

# Introducción

A inicios del siglo XXI, habiendo transcurrido veintiséis años desde el comienzo de la “tercera ola” de democratización en América Latina, los partidos políticos, en cuanto agentes fundamentales del engranaje político electoral, por su papel de intermediación y canalización de las demandas ciudadanas, por sus labores en el ejercicio permanente del gobierno y la oposición, así como por las crisis de confianza y credibilidad que arrastran desde años recientes, se hallan en el centro del debate actual sobre el funcionamiento y perfeccionamiento de la democracia.

En este marco, el tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales ha concentrado progresivamente, a escala global, la atención de políticos, autoridades electorales, representantes de la sociedad civil y estudiosos, bajo la premisa de que buena parte de las condiciones para la consolidación, estabilidad y funcionamiento de la democracia pasa por la equidad en el acceso y la asignación de recursos para los partidos políticos, y por la transparencia con que éstos los administren.

La obligación de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, así como hacerle frente a campañas electorales costosas, ha generado en los partidos la necesidad de recaudar grandes sumas de dinero, haciendo de este modo más vulnerable el sistema a prácticas como el financiamiento ilegal, el tráfico de influencias y, en algunos casos, la penetración del *narcofinanciamiento* en la vida política de nuestras democracias.

Si bien el financiamiento de la política no es una actividad corrupta per se, recurrentes escándalos de corrupción y de uso de dinero ilícito en América Latina han encendido una luz roja, que advierte sobre la imperiosa necesidad de regular y controlar eficazmente el tema del dinero en la política, a fin de restaurar, entre otros aspectos, la confianza en las instituciones.

En efecto, en América Latina, desde 1978 y hasta la fecha, se han producido importantes avances en materia de regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, y, aun así, no ha sido suficiente. Toma fuerza entonces el argumento que, junto a un dinámico y progresivo proceso de reformas legales, debe generarse también un cambio en la cultura política de la ciudadanía y de los líderes políticos. Es indispensable, por lo tanto, que además del consenso político necesario para la sanción de reformas legislativas, exista por parte de los dirigentes políticos un verdadero compromiso con el cumplimiento de las nuevas reglas del juego y que éste se refleje en la coherencia entre el discurso y la práctica política. En consecuencia, se hace cada vez más claro que, para la adecuada solución de la fórmula “dinero y política”, no basta con el impulso de un proceso regulador.

Advertimos entonces, que estamos en presencia no solo de un tema estratégico, sino de un fenómeno complejo, polémico, delicado, abierto e inconcluso, que es trascendental para la calidad y funcionamiento de la democracia, para el que no existen panaceas ni fórmulas mágicas y al que debe abordarse y perfeccionarse mediante aproximaciones sucesivas que tomen en cuenta la realidad y cultura de cada país.

### ***Un mandato claro y un compromiso institucional sólido***

Frente a esta realidad y a los desafíos crecientes para el fortalecimiento de las democracias en América Latina, la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Québec en abril del 2001, y la Carta Democrática Interamericana, firmada en Perú, en septiembre del mismo año, establecieron un claro mandato para la Organización de los Estados Americanos (OEA), a la que encarga trabajar en el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones esenciales de la gobernabilidad democrática. A partir de dicho mandato, la OEA constituyó el *Foro Interamericano sobre Partidos Políticos* (FIAPP) con el objetivo general de promover una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos y sistemas partidarios. Así, tanto a escala hemisférica, como en los ámbitos subregionales y nacionales, el FIAPP sirve como un mecanismo de encuentro que facilita la construcción de consensos sobre temas de reforma política entre representantes de los partidos, sectores sociales, académicos, autoridades electorales, medios de comunicación e instituciones de la cooperación internacional. Adicionalmente, con el propósito de intercambiar experiencias, el FIAPP organiza reuniones anuales, talleres de trabajo, y distintas actividades en el campo de la capacitación política, la asistencia técnica y la investigación aplicada.

Por su parte, International IDEA trabaja activamente en América Latina desde 1997 en aspectos que incluyen, entre otros, la reforma constitucional, política y electoral, los diálogos para el desarrollo democrático, la importancia de la política para el desarrollo, la participación de las mujeres en la política, el diseño de sistemas electorales, democracia y conflictos profundamente arraigados, y el fortalecimiento de los partidos políticos y los sistemas de partidos. Así, junto a organismos electorales, gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de

la sociedad civil y los partidos políticos mismos, International IDEA desarrolla activamente proyectos que procuran fomentar y fortalecer democracias estables, representativas e inclusivas. Recientemente, y en el ámbito específico del financiamiento político, International IDEA publicó su *Manual sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, el cual contiene un análisis comparado global sobre esta temática.

