

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Accinti Martínez, Ailin

Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja - Facultad de Derecho - UBA

ailin.accinti@gmail.com

Eje 10: Democracia y Representación

Regulación Electoral y de Partidos Políticos en las Nuevas Izquierdas de América Latina

Resumen

Este trabajo analiza el modo en que los así llamados gobiernos de la nueva izquierda o populismos radicales de América Latina han contribuido a la apertura de sus respectivos sistemas políticos a través de la regulación jurídica de partidos políticos. En particular, se busca identificar si y en qué medida los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador han tendido a promover reformas de la regulación de partidos que favorezcan la incorporación de nuevos actores o si, por el contrario, han adoptado reformas orientadas a generar sistemas más cerrados. Este proyecto apunta a contribuir a una evaluación informada de estos procesos y a la vez a profundizar nuestro conocimiento sobre la regulación de partidos en América Latina a partir de la observación de cómo estos gobiernos han regulado aspectos claves de la competencia electoral.

Abstract

This paper analyzes the way in which the so called new left governments or radical populisms in Latin America have contributed to the opening of it's political systems through political party regulation. In particular, this paper identify if and in what degree the governments of Chávez in Venezuela, Morales in Bolivia and Correa in Ecuador have promoted party regulation reforms that favor the emergence of new actors or if, on the contrary, they have adopted closed system oriented reforms. This project's aim is to contribute to an informed evaluation of these processes. And at the same time, to deepen our knowledge about party regulation in Latin America by observing how these governments have regulated key aspects of electoral competition.

Introducción

El presente proyecto supone vincular dos campos de estudio hasta ahora escasamente conectados: el de los gobiernos de la nueva izquierda o populistas radicales latinoamericanos por un lado y el de la regulación electoral y de partidos políticos por el otro. El objetivo del plan de trabajo consiste en identificar el modo en que los diferentes gobiernos de la así llamada nueva izquierda latinoamericana, o populismos radicales latinoamericanos, han regulado el acceso y las condiciones de la competencia electoral en relación con nuevos actores políticos y, a partir de ello, determinar si puede establecerse una relación entre este tipo de gobiernos y la regulación electoral y de partidos políticos.

Se trata de verificar si y en qué medida estos gobiernos han realizado reformas de la legislación electoral y de partidos políticos que favorecen u obstaculizan la formación y presentación de nuevas fuerzas políticas en condiciones de equidad. La hipótesis que orienta el trabajo es que estos gobiernos comparten un patrón común en el tipo de reformas instrumentadas con relación al acceso de nuevos actores al sistema político en condiciones de equidad. Más en particular, la hipótesis es que la retórica aperturista e incluyente de estos gobiernos no ha dado lugar a reformas legales que favorezcan la incorporación de nuevos actores políticos garantizando a la vez condiciones de equidad en la competencia electoral.

El ascenso de la izquierda latinoamericana y las posiciones encontradas con respecto a sus atributos hicieron que proliferaran trabajos en el campo académico que analizan el desempeño de estos gobiernos en distintos aspectos sociales y económicos pero no se ha ahondado en un aspecto sensible como es la regulación electoral y partidaria. En todo América Latina se extiende la tendencia hacia la regulación partidaria. Sin embargo, esta puede conducir a sistemas políticos más o menos abiertos. La pregunta que atraviesa este trabajo es: ¿En qué medida la variable político-ideológica influye hacia la apertura o cierre del sistema democrático?

Relevancia

Desde la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1998 y más aún con los triunfos electorales de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador durante la década de 2000, proliferaron los estudios destinados a analizar el fenómeno de la nueva

izquierda o populismo radical latinoamericano. Se han desarrollado algunos estudios que han intentado establecer indicadores para medir la performance de estos gobiernos en diferentes aspectos. Estos estudios han analizado muy diversos aspectos de estas experiencias. Quienes han pretendido evaluar su desempeño se han centrado sobre todo en los resultados sociales de sus políticas y en su relación con las instituciones republicanas y el pluralismo político.

No obstante, no se han desarrollado hasta el momento estudios sistemáticos enfocados en el modo en el que estos gobiernos han modificado las reglas de la competencia electoral que refieren a la posibilidad de que nuevos actores se incorporen al sistema político en condiciones de equidad. Además, estos estudios no han visualizado a los gobiernos de la nueva izquierda o populistas radicales como una variable a considerar a la hora de pensar en las reformas.

Se trata de un estudio que adopta el método comparado de la ciencia política a los fines de encontrar regularidades y diferencias que permitan explicar un fenómeno político, como lo es el de la regulación del acceso a la arena electoral de nuevos actores. En un sentido más general el enfoque se inscribe dentro del amplio marco del neo-institucionalismo de la ciencia política, el cual propone observar a las instituciones (formales e informales) como herramienta central para explicar el comportamiento de los actores políticos y el resultado de sus acciones.

