

Training in Detection and Enforcement (TIDE)

Political Finance Oversight Handbook



**Edited by Magnus Ohman
2013**



Capacitación para la Detección y Aplicación de la Ley (TIDE por sus siglas en inglés)

Manual de Veeduría de Financiamiento Político

2013

Editado por Magnus Ohman



Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)



Manual de Veeduría del Financiamiento Político-Capacitación para la Detección y Aplicación de la Ley (TIDE por sus siglas en inglés)

© 2013 por IFES. Todos los derechos reservados.

Advertencia: ninguna parte de este trabajo puede reproducirse, de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación, ni otro sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin autorización previa por escrito por parte de IFES.

Las solicitudes de autorización deberán incluir la siguiente información:

- Una descripción del material para el cual se desea solicitar autorización de copia.
- El propósito para el cual se utilizará el material copiado y la manera en que será utilizado.
- Nombre, título/puesto, nombre de la empresa u organización, número de teléfono, número de fax, dirección de correo electrónico y dirección postal.

Por favor remita las solicitudes de autorización a:

Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)
1850 K Street, NW, Fifth Floor
Washington, D.C. 20006
Correo Electrónico: editor@ifes.org
Fax: 202.350.6701

Foto de portada por Robert Clare

Este informe es posible gracias al apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad exclusiva de IFES y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID o del Gobierno de EE.UU.

Tabla de contenido

Manual de Veeduría de Financiamiento Político.....	3
Reconocimientos.....	2
Introducción.....	3
El Contexto de la Detección y Aplicación de la Ley del Financiamiento Político	6
Sección 1: La Importancia del Dinero en la Política	7
Definición de Financiamiento Político.....	8
Concepciones Fundamentales del Financiamiento Político a Nivel Global	10
Capítulo 2: Normativización del Financiamiento Político.....	11
Una Breve Historia de las Normativas en Materia de Financiamiento Político	11
Tipos de Normativas.....	12
Predominio de las Leyes en Materia de Financiamiento Político.....	21
Capítulo 3: Asuntos Básicos de la Aplicación de la Ley.....	23
Definición de Aplicación de la Ley	23
Requisitos para una Efectiva Aplicación de la Ley	25
Etapas de la Aplicación de la Ley	25
Capítulo 4: Causas de la Falta de Aplicación.....	30
Desatención Flagrante Versus Evitación Sutil	33
Explicaciones para la Ausencia de la Aplicación	35
Peligros de una Aplicación Sesgada	41
Aspectos Prácticos de la Detección y Aplicación de la Ley en el Financiamiento Político	44
Capítulo 5: Fortalecimiento de la Independencia de los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley en Materia de Financiamiento Político.....	45
Encontrando la Estructura Adecuada para el Ente Regulador	45
Clarificación de Responsabilidades de los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley	49
Permanencia Segura de los Comisionados en los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley y Normativas en Materia de Financiamiento Político.....	51
Asegurar la Independencia Financiera de los Entes Reguladores	54
Actuando con Independencia	55
Consultas con Distintas Partes Interesadas.....	56
Organización de Unidades para la Detección y Aplicación	57
Capítulo 6: Mejora de la Divulgación	60
Promoción de Registros y Controles Internos Confiables.....	60
Divulgación como Condición Necesaria para una Efectiva Aplicación de la Ley y de las Normas	64
Aspectos Relacionados con los Requisitos de Divulgación	65
Consideraciones Prácticas acerca de los Formularios de los Reportes	72
Capítulo 7: Evaluación del Cumplimiento, Auditoría e Investigación de Potenciales Infracciones.....	82
Sistema de Priorización	82
Auditoría	85
Realización de Verificaciones Aleatorias	90
Recepción de Quejas/Denuncias	91

Investigación de Irregularidades.....	92
Capítulo 8: Imposición de Sanciones	98
Violaciones y Sanciones.....	98
Normas Internacionales en la Sanción de Violaciones en Materia de Financiamiento Político	101
Principios de las Sanciones de Financiamiento Político.....	105
Tipos de Sanciones	109
Involucramiento del Sistema Judicial.....	118
Capítulo 9: Uso de Bases de Datos para Mejorar la Transparencia.....	125
Introducción.....	125
Principales Alternativas en cuanto a las Bases de Datos de Fondos y Política	125
Ejemplos de Bases de Datos de Fondos y Política por parte de Agencias a cargo de la Aplicación de las Leyes y Normativas en Materia de Financiamiento Político	127
Recomendaciones Generales	130
Capítulo 10: El Rol de la Sociedad Civil en la Aplicación de la Ley y las Normativas.....	133
Lista de Verificación de Cumplimiento o Diario de Implementación	136
Análisis, Interpretación y Simplificación de la Información	137
Monitoreo del Financiamiento Político por parte de las ONGs	139
Litigios.....	140
El Rol de los Expertos Académicos y las Iniciativas de Educación Formal	142
El Rol de los Medios de Comunicación.....	143
<i>Detección y Aplicación de Reglas en Contra del Abuso de los Recursos Estatales</i>	145
Capítulo 11: Acerca del Abuso de los Recursos Estatales	145
Introducción.....	145
Definición de Recursos Estatales	146
Definición de Abuso de Recursos del Estado	147
Impacto del Abuso de los Recursos del Estado en el Proceso Democrático.....	149
Capítulo 12: Normativización del Abuso de los Recursos Estatales	150
Formas de Regular el Abuso de los Recursos Estatales	152
Ejemplos de Legislación Nacional	160
Capítulo 13: Implementación de las Normativas sobre el Abuso de los Recursos Estatales.....	169
Problemas Particulares en la Implementación de Normativas en Contra del Abuso de los Recursos del Estado	169
Soluciones.....	171
Colusión	175
Capítulo 14: 100 Maneras de Abusar los Recursos del Estado.....	176
Introducción.....	176
Recursos Institucionales.....	177
Recursos Financieros.....	186
Recursos Regulatorios	193
Recursos de las Fuerzas del Orden	199
Glosario	203
Índice de País	208
Referencias	210

Reconocimientos

Han sido muchas las personas que se han involucrado en la elaboración de esta publicación. En primer lugar, quisiera agradecer a las personas que prepararon el Manual original para la Capacitación para la Detección y Aplicación de la Ley (TIDE por sus siglas en inglés) en materia de Veeduría de Financiamiento Político, en particular a los editores Michael Pinto-Duschinsky y Marcin Walecki. El texto actual se basa significativamente en la versión anterior y las bondades del presente se deben a la calidad de la versión anterior.

También estamos agradecidos con los Miembros del Grupo de Referencia TIDE, quienes nos compartieron consejos y ayuda invaluable durante la elaboración de este manual. Un agradecimiento particular para los encargados de la revisión, Lisa Klein y Bruno Speck.

Además, deseo agradecer a Hani Zainulbhai por su trabajo con la revisión del programa TIDE, así como a Stephanie Buell, Ayesha Chugh, Matthew Emery, Menachem Hoffnung, Ole Holtved y Benjamin Mindes por sus aportes. También extendemos un agradecimiento a los miembros del personal en la Comisión Independiente de Elecciones de Nigeria quienes participaron en la primera prueba de campo de este manual.

Finalmente, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) desea manifestar su gratitud a la Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), que hizo posible este proyecto con su generoso apoyo a través del Consorcio para el Fortalecimiento del Proceso Electoral y Político (CEPPS por sus siglas en inglés).

Quedamos abiertos a cualquier comentario acerca del manual y ansiosos por continuar con esta discusión.

Magnus Ohman, Editor

Introducción

El dinero juega un rol fundamental en la política moderna, y aunque tiene un rol importante que jugar en la facilitación de la comunicación entre las partes interesadas, la veeduría es necesaria. La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) apoya las reformas para: ampliar y mejorar el cumplimiento de las normativas en materia de financiamiento político; incrementar la efectividad de las actividades de aplicación de la ley; y reducir las oportunidades de corrupción. Como parte de ese trabajo, IFES ha elaborado este manual como componente medular de su programa de Capacitación para la Detección y Aplicación de la Ley (TIDE por sus siglas en inglés). Este programa promueve una efectiva aplicación de las leyes y normativas de financiamiento político a través del análisis, capacitación y asistencia técnica para los encargados de hacer valer dichas normas y leyes en materia de financiamiento político (a los cuales nos referiremos en lo sucesivo simplemente como 'EFPs').

El programa TIDE surge en respuesta a una necesidad cada vez más reconocida por las agencias a cargo de la aplicación de la ley en materia de financiamiento político en muchos países, donde una débil aplicación de la ley en materia de financiamiento político y de campañas es visto como un problema de gran envergadura. Este manual es el resultado de una exhaustiva investigación y trabajo de campo por parte de expertos y profesionales líderes en financiamiento político. Representa un esfuerzo integral por consolidar la experiencia y el conocimiento actualmente disponible.

