

**EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
EN CONTEXTO: UNA MIRADA  
HISTÓRICA A LA EVOLUCIÓN DEL  
SUBSIDIO PÚBLICO A LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN URUGUAY**

*Public financing in context: a historical look at the evolution of public subsidies to political parties in Uruguay*

*Financiamento público em contexto: um olhar histórico sobre a evolução dos subsídios públicos a partidos políticos no Uruguai*

**Santiago Laphitz**

santiagolaphitz2001@gmail.com

Universidad de la República

ORCID: 0009-0004-9120-1250

Recibido: 7.5.2024

Aceptado: 18.9.2024

**Resumen:** Este artículo explora el origen y los principales cambios en el régimen de financiamiento público a los partidos políticos en Uruguay. Para ello se establece un diálogo con el conocimiento histórico, pues se parte de la concepción de la evolución de la subvención estatal como un proceso de cambios incrementales sobre una estructura preexistente, donde el contexto cuenta con gran poder de influencia sobre las instituciones y las decisiones de los actores. El análisis empírico se basa en la revisión de cada sesión parlamentaria donde se abordó la temática, al igual que en la recopilación de la producción científica nacional y de los artículos de prensa al respecto.

**Palabras clave:** financiamiento, subsidio público, partidos políticos

**Abstract:** This article explores the origin and the main changes in the regime of public financing of political parties in Uruguay. To this end, a dialogue with historical knowledge is established, since it is based on the conception of the evolution of the state subsidy as a process of incremental changes on a pre-existing structure, where the context has a great power of influence on the institutions and the decisions of the actors. The empirical analysis is based on the review of each parliamentary session where the subject was addressed, as well as on the compilation of national scientific production and press articles on the subject.

**Keywords:** financing, public subsidy, political parties

**Resumo:** Este artigo explora a origem e as principais mudanças no regime de financiamento público para partidos políticos no Uruguai. Para tanto, estabelece-se um diálogo com o conhecimento histórico, uma vez que se baseia na concepção da evolução dos subsídios estatais como um processo de mudanças incrementais em uma estrutura preexistente, em que o contexto tem grande poder de influenciar as instituições e as decisões dos atores. A análise empírica baseia-se na revisão de cada sessão parlamentar em que o tema foi abordado, bem como na compilação da produção científica nacional e de artigos de imprensa sobre o assunto.

**Palavras-chave:** financiamiento, subsídio público, partidos políticos

## 1. Introducción

El desarrollo del régimen de subvención estatal a los partidos políticos en Uruguay ha sido una verdadera excepcionalidad. Su origen en 1928 como el primer modelo de financiamiento público del mundo precedió por más de treinta años la extensión de este mismo tipo de régimen en los demás sistemas políticos del continente (Casas y Zovatto, 2004). Asimismo, su falta de consolidación hasta 2009 en un régimen definitivo provocó que, de una elección a otra, el modelo fuese fácilmente modificable. Esto es observable en su desarrollo, pues lo que inició

como un sistema de reembolso al precio de las hojas de votación mediante leyes *ad hoc*, culminó en un régimen general que incluye el subsidio de cuatro instancias electorales distintas, así como una contribución permanente para el período entre elecciones. No obstante, el proceso evolutivo del régimen de financiamiento público no ha sido lineal, sino que se ha reproducido bajo una lógica de «ensayo y error». La falta de antecedentes y experiencia al respecto elevaron considerablemente los costos de información, obligando a los actores a aprender mediante la práctica. Esto hizo que, a partir de su sanción en 1928, el subsidio haya transitado un proceso lento y gradual de cambios incrementales que derivaron en el actual régimen de financiamiento. Durante ese proceso se fueron agregando nuevas iniciativas con el objetivo de solventar problemas inmediatos que aquejaban al régimen y su eficiencia. Algunos de estos dilemas estuvieron vinculados con aspectos de la coyuntura económica, la influencia de agentes privados y la aparición de nuevos ámbitos de acción para hacer política.

Este artículo se ocupa de la evolución del subsidio público directo a los partidos políticos en Uruguay. El foco estará en la exploración de sus principales variaciones, patrones y ajustes, tratando de delinear las tendencias que han signado su devenir a lo largo de sus casi cien años de historia. La perspectiva que guiará este ensayo es que los cambios incrementales que constituyen el recorrido del financiamiento estatal solo pueden comprenderse en términos de procesos históricos (North, 2014). Esto manifiesta la necesidad de abordar el objeto de estudio en diálogo con el pasado; solamente a través de este se podrán desentrañar las decisiones, ajustes y demás factores que dieron forma a las contribuciones públicas.

La literatura que aborda la relación entre el dinero y la política ha experimentado desde la década de los noventa un gran aumento en su volumen (Griner y Zovatto, 2004). Sin embargo, debido a que los escándalos políticos se asocian con el financiamiento privado, el de origen público ha quedado marginado de discusiones tanto a nivel político como académico. Aun con este sesgo, la producción politológica en torno al financiamiento estatal ha aumentado.

Para Uruguay, Chasquetti (2011) explica que los esfuerzos de la academia se han centrado en la descripción y caracterización de los mecanismos de subvención pública, en lugar de en el porqué de la modalidad aplicada. Gran parte de las investigaciones al respecto han colocado el foco en la regulación del financiamiento político en el país, así como en la evaluación del cumplimiento de la normativa y de sus implicancias para la democracia (Caetano, Chasquetti y Piñeiro, 2002; Rial, 2004a; Chasquetti y Piñeiro, 2004; Ferreira Rubio, 2004; Piñeiro, 2014; Piñeiro, Rossell y Acuña, 2016; y Schwendenwein, 2017, son ejemplos de ello). Otro grupo de estudios como el de Terán (2008) o el de Chasquetti (2011) se concentraron en los proyectos de regulación que no lograron prosperar previa sanción de la ley n.º 18.485 de 2009. Finalmente, solo un puñado de investigaciones logró romper con esta lógica normativa-descriptiva. Rial (2004b), por ejemplo, se

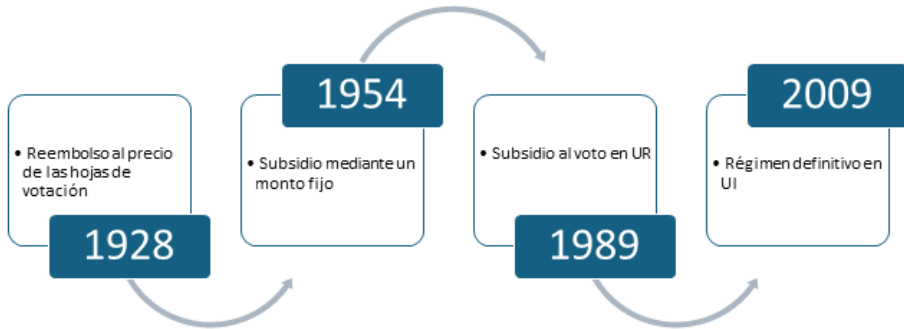
ocupó del acceso de los partidos a los medios de comunicación; Acuña, Piñeiro y Rossell (2018) demostraron como las prácticas de financiamiento divergen entre los partidos y sus fracciones; y Casas (2002) comparó la relación entre donantes y candidatos para los casos de Costa Rica y Uruguay.