Para alcanzar los objetivos propuestos (observar el modo en que un conjunto de países han regulado las condiciones del acceso a la arena electoral) se propone analizar si y de qué modo cada uno de los casos a observar modificó diversos aspectos de la regulación electoral y de partidos políticos. Los casos a observar son: Venezuela (1998-2011); Bolivia (2006-2011); Ecuador (2007-2011). Estos tres casos conforman un subgrupo dentro de los mencionados gobiernos de la nueva izquierda denominado “*izquierda contestataria*” (Kurt Weyland 2010) y tienen en común la “...*impugnación del conjunto de los partidos que gobernaron hasta entonces su país, así como el modelo económico que aplicaron*”¹. Sus autodenominadas revoluciones buscan refundar el sistema político imperante volcándose

¹ Rouquié, Alain (2010), *A la sombra de las dictaduras*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica p201

hacia prácticas refrendarias y de consulta directa para legitimarse. Por este motivo son definidos por Alain Rouquié como "*antipolíticos y refundadores*"².

Los indicadores a observar en cada caso refieren a la regulación sobre elementos con efectos decisivos en el surgimiento de nuevos actores políticos así como en la misma contienda electoral. Estos son:

- Regulación sobre los requisitos para presentar candidaturas para cargos públicos electivos (requisitos de inscripción, causales de disolución, etc.).
- Regulación sobre financiamiento público para los partidos políticos y otras organizaciones que puedan presentar candidaturas.
- Regulación sobre el acceso a los medios de comunicación.

Para ello se analizará en primer lugar las fuentes legales de los respectivos países en cada uno de los períodos a observar, identificando la presencia de reformas sancionadas e implementadas durante los períodos analizados. Ello se complementará con el análisis de la literatura existente sobre la regulación electoral y de partidos referida a cada uno de los casos estudiados.

A su vez, lo ocurrido en estos países será comparado con las tendencias más generales visibles en la región latinoamericana (a través de la revisión de la bibliografía específica), a efectos de determinar si y en qué medida se trata de reformas que caracterizan a los casos observados o si, por el contrario, refieren a tendencias más generales.

Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina

Dado que uno de los aspectos centrales de este trabajo es la regulación jurídica de los partidos políticos resulta conveniente rescatar la definición que enuncia Zovatto: "*...determina los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización.*"³. Tras años de gobiernos autoritarios e inestabilidad democrática, a fines de

² Rouquié, Alain *Op Cit* p227

³ Zovatto, Daniel (Coord.), (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF: UNAM. P 161

los años setenta y comienzo de la década del ochenta comienza un período de transición y estabilidad democrática en América Latina. En toda la región tiene lugar una etapa de revalorización de la democracia, régimen entronizado como única forma de gobierno deseable, y un renovado rol de los partidos políticos como actores claves de este proceso dado que *"...para que haya representación democrática se precisa que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, y estas organizaciones deben someterse a la decisión ciudadana al competir con otros grupos que también se han organizado y postulado candidaturas."*⁴.

Es por esto que este período se ve acompañado de una serie de reformas a la legislación que regula los partidos políticos que tienden, al menos formalmente, a asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para garantizar la pluralidad política y la competencia partidaria real. Estas reformas giraron en torno a los requisitos formales para obtener y/o mantener el status partidario, la regulación del financiamiento (tanto privado como público) y el acceso a los medios masivos de comunicación. Las concepciones de los partidos políticos en sí, su definición y las funciones que se les atribuyen, cambian cuantitativa y cualitativamente a lo largo de este período (Zovatto 2006).

Con este impulso de regulación partidaria, causada por la ola de democratización, en todo Latinoamérica los partidos políticos (su funcionamiento, prerrogativas, disolución, etc.) han sido reglamentados, ya sea a través de la sanción de un código electoral o mediante una ley de partidos políticos. En algunos países incluso se les otorgó rango constitucional y una multiplicidad de funciones que exceden la competencia electoral y se les asignan funciones de capacitación, investigación y formación de política pública (Zovatto 2006).

En paralelo a estos procesos, durante las últimas décadas se ha dado un progresivo y sustancial aumento del costo de las campañas electorales. Este aumento puede ser atribuido a múltiples factores, entre ellos: la complejización y profesionalización de las campañas, la disminución de los aportes de afiliados y la necesidad de acceder a medios masivos de comunicación para alcanzar a la mayoría de la sociedad (Zovatto 2006). Es por esto que la

⁴ Bareiro, Line y Soto, Lilian. "Los partidos políticos: condiciones de inscripción" en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. P606

obtención de financiamiento se ha vuelto una cuestión clave del desarrollo partidario y junto a ella, la tendencia a su regulación.

La regulación en materia de financiamiento busca evitar los aportes provenientes de fuentes ilegales, aportes que puedan comprometer la independencia partidaria y fomentar la transparencia en las finanzas de los partidos mediante controles y fiscalización rigurosa. De esta forma, la regulación puede poner límites a la cantidad de dinero proveniente de un sólo contribuyente, prohibir los aportes de un tipo de organización o entidad determinada o, inclusive, las donaciones anónimas.