Esta publicación ha sido revisada y actualizada a partir de una versión originalmente publicada en 2005. Se ha revisado y actualizado la información a la luz de nuevas circunstancias y lecciones aprendidas. Se ha agregado una nueva sección que tiene que ver con las formas de contrarrestar el abuso de los recursos estatales (administrativos).

El objetivo de este manual no es prescribir un método de monitoreo aplicable a todos los contextos, y tampoco tiene como propósito responder la pregunta acerca de cuál es la mejor manera de regular el financiamiento político en todos los países. Más bien, se trata de una compilación de lecciones aprendidas y mejores prácticas, tanto en democracias establecidas como transicionales, organizadas a modo de lineamientos prácticos y discusiones sobre conceptos clave. Con base en ejemplos de más de 90 países, esta publicación muestra ejemplos, tanto positivos como negativos, acerca de la manera cómo se pueden hacer valer las normativas en materia de financiamiento político. IFES espera que este manual sirva a las agencias a cargo de la aplicación de la ley para ayudarles a lograr una efectiva supervisión del financiamiento político en sus propios países.

El manual está dividido en tres secciones principales:

Sección Uno: se enfoca en el contexto de la detección y la aplicación de la ley en materia de financiamiento político. Introduce la terminología de la aplicación de la ley en materia de financiamiento político y las instituciones involucradas, incluyendo las interacciones entre dichas instituciones. El Capítulo 1 contiene las definiciones, los problemas y el contexto del financiamiento político. En el Capítulo 2 se discute la normativa relativa al dinero en el mundo de la política. El Capítulo 3 trata acerca de los asuntos básicos relativos a la aplicación de la ley y el Capítulo 4 aborda las causas subyacentes de la falta de aplicación de la ley.

Sección Dos: profundiza en los aspectos prácticos de la detección y aplicación de la ley y aborda cada paso en el proceso de aplicación. El Capítulo 5 se enfoca en el fortalecimiento de la independencia de los

entes y organizaciones a cargo del control del financiamiento político dentro de las unidades responsables por la detección y aplicación de la ley por parte de las agencias de las fuerzas del orden. En el Capítulo 6 se discuten distintos procedimientos de la aplicación de la ley, con un énfasis en la divulgación, auditoría y mantenimiento de controles internos. El Capítulo 7 cubre las técnicas investigativas, mientras que el Capítulo 8 cubre el procesamiento de las sanciones, así como la relación entre las agencias de las fuerzas del orden y los tribunales. En el Capítulo 9 se discute el uso de bases de datos para incrementar la efectividad de la detección y aplicación de la ley y el Capítulo 10 examina el rol de las organizaciones de sociedad civil, los medios de comunicación y la academia en la aplicación de la ley.

Sección 3: se enfoca en las tareas tendientes a monitorear y contrarrestar el abuso de los recursos del Estado en las actividades de los partidos políticos y en las campañas electorales. Este tema se ha vuelto cada vez más importante en distintas partes del mundo, y suele ser un tema difícil de controlar y manejar por parte de los EAAs. Se discuten distintas opciones y abordajes para los reguladores. En el Capítulo 11 se discuten conceptos relacionados con el abuso de los recursos del Estado, con una incidencia a favor de la necesidad de ver más allá de los recursos financieros solamente. En el Capítulo 12 se discuten las distintas formas para normativizar este tema, mientras que el Capítulo 13 aborda el difícil tema de hacer valer dichas reglas, identificando desafíos y soluciones en este campo. El Capítulo 14 ejemplifica 100 formas en las que los recursos del Estado pueden ser objeto de abuso, ayudándole a los reguladores a reconocer las infracciones/delitos. Un glosario al final del manual explica los principales conceptos utilizados a lo largo del texto.

Al ser utilizado de la mano de la capacitación y asistencia de IFES, este Manual es una herramienta para facilitar un cambio significativo que suma credibilidad al proceso electoral de un país y a sus instituciones EAAs. La capacitación que ofrece IFES está diseñada para complementar cada sección de este Manual de manera que insta a los EAAs a evaluar sus propios sistemas de aplicación de la ley y a identificar las fortalezas y debilidades.

Los esfuerzos de asistencia apuntan a aprovechar áreas que necesitan ser fortalecidas, identificadas antes y durante la capacitación. Al proveer su asistencia, IFES asigna expertos y profesionales especializados en cada una de esas áreas, para que trabajen con personal clave del ente correspondiente a cargo de la aplicación de la ley, y comparte materiales que sirven como ejemplos útiles de otros entes a cargo de la aplicación de la ley alrededor del mundo. En pocas palabras, IFES está aquí para ayudar a diseñar e implementar los métodos, técnicas y sistemas que ustedes seleccionen para su país. Es nuestra esperanza que puedan utilizar esta información en la medida que van desarrollando y avanzando con sus leyes y procedimientos en materia de financiamiento político del país y en la medida que los van implementando y trabajando por hacerlos valer.

Para más información, por favor visitar www.IFES.org

Figura 1: Lista de Acrónimos Comunes Utilizados en esta Publicación

Acrónimo	Significado
ASR	Abuso de Recursos Estatales (ARE)
OSC	Organización de Sociedad Civil
EAE	Ente a Cargo de la Administración Electoral (EAE)

GRECO	Grupo de Estados En Contra de la Corrupción
MP	Miembro del Parlamento
NAO	Oficina Nacional de Cuentas
ONG	Organización No Gubernamental
EAA	Ente a Cargo de la Aplicación (en materia de Financiamiento Político) [la institución que tiene el mandato de aplicar las normativas legales en materia de financiamiento político]
TIDE	Capacitación para la Detección y Aplicación (el programa de IFES dirigido a los EAAs del cual este Manual es componente medular).

Sección Uno

El Contexto de la Detección y Aplicación de la Ley del Financiamiento Político

Sección 1: La Importancia del Dinero en la Política

¿Por qué es Importante el Financiamiento Político?

El dinero funciona como un medio de intercambio, sin el cual ninguna sociedad moderna podría funcionar. El dinero es necesario para la dotación de servicios fundamentales como salud, educación y seguridad social. El dinero también es una parte fundamental de la política. Esta relación, a la cual también denominamos financiamiento político, tiene efectos tanto positivos como negativos en la naturaleza democrática y la efectividad de la política. En la publicación de IFES de 2009 acerca de las experiencias globales en la regulación del financiamiento político, IFES manifestó lo siguiente:¹

En términos generales, el financiamiento político existe en la encrucijada entre muchos de los aspectos fundamentales de la vida política. Elecciones libres y justas, política democrática, gobernanza efectiva y la corrupción, son todos temas relacionados con el financiamiento político, y el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales puede afectar a todos esos aspectos de manera positiva o negativa. Con suficientes fondos los candidatos pueden llegar al electorado con sus mensajes, pero también pueden servir para inclinar la competencia electoral. Por otro lado, después de las elecciones se necesitan recursos para un diálogo efectivo con los ciudadanos, sin embargo, los funcionarios públicos podrían arrastrar obligaciones con benefactores adinerados, lo cual puede tener un impacto no solamente en el nivel de respuesta que los políticos son capaces de dar a los deseos del público, sino también en cuanto a qué tan efectivamente lograrán administrar los fondos públicos. Finalmente, los partidos y políticos con una buena posición financiera, pueden resistir más fácilmente las tentaciones de recibir donaciones ilícitas, pero una indebida influencia del dinero en la política también puede generar ciclos viciosos de corrupción y el declive de la confianza del público en el sistema político en general.

Figura 2: La Centralidad del Financiamiento Político



Las elecciones y la gobernanza democrática implican una mezcla de ideales y muy frecuentemente prácticas dudosas e incluso en ocasiones sórdidas (sucias). Las campañas electorales, las organizaciones partidarias y los grupos políticamente activos cuestan dinero. El financiamiento de la vida política es una necesidad – y un problema.

No pasa mucho tiempo sin que surja un nuevo escándalo que implica dinero político que sale a la luz en alguna parte del planeta. Estos

escándalos frecuentemente son una señal de que las normativas existentes en materia de financiamiento

¹ Ohman & Zainulbhai (2009) página 13f.

político no están funcionando adecuadamente. La frecuencia con que se promulgan y se reforman nuevas leyes concernientes al financiamiento de partidos políticos y de las campañas puede verse como un testimonio del fracaso de muchos sistemas existentes de normativas y subsidios. Puede ser que las leyes son inadecuadas o que no se están haciendo valer.² Por otro lado, la naturaleza del financiamiento político es tal que se deben revisar y cambiar constantemente las normativas, en la medida que cambia el contexto político, económico y administrativo. Ninguna ley en materia de financiamiento político puede ser efectiva por siempre.

Ya sea que se relacione con una reforma de amplio espectro para lidiar con una legislación no funcional o con revisiones continuas para hacer ajustes a las normativas ya existentes, el programa TIDE facilita herramientas para que las instituciones a cargo de la veeduría en materia de financiamiento político puedan llegar a la solución más idónea.

