

## INTRODUCCIÓN

Hasta hace poco más de 30 años, sólo tres países latinoamericanos gozaban de regímenes democráticos con procesos electorales competitivos: Colombia, Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, esta situación empieza a cambiar a partir de 1978 con el proceso de transformación política que Huntington (1993) denominó *Tercera ola democratizadora*, que cubrió a los países del Este europeo y fundamentalmente a América Latina. De esta forma se inició, en la región, un importante cambio en las reglas del juego político que garantizó, en sus mínimos, la celebración de procesos electorales competitivos para la elección de las autoridades de gobierno.

Este principio de competitividad electoral se vio seguido por otro muy importante para la democracia: la pluralidad o apertura del sistema a más actores políticos. Así, con la tercera ola democratizadora, América Latina empezó a celebrar elecciones populares para elegir a sus gobernantes como nunca antes en su historia, y a garantizar un mayor acceso de grupos organizados (partidos políticos en la mayoría de los casos) en la competencia electoral.

Ello a su vez implicó un proceso de creación o reaparición de las instituciones democráticas que con anterioridad no existían en muchos países. La construcción de dicha institucionalidad democrática planteó retos importantes sobre todo en los países que sufrieron de fuertes conflictos armados durante la década de los ochenta y parte de los noventa del siglo pasado. Éstas fueron sociedades con una alta polarización social y económica que vieron un respiro con las negociaciones de paz y la celebración de elecciones democráticas. Con ello se inició la primera fase hacia la consecución de un Estado de derecho democrático. No obstante, una segunda fase y tal vez la más extensa y compleja, ha sido precisamente la construcción de la institucionalidad que legitime y garantice la sostenibilidad en el tiempo de las reglas democráticas como el único juego posible en la vida política de la región. Es por ello que, con la transición hacia la democracia, la mayoría de países inició un proceso de reforma política y electoral que no ha cesado en intensidad hasta el día de hoy.

Entre los muchos cambios de las últimas tres décadas, con la celebración de elecciones de manera sistemática se produjo también un aumento del número efectivo de partidos políticos (Payne *et al.*, 2006: 159). En este sentido, el número efectivo de partidos políticos creció de manera

sostenida específicamente entre 1982 y 1990, coincidiendo con el periodo en el que la mayoría de países latinoamericanos experimentaron sus procesos de transición hacia la democracia (Mainwaring *et al.*, 2001). Este aumento en la cantidad de partidos puso en la agenda de discusión temas que con anterioridad pasaron desapercibidos en las mesas de debate político de la región; entre ellos, el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

La situación hoy es evidente: una mayor cantidad de partidos políticos están participando en contiendas electorales que además se han tornado en procesos más competitivos y especializados. La formación de cuadros partidistas y los gastos en campaña electoral han incrementado los costos a que los partidos deben hacer frente para lograr competir en la conquista del voto. A ello se suma que la publicidad electoral es ahora predominantemente mediática, y no cara a cara como solía ser hace algún tiempo, acrecentando aún más los gastos en el rubro de publicidad electoral. Esta realidad pone sobre la mesa de discusión el tema del financiamiento de los partidos políticos y la compleja relación que subyace entre dinero y democracia.

La problemática del tema gira entonces alrededor de una interrogante central: ¿cómo evitar el dinero proveniente de fuentes espurias en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, y a la vez, cómo garantizar una adecuada distribución de recursos entre partidos políticos?

Darle respuesta a esta pregunta central es parte de lo que se intenta abordar con esta obra, a través de un proyecto de investigación producto del trabajo conjunto entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Ambas organizaciones han trabajado el tema de manera sistemática por muchos años. De hecho, en 2004 unieron esfuerzos y realizaron un primer ejercicio de análisis sobre el tema de la financiación de las campañas electorales en América Latina con el libro titulado *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Dos conclusiones generales de este estudio muestran las características del tema que nos convoca: *a*) el financiamiento de los partidos políticos es un tema complejo, irresuelto y controversial, y *b*) la región ha experimentado avances importantes sobre el tema, aunque con diferencias importantes entre países (Griner, S. y Zovatto, D., 2004).

Por otro lado, cabe destacar que no existe en América Latina una obra de carácter comparado sobre los aspectos principales del financiamiento de

los partidos políticos y las campañas electorales, que además incluya un análisis caso por caso de los 18 países de la región. Mucho se ha escrito de manera comparada, o sobre algunos de los componentes del financiamiento político, como el acceso de los partidos a los medios de comunicación, o bien las regulaciones sobre el financiamiento privado. Tales estudios, si bien importantes, al no incluir en un mismo abordaje metodológico el análisis comparado regional y la especificidad de cada país, no permiten tener una comprensión holística de un asunto tan complejo como lo es la financiación de la política.