Asimismo, junto a la regulación del financiamiento, se afianza la tendencia al financiamiento público de los partidos políticos: *"La mayoría de los países (94%) cuenta para su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas..."*⁵. El financiamiento público tiene como objetivo garantizar la oportunidad para fuerzas minoritarias de entrar en la competencia electoral estableciendo un piso mínimo de fondos para solventar los gastos de las campañas electorales, así como contrarrestar las malas prácticas en materia de recaudación de fondos y fomentar la transparencia en los procesos electorales.

En lo que respecta a los medios de comunicación, su alcance masivo e impacto que tienen sobre la opinión pública hacen que el acceso a los medios masivos de comunicación se haya vuelto crucial en las últimas décadas por los efectos decisivos que pueden tener en períodos electorales: *"El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos."*⁶.

La regulación del acceso a los medios de comunicación es una de las tendencias más novedosas en la regulación partidaria en la región. Dentro de esta dimensión son numerosos los aspectos susceptibles de ser regulados: el período de acceso, el tipo de medios, la extensión de los espacios, el método de asignación, etc. El acceso puede ser permanente o estar limitado a los períodos electorales, en estos casos la extensión de

⁵ Zovatto, Daniel. "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos" en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. p 749

⁶ Zovatto, Daniel. "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos" en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. p 751

tiempo durante el cual se puede acceder a espacios en los medios es establecida por la ley o por el ente electoral de cada país. A su vez, la garantía del acceso puede abarcar medios impresos, audiovisuales y/o radiofónicos tanto privados como públicos (Navarro Fierro 2006), e incluso alcanzar a las nuevas tecnologías (internet, SMS, correo electrónico, etc.). En lo relativo a la asignación de espacios, el reparto puede hacerse de manera equitativa entre todos los partidos, de modo proporcional a la cantidad de votos/cargos obtenidos o de manera mixta. Asimismo, como contracara de la garantía del acceso, puede limitarse la cantidad de espacio que cada partido pueda adquirir particularmente en los medios, medida que busca "...asegurar condiciones de equidad y controlar los gastos de las campañas..."⁷

Otra de las tendencias es la aparición de nuevos actores en la arena política: movimientos sociales, indigenistas y organizaciones ciudadanas, entre otros, que, sin ser técnicamente partidos políticos, son aglutinadores de intereses y tienen gran influencia en la vida política y social. Estos actores ganan relevancia luego de que la crisis de las reformas neoliberales susciten en la opinión pública el creciente desprestigio de los partidos políticos y la consecuente revalorización de estos actores. Esta situación generó que, en el marco de las reformas realizadas, muchos países optaran por otorgar reconocimiento legal a estos actores y les sea permitido presentarse a elecciones y competir por cargos políticos a la par de los partidos políticos (Bareiro y Soto 2006).

Nuevas izquierdas en América Latina

La victoria de Hugo Chávez en 1998 fue el comienzo de una tendencia que puede denominarse como un "giro a la izquierda" en todo Latinoamérica. A lo largo y ancho de América Latina comenzaron a surgir gobiernos identificados con la izquierda y centro-izquierda. En países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, entre otros, fueron elegidos presidentes izquierdistas ya sea en su origen o en la orientación de sus plataformas políticas.

Quizás lo más llamativo de este fenómeno es el contraste que representa frente a la oleada neoliberal que hegemonizó la escena política, económica y social en los años noventa relegando a la izquierda a un papel menor y con poco poder de acción. No se trata de una sucesión casual sino que "*A medida que fueron multiplicándose las crisis*

⁷ Navarro Fierro, Carlos. "Acceso de partidos políticos a medios de comunicación" en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. p 810

económicas y los escándalos de corrupción relacionados con las reformas de ajuste estructural en toda la región, surgieron o se fortalecieron los movimientos y partidos de izquierda que se oponían al neoliberalismo.”⁸

Si bien todos estos gobiernos comparten una serie de rasgos comunes usualmente asociados a la izquierda, como pueden ser: la crítica a las élites económicas, la reivindicación de valores tales como la igualdad y la justicia social y la apertura hacia grupos minoritarios previamente excluidos de la arena política, se distinguen de la izquierda más tradicional/histórica/marxista ortodoxa al mantenerse dentro de los márgenes de las instituciones de las democracias liberales y al no cuestionar las cuestiones esenciales que hacen a las relaciones sociales del orden capitalista (Weyland 2010). A diferencia de sus antecesores inmediatos y bajo la premisa de alcanzar una sociedad más igualitaria estos gobiernos se valen del control estatal para contrarrestar las desigualdades que resultan del libre mercado.