Definición de Financiamiento Político

¿Qué es el financiamiento político? En un sentido general, el concepto se refiere al rol del dinero en la política, y como tal, abarca una amplia gama de actividades.³ Entre los distintos tipos de financiamiento político se incluyen los siguientes:

- Financiamiento de campañas con relación a las elecciones para cargos públicos;
- Financiamiento de partidos políticos durante, pero también entre elecciones;
- Financiamiento de entes, entre ellas las "fundaciones" partidarias y otras organizaciones que, aunque legalmente distintas de los partidos, son aliadas de ellos y promueven sus intereses;
- Los costos del cabildeo político;
- Gastos de periódicos y otros medios en los que se incurre y se pagan para promover una línea partidaria;
- Los costos de litigios en casos políticamente relevantes;
- Gastos de terceros o "independientes", (gastos de partes distintas a los partidos políticos y a los candidatos);
- Actividades de funcionarios electos y otras personas políticamente expuestas⁴.

² Pinto-Duschinsky (2002) página 69; Ver también Walecki (2004) página 19. Sin embargo, es necesario reconocer que un escándalo en materia de financiamiento político también es indicio que existe suficiente libertad de expresión como para que alguien descubra y publique información acerca de irregularidades, y suficiente conciencia del público como para que las personas se sientan molestas o descontentas con las irregularidades.

³ Para un ejemplo de una definición amplia de "política", ver las Reglas Comunes En Contra de la Corrupción en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, adoptadas por el Consejo del Comité de Ministros de Europa el 8 de abril de 2003. Según el Artículo 6, "Las reglas concernientes a las donaciones a los partidos políticos, con la excepción de las concernientes a la deducibilidad tributaria a la cual se hace referencia en el Artículo 4, también deben aplicarse, según corresponda, a todas las entidades que estén relacionadas, directa o indirectamente, con un partido político, o bien, bajo el control de un partido político".

⁴ Ver el Banco Mundial (2009).

El amplio alcance y la naturaleza polifacética del dinero en la política plantea problemas más allá de la definición. También genera dificultades para la legislación y la aplicación de la ley que busca la transparencia y la debida y correcta conducta, ya que abordar problemas en un área podría generar lagunas en otras. Esto requiere de un enfoque integral para la normativización y aplicación de la ley.

Cuando las normativas se promulgan para controlar los costos de las campañas de candidatos políticos y las finanzas de los partidos, el efecto puede ser que se desvíen fondos hacia formas conexas, pero no controladas, de actividad política. Por ejemplo, ¿Qué sucede cuando fondos invertidos en investigación en materia de políticas públicas son sujetos a divulgación cuando dicha investigación ha sido realizada por una organización partidaria, pero no si ha sido realizada por una fundación con vínculos a un partido político? En dicha situación, debemos prever que se crearán fundaciones como medida para escapar los controles legales.

Dibujar la línea limítrofe entre el financiamiento "político" y "no político" no es el único problema. Es necesario además definir el significado de "financiamiento". Este es un tema de definición que tiene ramificaciones prácticas. Podría argumentarse que un pago "financiero" no se limita solamente a dinero, sino que también podría involucrar recursos con un valor monetario. Por ejemplo, un donante político que hace una donación de USD \$1,000, y otro individuo que dona una computadora a un partido político, ahorrándole así el gasto al partido de tener que comprar una computadora por USD \$1,000, ambos le han dado la misma ventaja financiera al partido receptor. Por tanto, "Financiamiento político" incluye el valor financiero de las contribuciones en-especie. De hecho, los obsequios podrían incluir la prestación gratuita de servicios profesionales a un partido o candidato.

Para los propósitos y efectos de este manual, "financiamiento político" se entenderá como financiamiento a la campaña y al partido político. El financiamiento a la campaña también podría describirse como "dinero para propósitos electorales". Este dinero podría ser gastado por los candidatos que compiten para los cargos públicos y por sus partidos políticos u otros individuos/grupos organizados de partidarios. Se utiliza específicamente para competir en una elección e incluye fondos recaudados y utilizados por los simpatizantes, distintos a los candidatos y a los partidos políticos (también llamados "terceros").

Figura 3: Definición de Financiamiento Político en el marco del TIDE



En vista que los partidos políticos juegan una parte fundamental en las campañas electorales en muchas partes del mundo, y ya que es difícil dibujar una clara línea entre los costos de campaña de las organizaciones partidarias y sus gastos rutinarios, los fondos de los partidos podrían razonablemente

considerarse como parte del financiamiento político. El financiamiento partidario incluye no solamente los gastos de campaña, sino también los costos del mantenimiento de oficinas permanentes; la realización de investigación en materia de políticas públicas; y el involucramiento en diálogos políticos, registro de votantes y otras funciones habituales de los partidos. El concepto "financiamiento de partido político", el cual se refiere al financiamiento de estas actividades, se utiliza de dos formas fundamentales: en algunas ocasiones se refiere al financiamiento de los partidos tanto de actividades rutinarias como de campaña. Y ocasionalmente – especialmente en EE.UU. se utiliza para referirse más concretamente a las finanzas involucradas en las actividades habituales y no de campaña en sí. En este manual, se aplicará la definición de más amplio espectro. Vale la pena repetir el hecho que no existe un único sistema de financiamiento político que pueda ser válido y funcionar en todos los ambientes o situaciones políticas. Existen muchas opciones para normativizar el financiamiento político en los sistemas democráticos alrededor del mundo, y en última instancia, serán las circunstancias políticas, económicas y sociales del país las que determinarán una exitosa operación de cualquier sistema de financiamiento político.

Concepciones Fundamentales del Financiamiento Político a Nivel Global

A lo largo de los años, distintas organizaciones han elaborado listas de lecciones aprendidas y concepciones fundamentales relacionadas con el financiamiento político y su veeduría. Aunque cada lista refleja las distintas experiencias y abordajes de cada organización, existen algunos temas que son recurrentes. En 2009, IFES, junto con otras organizaciones, redactó la siguiente lista de concepciones sintetizadas con respecto al dinero y la política a nivel mundial⁵:

- El dinero es necesario para la política democrática y los partidos políticos deben tener acceso a fondos para jugar su parte en el proceso político. La normativa no debe restringir una sana competencia.
- El dinero nunca es una parte sin problemas del sistema político, y es aconsejable contar con la normativa necesaria.
- Se debe tomar en cuenta el contexto y la cultura política al momento de diseñar estrategias para controlar el dinero en la política.
- Una efectiva regulación y divulgación puede ayudar a controlar los efectos adversos del dinero en la política, pero solamente si está bien concebida e implementada.
- Una veeduría efectiva depende de las actividades e interacciones de las partes interesadas (incluyendo los reguladores, la sociedad civil y los medios) y debe estar basada en la transparencia.

⁵ Estas concepciones fundamentales fueron publicadas por primera vez en Ohman & Zainulbhai (2009) página 16-21.

Capítulo 2: Normativización del Financiamiento Político

Una Breve Historia de las Normativas en Materia de Financiamiento Político

Hoy en día, no existe ningún país en el mundo que carezca completamente de normativas para lidiar con la manera cómo se puede utilizar el dinero en las campañas electorales o en la política, aunque en algunos lugares, esto se limita a una prohibición de comprar votos o en torno al abuso de los recursos del Estado en las campañas.⁶ Sin embargo, éste no siempre fue el caso. Muchas de las colonias antiguas no crearon o cuando lo hicieron, crearon pocas normativas en torno a este tema después de su independencia, habiéndose establecido las primeras reglas después de la ola de democratización en la década de los ochenta y noventa (en África, Asia, Europa Oriental y América Latina). En algunos lugares, las primeras reglas son incluso más recientes. Varios países del Medio Oriente y África del Norte están introduciendo actualmente las primeras reglas en torno a estos temas como resultado de la Primavera Árabe. También existen democracias más antiguas que apenas recientemente han introducido reglas claras acerca del financiamiento a campañas (Islandia y Finlandia son ejemplo de esto), mientras que algunas democracias aún luchan en contra de la introducción de reglas o normas precisas (incluyendo Suecia y Austria).

Sin embargo, también existen algunos países que han experimentado con normativas en materia de financiamiento político durante mucho más tiempo. En el presente, se discuten tres ejemplos, incluyendo Reino Unido, Estados Unidos y un grupo de países latinoamericanos (Uruguay, Argentina y Costa Rica). En muchos sentidos, estas naciones han sido pioneras en la normativización del dinero en los sistemas políticos. Esto no necesariamente significa que el sistema que ellos utilizan hoy por hoy sea mejor que los de otros países.