La convergencia de intereses, la coincidencia de agendas y proyectos en el área de partidos políticos de ambas instituciones, así como la experiencia derivada de las ventajas comparativas del trabajo de cada una de ellas en la región, motivó a la OEA y a International IDEA a suscribir, en noviembre del 2001, un acuerdo de cooperación con el objetivo de unir sus esfuerzos en la labor de promoción y fortalecimiento de la democracia en América Latina. A partir de ese momento, y en el marco del FIAPP –Foro en que International IDEA participa como miembro de su Consejo Consultivo– ambas instituciones han desarrollado conjuntamente una serie de iniciativas en distintas áreas temáticas, principalmente referidas a la gobernabilidad y al fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas.

En el marco de este acuerdo de cooperación institucional, se gestó el presente proyecto de investigación sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina, cuyos resultados presentamos en esta publicación. La investigación que origina esta obra constituye un esfuerzo sin precedentes en nuestro continente, realizado con el fin de analizar la situación y perspectivas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 34 países de las Américas. El presente estudio sobre América Latina forma parte de la trilogía que incluye, además de este, uno sobre Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) y otro sobre los países que forman parte de la Comunidad Caribeña (CARICOM).

### ***Objetivo y naturaleza de la investigación***

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar, analizar y divulgar, en un solo texto, las características principales, formales y reales, de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales de los 18 países estudiados<sup>1</sup>. Asimismo, se pretende, por un lado, encontrar coincidencias y diferencias que permitan comprender mejor este aspecto central del funcionamiento de las democracias en América Latina y, por otro, identificar las principales tendencias de reforma y sus posibles repercusiones para los sistemas de partidos y los regímenes democráticos de la región.

El proyecto examina el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina, desde tres perspectivas: a) el análisis regional comparado a partir de cinco líneas temáticas: sistema de financiamiento, acceso a los medios de comunicación, rendición de cuentas y divulgación, órganos de control y

<sup>1</sup> Esta obra incluye normas y prácticas del financiamiento de partidos y campañas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

régimen de sanciones, y perspectiva de género; b) el análisis comparado a nivel subregional (Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, subregión andina y cono sur); y c) 18 estudios de caso nacionales.

Lejos de prescribir fórmulas, modelos o recetas para el establecimiento, reforma o manejo de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales, este estudio presenta un mapeo de las opciones disponibles en el terreno de las reformas y sus posibles consecuencias, con el propósito de contribuir, con información y conocimientos, a motivar la reflexión y enriquecer el debate. Adicionalmente, el análisis formula una serie de recomendaciones no prescriptivas, que van dirigidas a los distintos actores involucrados en los procesos de reforma en materia del financiamiento político.

Por razones metodológicas y recursos limitados, esta obra no tiene como propósito llevar a cabo un análisis global y exhaustivo del “financiamiento de la política” en su concepción más amplia. Su objeto de estudio, más modesto y limitado, lo constituye los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales, entendiendo por ello *la política de ingresos y egresos de los partidos para sufragar sus actividades ordinarias y electorales*<sup>2</sup>. En este sentido, el proyecto pone énfasis en el estudio de las elecciones nacionales (particularmente las presidenciales), no incluyendo el análisis de los comicios regionales y locales, ni de otras dimensiones importantes pero propias de un concepto de financiamiento político *lato sensu*.

Consecuentemente el presente trabajo no pretende agotar el tema; por el contrario, debe ser visto como una nueva contribución que se inscribe dentro de la línea de investigaciones de carácter comparado, que se han venido desarrollando en Iberoamérica desde inicios de la década de 1990.

## **Estructura de la obra y público meta**

### *Estructura de la obra*

A la luz de los objetivos planteados, este texto se ha diseñado en su lenguaje y estructura, para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No es un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas. Como ya se señaló, la obra está organizada en tres partes. La primera contiene cinco análisis temáticos; la segunda, tres estudios subregionales, y la tercera comprende una lectura regional comparada. Adicionalmente, la publicación se complementa con cuatro apéndices.