Autores como Kurt Weyland sostienen la existencia de dos polos dentro de los cuales se agrupan estos gobiernos de izquierda. Uno de ellos caracterizado por una postura más respetuosa de los límites impuestos por las instituciones liberales, un estilo más concertador y un avance progresista más gradual a través de políticas públicas. El otro polo es más contundente en su crítica al neoliberalismo y a las élites económicas, y más drástico en el avance de sus políticas. Ellos son denominados por Weyland como “*izquierda moderada*” y como “*izquierda contestataria*”⁹, respectivamente. Gobiernos como el de Michelle Bachelet en Chile, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y el Frente Amplio en Uruguay son representativos del primer grupo, mientras que los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia y Hugo Chávez en Venezuela lo son del segundo. Este trabajo se centrará en estos tres últimos casos.

Una de las premisas más fuertes presente en la retórica de estos tres líderes es la idea de una “democracia real” instaurada por el gobierno actual en oposición a una “democracia formal” que se corresponde a un régimen anterior “de élite” u “oligárquico”. El régimen por ellos inaugurado se presenta en todas las ocasiones en franco contraste con

⁸ Barrett, Patrick, Chávez Daniel y Rodríguez Garavito, César (Editores) (2005), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo Editorial Norma.p28

⁹ Weyland, Kurt, Raúl Madrid and Wendy Hunter (2010), *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press p45

lo que el mismo Rafael Correa denomina “*la larga y triste noche neoliberal*”¹⁰. Los mandatarios del régimen actual se ubican como resarcidores de las grandes mayorías de la población, de los sectores más pobres y vulnerables cuyas condiciones de vida se vieron gravemente desmejoradas por culpa de la aplicación de políticas neoliberales. Podemos observar esta impronta en algunos extractos de sus discursos:

"Estamos felices porque estamos a un nuevo paso de la democracia verdadera en América Latina. Hemos ganado el derecho para elegir a nuestros mandatarios, pero eso es solo parte de la democracia, de la democracia formal, los derechos políticos. Para tener una democracia completa se requiere ese acceso real a los derechos económicos y sociales, a la igualdad con justicia y dignidad. Aún falta muchísimo por hacer" (Rafael Correa, 01 de Junio de 2009 San Salvador, El Salvador)¹¹

"... en Bolivia hasta el 2005 desde 1952 desde la década del 50 solo había democracias pactadas, habían partidos que ganaban con 20 por ciento, con 30 por ciento..." (Evo Morales, 21 de Noviembre de 2010, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia)¹²

"Aquí mismo se montó ese movimiento por la oligarquía, bajo forma de Dictadura abierta ¡Muchas veces! ¡Y bajo forma de Democracia falsa! ¡Pero siempre la Dictadura de la burguesía y de la Oligarquía!" (Hugo Chávez, 13 de enero de 2007, Caracas, Venezuela)¹³

*"Hoy, desde un gobierno que ha proclamado en el Ecuador una **revolución ciudadana, democrática, ética y nacionalista**, quisiéramos proponer algunas reflexiones críticas..."* (Rafael Correa, Discurso I)

"El triunfo del 18 de diciembre no es el triunfo de Evo Morales, es el triunfo de todos los bolivianos, es el triunfo de la democracia, es el triunfo, como

¹⁰ Fuente:

http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/203/rafael_correa_en_el_ccc_%93la_larga_y_triste_noche_del_neoliberalismo_en_el_ecuador_fue_la_total_entrega_del_pais%94.html

¹¹ Fuente: <http://www.diariocolatino.com/es/20090601/cambiohistorico2009/67410/Estamos-a-un-paso-de-la-democracia-Rafael-Correa.htm>

¹² Fuente: <http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art242.html>

¹³ Fuente: <http://vulcano.wordpress.com/2007/01/14/mensaje-anual-del-presidente-hugo-chavez-frias-130107/>

*una excepción, de una **revolución democrática y cultural** en Bolivia." (Evo Morales, Discurso IV)*

Estos gobiernos han despertado amores y odios tanto en la opinión pública como en el campo académico. Aquellos favorables a estos gobiernos ven en ellos la posibilidad de dar voz a todos los sectores históricamente oprimidos, abriendo el juego político a nuevos actores mediante la profundización de la democracia. Siendo este último una de sus cualidades más destacables: “...este sector (la izquierda) haya hecho hincapié en la profundización y en la ampliación del canon democrático, mediante propuestas y prácticas que combinan la democracia representativa con la radicalización de la democracia participativa.”¹⁴, o en palabras de Ignacio Ramonet: “¿Alguien ha visto un régimen dictatorial ensanchar los límites de la democracia en vez de restringirlos? ¿Y otorgar el derecho de voto a millones de personas hasta entonces excluidas?”¹⁵