En Reino Unido, se introdujeron los primeros límites de gastos de campaña en 1883 a través de la Ley de Prácticas Corruptas, introducida por el primer ministro William Gladstone. Esta ley no solamente sirvió para limitar el gasto durante las campañas electorales, sino que también sirvió para prohibir actividades como la compra de alimentos o bebidas para votantes y limitó la cantidad de carruajes que podían utilizarse para transportar a los votantes a los centros de votación. En ese momento, solamente una limitada cantidad de personas tenían el derecho a votar, excluyendo a todas las mujeres y a una gran parte de los hombres. Esta no fue la primera norma que sirvió para lidiar con el financiamiento político en Reino Unido. Existe legislación que se remonta en el tiempo hasta 1868, cuando se normativizaron las denuncias electorales que implicaban fraude, incluyendo la compra de votos. Incluso en 1695, se tiene la Ley de Prácticas Corruptas que sirvió para proporcionar una definición del concepto de corrupción y su relación con las elecciones. Estas leyes no eliminaron totalmente los problemas de financiamiento a campañas en el Reino Unido – y, de hecho, no abordaban el tema del dinero recaudado y gastado por los partidos políticos. El marco regulatorio actual en el Reino Unido es el resultado de las reformas que se hicieron alrededor del año 2000.

Las primeras normativas acerca de financiamiento de campañas también provienen de EE.UU. durante el siglo XIX. Quizás la primera normativa fue una regla que le prohibía a los candidatos en las elecciones obligar a los trabajadores de los muelles a apoyarles financieramente, introducida en 1867 a través de la

⁶ El texto en esta sección fue publicado por primera vez en el Boletín Informativo de Finanzas Políticas de Nigeria – IFES, Volumen 3, No. 10 (octubre de 2012).

Ley de Apropiações de la Marina. Se introdujo una regla similar relacionada con todos los empleados del gobierno en 1883. El primer paso importante en esta área se dio con la Ley Tillman de 1907, la cual prohibió las contribuciones directas de campaña por parte de empresas privadas, un tema que estaría en el centro de la atención de nuevo más de 100 años después, cuando la Corte Suprema de EE.UU. redujo restricciones para el gasto corporativo en campañas a través de la sentencia de Citizens United. (Ciudadanos Unidos). Se crearon una serie de leyes adicionales a partir de la década de los veinte hasta la década de los cuarenta, con el objetivo de lidiar con un fenómeno que, al ser discutido con relación a muchas democracias emergentes hoy en día, se conoce como "clientelismo" (o "neo-patrimonialismo"). En ese momento en EE.UU., el concepto era conocido como "jefismo", derivado de los "jefes" que participaban en la política con conexiones estrechas a redes criminales. Otro gran cambio en el sistema normativo vino como resultado del escándalo de Watergate en la década de los setenta, con la creación de la Comisión Federal de Elecciones. Con la peculiaridad del sistema político de EE.UU., muchas veces las decisiones acerca de las normativas en materia de financiamiento político han sido emprendidas de facto por la Corte Suprema de Justicia y no por los políticos, como vemos con el caso Buckley v. Valeo en 1976, en el que se sostuvo como inconstitucional el intento de imponer límites al gasto de los candidatos, así como el caso Citizens United (ciudadanos unidos) versus la Comisión Federal de Elecciones en 2011, en el que se levantó la prohibición sobre los gastos de campaña de los fondos generales del tesoro de las organizaciones sindicales y las corporaciones.

Los ejemplos de América Latina (Uruguay, Argentina y Costa Rica) lideraron el camino en el apoyo financiero del Estado a los partidos políticos. Generalmente, se considera que fue Uruguay el país que inició esta tendencia general en 1928, seguido de Costa Rica y Argentina en la década de los cincuenta. No fue sino hasta 1959 que se utilizó este tipo de asistencia en Europa, en lo que fue en su momento Alemania Occidental – y poco después también se introdujo en Noruega. Por otro lado, el financiamiento público directo no se introdujo en el Reino Unido sino hasta 1975, apenas dos años antes que Nigeria. Venezuela y Nicaragua también introdujeron el financiamiento público a los partidos políticos antes que el Reino Unido, y posteriormente México y Ecuador les siguieron poco después.

Las normativas en materia de financiamiento político deben ajustarse a lo largo del tiempo para que se adapten idealmente a la situación particular de cada país. Esto queda evidenciado en ejemplos de países que han venido trabajando con este tema durante siglos. Algunos países han iniciado a normativizar estos asuntos después que otros y eso no necesariamente los ubica en una gran desventaja. Muchas veces, la principal diferencia radica en qué tan descontentas o molestas se vuelven las personas cuando descubren que las reglas financieras (legales o sociales) han sido violentadas. El establecimiento de una cultura popular de rechazo a la corrupción en materia de financiamiento político es más un asunto que tiene que ver con desarrollar una ciudadanía nacional, y no tanto un tema de normas formales.

Tipos de Normativas

Los países alrededor del mundo utilizan una variedad de normativas para mitigar el impacto negativo del dinero en la política sin afectar el avance de la política democrática. Estas disposiciones legales concernientes al financiamiento político podrían clasificarse en ocho tipos principales:

Figura 4: Tipos de Normativas en Materia de Financiamiento Político

Tipo de Normativa de Financiamiento Político	Comentario	Ejemplos
1. Condiciones financieras que rigen sobre las candidaturas para cargos públicos	Normativas para reducir las candidaturas frívolas, asegurar el cumplimiento con los criterios de elegibilidad y asegurar que los que compiten para puestos/cargos públicos no estén involucrados en actividades financieras ilícitas.	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos financieros para candidatos a cargos públicos • Reglas concernientes a la declaración de activos por parte de candidatos a cargos públicos
2. Mejora de la transparencia financiera a través de la divulgación (reportes financieros)	Estableciendo como requisito que los partidos políticos, candidatos a puestos de elección popular y ocasionalmente terceros, estén obligados a reportar sus transacciones financieras. Además de la divulgación financiera de la campaña, a los partidos políticos se les podría requerir como obligación, reportar acerca de sus finanzas de forma continua. Los requisitos de reporte suelen basarse en normativas relacionadas con los registros financieros y contables por parte de los obligados a presentar dichos reportes.	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación de reglas para candidatos, partidos políticos y/o terceros (ver por ejemplo los Comités de Acción Política en EE.UU.) • Divulgación durante y/o después de una campaña electoral o de manera continua con intervalos establecidos
3. Prohibiciones para ciertas formas de contribuciones y gastos	Tiene el objetivo de evitar la influencia de fuentes no deseadas, y de prohibir ciertas formas de hacer campaña consideradas inaceptables; suele ser difícil monitorear el cumplimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibiciones a ciertos tipos de contribuciones, incluyendo contribuciones extranjeras o anónimas, o provenientes de corporaciones, sindicatos o contratistas del gobierno • Prohibiciones a ciertos tipos de gastos, como la publicidad en medios de comunicación
4. Límites a la cantidad/monto que se puede contribuir o gastar	Tiene como objetivo reducir la dependencia y limitar la influencia de donantes particulares (límites de contribución) y reducir el gasto general en las campañas electorales o generar igualdad de condiciones (límites de gasto); el cumplimiento suele ser difícil de monitorear.	<ul style="list-style-type: none"> • Límites de contribución (por contribución o durante un período establecido, por ejemplo, una campaña electoral o un año) • Límites de gasto (por partido político o candidato, a veces ajustado al tamaño de cada área electoral)

5. Dotación de fondos públicos o subsidios	Se regula el apoyo directo e indirecto a los partidos políticos y/o candidatos. El objetivo suele ser generar igualdad de condiciones (junto con los límites de gastos) o darles a todos los actores (relevantes) la oportunidad de ser escuchados por el electorado; comparativamente fácil de administrar y de hacer veeduría, aunque el monitoreo del uso de esos fondos puede ser complicado.	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios públicos • Alivios tributarios y subsidios en-especie, incluyendo acceso gratuito o subsidiado a medios, transporte o espacios para reuniones
6. Garantizar que los recursos del Estado no sean utilizados para favorecer o perjudicar a ningún partido político o candidato	Tiene como objetivo separar la administración del Estado de la esfera política y eliminar las ventajas indebidas de los partidos en el poder. Dichas normativas pueden incluirse en la legislación electoral y de partidos políticos, pero también se puede cubrir por medio de leyes de la administración o del servicio civil; es notoriamente difícil de hacer valer.	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones generales que establecen como requisito que los funcionarios públicos deben tratar a todos los actores políticos bajo igualdad de condiciones • Reglas concernientes al uso de los recursos del gobierno por parte de los partidos en el poder • Medidas para controlar el uso de recursos públicos para propósitos de campaña • Reglas de difusión política estableciendo el requisito para que los medios de comunicación públicos eviten el sesgo • Reglas generales que rigen sobre potenciales conflictos de interés
7. Normativas para contrarrestar la compra de votos y las formas conexas tráfico de influencias	Casi todos los países del mundo prohíben la compra de votos, aunque la definición exacta varía. Algunos países también utilizan restricciones específicas relacionadas con los intentos de influir en los que están directamente involucrados en la administración de las elecciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición sobre el otorgamiento/promesa de obsequios a cambio de votos o con la intención de influir en las votaciones. • Prohibición sobre la donación de obsequios por parte de actores políticos durante el período preelectoral, sin importar la intención o el impacto de voto • Sanciones en contra de sobornos para el personal de los centros de votación u otros

		individuos involucrados en el proceso electoral.
8. Aplicación efectiva de las formas antes mencionadas de regulación	Normativas relacionadas con la(s) institución(es) delegada (s) con la responsabilidad de hacer valer las antes indicadas normativas, incluyendo la investigación y sanción de las infracciones	<ul style="list-style-type: none"> • Entes a cargo de regular y hacer valer las leyes y sus mandatos • Disposiciones para aislar a dichos entes de la interferencia política • Normativas acerca de los procedimientos de queja y las sanciones • Otras reglas de ética y conflictos de intereses