La primera parte, que comprende las contribuciones temáticas, se inicia con el estudio de Humberto de la Calle sobre las principales características de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas vigentes en América Latina. Tras señalar la relevancia de la relación dinero-política y los desafíos que ella presenta a los sistemas democráticos, el autor ofrece un mapeo comparado de las particularidades

<sup>2</sup> A lo largo de esta obra, los términos “financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”; “financiamiento político”; “financiamiento de la política”; “financiación de la política”; “financiamiento de partidos”; “financiamiento de campañas” y “financiamiento electoral”, serán usados en forma indistinta, si bien desde un punto de vista estricto existen diferencias conceptuales entre ellos.

del financiamiento público, privado y mixto en la región, y analiza los impactos de cada uno de ellos sobre el funcionamiento del sistema político.

El segundo estudio, elaborado por Juan Rial, desarrolla el tema del acceso de los partidos a los medios de comunicación. El autor analiza el papel de los medios y su responsabilidad social, la equidad en el acceso a ellos, la inversión en publicidad y la intervención del Estado en este ámbito, particularmente en lo que refiere a la regulación de espacios gratuitos. Rial dedica también un espacio al tratamiento del tema de las encuestas electorales, su regulación y sus efectos sobre el votante.

Las reglas y prácticas en materia de rendición de cuentas y divulgación son tratadas por Delia Ferreira Rubio. Estos instrumentos son, a juicio de la autora, algunos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos y los candidatos. Ferreira analiza las prácticas actuales en la materia, la relevancia de un esquema transparente de rendición y divulgación de cuentas, y sus efectos positivos sobre la credibilidad de las instituciones políticas. Aborda, asimismo, la necesaria relación que debe haber entre el sistema de rendición de cuentas y las instituciones de control y supervisión.

El cuarto estudio temático se refiere a los órganos de control y el nivel de cumplimiento de la legislación existente. En su análisis, Félix Ulloa aborda los marcos regulatorios, los órganos de supervisión y el régimen de sanciones, advirtiendo que sin un sistema efectivo de control no existen los incentivos para el cumplimiento de las leyes. El autor analiza asimismo, las fortalezas y debilidades de estos sistemas, las principales tendencias de reforma en la materia y el papel de la sociedad civil en este ámbito.

Finalmente, Ana Isabel García evalúa la relación de los sistemas de financiación política con las prácticas de discriminación positiva que se han adoptado en los últimos años en nuestra región, particularmente en lo que se refiere a la participación política de las mujeres. La autora ofrece, en su análisis, una respuesta preliminar a la pregunta sobre si el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales representa o no un obstáculo para la participación política de la mujer en América Latina.

La segunda parte de la obra contiene tres análisis subregionales, guiados por el interés de determinar si existen o no normas y prácticas de financiamiento similares que pudieran explicarse en virtud de condiciones culturales o políticas propias de una determinada subregión. Para tales efectos se dividió el estudio en tres ámbitos: el cono sur, la región andina y una tercera subregión que incluye a Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México. Cabe señalar que el criterio que privó para la inclusión de México en esta última subregión fue su cercanía cultural y geográfica respecto a Centroamérica.

En la tercera parte de la obra, los editores presentamos una lectura regional comparada que contiene los principales hallazgos y tendencias vigentes en materia de financiamiento político, sus eventuales consecuencias para los partidos y sistema partidario y un menú de posibles opciones en materia de reforma.

Partiendo de la premisa de que todo sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales debe responder y ajustarse a las particularidades propias de cada país, los editores proponemos avanzar hacia un enfoque holístico que combine, por un lado, marcos legales efectivos y, por el otro, un

fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la eficacia del régimen de sanciones; todo ello acompañado por la actitud vigilante y participativa de la ciudadanía, en busca de alcanzar una mayor equidad en la contienda político-electoral y contribuir a la transparencia de las finanzas políticas.

Finalmente, se presentan cuatro apéndices como complemento de los análisis que conforman esta obra. El primero, consta de 14 tablas que resumen las principales características de los sistemas de financiamiento existentes en América Latina. En el segundo, se ofrece al lector una compilación de la bibliografía sobre el financiamiento político referida exclusivamente a Latinoamérica. El tercero, contiene las reseñas curriculares de los editores, autores e investigadores que participaron en el proyecto. Por último, se incluyen en el cuarto apéndice (CD-ROM) los estudios de caso nacionales y las legislaciones de los 18 países estudiados (actualizadas al 31 de diciembre del 2003), que regulan el tema del financiamiento de partidos y campañas electorales y que sirvieron de base a los expertos temáticos y subregionales para la elaboración de sus respectivos análisis. El CD-ROM también contiene, en inglés, 14 estudios de caso nacionales del Caribe y los dos de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos).