Pero sus simpatizantes no sólo ven en estos gobiernos la profundización real de la democracia, sino que remarcan su composición plural e inclusiva: “...buena parte de la novedad ideológica proviene del movimiento indígena, de las organizaciones campesinas, de los movimientos de desempleados, de la movilización de los trabajadores rurales sin tierra, de las organizaciones de negritudes, del movimiento feminista y de otras formas de movilización social. De hecho, como lo sostenemos más adelante, esta variedad y pluralidad de actores es uno de los rasgos centrales de la nueva izquierda latinoamericana”¹⁶. No sólo reconocen un cambio trascendental con respecto a los regímenes anteriores sino que consideran que están a la vanguardia y constituyen el estándar a seguir por el resto de los gobiernos democráticos: “La nueva Venezuela es la punta de lanza de la ola democrática que, en América Latina, ha barrido con los regímenes oligárquicos de nueve países...”¹⁷

En el otro extremo se encuentran las posturas críticas a estos gobiernos, que los acusan de tener una vocación de concentración de poder en la investidura presidencial, de restringir el accionar de la oposición y de arremeter contra las instituciones republicanas,

¹⁴ Barrett y Rodríguez Garavito Op Cit p37

¹⁵ Ramonet, Ignacio. “¿Por qué Chávez?” Fuente: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/05/opinion/024a2pol>

¹⁶ Barrett y Rodríguez Garavito Op Cit p29

¹⁷ Ramonet, Ignacio. Op. Cit.

entre otros: “...Chavez has introduced radical changes, e.g. greater restrictions and obstacles for the opposition, less transparency in government, heightened power concentration.”¹⁸. Sus detractores postulan que: “...the regime has expanded presidential power vis-à-vis other state powers constitutionally mandated to exercise checks and balances (thereby reducing horizontal accountability). It has also reduced the institutional spaces available to the organized opposition (thereby reducing vertical accountability)”¹⁹. Inclusive estos gobiernos son considerados como regímenes no democráticos y le son asignadas nuevas categorías: “competitive autocracy” o “semi-authoritarian regime” (Corrales 2010), como sucede en el caso de Venezuela.

Por un lado, aunque con variaciones y en diferente grado, todos estos gobiernos postulan la ruptura del dominio de las élites políticas tradicionales y la democratización del sistema político. Por el otro, sus adversarios señalan en ellos pretensiones hegemónicas y excluyentes.

Requisitos de inscripción para partidos políticos: Bolivia, Ecuador y Venezuela

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 2009 establece tres formas de representación política: los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de los pueblos y naciones indígenas originarias campesinos. Sin embargo el Código Electoral de 1999 ya reconocía como derecho de los ciudadanos "En organizarse en partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la Constitución, la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas y el presente Código"²⁰.

La Ley de Partidos Políticos de 1999 continua vigente hasta el día de hoy con la excepción de los artículos derogados por las leyes 026, 018 y 3925²¹. Los requisitos para la inscripción de un partido político continua siendo: “acreditar la inscripción de una militancia igual o mayor al dos por ciento (2%) del total de votos válidos en las elecciones inmediatamente anteriores.” Este requisito también aplica para las Agrupaciones Ciudadanas de acuerdo a lo especificado en la ley de 2004.

¹⁸ Corrales, Javier. *The repeating revolution*. P55

¹⁹ Corrales, Javier. *Op. Cit.* p29-30

²⁰ Código Electoral de Bolivia (1999) – Artículo 8

²¹ Actualmente se está tratando un nuevo proyecto de Ley de Partidos Políticos para reemplazar la Ley 1983, pero al día de hoy aún no ha comenzado a tratarse en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos (2000) que regía en Ecuador hasta el año 2009, establecía en su artículo 12 como requisito para la inscripción de un partido político que el mismo debía "...contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población." Sin embargo, el Código de la Democracia sancionado en el año 2009, bajo la administración de Rafael Correa, establece que para la inscripción de partidos políticos será necesario contar con "...las fichas de afiliación correspondientes al menos al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en la última elección pluripersonal de carácter nacional. (...) El Consejo Nacional Electoral verificará la autenticidad de las fichas de afiliación. Del total de afiliados y afiliadas únicamente el sesenta por ciento deberá provenir de las provincias de mayor población y el cuarenta por ciento, obligatoriamente provendrán de las provincias restantes." (Art. 319).

La ley venezolana de Partidos Políticos, Reuniones Políticas y Manifestaciones de 1964 continúa vigente al día de hoy y se mantiene como requisito para la constitución de un partido regional lo estipulado en su artículo 10: "Nómina de los integrantes del partido en número no inferior de 0,5 % de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva Entidad" y "Constancia auténtica de que el partido ha sido constituido en doce por lo menos de la Entidades Regionales" (Art. 11) para poder constituir un partido nacional.

Con la sanción de la Ley Orgánica de Procesos Electorales en 2009, la figura de los "Partidos Políticos" pierde peso y es utilizado el término "Organizaciones con fines políticos". Asimismo, surgen nuevos actores que pueden participar del proceso electoral y postular candidatos: los grupos de electores y electoras, los ciudadanos y las ciudadanas por iniciativa propia y las comunidades u organizaciones indígenas, tal cual se establece en el artículo 47. La inscripción de los Grupos de Electores/as no se encuentra reglamentada en esta ley y en el artículo 50 se establece que: "El procedimiento para la creación e inscripción de los grupos de electores y electoras será establecido por el Consejo Nacional Electoral mediante reglamento emitido al respecto". En lo que respecta a las candidaturas por iniciativa propia, tienen como requisito la presentación de firmas de electores y electoras equivalentes al cinco por ciento (5%) del padrón del distrito al cual se presente la candidatura.