La evidencia es contundente y el vacío innegable: no hay trabajos que profundicen en los motivos que subyacen a la evolución de la subvención estatal. El grueso de la producción se vuelca a una labor descriptiva, mientras que los pocos trabajos cuyas intenciones han sido ir más allá, se han centrado en casos concretos y dejado la historia de lado. La pretensión de esta investigación ha sido llenar dicho vacío, tratando de explorar —en diálogo con el pasado y a través de un recorrido histórico por sus cambios— el intrincado proceso evolutivo del régimen de subsidio público a los partidos políticos en Uruguay.

Para cumplir los objetivos trazados se ha propuesto un análisis histórico basado en: 1) la revisión de cada sesión parlamentaria donde se abordó un proyecto de ley relativo al financiamiento público; y 2) la recopilación de documentos de prensa (escrita u oral) que refieran a la temática de interés. La información recopilada permitirá reconstruir el devenir de la contribución estatal entendida como un conjunto de cambios graduales correspondidos a un contexto dado (Pierson y Skocpol, 2008).

La gran cantidad de cambios que el régimen de subsidio ha experimentado obligó a jerarquizarlos. Considérese que, desde su instauración en 1928 hasta 2009, se han dictado quince cuerpos normativos tendientes a definir distintos modelos de contribución. Dada la imposibilidad de analizarlos todos, el foco estará en los hitos; en instancias donde el régimen tuvo un verdadero quiebre en su estructuración, así como en momentos donde, dadas las presiones del ambiente, el sistema se mantuvo estable. Para esto se dará especial relevancia a los cambios en las unidades de medida, pues en su modificación convergen presiones coyunturales con intereses partidarios.

Este artículo se organiza de la siguiente manera: primero, se desarrolla un apartado donde se explicita la perspectiva teórica a utilizar. Segundo, se aborda la evolución del régimen de financiamiento, partiendo desde sus orígenes (en 1928) bajo un sistema de reembolso a las hojas de votación para dar pasó, en un tercer apartado, al establecimiento de un régimen basado en un monto fijo (1954). Después, se estudia el quiebre que se produce en 1989 al instaurar una unidad estable de medida como referencia para las contribuciones. La evolución del financiamiento culmina con el establecimiento de un régimen definitivo en 2009 (la Figura 1 ilustra todo este proceso evolutivo). Finalmente, se extraen algunas conclusiones.

**Figura 1: Evolución del subsidio público directo**

Fuente: elaboración propia.

## 2. Marco teórico: ¿por qué las instituciones cambian?

Las instituciones no surgen de manera espontánea, son el resultado de un devenir histórico, donde cada cambio es influenciado por el contexto preexistente y el accionar de los actores (Pierson y Skocpol, 2008). Así, el cambio institucional debe comprenderse como un proceso evolutivo y dinámico que refleja la acumulación histórica de decisiones entre los agentes sociales. El objetivo de estas entidades es maximizar las oportunidades que brinda el entorno, por lo que su desarrollo es dinámico e incremental, aunque también lento e intrincado (Thelen, 1999).

Desde esta perspectiva se observa a las instituciones como el legado de procesos históricos concretos (Thelen, 2004). Su evolución está condicionada por decisiones y estructuras pasadas (*path dependence*) (Pierson, 2000). Las elecciones y arreglos que constituyen a una entidad política se yuxtaponen a diversas configuraciones históricas que signan su devenir. Esto provoca que, en ocasiones, las configuraciones logradas no sean eficientes. La inercia y el peso de la historia obstaculiza adaptaciones rápidas y radicales, incluso cuando las nuevas estructuras ofrecen soluciones óptimas (Thelen, 2000).

March y Olsen (1997) proponen que el devenir institucional se construye mediante la experiencia. Las sociedades aprenden de su experiencia acumulada (conocimiento táctico), lo que deriva en adaptaciones sobre áreas donde se necesitan soluciones inmediatas (eficiencia adaptativa) (North, 2014). De este modo, las entidades políticas utilizan la tecnología operacional y orgánica bajo el objetivo de satisfacer diversas demandas (March y Olsen, 1997). Estos procesos se destacan por su complejidad, ya que, en un mundo de rendimientos crecientes, los esfuerzos de los agentes se enfrentan a una distribución asimétrica de recursos y costos elevados de organización y negociación (North, 2014). En los hechos esto

explica por qué las instituciones, a partir de un mismo dilema, transiten caminos divergentes.

Por otra parte, eventos como crisis económicas, climáticas o políticas también pueden forzar reconfiguraciones institucionales (Thelen, 1999). March y Olsen (1997) argumentan que las crisis de desempeño constituyen el principal desencadenante del cambio, y que estas se encuentran vinculadas al contexto en que las instituciones funcionan. Los autores reconocen la incidencia del ambiente -mediante la desestabilización del orden imperante- en la creación de oportunidades para el cambio. El medio tiene el poder de actuar como factor de presión que obliga a las instituciones a utilizar su capacidad técnica para garantizar su supervivencia y adaptabilidad (March y Olsen, 1997). No obstante, el resultado de estos cambios no siempre es óptimo, ya que los arreglos dependen no solo del ambiente actual, sino también de los ambientes pasados (Thelen, 1999).

Los conflictos entre las partes interesadas desempeñan un papel crucial en la evolución institucional. En última instancia, las instituciones reflejan el equilibrio de poder entre diversos actores, cada uno con sus propios objetivos y recursos (North, 2014). El cambio institucional es un proceso de renegociación constante de las reglas de juego, donde los actores buscan maximizar beneficios bajo condiciones emergentes. North y Thomas (1973) indican que los entes con fuerza negociadora usarán la política para alcanzar objetivos cuando el resultado de sus intentos otorgue más beneficios que mantener el *statu quo*. Como contrapartida, habrá equilibrio cuando, dada la fuerza negociadora de los agentes, ninguno considere ventajoso promover una reforma. Esto no significa la satisfacción hacia las normas, sino que sus costos indican que no es aconsejable su transformación.

En resumen, el cambio institucional es un proceso acumulativo que consta de ajustes marginales a las reglas que constituyen las instituciones. Este recorrido refleja la historia de diversas interacciones dentro de una sociedad para concebir a las organizaciones como el producto de un largo devenir histórico, donde cada etapa se construye sobre la anterior (North, 2014). La dependencia de la trayectoria, los costos transaccionales y los conflictos de intereses limitan este proceso, haciendo que la evolución sea compleja y no lineal (Pierson, 2000). Por ello, los cambios incrementales solo pueden comprenderse a través de la historia (Pierson y Skocpol, 2008). Para capturar la esencia de una institución, como el subsidio público a los partidos políticos, es imprescindible trazar su evolución iniciando por sus orígenes (North, 2014).