Las disposiciones en materia de financiamiento político suelen estar contempladas en las leyes que tienen que ver específicamente con el financiamiento de partidos o el financiamiento de las elecciones. Más frecuentemente, este tipo de disposiciones forman parte de otras leyes de más amplio espectro que tienen que ver con las elecciones, los partidos políticos o la prevención de la corrupción. Las leyes que tienen que ver con los medios de comunicación y las leyes concernientes a las asociaciones u organizaciones de voluntariado también podrían contener disposiciones acerca del financiamiento político. Adicionalmente, las leyes que no regulan directamente la dotación de fondos de los partidos políticos y las campañas electorales podrían ser igual de relevantes, incluyendo el código penal y administrativo. Algunas leyes que suelen contener normativas relacionadas con el financiamiento político son:

- Leyes electorales;
- Leyes de partidos políticos;
- Leyes sobre la administración;
- Leyes sobre medios de comunicación (especialmente si tratan el tema de medios estatales);
- Legislación enfocada en temas de corrupción o conflictos de intereses;
- Códigos penales.

Es importante reconocer la advertencia contenida en la presentación francesa al Consejo de Estudio de Europa sobre "El Tráfico de Influencias y Financiamiento Ilícito de Partidos Políticos":

Es imposible luchar en contra del financiamiento ilícito de los partidos políticos exclusivamente a través de las normativas sobre financiamiento a los partidos. Lo importante es limpiar todo el ambiente en torno al financiamiento de los partidos...Esto ubica el tema de financiamiento ilícito de los partidos políticos en el contexto más amplio de los procedimientos de malversación, relacionados, por ejemplo, con los emprendimientos de planificación urbana, desarrollo comercial, contratación pública, prestación de servicios públicos, uso de corporaciones semipúblicas, o bien, organizaciones semipúblicas sin fines de lucro, etc.⁷

⁷ Consejo de Europa (1998) página 84.

Debido a la diversidad de disposiciones que abarcan el tema del financiamiento político, usualmente existe una serie de distintas leyes para lidiar con este tema en un país. La existencia de distintas leyes por separado suele complicar el trabajo de hacer valer estas disposiciones, especialmente cuando hay varias instituciones con el mandato de hacer valer distintas disposiciones legales.

Condiciones Financieras que Rigen la Candidatura para Cargos Públicos

En varios países, los candidatos electorales deben cumplir con una o ambas de las siguientes condiciones: (1) declaración de activos y muchas veces una declaración de activos de los miembros de su familia, y (2) depósitos financieros a favor de partidos políticos y candidatos individuales.

1. Las reglas concernientes a la declaración de activos son de fácil aplicación porque la autoridad electoral podría simplemente negarse a aceptar la nominación de un candidato si no se han cumplido los requisitos (por ej., la declaración está incompleta). Si la autoridad electoral rechaza la nominación de un candidato porque su declaración no es satisfactoria, entonces queda a opción del candidato incoar una apelación legal en contra de la decisión. Sin embargo, podría ser más difícil para la entidad a cargo de la aplicación verificar la precisión de la información presentada por los candidatos.
2. Un sistema de depósitos financieros, que se encuentra especialmente en países con sistemas electorales mayoritarios, que sirve para disuadir las candidaturas frívolas. Algunos regímenes introducen cargos reembolsables o no-reembolsables de solicitud/aplicación para las candidaturas y partidos políticos independientes. El argumento en contra de dicho cargo es que discriminan en contra de candidatos pobres o con ingresos medianos. Dichos cargos no tendrán virtualmente ningún efecto en una persona adinerada, pero si alguien desea apoyar el derecho a la participación política en la práctica, dichos cargos podrían representar una inequidad. Los cargos no reembolsables implican un impuesto sobre la participación política e imponen restricciones directas y sustanciales sobre la capacidad de optar a un cargo de elección popular. En el caso de los cargos reembolsables (depósitos financieros), los depósitos son devueltos a las entidades que reciben un cierto porcentaje de los votos emitidos. En años recientes, se ha utilizado la figura de los depósitos en varios países con propósitos distintos al de disuadir a los candidatos habituales. El depósito, si es lo suficientemente alto, puede servir como incentivo para que los candidatos y partidos políticos se apeguen a las reglas relacionadas a una oportuna divulgación de las cuentas de campaña. Los procesos legales de los candidatos y sus agentes por incumplir sus obligaciones contables en tiempo y forma implican papeleo, gastos y una considerable cantidad de tiempo para los administradores electorales. Por el contrario, el incentivo de la devolución de un depósito financiero como recompensa por obedecer las leyes de divulgación es una carga mucho menos pesada para los funcionarios a cargo de las elecciones, y también podría argumentarse que es más efectiva.

Divulgación

Una piedra angular para una efectiva veeduría del financiamiento político es un sistema integral de divulgación. El sistema obliga a los partidos y/o candidatos a presentar sus estados financieros antes, durante y/o después de la campaña electoral (para los partidos, los reportes también podrían requerirse de forma periódica). A los terceros, incluyendo los aportantes a las campañas electorales o a los medios de comunicación que venden tiempo aire para publicidad de campaña también podría requerírseles presentar información acerca de sus transacciones.

En el caso de otras formas de regulación, como prohibiciones o límites, es poco probable que se logre exigir su cumplimiento cuando los actores no consideran que dichas violaciones pueden ser detectadas a través de una efectiva veeduría. Aunque los pormenores varían entre los distintos sistemas de divulgación, el principio de incrementar y mejorar la transparencia sin sobrecargar indebidamente a los obligados debe prevalecer en todos los países.

Sin embargo, hay muchas formas en que los partidos, candidatos y demás actores pueden evitar tener que divulgar información cuando quieren mantenerla bajo secreto. Con respecto a las normativas de divulgación de las donaciones políticas, las técnicas incluyen donaciones disfrazadas como pagos comerciales (por ej., delegar la tarea de efectuar donaciones en nombre de una corporación o agencia de gobierno a los empleados, licenciadas/vacaciones otorgadas por una corporación o agencia de gobierno a los empleados, permitiéndoles realizar trabajos para un partido político o candidato).

Prohibiciones

Algunos países prohíben ciertas fuentes y tipos de contribuciones, por ejemplo: contribuciones del extranjero, contribuciones anónimas, contribuciones efectuadas en nombre de otra persona y contribuciones provenientes de entidades legales o contratistas de gobierno.

Las leyes en materia de financiamiento político que incorporan prohibiciones están entre las más difíciles de hacer valer. Las prácticas corruptas se dan a todos los niveles. A un nivel alto, la corrupción normalmente consiste en algún tipo de acuerdo para otorgar una recompensa (por ejemplo, un contrato de gobierno) a cambio de una contribución política. El problema para la agencia a cargo de hacer valer la ley es obtener evidencia de algo que normalmente es una transacción altamente secreta. Algunos de los ejemplos más célebres de dichas transacciones sucias han surgido como resultado de investigaciones de prensa y grabaciones de conversaciones secretas entre recaudadores de fondos políticos y los contribuyentes.

A un nivel más bajo, la compra de votos y formas similares de gastos políticos ilícitos podrían estar tan generalizadas que no se pueden mantener bajo secreto. El problema para la agencia a cargo de la aplicación de la ley aquí es similar a los problemas implicados en la detección de otras formas de delitos callejeros (por ej., venta de drogas, juegos ilícitos de azar, prostitución). En primer lugar, la agencia a cargo de la aplicación de la ley debe atrapar a los involucrados en la transacción ilícita. En segundo lugar, cuando los involucrados – típicamente criminales Junior – han sido atrapados, las agencias a cargo de hacer valer las leyes deben establecer que dichos perpetradores estaban actuando bajo las instrucciones de las personas arriba. Finalmente, los tribunales deben estar preparados para imponer penas suficientemente severas como para disuadir a los delincuentes, no solamente para irritarlos.

Existen distintas, pero no menos severas, dificultades relacionadas con las prohibiciones en contra de los tipos de donantes y donaciones. Estas están ilustradas en los problemas derivados de las prohibiciones de donaciones extranjeras y contribuciones corporativas. Estas prohibiciones podrían ser ignoradas o eludidas a través de distintas técnicas de lavado de activos. Las corporaciones, sindicatos e individuos adinerados podrían involucrarse en dichas actividades por varios motivos: para evadir los límites de las contribuciones, mejorar la elegibilidad a fondos públicos o para ocultar la identidad del verdadero donante. Las donaciones ilícitas y secretas pueden ser atractivas para los donantes porque ponen a los políticos en deuda con el donante e incrementan el apalancamiento del donante al momento de exigir privilegios a cambio de una donación clandestina. Si una corporación o un donante extranjero desea obedecer al pie de la letra las prohibiciones, aunque no con el mismo espíritu, suelen haber varias formas para lograrlo:

Si se aplican prohibiciones a los donativos para los partidos políticos, muchas veces se pueden evadir dichas prohibiciones estableciendo "islas off shore" de los partidos políticos - como fundaciones partidarias, tanques de pensamiento, o bien, organizaciones de educación política que generalmente son distintas, pero estrechamente conectadas a un partido político.