### *Público meta*

Uno de los principales retos de la investigación fue identificar la audiencia a la cual se dirige esta obra. Sus principales destinatarios, si bien no los únicos, son los operadores de la política, principalmente (i) los miembros de los partidos políticos responsables de la toma de decisiones en aspectos relacionados con el financiamiento y el manejo de las campañas electorales y, (ii) los políticos, expertos en leyes, formuladores de políticas y legisladores involucrados en el desarrollo de la legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

Esta obra se dirige, asimismo, a (i) funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral, incluyendo el financiamiento de las campañas para los partidos políticos; (ii) institutos políticos, fundaciones, internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el papel, funciones y financiación de los partidos y sus implicaciones para el proceso de consolidación democrática y, (iii) organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y desarrollan labores en torno al financiamiento de los partidos políticos.

### ***Notas metodológicas***

En el mes de junio del 2002, un equipo de coordinación integrado por representantes de la OEA e International IDEA, tomó la decisión de emprender este proyecto de investigación sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 34 países de las Américas.

En este sentido, se llevó a cabo un primer taller de trabajo en Costa Rica, en octubre del 2002, con el fin de avanzar en el diseño de la investigación y para determinar su enfoque, contenidos y metodología. En él participaron políticos, académicos

cos, funcionarios electorales, representantes de la sociedad civil, así como de organismos internacionales que trabajan en el tema de los partidos políticos. Se buscó una participación interdisciplinaria con el propósito de analizar el tema del financiamiento político desde distintas perspectivas, para dotar de mayor riqueza al proyecto.

En esa oportunidad se adoptaron varias decisiones de suma importancia. La primera, que el estudio debía servir a cuatro propósitos fundamentales: a) presentar un análisis comparado de las regulaciones existentes en materia de financiamiento político; b) analizar las prácticas vigentes en este ámbito; c) identificar las principales tendencias de reforma y sus posibles repercusiones; y d) formular una serie de recomendaciones no prescriptivas dirigidas a motivar la reflexión y a enriquecer el debate y los procesos de reforma en la materia.

La segunda, la necesidad de dividir el proyecto en tres ámbitos geográficos: América Latina, Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) y los países del CARICOM. La tercera, que el estudio debía tener cinco énfasis temáticos. Debido a su importancia y peso relativo en el ámbito del financiamiento político, los temas seleccionados fueron: i) sistemas de financiamiento; ii) acceso a los medios de comunicación; iii) rendición de cuentas y divulgación; iv) órganos de control y regímenes de sanciones y; v) financiamiento de la política desde una perspectiva de género. La cuarta y última decisión, referida específicamente al componente latinoamericano, fue recurrir, para cada uno de los 18 países de la región, a un investigador local que elaborase un estudio sobre las regulaciones y prácticas del financiamiento político en su respectivo país. Asimismo, se determinó la conveniencia de elaborar una guía de investigación para asegurar la uniformidad en el proceso de recolección, sistematización y análisis de los datos a nivel nacional; información que serviría de base para elaborar los cinco capítulos temáticos.

### *El estudio latinoamericano*

El primer paso, dentro del componente latinoamericano del proyecto, fue la selección y contratación de los 18 investigadores nacionales, quienes elaboraron su trabajo siguiendo las pautas fijadas en las guías de investigación diseñadas para ese propósito. El segundo paso lo constituyó la selección y contratación de los cinco especialistas temáticos, quienes realizaron sus investigaciones comparadas utilizando la información producida por los investigadores nacionales, y con base en los términos de referencia definidos previamente.

Los acuerdos alcanzados en el taller de Costa Rica, particularmente lo relativo a la pertinencia del proyecto, al enfoque geográfico, a su metodología, así como una versión preliminar de los principales componentes temáticos fueron sometidos al análisis, comentarios y validación de una audiencia de más de 300 líderes políticos en el marco de la Segunda Reunión del FIAPP, Vancouver, Canadá, en noviembre del 2002.

Con la valiosa retroalimentación obtenida en Vancouver, y la información recibida de los investigadores nacionales, los expertos temáticos produjeron nuevas versiones de sus trabajos que fueron analizadas y comentadas en dos eventos importantes. Uno, la Conferencia sobre el *Financiamiento de la Democracia: Partidos Políticos, Campañas y Elecciones*, organizada por el Centro Carter y la OEA en

el marco del FIAPP, celebrada en Atlanta en marzo del 2003 y; dos, en el taller organizado por la OEA e International IDEA (Costa Rica, agosto del 2003), en el cual participaron los autores temáticos junto a otros especialistas internacionales en la materia.