### 3. Sistema de reembolso al precio de las hojas de votación

#### 3.1. Orígenes: contexto y rol de los actores

Desde 1924, cuatro años antes de establecerse el régimen de subsidio público en nuestro país, el entonces expresidente y líder de la principal fracción del Partido Colorado, José Batlle y Ordoñez, ya insistía sobre la necesidad de un sistema de financiamiento a los partidos políticos. En las editoriales del diario *El Día*, en 1924, Batlle escribía lo siguiente: «Con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho del voto a todos los ciudadanos, no importa si son pobres, la ley de elecciones debe establecer una contribución para los gastos electorales en que incurren los partidos [...]» (Rial, 2004, p. 3).

Lo que buscaba Batlle y gran parte del Partido Colorado era apuntalar, bajo una competencia electoral justa y equitativa, un sistema democrático recién consolidado, donde los partidos, como receptores del capital erogado, ocupasen un rol central. No obstante, como todo gran cambio institucional, la instauración de una contribución a las organizaciones políticas requirió de una coyuntura propicia para que los actores, en este caso los colorados batllistas, cristalizaran sus intereses (North, 2014). La oportunidad llegó en 1928, cuando una situación de fraude electoral debido al voto indebido de inscriptos no residentes en el país<sup>1</sup>, capaces de incidir en los resultados a causa de una legislación electoral imperfecta<sup>2</sup>, motivó cantidad de denuncias y acusaciones a cargo del Partido Colorado. Los batllistas particularmente hicieron cuestión de este punto expresando que no irían a la elección de 1930 si no se alcanzaba una reforma que subsanara la situación denunciada. La crisis disminuyó los costos de cambio y presionó al Partido Nacional a aceptar un acuerdo político de reforma.

Sin muchas opciones y argumentado que el sector colorado hacía eco de la situación para impulsar una nueva ley, los nacionalistas se subyugaron a sus demandas para evitar que su abstención ensombreciese los resultados electorales<sup>3</sup>. Así, el Partido Colorado logra un pacto con el Partido Nacional, materializado en la creación de una Comisión Especial de Reforma Electoral, encargada de la redacción de una nueva ley que remedie los problemas acusados. En setiembre de

1 Según la Comisión Especial de Reforma (173.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes de 1928) la situación de fraude se explicaba «por las cifras de la inscripción cívica en los departamentos de la zona fronteriza del país, en uno de los cuales, el de Rivera, la cifra de las informaciones supletorias aprobadas, llegó a ser [...] más del 70% de la cifra de los inscriptos del contingente electoral» (p. 127).

2 En referencia a la Ley de Elecciones n.º 7.812 que, si bien prohibía el sufragio de inscriptos no residentes en el país, era flexible a la hora de permitir la inscripción en el Registro Cívico Nacional a través de información supletoria, lo que derivaba en que varios extranjeros se inscribieran fraudulentamente.

3 Véase el Diario de Sesión de la 173.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes.

1928 la Comisión presenta ante la Cámara de Representantes un proyecto de ley que sería sancionado ese mismo año como la Ley 8.312.

Esta ley restringía la información supletoria aceptada a la hora de la inscripción en el Registro e implementaba un sistema de control al sufragio de los inscriptos no residentes. Básicamente, se encargaba de la situación de fraude inhabilitando el voto de las personas que ingresaban al país el día de elección o los dos días anteriores, y observando el de los inscriptos que ingresaban dentro de los treinta días anteriores. Sobre estas medidas, controvertidas y tildadas de exageradas por los nacionalistas, recayó la discusión parlamentaria durante el tratamiento del proyecto. No obstante, dentro de la estructura orgánica de la ley había un artículo cuya utilidad práctica poco tenía que ver con la situación de fraude que la había motivado: el artículo 30.

Según Rial (2004a), el artículo 30 fue el primer ejemplo de financiamiento directo de la actividad política en el mundo, al establecer un reembolso para los partidos a cargo de la Corte Electoral de hasta un máximo de veinte hojas de votación por voto obtenido. El Partido Colorado detectó en el compromiso nacionalista una ventana de oportunidad por donde colar sus pretensiones de que el Estado cubriese los gastos electorales de los partidos. Si bien el tema ya había sido puesto en el debate público media década atrás, no fue sino hasta que la Comisión Especial envió el proyecto a la Cámara de Diputados que la temática ganó relevancia y fue una posibilidad real su sanción.

### **3.2. Discusión, fundamentos y primeros años**

Pese a la relevancia ganada, el tiempo dedicado al tratamiento del artículo 30 fue marginal en relación con las demás disposiciones y considerando el precedente que marcó. La discusión se centró en aquellos artículos que limitaban la acción electoral al restringir la entrada al país de los no residentes. Sin embargo, esto no impidió que los partidos pudiesen esgrimir sus fundamentos a favor y en contra. Los colorados batllistas, defensores del financiamiento, colocaron en el centro de sus argumentos la importancia que tenía para la democracia una contribución a los gastos de los partidos, así como el papel que debía ocupar el Estado como garante de una competencia electoral justa y equitativa.

(...) creemos sería de estricta justicia que todos los gastos originados por una elección fueran pagados por el Estado, pues es el Estado quien tiene interés en que sus autoridades deriven de la voluntad del pueblo; y tenemos interés en que sea así, porque los partidos pobres que no disponen de los fondos necesarios para afrontar los gastos, quedarían en condiciones de inferioridad para la lucha cívica, si el Estado no contribuyera para ello. (Halty, 1928, 173.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, p. 136).



Los colorados veían en el subsidio público una forma de evitar que las asimetrías sociales se reprodujesen dentro del sistema político, y así, que la desigual distribución de recursos pudiese hacer que organizaciones políticas quedaran marginadas de la competencia electoral. Bajo esta perspectiva, el financiamiento se planteaba como una obligación del Estado. Se instaba a que este asumiera un rol de tutor del sistema democrático a través del financiamiento de las actividades partidarias. La retórica también estuvo acompañada por el reconocimiento de los partidos como pilares de la vida política y pluralidad del país. Si bien era una realidad que estos eran el vehículo encargado de canalizar la voluntad popular y satisfacer las demandas ciudadanas, reconocerlos discursivamente era una estrategia potente para presionar por su financiamiento.

No hay nada vicioso, [...] ilícito o inconveniente en que los partidos, rodajes del mecanismo político del país, base y asiento de los organismos públicos, obtengan del Erario los medios de llegar a la lucha en cierta igualdad de condiciones. Y si esto es verdad en la mayor parte de los países democráticos, es mucho más verdad en el nuestro, en que [...] toda la vida del país gira alrededor de los Partidos, toda la vida del país gira alrededor de los partidos políticos, en todas está condensada la voluntad nacional; y el medio, el conducto, para que esta voluntad nacional se exprese eficaz y útilmente, constituyen precisamente los Partidos (Vázquez, 1928, 173° Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, p.143).