Las prohibiciones sobre donaciones extranjeras pueden evadirse porque el concepto de "extranjeras" no está suficientemente definido en la legislación competente. Por ejemplo, una donación "extranjera" puede otorgarse a través de una sucursal de una empresa extranjera ubicada dentro del país. Esto se complica al permitirle a los ciudadanos del país que residen en el extranjero efectuar contribuciones; en estos casos, es casi imposible para la agencia reguladora establecer con confianza el origen de los fondos.

Las prohibiciones sobre donaciones corporativas se pueden evadir a través de socios de una compañía donde cada uno entrega una donación a un partido o candidato y es premiado con un bono/salario equivalente al monto del pago político.

Una corporación empresarial podría otorgarle licencia de vacaciones pagadas a los empleados bajo el entendido que trabajarán durante ese tiempo para un partido o candidato.

Las corporaciones podrían contratar a políticos como consultores para disfrazar lo que realmente es un obsequio político como pago por un servicio. Alternativamente, una empresa podría darle empleo a un miembro de la familia del político a una tasa muy generosa.

Límites Sobre las Contribuciones y el Gasto

Incluso en el caso que una legislatura no desee prohibir una cierta forma de contribución o gasto directamente, quizás desee establecer límites para dichas actividades. Limitar el monto que los individuos pueden contribuir podría reducir el riesgo de que los políticos se vuelvan dependientes de benefactores adinerados y ayuda a generar incentivos para una recaudación de fondos de base comunitaria. La limitación de los gastos puede reducir las ventajas de los competidores con acceso a fondos, y también podría reducir el costo general de las campañas electorales.

Sin embargo, suele ser muy difícil hacer valer de manera efectiva dichos límites. Según el difunto Herbert E. Alexander:

Los límites de gastos son ilusorios en un sistema pluralista con distintas ventanas de oportunidad para hacer desembolsos...Cuando se garantiza la libertad de expresión y de asociación, la restricción del dinero en cualquier punto en el proceso de la campaña deriva en que se trazan nuevos canales a través de los cuales individuos y grupos adinerados pueden hacer llegar su influencia a las campañas y a los funcionarios públicos.⁸

Los problemas de los límites del gasto se pueden explicar aún más de la siguiente manera:

- Ya que los partidos y candidatos no desean ser sancionados por violar las leyes relacionadas con los límites al gasto, muchas veces disfrazarán los gastos que exceden el límite. Por tanto, los límites de gasto vuelven más difícil la aplicación de las disposiciones de divulgación.
- Los límites de gasto podrían dificultarle la vida a los partidos y a los candidatos de la oposición. Esto depende de cuáles son los límites y si logran o no generar las mayores condiciones posibles de igualdad. Los partidos en el poder logran sacar ventaja de los recursos públicos disponibles para los miembros del gobierno para propósitos partidarios. En el período previo a una elección general, los servicios de información del gobierno suelen producir lo que puede calificarse efectivamente como propaganda partidaria bajo el disfraz de "información pública". Los empleados del gobierno podrían ser liberados de sus tareas públicas para realizar servicios a favor del partido. Los teléfonos, vehículos y otros bienes similares del gobierno podrían ser utilizados para campañas políticas.
- Ya que los límites de gasto aplican solamente a la campaña, se vuelve una tentación disfrazar gastos de campaña como ítems rutinarios no relacionados a las campañas. Por ejemplo, si se define el gasto como "gasto de campaña" solamente cuando se incurre durante un período definido de tiempo previo a la elección, será posible para un partido preparar difusiones/transmisiones de campaña y hacer investigación en materia de políticas públicas con antelación a dicho período.
- En países donde los partidos políticos incumplen las leyes relacionadas a los límites de gasto, hay altas probabilidades de que se den pactos de no agresión. Ningún partido presentará acusaciones en contra de otro partido por temor a ser acusados ellos también de desobedecer la ley.
- Un grupo independiente de interés u organización de cabildeo podría realizar actividades que coadyuvan a la causa de un partido. Por ejemplo, en Reino Unido, una persona que se oponía al aborto reclamó el derecho a hacer campaña en contra de algunos candidatos cuyos puntos de vista en el tema del aborto eran contrarios a los suyos.⁹ El gasto por parte de dichos terceros está sujeto a regulación en algunas jurisdicciones (por ej., a través de restricciones de divulgación, financiamiento y gastos), pero la aplicación de dichas reglas puede ser difícil.

La única manera de asegurarse que solamente participen candidatos y partidos políticos en las campañas y en los gastos conexos a las campañas, es restringir la libertad de expresión de los grupos de interés y

⁸ Alexander (1989) página 118.

⁹ Pinto-Duschinsky (2004). Con relación al caso del Reino Unido en el punto cinco.

organizaciones de cabildeo. Sin embargo, las cortes constitucionales en EE.UU., Canadá y Europa han confirmado en distintos grados y niveles los derechos de dichos grupos de interés a participar en discusiones públicas durante las campañas electorales.

Un estudio de financiamiento político en Taiwán se refiere a este problema de los límites: "Taiwán está considerando levantar algunas de las sanciones por infringir los límites al gasto de campañas y a las donaciones porque es reconocido y aceptado que de hecho los límites han reducido la transparencia".¹⁰

En otros contextos, la transparencia no tiene por qué sufrir de la imposición de límites al gasto. Es un acto de malabarismo en el que auditorías fiables pueden reducir el nivel con que se socavan los límites al gasto.

Financiamiento Público Directo e Indirecto

Una forma cada vez más común de regulación en materia de financiamiento político es la dotación de fondos públicos o del gobierno, ya sea directamente o a través de apoyo indirecto o subsidios. Estos pueden incluir algunos o todos los siguientes:

- Subsidios de financiamiento público a partidos políticos y/o candidatos;
- Transmisiones gratuitas o subsidiadas en medios por partidos y candidatos;
- Alivios fiscales y subsidios en-especie, como la dotación de transporte gratuito, espacios de oficinas o cargos postales.

Una vez decretada la legislación sobre financiamiento público, la implementación de un esquema de subsidios es relativamente sencilla. Lo mismo aplica a los acuerdos en torno a la transmisión/difusión política gratuita. Es fácil monitorear si los montos de dinero designados por la ley para cada partido político en efecto se otorgan, y si los partidos y candidatos reciben su parte correspondiente de tiempo para transmisión/difusión política.

Debido a que son fáciles de administrar, se recomiendan los subsidios para países donde las elecciones deben realizarse en medio de condiciones de inestabilidad política y violencia.

Sin embargo, algunas advertencias o salvedades son necesarias. Primero, la simplicidad de administrar subsidios no puede ser un argumento determinante a favor de su uso. Lo más probable es que existan fórmulas alternas para asignar subsidios o tiempo de transmisión/difusión gratuita entre los distintos partidos y candidatos. Podría argumentarse que cada fórmula podría ser determinada por una noción distinta de justicia, y podría resultar imposible llegar a un acuerdo común y objetivo acerca de lo que constituye una fórmula justa. En la práctica, los partidos rivales y los intereses políticos probablemente incidirán en una noción de justicia que produzca un resultado que los beneficie a ellos.

En segundo lugar, en varios países, especialmente los de África, las leyes sobre subsidios financieros a favor de partidos políticos y candidatos le permiten al legislativo o al gobierno proponer dichos pagos, pero no los obliga a efectuar los pagos. Por tanto, el gobierno podría decidir muy poco antes de la fecha de la votación, designar los fondos a dicho efecto.

¹⁰ Manikas & Thornton (2003) página 18.

En tercer lugar, se han dado ejemplos de países en los que el gobierno no ha logrado proporcionar los subsidios contemplados en la ley dentro del plazo establecido. Un caso extremo se dio en Guinea Ecuatorial, donde se proporcionaron fondos públicos para las elecciones presidenciales de 1996, pero se distribuyeron apenas cuatro días antes de las elecciones.¹¹

En cuarto lugar, aunque la designación de tiempo gratuito de transmisión/difusión a favor de los partidos y candidatos es algo sencillo de monitorear, es más difícil asegurarse que un canal de los medios de comunicación obedezca las reglas relacionadas con la neutralidad y el balance político en los boletines noticiosos y en otras transmisiones antes de una elección. La responsabilidad de hacer valer las normativas relacionadas con los reportes de las campañas electorales en las transmisiones de noticias suele recaer en una agencia especializada en difusión, y no en la autoridad electoral.