En el caso de las comunidades indígenas, se establece en el artículo 180 que la representación de las comunidades indígenas en la Asamblea Nacional será de tres diputados/as y se establecen como requisitos para los candidatos ser venezolanos/as, hablar su idioma indígena y cumplir con, al menos, una de las siguientes condiciones:

1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.²² (Art. 181)

Financiamiento de partidos políticos: Bolivia, Ecuador y Venezuela

En el caso de Bolivia, la Ley de Partidos Políticos (1999) establecía en su artículo 18 el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento estatal, por su parte la Ley de Agrupaciones Ciudadanas (2004) establecía el mismo régimen para las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones indígenas. A su vez, el Código Electoral de 1999 establecía como fuentes de financiamiento indirecto el acceso a los medios (Art. 115) y designaba a la Corte Nacional Electoral como encargado de solventar el costo de las papeletas de cada partido, agrupación ciudadana u organización indígena.

Sin embargo, en el año 2008, bajo el gobierno de Evo Morales se sancionó la Ley 3925 que elimina el financiamiento público a los partidos políticos “Se elimina el financiamiento estatal a partidos políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, en los años electorales y no electorales, derogándose todas las disposiciones contrarias al presente artículo.” Derogando los artículos 52 y 53 de la Ley de Partidos Políticos (1999). Finalmente, al sancionarse la Ley del Régimen Electoral (026) en el 2009, el artículo 125 estableció la prohibición de “utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas” durante las campañas electorales, dando por finalizada una larga tradición de financiamiento público de partidos políticos en el país.

²² Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009) – Artículo 181

En el caso ecuatoriano, la Ley Orgánica de Partidos Políticos del año 2010 establecía un "Fondo Partidario Permanente" para ser distribuido entre los partidos políticos que hayan alcanzado 0.04% de los votos válidos emitidos en elecciones pluripersonales nacionales, asignando el 40% de forma proporcional a los votos recibidos en la última elección y el restante 60% de manera equitativa entre todos los partidos que cumplan la primera condición (Art. 57 y 59). Asimismo, se fijaban exenciones impositiva para este tipo de organizaciones (Art. 32).

Con la sanción del Código de la Democracia en 2009, se realizan modificaciones a los requisitos necesarios para acceder al financiamiento público y se redistribuyen los porcentajes de asignación. Las organizaciones políticas deberán cumplir con unos de los siguientes requisitos para poder obtener financiamiento público tal cual se explicita en el artículo 355 del antedicho Código: haber obtenido el 4% de los votos validos en dos elecciones nacionales consecutivas, haber obtenido tres escaños en la Asamblea Nacional, haber obtenido el 8% de las alcaldías o haber obtenido un concejal/a en al menos el 10% de los cantones del país. El 50% del fondo de financiación será repartido en partes iguales entre cada una de las organizaciones que cumplan con alguno de los requisitos ya enumerados, el 35% será repartido atendiendo a la proporción de votos obtenidos en la última elección pluripersonal y, finalmente, el 15% restante será destinado al Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral. En adición a estas modificaciones, se limita los usos posibles de estos fondos a: actividades de formación, publicaciones, capacitación, investigación y para el funcionamiento institucional.

En el caso de Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio y de la Participación Política de 1997 establecía dentro del presupuesto anual una partida para el financiamiento ordinario de los partidos y una partida especial durante los años electorales para contribuir al financiamiento de la propaganda electoral partidaria. Dichas partidas eran distribuidas de forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la última elección (Art. 23). Sin embargo, la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela sancionada por el gobierno de Hugo Chávez en 1999 establece en su artículo 67 que "No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado" limitando el financiamiento partidario a los aportes privados.

Acceso a los medios de comunicación: Bolivia, Ecuador y Venezuela

En el caso de Bolivia, el artículo 115 del Código Electoral de 1999 disponía que “*Los medios estatales de comunicación social otorgarán, en forma gratuita y permanente, por tiempo igual y dentro de los mismos horarios, espacios de propaganda a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas y sus candidatos El orden de presentación será sorteado*” Así como asegurar una tarifa igualitaria para todos los partidos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígenas que quisieran contratar espacios de difusión de propaganda política en los medios (Art. 117). Por su parte, la Ley de Partidos Políticos de 1999 establecía en su artículo 18 el derecho de los partidos políticos a acceder a los medios de comunicación, mientras que la Ley de Agrupaciones Ciudadanas del 2004 establecía el mismo régimen para las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones indígenas. No obstante, la Ley del Régimen Electoral (026) sancionada en el 2009, a través del artículo 125 mencionado anteriormente estableció la prohibición de “utilizar bienes, recursos y servicios de instituciones públicas” durante las campañas electorales y de esta forma, se elimina tanto la posibilidad de la financiación estatal de espacios de difusión como el usufructo de espacios de difusión en medios estatales. Hasta el día de la fecha no se han reglamentado nuevos mecanismos de acceso a los medios.