La contracara de este discurso, a cargo del Partido Nacional, fue una fuerte crítica a que se gravasen los fondos públicos para solventar los gastos electorales. Desde esta perspectiva se negaba la utilidad práctica del régimen y se tachaba de exceso la intromisión estatal en las finanzas partidarias.

[...] deseo salvar mi opinión en cuanto a algunos detalles de este proyecto que considero fundamentalmente malos, especialmente en la parte que acentúa esa tendencia que me tendrá siempre en contra, por la cual se busca hacer cargar sobre el Erario las erogaciones de carácter electoral, que realizan los partidos (Patrón, 173.ª Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, 1928, p. 130).

Dado el desigual poder negocial a favor del bloque que apoyaba el subsidio, el artículo 30 logró sancionarse tal como fue enviado al plenario. La idea de Batlle y Ordoñez de subvencionar a los partidos se materializó no en un subsidio en sentido expreso, sino en uno en sentido tácito: un sistema de reembolsos que cubría los gastos de campaña. Las denuncias de fraude, aunadas a las amenazas del Partido Colorado de no presentarse a elecciones si no se alcanzaba un acuerdo, obligaron al Partido Nacional a aceptar una reforma a la ley electoral. Esta fue una oportunidad para que los batllistas introdujeran a la discusión el asunto de la contribución estatal a los gastos de los partidos. Básicamente, lograron colar

desde la Comisión Especial al Plenario un artículo que satisfacía sus intereses democráticos.

Desde la Ley 8.312 se inicia un proceso de cambios incrementales que derivan en el actual régimen de financiamiento. Si bien el modelo de subvención tal como fue concebido en 1928 sufrió diversas modificaciones a lo largo de su devenir, ofreció lo que —bajo la perspectiva de North (2014, p. 151)— es «una vía clara y confiable de evolución institucional». El mencionado artículo proporcionó el marco básico que dictó la pauta de expansión del financiamiento público durante el siguiente siglo.

Tras su primera aplicación en 1930 la contribución a los partidos se repitió —en los términos sentados por la Ley de Elecciones de 1928— para los comicios de 1938 y 1942. Es decir, a precio de veinte hojas de votación por voto obtenido y sobre un presupuesto votado por ley. En 1942, al sistema de reembolsos se le sumó el Decreto-Ley 10.258, que autorizaba la utilización de bobinas estatales para la producción de listas y carteles de propaganda. Este fue el primer precedente de financiamiento público indirecto en nuestro país.

Recién para 1946 se aumenta a cincuenta la cantidad máxima de hojas de votación a reembolsar por voto obtenido y se exime de gravámenes las compras de papel de diario a cargo de los partidos durante la campaña electoral<sup>4</sup>. En 1950 se sanciona la última ley bajo el formato de reembolso de hojas votación<sup>5</sup>, la cual pagaba el precio de impresión de hasta ciento cincuenta listas por voto. Esta ley también habilitó la posibilidad de que la Corte Electoral otorgase adelantos de hasta el 50% de los fondos a los diversos partidos con base a las proporciones de votantes acusadas en la última elección. La Tabla 1 muestra la evolución de la cantidad de hojas pagadas por la Corte Electoral para los comicios sucedidos entre 1930 y 1950.

**Tabla 1: Papeletas reembolsadas por voto obtenido para cada elección (1930-1950)**

Elección	Listas reembolsadas por voto obtenido
1930	20
1938	20
1942	20
1946	50
1950	150

Fuente: elaboración propia.

4 Ley 10.789.

5 Ley 11.603.

#### 4. Del reembolso al monto fijo

Cuando las instituciones son creadas sin antecedentes —como el caso del subsidio público en Uruguay— hay grandes costos iniciales de organización y efectos significativos de aprendizaje (North, 2014). Ferreira Rubio (2004) establece que los sistemas de financiamiento se extendieron por la región recién en la década de los sesenta. Esto derivó en que durante los primeros años en que se aplicó el régimen en Uruguay, este tuviera ciertos problemas de diseño vinculados con la falta de conocimiento.

Desde 1954 hasta 1984 (con la excepción de la elección interna de 1982) se aplicó un régimen de subsidio donde se erogaba —para cada acto eleccionario— una suma de dinero específica. Para las elecciones de 1954<sup>6</sup>, 1958<sup>7</sup> y 1962<sup>8</sup> se previó que la Corte Electoral entregara —de acuerdo con el escrutinio primario— el 75 % de los fondos a las autoridades ejecutivas de los partidos y —de acuerdo con el escrutinio definitivo— el restante a las autoridades encargadas de registrar las hojas de votación; en tanto para la elección de 1966<sup>9</sup> los porcentajes variaron al 40 % y 60 % respectivamente. El fondo fue cubierto por préstamos del Poder Ejecutivo contraídos con el Banco de la República (BROU), y se habilitaba la cesión de derechos, permitiendo la asunción de préstamos sobre la promesa de la partida a recibir. Esta estructura se mantendría a lo largo de los años (Rial, 2004a).

Para los comicios que signaron la vuelta a la democracia, el gobierno cívico-militar decidió distribuir la contribución entre las candidaturas a intendente municipal (20 %) y las listas de candidatos a senadores (80 %). También se previó un anticipo del 30 %, y se estableció de manera conjunta, rápida y unánime con los representantes de los partidos Colorado, Nacional, Unión Cívica y Demócrata Cristiano (Frente Amplio) utilizar como base de distribución los porcentajes resultantes de la elección de 1971<sup>10</sup>. A continuación, se observa el precio pagado por voto en dólares para cada elección subvencionada entre 1954 y 1984.

---

6 Ley 12.145.

7 Ley 12.561.

8 Ley 13.107.

9 Ley 13.574.

10 Véase el Diario de Sesión de la 163.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria del Consejo de Estado de 1984.

**Tabla 2: Precio pagado por voto para cada elección entre 1954 y 1984**

Elección	Precio pagado por voto (en dólares)
1954	1,24
1958	0,51
1962	1,55
1966	1,07
1971	2,88
	1984
	0,65*

\* El precio estimado del voto varía según quien hiciese los cálculos y el tipo de cambio que se toma en función de las fechas en que las contribuciones se entregaron. El senador Ricaldoni estimó el precio por voto en US\$0,65 (valor aquí escogido). Sin embargo, Ricardo Zerbinó, ministro para la fecha de Economía y Finanzas, estimó el valor del voto en US\$0,84 (véase 38.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989).

Fuentes: Diarios de Sesión de la 38.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989.