La normativa para la difusión, especialmente por parte de los medios estatales, tiene implicaciones importantes para el financiamiento político. Aunque normalmente es difícil establecer el valor financiero exacto de una cierta cantidad de minutos de reportajes favorables en un programa noticioso (ocasionalmente llamada "publicidad escondida"), queda claro que dicha exposición tiene efectos que son por lo menos tan importantes como la publicidad política pagada por los partidos o por los candidatos.

Normativas para Prevenir el Abuso de los Recursos del Estado

Un objetivo cada vez más común de las normativas del financiamiento político en muchas partes del mundo es el riesgo del abuso de los recursos estatales (o administrativos) en la esfera política. Este asunto es el tema de la Sección Tres de este manual.

Normativas Orientadas a Lograr la Aplicación de la Ley

Algunos países han establecido limitaciones al financiamiento político sin emitir disposiciones para saber cómo será el monitoreo o la sanción de infracciones en casos de incumplimiento de estas limitaciones. La aplicación de las leyes en materia de financiamiento político es un aspecto importante en sí, ya que la efectividad de un esquema normativo radica en las consecuencias derivadas de su violación. Estos temas se abordan más adelante en el presente documento. Las normativas relacionadas con el rol de los EAAs se discuten en el Capítulo 5: Fortalecimiento de la independencia de los entes a cargo de la aplicación de la ley en materia de financiamiento político y herramientas para la aplicación de sanciones.

Predominio de las Leyes en Materia de Financiamiento Político

En décadas recientes, ha habido una tendencia hacia más normativas en materia de financiamiento político y más subsidios públicos. La rapidez con la que ocurren cambios legales relacionados al financiamiento político torna difícil poder mantenerse al día de los acontecimientos, sin embargo, la Base de Datos Internacional de Financiamiento Político de IDEA nos facilita una buena vista panorámica de las normativas a nivel mundial.¹²

¹¹ Ohman (1999) página 9.

¹² Ver más en Ohman (2012).

Figura 5: Normativas de Financiamiento Político y Subsidios en 180 Países¹³

Normativas	Porcentaje de Naciones Utilizando Normativa
Prohibición sobre donaciones extranjeras a favor de partidos políticos (parciales o completas)	67%
prohibición sobre donaciones políticas por parte de corporaciones a partidos políticos (parciales o completas)	22%
Límites al gasto de campañas para los partidos políticos (cualesquiera)	29%
Límites de contribución para partidos políticos (cualesquiera)	45%
Subsidios públicos directos	66%
Difusiones/transmisiones políticas gratuitas o subsidiadas	70%
Requisitos de divulgación periódica para los partidos políticos	73%
Requisitos de divulgación durante campañas para partidos políticos	53%
Requisitos de divulgación durante campañas para candidatos	60%

¹³ Base de datos Internacional de IDEA sobre la regulación del financiamiento político (www.idea.int/political-finance). Datos a agosto de 2013.

Capítulo 3: Asuntos Básicos de la Aplicación de la Ley

Definición de Aplicación de la Ley

La aplicación de la ley en materia de financiamiento político es el acto de implementar o ejecutar normativas de financiamiento político. Una definición más concreta sería "El control ejercido por una agencia a cargo de la aplicación de la ley que le da fuerza y autoridad a un sistema de aplicación de la ley en materia de financiamiento político, según lo contemplado en los instrumentos legales".

Sin embargo, un sistema ideal de aplicación de la ley incluye no solamente un ente contralor, sino también todos los componentes que se encuentran en un sistema judicial integral, tales como la investigación, el procesamiento, la adjudicación y las sanciones. Dicho tipo de sistema depende de la cooperación de distintas partes interesadas y se basa en los mecanismos de monitoreo proporcionados por los agentes financieros, auditores, instituciones bancarias, organizaciones contraloras anticorrupción y medios de comunicación.

En un contexto más amplio, la aplicación de la ley incluye esfuerzos por informar a los actores políticos acerca de sus responsabilidades y proporcionar orientación acerca de lo que deben hacer para cumplir los distintos requisitos. El enfoque primordial debe estar en la prevención y no en las sanciones. La prevención de las violaciones tiene un mejor impacto en la confianza que tiene el público acerca del sistema político versus tener que sancionar a los políticos que rompen las reglas. Además, la prevención típicamente requiere de menos recursos que la investigación y el procesamiento.

Aunque la prevención debería de ser el punto de inicio de los EAAs, es probable que algunos actores puedan tratar de quebrar las reglas en cualquier situación, por lo que es necesario hacer veeduría sobre las actividades de financiamiento político. En una definición más concreta de aplicación de la ley como control, se puede definir como un arreglo institucional complejo que combina una serie de instrumentos y actores, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

Las actividades clave para una efectiva aplicación de la ley son:

- Control interno (doctrina de la agencia, normas contables, sistema bancario);
- Reportes financieros y auditoría;
- Control formal por parte de un EAA de la mano de mecanismos de investigación;
- Monitoreo externo (sociedad civil, medios, partidos contrincantes, votantes);
- Procesamiento y sanciones (administrativas, penales y políticas).

Esto demuestra cómo el trabajo de un EAA es la única parte crucial en la aplicación de las normativas. La primera actividad descrita encaja en gran medida fuera del alcance de este manual, pero se discute en el Capítulo 6. La segunda, tercera y quinta actividad se discuten ampliamente en la Sección Dos y Tres, mientras que la cuarta actividad versa sobre el sistema judicial.

En la práctica, el EAA puede detectar posibles violaciones a la ley a través de tres procesos:

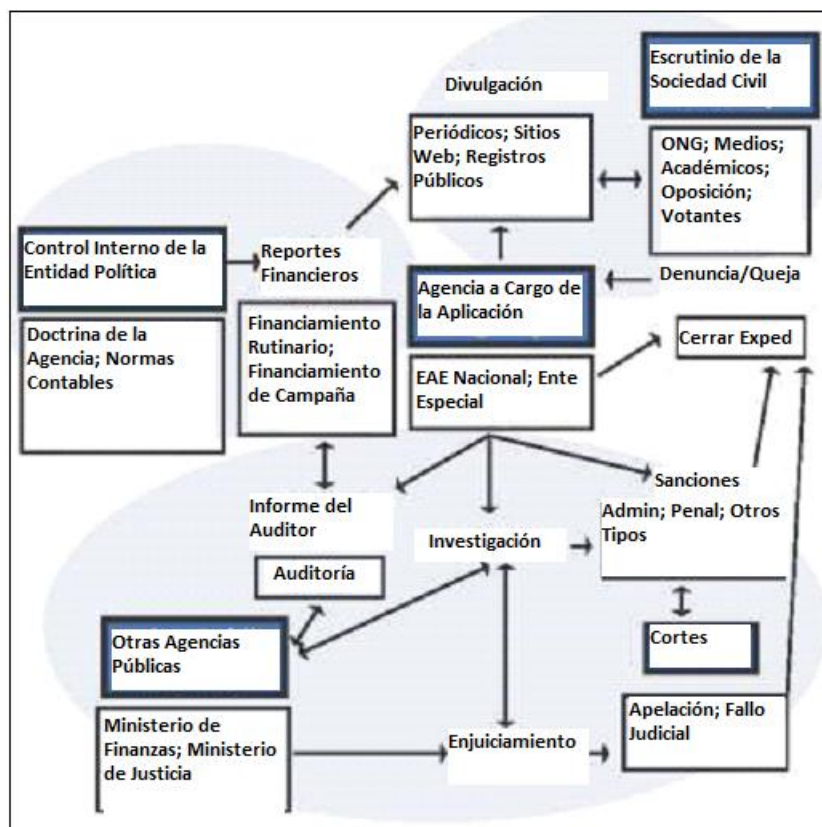
1. **Monitoreo:** las potenciales violaciones se descubren a través de la revisión de informes financieros o a través de una auditoría realizada por el EAA o entidades que se reportan ante el EAA.
2. **Quejas:** un individuo u organización puede presentar una queja, alegando violaciones y explicando el sustento de dichas alegaciones.
3. **Remisión:** las posibles violaciones son descubiertas por otras agencias y remitidas a la agencia principal a cargo de la aplicación de la ley en materia de financiamiento político.

El primero de estos procesos puede llevar a **casos generados internamente**, incluyendo los descubiertos por el EAA a través de revisiones de los informes financieros y auditorías.

El segundo y tercer proceso le puede proporcionar al EAA **casos generados externamente** derivados de quejas presentadas por todos los participantes interesados en el proceso político y las remitidas ante la principal agencia a cargo de la aplicación de la ley por parte de otras agencias de gobierno (por ej., el Ministerio de Justicia).

El siguiente diagrama nos facilita una visión general del proceso de detección y aplicación e ilustra la gran cantidad de actores que suelen estar implicados.