En el caso de Ecuador, la Ley Orgánica de Partidos Políticos establecía en su artículo 30 que los partidos políticos tendrían libre acceso a los medios de comunicación social para difundir su propaganda electoral. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Código de la Democracia sancionado en 2009 se establece que la contratación de espacios de difusión de publicidad electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias para cada uno de los partidos será realizado y financiado exclusivamente por el Estado, a través del Consejo Nacional Electoral, tal cual se establece en el artículo 358 de este código.

En la Ley Orgánica del Sufragio y de la Participación Política de 1997 se establecía dentro de las posibilidades de acción del Consejo Nacional Electoral el asignar (dentro de las posibilidades presupuestarias) espacios publicitarios en televisoras y radioemisoras durante los años electorales para contribuir al financiamiento de la propaganda electoral partidaria. Los espacios publicitarios deberían ser distribuidos de forma proporcional a los

votos obtenidos por cada partido en la última elección (Art. 23). Esta posibilidad se vio inicialmente suspendida una vez que entró en vigencia la Constitución Política de 1999 que establece en su artículo 67 que "No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado". Pero un fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Mayo de 2008 determinó que el antedicho artículo impedía el financiamiento de la organización pero no aplicaba al financiamiento de las campañas electorales. A partir de ese momento, la posibilidad de financiamiento de la publicidad electoral quedó sujeta a la reglamentación que emita la Corte Nacional Electoral en cada ocasión electoral.

Conclusiones Preliminares

El relevamiento realizado hasta ahora permite observar algunas tendencias. Con respecto al aspecto económico, tanto Bolivia como Venezuela han abolido el financiamiento público a los partidos políticos de su normativa. Mientras que Ecuador lo ha reducido significativamente al elevar el umbral mínimo para acceder a él. En lo que atiene al surgimiento de nuevos actores extra partidarios en la arena político-electoral, se trata de una figura presente en la nueva normativa de los tres casos. Cabe mencionar que en el caso de Bolivia, se trata de figuras que ya estaban presentes en la normativa anterior a la llegada de Evo Morales al poder.

En las reformas que refieren al acceso a los medios, Bolivia ha dejado de conceder espacios gratuitos en los medios sociales y aún no se han establecido reglamentaciones nuevas para reemplazar a las regulaciones anteriores que tiendan a asegurar el acceso mediático a todos los actores. Por su parte, Venezuela no ha reglamentado el acceso a los medios y queda sujeto a la reglamentación electoral que expida el Consejo Nacional Electoral en ocasión de cada proceso electoral. El caso de Ecuador se distingue de los anteriores porque, si bien en el pasado se garantizaba la posibilidad de la difusión de la propaganda electoral a través de financiación estatal del acceso a los medios, la nueva regulación ubica al Estado como único medio de acceso para la compra de espacios de difusión de propaganda electoral en los medios masivos de comunicación.

En todos los casos observados, las reformas llevadas a cabo en los regímenes de la llamada "nueva izquierda" y relevadas en este trabajo, no tienden a favorecer el

surgimiento de nuevos actores en el sistema político a través de sus nuevas normativas. Tendencia que se condice con la retórica “anti-partidista” que se desprende de las declaraciones de sus máximos líderes quienes frecuentemente caracterizan a los partidos, anteriores a sus gobiernos, como “de élite”, “corruptos” o cómplices de una “democracia pactada” en contraposición a la “democracia verdadera” ahora instaurada. Sin embargo, las reformas analizadas no evidencian beneficios directos y reales (formales, financieros o mediáticos) para los nuevos actores que faciliten su introducción a un sistema político descrito como inclusivo y representativo de muchas voces.

Estas observaciones preliminares permiten establecer tendencias comunes en los tres casos observados cuyo análisis sería necesario ahondar mediante la indagación de fuentes relativas a la aplicación de las leyes en cada caso específico (fallos de las cortes electorales, reglamentaciones de los organismos electorales, etc.).