Fue precisamente la carencia de un estudio con esta doble perspectiva de análisis lo que motivó a IDEA Internacional y a la OEA, a actualizar y complementar el trabajo realizado para 2004, y emprender la tarea de investigación que se plasma en estas páginas. De esta forma, a lo largo de la investigación se explora la experiencia resultante de las reformas emprendidas durante los últimos 30 años en cada uno de los países latinoamericanos y en la región en su conjunto. Los objetivos y contenidos de la obra se detallan a continuación.

### *Objetivo y naturaleza de la obra*

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar y analizar las características principales de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina. Se busca, asimismo, identificar las principales tendencias de reforma, los temas abordados en el proceso reformador y los que aún se encuentran pendientes de regulación y que se debaten en cada país.

La investigación presenta un examen de cada uno de los aspectos que regulan el sistema de financiamiento político de acuerdo con la legislación nacional. En este sentido, cabe advertir que cada país, de acuerdo con su tradición, idiosincrasia, costumbres y prácticas, ha inducido la legislación requerida para regular en función de sus necesidades y de su desarrollo político. Es posible, sin embargo, que la experiencia comparada sirva de guía para que otros países avancen en la regulación de este tema, tratando de adaptar a sus realidades las experiencias jurídicas y efectos prácticos que en otras naciones han rendido beneficios.

Igualmente, debemos señalar que al estudiar asuntos relacionados con la regulación de los sistemas de financiamiento político, siempre surgen nuevos escenarios y procesos por documentar, pues es un tema sobre el que existe una constante revisión de las prácticas políticas y de la legis-

lación. En algunos casos incluso durante el proceso de elaboración de este estudio hemos tenido que incluir reformas que se han presentado en el límite del periodo de la investigación. Y tenemos la certeza de que en el momento de salida de este libro habrán nuevos procesos de reforma en trámite. Queda claro entonces, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y la reflexión sobre los progresos registrados a la fecha en América Latina.

### *Estructura, metodología y contenido del estudio*

A la luz de los objetivos planteados, esta obra ha sido diseñada en su lenguaje y estructura para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No se trata de un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas realizadas por especialistas en la materia y en un cuidadoso examen de la legislación y prácticas vigentes.

La obra se compone de tres partes: *a)* la primera comprende una lectura regional comparada sobre los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina; *b)* la segunda presenta 18 análisis nacionales sobre esta materia, y *c)* la tercera contiene los apéndices.

Los 18 análisis nacionales fueron realizados y escritos por un experto de cada país de la región. Cada uno de ellos estructuró su estudio de acuerdo con una guía que le fue suministrada por el equipo coordinador de la investigación, que tomó como base los aspectos abordados en el estudio realizado por la OEA e IDEA Internacional en 2004. Dicha guía fue actualizada y previamente validada a fin de que abarcara los principales temas sobre la financiación de la política en la región. No debe olvidarse que una de las características principales de este tema es la amplia divergencia en la regulación y los sistemas de financiamiento entre países. De ahí la importancia de generar un proceso de consulta y validación adecuado el estudio a las múltiples aristas del tema que nos ocupa.

Posteriormente, a partir de la información presentada en cada uno de los estudios nacionales se estructuró un análisis comparado con las principales características y tendencias en el ámbito regional. Esta lectura comparada sistematiza, en el plano latinoamericano, los diversos temas contemplados en la guía de investigación, mostrando los avances y retrocesos y, sobre todo, las diferencias que aún existen entre países.

Por último, y con el propósito de complementar el análisis presentado en los estudios nacionales y en el balance regional, en la tercera sección

se incluyen las tablas comparativas sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina, bibliografía, notas curriculares y un CD Rom con los casos nacionales, las fichas de información nacional, la legislación relativa al financiamiento político de cada uno de los países y el documento titulado “La democracia y el dinero” de Alfredo Joignant.

### *Público meta*

Los principales destinatarios de la obra, si bien no los únicos, son: *a)* los políticos o tomadores de decisiones de alto nivel jerárquico en la vida política de los países de la región, y *b)* los legisladores involucrados en la evaluación y constante revisión de los sistemas de financiamiento político.

Esta obra se dirige también a: *a)* miembros de la sociedad civil interesados en participar en los diversos procesos de control y discusión sobre el tema a lo interno de sus países; *b)* funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral; *c)* institutos políticos, fundaciones, internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el financiamiento político y los partidos políticos; *d)* organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y ejecutan labores en torno a los temas aquí desarrollados, y *e)* expertos y académicos interesados en la temática del fortalecimiento de los partidos políticos y el desarrollo de la democracia.