El cambio de sistema, principalmente la instauración de un monto fijo como referencia, se dio en un marco de consenso parlamentario, donde ciertas fallas en el régimen de reembolso y una inminente crisis económica presionaban a los legisladores a establecer un mecanismo de subvención que les permitiera controlar el gasto público electoral. Hasta 1954 las partidas que el Estado erogaba dependían del valor de las hojas de votación, lo que derivaba en que cualquier elemento con influencia sobre el precio de las papeletas pudiera hacer variar el monto que los partidos terminaban percibiendo. En la práctica, dos claros ejemplos se distinguieron.

El primero, reiteradamente denunciado por los parlamentarios<sup>11</sup>, involucraba a las imprentas, las cuales se aprovechaban del aumento de la demanda de impresión durante la campaña electoral para elevar discrecionalmente sus precios y obtener beneficios económicos excesivos e injustos. Según el senador Arroyo Torres (en la 59.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de 1954) el régimen de reembolso: «era un aliciente para los Impresores que podían decir: “Pero señor, levante el costo de la lista que el partido político tiene dinero”. Era muy fácil ese juego de levantar el costo de las listas» (p. 202). El segundo ejemplo, también repetido en varios discursos<sup>12</sup>, refería al aumento del precio internacional

11 Véase el Diario de Sesión de la 59.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de 1954.

12 Véanse los Diarios de Sesión de la 54.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de 1946 y de la 114.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria de la Cámara de Representantes de 1950.

del papel. Esto afectaba la contribución que el Estado erogaba al elevar los costos de impresión.

El modelo de financiamiento resultaba ineficiente debido a su incapacidad para evitar que factores exógenos incidieran en el monto que el Estado desembolsaba. Este problema, que incrementaba el gasto público electoral, se hizo insostenible cuando —hacia 1953— era claro el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Bertino, Bertoni, Tajam y Yaffé, 2001). El ambiente, un contexto económico desfavorable, hizo que el sistema político no pudiese continuar tolerando la ineficiencia del régimen y presionó para un cambio que permitiera su supervivencia.

El modelo sancionado en 1954, basado en un monto fijo a distribuir entre los partidos, logró limitar la erogación pública electoral. Establecer a texto expreso un monto determinado fijaba un límite inamovible al gasto electoral. Asimismo, desligar el precio pagado por voto del costo de impresión de las hojas de votación evitó que elementos ajenos al sistema aumentasen la contribución que el Estado erogaba. Por un lado, se le quitaba poder a los dueños de las imprentas, impidiendo que lucaran a costa del sistema político. Por el otro, se minimizaba el impacto de los vaivenes de la oferta y demanda mundial del papel sobre el gasto electoral. En los hechos, se cuidaban las finanzas y se ganaba soberanía.

La cuestión de que no existiese ningún régimen similar al momento de crearse el sistema de financiamiento explica que sus primeras aplicaciones hayan sido de «ensayo y error». La falta de conocimiento táctico —entendido como aquel que se aprende mediante la práctica (North, 2014)— impidió a los legisladores prever que supeditar la contribución al precio de las papeletas hacía que el reembolso fuese permeable a externalidades. Pese a haber voluntades contrarias a que se gravase el erario<sup>13</sup>, el aumento descontrolado de las partidas pagadas por el Estado obligó a los legisladores a cambiar el modelo a uno que les permitiera controlar el gasto y seguir contribuyendo a los partidos.

Los actores detectaron un problema agudizado por un contexto que presionaba para el cambio. Su respuesta: una reforma agregativa orientada a la maximización de la conducta institucional. Más de medio siglo más tarde, la experiencia internacional demostraría la importancia de formalizar las reglas de cálculo de la subvención con el fin de protegerlas de las manipulaciones políticas a corto plazo y prevenir el aumento desmedido de las contribuciones (Casas y Zovatto, 2004). El cambio acontecido en 1954 corresponde con lo que March y Olsen (1997) conciben como un proceso donde las instituciones aprenden como adaptarse al ambiente. North (2014) conceptualiza esta clase de procesos como de eficiencia adaptativa, pues la institución soluciona sus problemas, corrige riesgos e induce innovaciones a través del conocimiento adquirido de su experiencia.

13 Véase el Diario de Sesión de la 59.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores de 1954.

## 5. Hacia las unidades estables de medidas y un mayor gasto público electoral

### 5.1. Actualización del régimen

Para las elecciones de 1989 y 1994, las Leyes 16.103 y 16.567, respectivamente, se encargaron de mantener el estructuramiento del régimen de financiamiento público sin grandes novedades en cuestión de distribución, entrega y adelanto de partidas. Entre las listas de candidatos a senadores, representantes y el candidato a la Presidencia se distribuyó el monto que el Estado debía erogar a razón del 30% para cada uno y el 10% restante a los candidatos a Intendente. Asimismo, el 85% de las partidas correspondientes a cada partido se entregaron dentro de los treinta días siguientes al escrutinio primario y el resto dentro de los treinta días siguientes a los resultados definitivos. Tomando como referencia el número de votos obtenidos para cada agrupación se permitió un adelanto a los candidatos —por parte del BROU— de hasta el 50%.

Donde sí hubo novedades fue en lo relativo al monto de las partidas y a la unidad de referencia que se eligió para determinar su valor. La ley de 1989 estableció que se pagaría 0,5 unidades reajustables (UR) por voto, equivalente a US\$3. De este modo, dos grandes cambios se introducían: una unidad de referencia estable como medida de valor y un aumento sustantivo en la partida pagada por voto. Estas modificaciones, que sin explicar su importancia pueden parecer menores, constituyeron un verdadero hito en el proceso evolutivo del régimen de subvención. Su surgimiento se vincula con la misma lógica de «ensayo y error» que ha subyacido a otros cambios dentro del sistema: a partir de su experiencia el modelo de subsidio aprende como adaptarse a su ambiente (March y Olsen, 1997).

Por un lado, el establecimiento de la unidad estable de medida como valor de referencia solventaba un problema ocurrido en elecciones anteriores, donde a consecuencia de las fluctuaciones del tipo de cambio las erogaciones perdían valor. Sucedió que se determinaba un monto a erogar, pero como los pagos se realizaban en distintas etapas, al cabo de estas, si se tomaba el tipo de cambio correspondiente a la fecha de cada pago, el promedio en dólares no daba el valor equivalente al día en que se votó el proyecto<sup>14</sup>. Esto hizo que, en 1984, a causa de la devaluación del nuevo peso uruguayo, los partidos perdieran parte de sus ingresos. Formalizar las reglas de cálculo era una manera de prevenir manipulaciones e ineficiencias sobre el sistema. El Estado ganaba soberanía al controlar el dinero que salía de sus arcas, y los partidos estabilidad y certeza al asegurarse que sus fondos no fluctuarían según el tipo de cambio.