Anexo - Cuadro 01. Cuadro Comparativo: Bolivia - Ecuador - Venezuela

	REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN				FINANCIAMIENTO				ACCESO A LOS MEDIOS				
	Requisitos	Forma	Plazo	Relación al Presupuesto	Prácticidad	Relación al Presupuesto	Apoyo	Cantidad	Plazo	Tipo de Medios	Medios Públicos	Medios Privados	Distribución
EQUADOR													
Legislación hasta 2005	1.5% de población nacional y organización en al menos 10 provincias, dos de ellas con la mayor población y tres de mayor población	NO	3	3	0.04% de los IV en elecciones pluripersonales nacionales	SI EXISTEN MEDIOS	NO EFECTUADO	Más del 50% equitativo y 40% Proporcional	3	NO EFECTUADO	NO	NO	NO EFECTUADO
Legislación a partir de 2006	COMO MÍNIMO NÚMERO DE VULCANES EL 25% DE VILLAS Y LAS ELECCIONES	3	3	3	NO	NO	NO PERMITIDO	NO	NO	ENTRE 30 Y 300 DÍAS	PRENSA CONVOCOS	NO EFECTUADO	NO
VENEZUELA													
Legislación a partir de 2006	1.5% de población nacional y organización en al menos la mitad de las provincias, dos de ellas con la mayor población y el 50% de los edificios deben provenir de ellas	3	3	3	4% de los IV en 2 elecciones pluripersonales convocadas a nivel nacional o 3 representantes en la Asamblea Nacional o el 8% de académicos, al menos un 4% convocados en cada uno de los departamentos de los departamentos del país	SI EXISTEN MEDIOS	Límite a los usos para formación, publicaciones, capacitación, investigación y funcionamiento institucional	Más del 50% equitativo y 30% Proporcional	3	ELECTORALES	PRENSA ESCRITA, RADIO, TV, VIDEOS Y PUBLICIDADES	NO EFECTUADO	NO EFECTUADO
Legislación hasta 1999	MENOS AL 0.5% DEL PLAZÓN REGIONAL Y CONSTITUCIÓN COMO TALA EN 12 ENTIDADES REGIONALES	NO	3	3	3	SI EXISTEN MEDIOS	NO EFECTUADO	PROP. AL RESULTADO DE LAS ELECCIONES	3	ELECTORAL	RADIO Y TELEVISIÓN	NO EFECTUADO	PROP. AL RESULTADO DE LAS ELECCIONES
Legislación a partir de 1999	MENOS AL 0.5% DEL PLAZÓN REGIONAL Y CONSTITUCIÓN COMO TALA EN 12 ENTIDADES REGIONALES	3	X		NO	NO	NO	NO		SUJETO A LA REGlamentación QUE ENTALLA CONVENCIÓN ELECTORAL EN OCASIÓN DE ELECCIÓN			

Bibliografía

- Barrett, Patrick, Chávez Daniel y Rodríguez Garavito, César (Editores) (2005), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo Editorial Norma.
- Birnir, Jóhanna Kristín. (2004). "Stabilizing Party Systems and Excluding Segments of Society?: The Effects of Formation Costs on New Party Foundation in Latin America." *Studies in Comparative International Development* 39, no. 3: 3-27.
- Bowler, Shaun, Elisabeth Carter and David Farrell (2001), "Studying electoral institutions and their consequences: Electoral systems and electoral laws" CSD Working Papers, Center for the Study of Democracy, UC Irvine.
- De la Calle, Humberto (2004), "Financiamiento Político: público, privado, mixto" en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington D.C.: OEA - IDEA. Internacional.
- Gutiérrez, Pablo, and Daniel Zovatto. (Comp.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México, DF: International IDEA, OAS y Universidad Nacional Autónoma de México
- Katz, Richard and Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1:1, 5-28
- Mölnaar, Fransje (2012), "Latin American Regulation of Political Parties: Continuing Trends and Breaks with the Past", Working paper series on the legal regulation of political parties, N. 17
- Njaim, Humberto (2004), "Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela" en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington D.C.: OEA - IDEA. Internacional.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Comp.) (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México DF: Fondo de Cultura Económica
- Novaro, Marcos (2011), "Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina", *Diálogo Político* 2-2011, pp. 201-229

- Rial, Juan (2004), “Financiamiento Político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación” en *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Washington D.C.: OEA - IDEA. Internacional.
- Rouquié, Alain (2010), *A la sombra de las dictaduras: La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, Kurt, Raúl Madrid and Wendy Hunter (2010), *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press
- Zovatto, Daniel (Coord.), (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México DF: UNAM
- Zovatto, Daniel y Jesús Orozco (Coord.) (2010), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, Estocolmo, IDEA

Fuentes Consultadas

PAIS	AÑO	NORMATIVA
BOLIVIA	1999	Ley 1983 de Partidos Políticos (1999)
	1999	Ley 1984 Código Electoral (1999)
	2004	Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas (2004)
	2008	Ley 3925 sobre Financiamiento de Partidos Políticos (2008)
	2009	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
	2010	Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional (2010)
	2010	Ley 026 del Regimen Electoral (2010)
ECUADOR	2000	Ley Orgánica de Partidos Políticos (2000)
	2000	Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electorales (2000)
	2009	Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009)
	2010	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)
VENEZUELA	1964	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Políticas y Manifestaciones (1964)
	1997	Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política (1997)
	1998	Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998)
	1999	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
	2002	Ley Orgánica del Poder Electoral (2002)
	2008	Fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 08 de Mayo de 2008
	2009	Ley Orgánica del Registro Civil (2009)
	2009	Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009)