### *Contenido temático del estudio*

La investigación se concentra en el análisis de cuatro grandes temas: 1) naturaleza de los regímenes de financiamiento político; 2) acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; 3) rendición de cuentas y divulgación de la información, y 4) órganos de control y régimen de sanciones. Cada uno de estos temas es desagregado en otros más específicos que permiten desarrollar un análisis exhaustivo, considerando las múltiples características de los sistemas de financiamiento político de la región. Tales temas son abordados tanto por los estudios nacionales como por el balance regional comparado.

Cabe destacar, que en los estudios nacionales los contenidos de la investigación están desarrollados a través de cuatro secciones. La primera de ellas hace un recuento sobre las características formales y el marco jurídico específico que da forma y regula los sistemas de financiamiento político en cada uno de los países.

La segunda parte está centrada en las nuevas tendencias de la regulación. Los cambios significativos que ha experimentado la región en el tema del financiamiento político durante los últimos años, demanda un análisis detallado de las características de tales cambios. Por ello esta sección busca explicar las principales tendencias de reforma en cada uno de los países a partir de 1978, año del inicio de la transición hacia la democracia.

La tercera sección del análisis se centra en los aspectos monetarios del financiamiento político. Es decir, se busca cuantificar el costo de las campañas políticas incluyéndose los diferentes rubros y gastos que, de acuerdo con la regulación, cada país ofrece a los partidos políticos. Con ello se puede determinar el peso relativo del financiamiento político y el desarrollo e importancia que el tema ha tenido a partir de los montos que se asignan para tal fin.

La cuarta y última sección aborda, a manera de conclusión, las principales experiencias y lecciones que cada país ha podido extraer de las prácticas políticas y las reformas efectuadas. Asimismo, y como este es un tema de constante revisión, los estudios nacionales terminan con una explicación sobre el debate actual con respecto al financiamiento político. En algunos casos se siguen discutiendo reformas importantes a los sistemas de financiamiento, y nos interesa poder retratar el estado de esas discusiones. Situación que además nos permite proyectar hacia dónde se podrían mover las reformas sobre el tema en los próximos años.

### *Limitaciones enfrentadas*

La producción de una obra con el alcance temporal y geográfico como el que se presenta en estas páginas, implica necesariamente enfrentar numerosas limitaciones metodológicas y prácticas en el proceso de investigación. Especialmente considerando que es un tema complejo y además en constante revisión y cambio en la mayoría de los países de la región.

Uno de los principales problemas ha sido lograr una fecha límite para el periodo de análisis. Sólo por dar un ejemplo, mientras se procedía con la revisión de los documentos por país, en Costa Rica se tramitaba la

aprobación de un nuevo Código Electoral que modificó significativamente el sistema de financiamiento de los partidos políticos. En otros países también se dieron reformas importantes para el análisis que aquí se presenta. Estas situaciones motivaron que se estableciera diciembre de 2009 como fecha de cierre del análisis, siendo la última reforma incorporada la que se dio en Argentina en diciembre de ese año. También es importante indicar, que al cierre de la presente publicación, está pendiente en Colombia que pase el examen de constitucionalidad la ley estatutaria que reglamenta el AL No.1 de 2009. Esta ley estatutaria fue aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2010, y pasó a examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, como requisito previo a la sanción presidencial y a su entrada en vigencia.

Cabe advertir, también, que en algunos países latinoamericanos aún se presentan imprecisiones y vacíos legales en varias de las áreas estudiadas, o bien el acceso a la información se torna particularmente difícil. Asimismo, la poca claridad de la legislación o bien las diferencias con respecto a la especificidad con la que se regula el tema del financiamiento político, varía considerablemente entre países, situación que también dificulta el análisis comparado en algunas secciones.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, la obra es producto de un serio esfuerzo por ofrecer al lector, desde una perspectiva comparada, las principales características y retos pendientes de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina durante las últimas tres décadas.

Es nuestra aspiración que el presente estudio aliente el debate, la reflexión y el intercambio de experiencias sobre estos temas, y que se convierta en un instrumento importante en la interminable tarea por fortalecer los partidos políticos y la democracia en América Latina.

Pablo GUTIÉRREZ

Director del Departamento para la Cooperación  
y Observación Electoral

*Organización de los Estados Americanos*

*OEA*

Daniel ZOVATTO

Director Regional para América Latina y el Caribe

*IDEA Internacional*