---

14 Véase el Diario de Sesión de la 38.ª Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1989.

Por otro lado, la partida votada en 1989 constituyó a la fecha de su sanción la máxima histórica. La explicación de la generosidad de los legisladores se vincula con las demandas de los partidos a causa de la expansión de su ámbito de acción. El crecimiento de los medios electrónicos de difusión y su importancia dentro de las campañas presionaron para aumentar el precio del voto<sup>15</sup>. Hacia fines de los ochenta, la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión devino una obligación de cara a la competencia electoral. La pretensión de permear en la ciudadanía forzó a que las agrupaciones destinasen recursos hacia la difusión de sus propuestas, elevando así el costo de las campañas. En otras palabras, el desarrollo de los medios de comunicación amplió las posibilidades de acción de los partidos (Rial, 2004a). Sin embargo, estas posibilidades se encontraron supeditadas a sus recursos materiales.

Bajo el fin de alcanzar una contienda electoral equilibrada y en un plano de igualdad el sistema de financiamiento tuvo que adaptarse a las nuevas tecnologías. La ampliación y encarecimiento del ámbito de acción de los partidos obligó a que estos coordinasen para votar una partida sin precedentes dada su generosidad. Con esto se garantizaba que todas las organizaciones políticas pudiesen acceder a plataformas desde donde difundir sus mensajes, a la vez que se evitaba que la necesidad de capitales privados desvirtuara la contienda electoral<sup>16</sup>. El marco institucional quedó obsoleto, y bajo la premisa de un ideario democrático los actores lograron readecuarlo a una competencia política extendida a nuevas plataformas y demandante de más recursos.

Básicamente, para 1989 se había producido una dislocación entre las necesidades del sistema político y las capacidades del régimen de financiamiento. Los dilemas con los que desde su implementación venía lidiando el modelo de subvención no pudieron canalizarse mediante el régimen basado en un monto fijo. Mientras se aplicó este modelo el tipo de cambio logró devaluar las contribuciones que percibían los partidos y la expansión de los medios de comunicación en la campaña hicieron que sus demandas financieras se vieran insatisfechas. A través de su experiencia práctica el sistema tuvo que adecuarse a estas implicancias ambientales.

## 5.2. Mantenimiento del régimen: moderación y austeridad

En 1996 se produce una reforma constitucional que modifica el calendario electoral. De una única elección donde se elegían todos los cargos se pasa a cuatro instancias electorales agrupadas en menos de un año natural. En materia de financiamiento esto no implicó cambios sustantivos más allá de la introducción de una partida de 0,12 UR por voto obtenido para los comicios municipales. Por lo

15 *Idem.*

16 Véase el Diario de Sesión de la 50.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes de 1989.

demás, las modificaciones se centraron en adecuar la lógica distributiva del subsidio a la nueva ingeniería electoral. La contribución realizada para las elecciones nacionales pasó a distribuirse entre los candidatos a la Presidencia (20%), las listas de candidatos a senadores (40%) y las listas de candidatos a representantes (40%). El modelo sancionado para las elecciones municipales siguió esta lógica, pero con las modificaciones pertinentes en función de las autoridades que se elegían en dicha instancia. La distribución se realizó en partes iguales (50%) entre los candidatos a intendente y las listas de candidatos a las Juntas Departamentales.

Este reestructuramiento obligó a los partidos a financiar múltiples campañas, aumentando de manera exponencial sus gastos electorales (Chasqueti y Piñeiro, 2003). No obstante, la legislación no acompasó estas modificaciones, ya que el único agregado en términos de financiamiento fue la compensación de 0,12 UR para las elecciones departamentales de 2000 y 2005. La importancia de esta contribución no fue sustantiva, pues los propios legisladores la tildaron como un «aporte menor»<sup>17</sup>. A continuación, se agrega una tabla con el precio pagado por voto para las elecciones entre 1989 y 2005.

**Tabla 3: Precio pagado por voto para cada elección entre 1989 y 2005**

Año de la elección	Precio pagado por voto en UR		Precio pagado por voto en dólares	
	Presidencial y legislativa	Municipal	Presidencial y legislativa	Municipal
1989	0,5		3,5	
1994	0,5		7,3	
1999	0,5		8,4	
2000		0,12		1,9
2004	0,5		4,7	
2005		0,12		1,4

Fuente: elaboración propia utilizando la cotización media del dólar y de la UR para el mes de la elección.

La contribución a los partidos apenas incrementó mediante el subsidio a las elecciones departamentales, quedando dos de las cuatro instancias electorales sin financiamiento. Ante una situación donde los partidos requerían más recursos a causa de un calendario electoral extendido, el régimen de subvención eligió un camino de moderación y austeridad que se adecuó a la realidad económica y social de la época. El entorno actúa no solo como motor de cambio, sino también como

17 Véase el Diario de Sesión de la 7.ª Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de 2000.



conjunto de restricciones que configuran la dirección, velocidad y grado en que las instituciones se transforman (Hall y Soskice, 2001).

La coyuntura operó construyendo las posibilidades de que el modelo de subsidio se readecuase a la nueva ingeniería electoral. Hacia 1998 ya comenzaba a gestarse en el país una recesión que vaticinaba lo que sería una profunda crisis económica (Antía, 2001). En 1999 el deterioro era evidente: el PBI se contraía a causa de una recesión regional, el desempleo aumentaba significativamente y la pobreza se expandía (Coleman *et al.*, 2010). Dicha situación presionaba para que el Estado, en búsqueda del cuidado de sus finanzas, no aumentara las erogaciones a los partidos.

Esta situación económica hizo que el electorado viera con «malos ojos» la asignación de más recursos a la actividad político-partidaria. Desde la ciudadanía hubo una deslegitimación táctica de un posible cambio, lo cual produjo un contrapunto entre las necesidades de los partidos y la opinión pública. En este marco los costos de reforma eran elevados. Dada la proximidad de la instancia electoral, ningún agente quería pagar el precio político de un arreglo que despertara el descontento social. Así lo hacía saber el senador Helios Sarthou en la 32.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1999:

[...] el monto global que aquí se vota [estimado en US\$ 18.000.000] quizás no sea bien visto por la gente que está pasando muchas necesidades y que ve una falta de asistencia económica en muchos temas, tales como el de la vivienda, o el de la salud [...]. El hecho de que se aplique a la actividad política una cantidad de dinero tan importante, necesariamente tiene que generar una discrepancia y una resistencia, que podrían traer aparejado un factor de desprestigio para el sistema político (p. 350).

Por un lado, la reforma constitucional de 1996 exigía que los partidos desembolsaran una mayor cantidad de recursos para cubrir los gastos de la competencia. Por otro, la situación económica y la opinión pública presionaban para que el gasto electoral no aumentase. La tensión era clara y la oposición evidente. Es la sanción de la Ley 17.045 lo que permitió lograr un equilibrio institucional, donde dada la fuerza negociadora de los actores y las consecuencias de una supuesta reforma, ninguno consideraba ventajoso invertir recursos en un nuevo régimen.