Ambas reuniones fueron importantes para verificar la información, refinar la calidad de las investigaciones temáticas, ajustar la metodología y validar la importancia y actualidad del proyecto. Asimismo, durante el taller de Costa Rica (2003), y referido específicamente al componente latinoamericano, se acordó enriquecer la investigación con tres estudios subregionales: uno para Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México; otro para la región andina, y un tercero para el cono sur. Se procedió entonces a seleccionar y contratar a los expertos que tendrían a su cargo la elaboración de dichos estudios subregionales, a quienes se les proporcionó unos términos de referencia con el objetivo de facilitar el análisis comparado de sus trabajos.

Finalmente, la totalidad de la información nacional, así como las sucesivas versiones de los trabajos temáticos y subregionales, fue sometida a un intenso proceso de verificación y validación, en el cual participaron calificados dirigentes políticos, académicos, funcionarios de organismos electorales y miembros de organizaciones no gubernamentales de los 18 países de América Latina. Asimismo, los estudios temáticos y subregionales fueron analizados y comentados, una vez más, en el marco del III Foro del FIAPP (Colombia, Cartagena de Indias, noviembre del 2003). En el caso particular del estudio temático sobre financiación y perspectiva de género, el mismo fue a su vez, analizado y comentado durante el taller que organizaron la OEA e International IDEA sobre esta cuestión en Washington DC, en diciembre del 2003.

### ***Limitaciones enfrentadas***

Esta obra es el resultado de dos años de trabajo. La labor de identificar, obtener, analizar, validar y editar la información fue compleja y ardua. Reconocemos, sin embargo, que existen numerosas limitaciones metodológicas y prácticas a la hora de llevar a cabo un proyecto de esta naturaleza, si se tiene en cuenta que este ámbito de estudio, particularmente en América Latina, se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo. Como bien señala Nassmacher, quedan todavía muchos vacíos en cuanto a nuestro conocimiento de las variables que influyen en el financiamiento –dinero proveniente de fuentes internacionales, de fundaciones políticas, de particulares acaudalados, fondos secretos e influencia de los grupos de presión, al igual que la utilización de recursos del Estado en actividades proselitistas<sup>3</sup>- así como, en la información disponible -en particular cuantitativa- sobre las contribuciones privadas y los gastos de los partidos políticos.

En efecto, una de las mayores dificultades que el proyecto enfrentó fue acceder a datos completos, exactos y confiables en materia de aportes privados, contribuciones en especie y gastos de los partidos. Estas limitaciones obedecen a varias

<sup>3</sup> Nassmacher, Karl-Heinz (1993), p. 237.



razones: por un lado, a la falta de voluntad en muchos casos, de las dirigencias partidarias en suministrar información y por el otro, a la inexistencia de fuentes oficiales de datos precisos y confiables en esta materia. Un tercer factor son los bajos niveles de rendición de cuentas, divulgación y transparencia que caracterizan actualmente a la cultura política de la región. Por todas estas razones, la pregunta ¿cuánto se gasta y quién financia la política partidaria y electoral en los países de América Latina?, continúa lamentablemente sin tener una respuesta cierta.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, la recopilación, sistematización y análisis de la información recogida por este proyecto, es uno de los esfuerzos más serios realizados a la fecha en esta materia en Latinoamérica, ofreciéndole al lector un panorama de los sistemas de financiamiento político vigentes, su funcionamiento y consecuencias. Del mismo modo, el material contenido en esta obra constituye un valioso acervo de información, a partir del cual esperamos que se lleven a cabo nuevos procesos de reforma, así como proyectos de investigación que mejoren los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

En suma, esta obra está concebida como un punto de partida, como un proyecto en curso, que deberá ampliarse y actualizarse en el futuro. Por ello agradecemos desde ahora las aclaraciones, adiciones y correcciones de quienes deseen contribuir con nuestras instituciones en general y con este proyecto en particular. Las siguientes direcciones electrónicas han sido establecidas para este propósito: [fiapp@oas.org](mailto:fiapp@oas.org) y [financiamientopal@idea.int](mailto:financiamientopal@idea.int)

Conscientes de lo mucho que aún queda por conocer y avanzar, esperamos que este estudio estimule el debate, la reflexión y un proceso de reformas dirigidas a fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y apuntalada por un manejo transparente de los recursos, que a la vez que fortalezca a los partidos políticos, contribuya a la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región.

STEVEN GRINER  
*Especialista Principal  
Organización de los  
Estados Americanos*

DANIEL ZOVATTO  
*Director Regional para  
América Latina  
International IDEA*