La mencionada ley, a través de restricciones a la duración de las campañas, se encargó de limitar la inversión de los partidos como contrapartida al extendido calendario electoral (Chasquetti y Piñeiro, 2003). Los partidos acordaron atarse las manos para que la competencia no implicara un aumento exponencial de sus erogaciones (Acuña *et al.*, 2018). Al limitar los gastos se mermaban las presiones por un mayor financiamiento y prevalecía la postura de austeridad (equilibrio). Esto no significaba que los agentes estuviesen satisfechos con las normas, sino que los costos y beneficios de alterarlas no aconsejaban hacerlo (North, 2014).

## 6. Hacia un régimen definitivo

### 6.1. La concretización tardía de un discutido proyecto

Al igual que todo el continente latinoamericano, con excepción de Venezuela y Bolivia cuyas legislaciones prohíben el subsidio público (Griner y Zovatto, 2004), Uruguay cuenta y ha contado a lo largo de su historia con un sistema de financiamiento mixto que combina capitales de origen público y privado. Tradicionalmente, el régimen de subvención estatal mediante leyes *ad hoc* ha sido acompañado con la ausencia de restricciones al financiamiento privado, dando lugar a un modelo atípico, denominado por Caetano *et al.*, (2002) como subsidio público con autorregulación de los actores. La libertad que este sistema ha dado a los partidos, aunado a sus dificultades para llegar a un acuerdo de reforma, explican el rezago que Uruguay ha experimentado desde la década del noventa en materia de financiamiento. Esto contrasta con la situación regional, donde la mayoría de los países latinoamericanos —desde sus reaperturas democráticas— han aumentado su producción legislativa en la materia (Casas y Zovatto, 2010).

Desde principios de los noventa se han presentado varios proyectos de ley sobre regulación financiera y observado discursos sobre la necesidad de un marco global que atendiera las necesidades partidarias<sup>18</sup>. Sin embargo, no fue hasta el fracaso total a la hora de coordinar estos proyectos que se terminó creando una ventana de oportunidad para que el entonces presidente Tabaré Vázquez presentara un proyecto dirigido a regular de manera cabal el financiamiento político (Chasquetti y Piñeiro, 2003).

El camino desde la presentación del proyecto hasta su sanción fue complejo y discutido, pues se estableció como corolario que fuese el resultado de un consenso partidario que estuviera al margen de la mayoría especial de tres quintos que se necesitaba para su aprobación (Terán, 2008). He aquí que, a medida que el proyecto original pasaba por el tracto legislativo, despertaba diversas posiciones en los sectores políticos, los cuales, con el fin de salvaguardar sus intereses, hicieron que este fuese objeto de diversas modificaciones<sup>19</sup>.

La primera barrera que tuvo que sortear el proyecto fue la supresión del capítulo que consagraba la gratuidad publicitaria en los medios de comunicación (Chasquetti, 2011). La oposición, integrada por blancos y colorados, justificó que el capítulo era inconstitucional; a lo que se le sumó la negativa de la gremial de los grandes medios de comunicación bajo el argumento de que la gratuidad en la

18 Diarios de Sesión de la 40.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes de 1994, de la 32.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de 1999 y de la 7.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes del 2000.

19 Véanse los Diarios de Sesión de las 4.<sup>a</sup>, 55.<sup>a</sup> y 57.<sup>a</sup> Sesiones Ordinarias de la Cámara de Senadores de 2008, y de la 5.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria de la Cámara de Representantes de 2008.

prestación atentaba contra sus ganancias durante el periodo de campaña electoral (Terán, 2008). Una vez eliminado dicho capítulo, Chasquetti (2011) explica que las discusiones fueron redirigidas por la oposición hacia la flexibilización de ciertas medidas como el tope de las donaciones de campaña, que pasó de 15.000 a 23.000 dólares; las excepciones respecto a las empresas contratadas por el Estado, a las cuales no se les permitía aportar; y el plazo para la rendición de cuentas, que se extendió de treinta a noventa días.

Es así como tras más de dos años de discusión se sanciona la Ley 18.485, la cual responde a un consenso de las distintas agrupaciones políticas materializado en la arena parlamentaria. Todos los partidos pusieron su voluntad al servicio de la democracia, haciendo concesiones para alcanzar un acuerdo que habilitase la sanción de un proyecto que desde hace años rondaba las cámaras del Parlamento.

Quiero que quede claro que este proyecto de ley ha sido producto de transacciones, de acuerdos y de reconocimientos de las realidades de cada Partido; de lo contrario, hubiera resultado prácticamente imposible llegar a una base de acuerdo o a un principio general de entendimiento en esta materia. De parte de todos hubo buena voluntad y disponibilidad en encontrar puntos de entendimiento relativos a la necesidad de impulsar un proyecto de ley de estas características. (Da Rosa, 2009, 55.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, p. 57).

## 6.2. Características e implicancias

La Ley 18.485 reconoce el deber del Estado en lo que respecta al financiamiento, estableciendo una contribución electoral —basada en Unidades Indexadas (UI) por voto obtenido— para cada una de las cuatro instancias electorales. En la Tabla 4 se condensa el precio pagado por voto y la distribución realizada entre los candidatos para cada elección.

**Tabla 4: Pago por voto y criterio de distribución para cada elección**

Elección	Precio pagado por voto (en UI)	Criterio de distribución
Elección interna	13	40% candidaturas presidenciales
		40% candidatos al Órgano Deliberativo Nacional
		20% candidatos al Órgano Deliberativo Departamental
Elección nacional	87	20% candidaturas presidenciales
		40% candidatos al Senado
		40% candidatos a diputados
Segunda vuelta	10	
Elección departamental	13	60% candidatura a intendente
		40% candidatos a ediles

Fuente: Acuña *et al.*, (2018).

Respecto a la entrega de los montos, el 80% se produce dentro de los quince días siguientes a la respectiva elección y el 20% restante dentro de los treinta días posteriores al escrutinio definitivo. Asimismo, dentro de los sesenta días previos a la elección, el BROU podrá adelantar hasta el 50% de las sumas correspondientes a los candidatos sobre el porcentaje de votos obtenidos en el último acto eleccionario.

La ley también prevé un régimen de financiamiento permanente, una verdadera novedad a nivel nacional. Uruguay se une a una larga lista de naciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, etc.) que disponen de financiamiento anual no vinculado a los procesos electorales. La contribución por voto obtenido es de 4UI a cada partido con representación parlamentaria y se encuentra a cargo del Poder Legislativo. La autoridad partidaria es quien recibe (en doce cuotas mensuales) y distribuye el fondo, con la excepción del 20% que queda reservado para el funcionamiento del partido. Esta modalidad de financiamiento permite el fortalecimiento y desarrollo de las estructuras partidarias (Casas y Zovatto, 2010), a la vez que reafirma el centralismo de los partidos como agentes canalizadores de las demandas sociales.

Básicamente, la Ley de Partidos Políticos consagró de forma definitiva una serie de instrumentos vinculados con el financiamiento público utilizados históricamente en el país, tales como el subsidio estatal poselector o los adelantos de fondos. También incorporó elementos atípicos a nuestra tradición como el financiamiento permanente, la subvención a las elecciones internas o a la segunda vuelta.

## 7. Conclusiones

Este artículo plantea un recorrido por los casi cien años de evolución del subsidio público uruguayo, poniendo el foco en su origen y principales cambios como resultado de un proceso histórico y práctico de aprendizaje y adaptación. El devenir del financiamiento estatal debe observarse como una secuencia de cambios incrementales gestados sobre la Ley 8.312. Desde su sanción se inicia una serie de ajustes marginales guiados por un ideario de competencia democrática basada en los conceptos de justicia y equidad.

El régimen instalado en 1928 fue la primera experiencia de financiamiento a los partidos políticos en el mundo. Esto hizo que el conocimiento relativo a la temática haya surgido mientras la institución avanzaba a través de una lógica de «ensayo y error». A medida que el sistema era puesto en marcha aparecían problema, fisuras o falencias que, dado los elevados costos iniciales de organización y aprendizaje, eran imposible de prever. Particularmente, el modelo fue vulnerable a la injerencia de externalidades que afectaban las contribuciones que el Estado erogaba, susceptible a las necesidades financieras de los partidos, y dependiente de la situación económica del país. Estas debilidades estructurales, agudizadas en algunos momentos por el contexto, guiaron las transformaciones que experimentó el sistema de subvención.

Una considerable parte de las reformas se dirigió a consolidar un régimen de subsidio independiente, soberano y autónomo. El establecimiento de un monto fijo a distribuir entre los partidos o la determinación de una unidad estable de medida como valor de referencia son ejemplos de ello. El primero buscó evitar que los privados lucrarán con el sistema de financiamiento o influyeran sobre el mismo, en tanto el segundo trató de blindar el sistema de las fluctuaciones del tipo de cambio. La independencia que estas modificaciones dieron al régimen les garantizó a los partidos un ingreso relativamente estable.

Otra serie de ajustes tuvo como objeto las partidas a erogar, en la mayoría de los casos con el fin de aumentar las contribuciones que percibían los partidos. Esta tendencia está ligada con el rol que adquirieron progresivamente los medios de comunicación en las campañas electorales. La tendencia incremental en el valor del voto (aunque con periodos de estancamiento) es el reflejo de la expansión de los medios de comunicación. El ámbito de acción de los partidos ha crecido y eso tuvo un costo.

Según se ha observado los agentes políticos presentaron, aunque con excepciones, una extraordinaria capacidad para detectar problemas, evaluar costos y emprender cambios. Esto redundó en una trayectoria de eficiencia incremental bajo la lógica de «ensayo y error», la cual le ha permitido al régimen de subvención adaptarse a diversas cuestiones coyunturales. No obstante, su adaptabilidad debe asociarse con las facilidades que tenía el sistema para modificarse. Hasta

2009 se votaba para cada acto eleccionario una ley *ad hoc* encargada de establecer el régimen a utilizar. En cada instancia los actores se veían obligados a negociar, lo que hacía que los costos de modificar el sistema fuesen desdeñables. En el caso del subsidio público, esto podría haber ayudado a su supervivencia al permitir una rápida, fácil y radical adaptación.

Es probable que, en la actualidad, donde las contribuciones tanto públicas como privadas están reguladas por un mismo marco establecido de forma definitiva, se vuelva más difícil modificar el sistema. Dada la importancia del financiamiento para la democracia y la legitimidad de los partidos, esto puede constituir un verdadero problema para el sistema de político. Es labor de futuras investigaciones evaluar, ante estos costos elevados de reforma, la adaptabilidad del sistema y su supervivencia ante actores con demandas cada vez más grandes.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, S., Piñeiro, R., Rossel, C. (2018). ¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay. *Colombia Internacional* (95), 55-77.
- Antía, F. (2001). La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos. *Instituto de Economía*, 4(1), 1-77.
- Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J. (2001). El cambio estructural a través de los sectores. La economía uruguaya 1900-1955. *Instituto de Economía*, 6(1), 1-48.
- Caetano, G., Chasquetti, D., Piñeiro, R. (2002). La relación entre dinero y política en Uruguay. Apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos. En G. Caetano (Ed.), *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. EBO-ICP-UPD/OEA.
- Caetano, G., Rilla, J. (2004). La era militar. En C. Apratto (Ed.), *El Uruguay de la dictadura 1973-1985* (79-110). Ediciones de la Banda Oriental.
- Casas, K. (2002). *Paying for democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay* (Tesis de doctorado). St. Antony's College.
- Casas, K., Zovatto, D. (2004). Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México. En S. Griner y D. Zovatto (Coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina* (187-234). OEA.
- Casas, K., Zovatto, D. (2010). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Nueva Sociedad* (225), 57-84.

- Chasqueti, D. (2011). Financiamiento político en Uruguay. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (497-524). OEA-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chasqueti, D., Piñeiro, R. (2004). El financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Un problema de calidad de la democracia. En G. Caetano (Coord.), *Los partidos políticos frente a los retos del siglo XXI* (151-175). Ediciones de la Banda Oriental.
- Coleman, S., García, S., Torres, S., Vázquez, S. (2010). *Una Aproximación Empírica a la Relación entre Inflación, Pobreza, Indigencia y Distribución del Ingreso en Uruguay 1990-2007*. Banco Central del Uruguay.
- Ferreira Rubio, D. (2004). Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En S. Griner y D. Zovatto (Coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina* (271-294). OEA.
- Finch, H. (2005). El batllismo, 1900-1930. En H. Finch (Ed.), *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000* (24-29). Ediciones de la Banda Oriental.
- Griner, S., Zovatto, D. (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA.
- Hall, P. A., Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. En *Gestión y Política Pública*, 6(1), 41-73.
- North, D. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- North, D., Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. En *The American Journal of Sociology*, 83(2), 734-749.
- Pierson, P., Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Piñeiro, R. (2014). Financiamiento de partidos y de campañas en Uruguay. En *Diálogo Político* (114-125). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Piñeiro, R., Rossel, C., Acuña, S. (2016). *Financiamiento de campañas electorales en Uruguay*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Rial, J. (2004a). *Análisis comparativo sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos en Uruguay*. Unidad para la promoción de la Democracia (OEA). IDEA Internacional.

- Rial, J. (2004b). Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación. En S. Griner y D. Zovatto (Coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina* (47-76). OEA.
- Schwendenwein, G. (2017). Financiamiento de los partidos políticos en Uruguay. Una evaluación Institucional. En Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, *9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*.
- Terán, M. V. (2008). *Financiamiento de los Partidos Políticos, el camino a la aprobación de una Ley de financiamiento de la política en Uruguay* (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2000). Time and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. *Studies in American Political Development*, 14, 101-108.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

*Disponibilidad de datos.* Los datos de este artículo no se encuentran disponibles.