Figura 6: El Proceso de Detección y Aplicación de la Ley



Requisitos para una Efectiva Aplicación de la Ley

Al determinar la forma de una efectiva aplicación de la ley, existen cuatro ingredientes fundamentales:

1. Las leyes mismas deben tener capacidad de ser aplicadas. Por ejemplo, un límite de gasto que ningún candidato pueda cumplir y al mismo tiempo llegar al electorado, está destinado a ser ignorado. Otro requisito esencial es la facilidad de su comprobación para un esquema de aplicación de la ley funcional.
2. Todas las normativas deben ser idóneas para la situación, incluyendo la capacidad de los partidos políticos y candidatos de monitorear y reportar sus finanzas. Las normativas no deben imponer más cargas administrativas a los partidos políticos y candidatos que lo necesario para lograr los objetivos legislativos.
3. Se deben hacer valer vigorosamente los controles, sin sesgos ni favoritismos.
4. La agencia delegada con la responsabilidad de aplicar la ley debe ser independiente y no partidaria, libre de influencias de consideraciones partidarias (ver Capítulo 5: Fortalecimiento de la Independencia de los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley en Materia de Financiamiento Político).

Las sanciones deben ser efectivas, proporcionales y disuasivas.

Etapas de la Aplicación de la Ley

Alonso Lujambio, antiguo Consejero General del Instituto Federal Electoral de México, utilizó la imagen de una cadena para caracterizar la aplicación de la ley en materia de financiamiento político.¹⁴ La aplicación de las leyes y normativas debe ser vista como un proceso con distintas etapas, en la que la última etapa lleva al inicio de un nuevo proceso, haciendo de este un ciclo de aplicación. Como con cualquier ciclo, aunque tiene distintas etapas, cada etapa influye en la siguiente; por tanto, realmente no existe un inicio o un final. Es importante indicar que las distintas etapas en la aplicación de la ley probablemente contarán con distintos entes a su cargo. Por tanto, una clara especificación de responsabilidades es fundamental para el éxito de la aplicación.

¹⁴ Lujambio (2004) página 56.

Figura 7: Ciclo de Aplicación

Etapa 1: Planificación de la Legislación e Implementación

La reforma legal debe darse muy anticipadamente de la siguiente elección para reducir la tentación de que los políticos se involucren en arreglos rápidos de corto plazo versus pensar estratégicamente a largo plazo. Una reforma planificada permite suficiente tiempo para tener una administración adecuada de la ley. La efectividad de la aplicación depende de los pasos que se emprendan antes de la promulgación de una ley. Existen distintas tareas propias de esta etapa. Primero, es necesario considerar si la legislación propuesta es clara, concisa y realista. Una redacción legislativa poco clara o defectuosa es una receta para la inexigibilidad. Se debe asumir que los actores políticos que no están dispuestos a cumplir con las normativas buscarán cualesquiera ambigüedades para alegarlas como lagunas.

En ocasiones la legislación se promulga sin una base fáctica significativa. En la medida de lo posible, se debe realizar investigación para entender la existencia y el nivel de la problemática en materia de financiamiento político que debe enfrentarse. También puede ser útil recurrir a investigaciones para descubrir lo que han hecho otras jurisdicciones con relación a los temas de financiamiento político. Un tema de importancia particular es un diálogo abierto con distintas partes interesadas en el proceso político. Un marco regulatorio introducido sin retroalimentación de los partidos políticos y demás actores que estarán obligados a cumplir con dichas reglas, fracasará.

Etapa 2: Preparación y Capacitación

El ente regulador debe preparar planes a largo plazo para la implementación de los requisitos legales. Bajo ciertas circunstancias, especialmente cuando un regulador se propone hacer valer requisitos legales que han sido ignorados durante mucho tiempo, podría ser necesario incrementar la aplicación gradualmente – esto es aceptable siempre y cuando no se demuestre ningún sesgo con relación a cuáles actores son sancionados.

Cuando se promulga una nueva ley, la autoridad responsable por implementarla deberá hacer ciertos preparativos, incluyendo la elaboración de formularios de reportes que deberán ser presentados por los partidos y candidatos y materiales relevantes de orientación.

También es útil facilitar capacitaciones a las partes interesadas correspondientes. Dichas capacitaciones deben ser impartidas a los miembros del ente regulatorio y a los funcionarios clave de los partidos políticos y/o de los equipos a cargo de las campañas de los candidatos. También es útil celebrar sesiones informativas para periodistas y representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) relevantes. Cada vez más los EAAs recurren a un efectivo uso de sus sitios web divulgando información acerca de las normativas de financiamiento político y los requisitos de reporte. En general, entre más información pueda proveer el regulador en un formato accesible, más fácil será el cumplimiento para los partidos y candidatos. En este caso, también es cierto que estos actores no podrán utilizar la excusa de que no estaban al tanto o que no comprendieron los requisitos de reporte u otras normativas.

Etapa 3: Facilitar una Efectiva Administración

Estas actividades, estrechamente relacionadas con las de la etapa que precede, consisten en tareas rutinarias para asegurar que los formularios de reporte lleguen a los candidatos relevantes y a los funcionarios de partido correspondientes; y que los obligados en el marco de las leyes estén al tanto de estas; y así sucesivamente. En muchos casos, la administración implica dedicar una cantidad considerable de tiempo a una gran cantidad de pequeños partidos políticos y candidatos periféricos. Cuando el enfoque de las normativas se centre en los candidatos y no en los partidos políticos, podría ser muy difícil llegar a estos candidatos con información durante el período oficial de campaña, ya que están muy ocupados haciendo campaña.

Por tanto, es importante considerar cuidadosamente la manera más efectiva de llegar a los actores relevantes. Por ejemplo, en algunos países ha sido efectivo proporcionarles a los candidatos información acerca de las normativas financieras durante el proceso de nominación de candidatos, ya que típicamente los candidatos tienen que comparecer en persona para presentar sus documentos de nominación.

Además de proporcionarle la información a los candidatos, el regulador también debe considerar cómo puede hacer el mejor uso de la información del público para asegurar el cumplimiento de las normativas. Por ejemplo, podría ser efectivo configurar un mecanismo formal para recibir quejas acerca de incumplimientos de las reglas de financiamiento político. De ser así, debe haber un procedimiento para determinar cómo se analizan las quejas al ser recibidas, y cuando se justifique, proceder a investigarlas formalmente.

Etapa 4: Cumplimiento

Esta etapa del proceso implica todas las tareas de asegurarse que las leyes sean obedecidas, previo al inicio de investigaciones penales y procesos legales. Típicamente, las actividades en esta etapa incluyen la emisión de recordatorios a los partidos y candidatos que no han cumplido sus obligaciones legales de manera puntual; hacer verificaciones aleatorias acerca de la fiabilidad de la información recibida; iniciar auditorías; e imponer multas administrativas. La capacidad de los entes regulatorios de asegurar el cumplimiento depende de las facultades que posean de examinar documentación y predios. Los temas relacionados con esta etapa se discuten extensamente en la Sección Dos de este manual.

Etapa 5: Multas Administrativas, Investigación Penal y Enjuiciamiento

Si el EAA encuentra motivo para creer que ha habido una violación de la ley, deberá determinar si amerita investigación adicional, y en el caso que la evidencia presentada sustente el hecho de que ha ocurrido una violación, deberá decidir cuál acción debe emprenderse. El ente regulador podría contar con sanciones que puede imponer por sí mismo. En casos que involucran violaciones graves, podría haber una base para el procesamiento judicial y la siguiente etapa sería entregarle la evidencia a la policía o a la autoridad responsable por incoar los procesos. Naturalmente, el procedimiento exacto para esto varía de país a país, aunque es notorio que muchos países carecen de una orientación detallada en la legislación que establezca cómo debe realizarse la investigación y las remisiones penales.

Etapa 6: Juicio y Sentencia

En un mundo ideal, la meta principal de cualquier agencia a cargo de la aplicación de la ley sería cerrar sus expedientes, resolver vía arreglo los casos y conciliar, ya que suele ser menos caro y consume menos tiempo que tener que remitir los casos a la corte. Sin embargo, cuando se trata del juicio y la condena, esto podría ser responsabilidad de los tribunales ordinarios, o en algunas jurisdicciones, los casos podrían ser asignados a cortes electorales especiales u otras instituciones que reciben quejas/denuncias. En los casos en los que el sistema judicial no es totalmente independiente del sesgo o influencia política, esta etapa puede ser un serio obstáculo para una efectiva aplicación de la ley, como se discute en el siguiente capítulo.

Etapa 7: Proceso de Apelación

El respeto por el derecho al estado de derecho dictamina que los afectados por una decisión deben tener el derecho a apelar ante un nivel superior. Las apelaciones fungen como pesos y contrapesos de las decisiones tomadas por una agencia de aplicación de la ley, o bien, la revisión administrativa de quejas. Cada sistema maneja el tema de las apelaciones de manera distinta, según sus marcos legales e institucionales, pero es importante que el proceso cumpla con tres criterios: respetar los principios del estado de derecho; que sean de fácil aplicación; y que sean eficientes, incluyendo no sobrecargar las instituciones involucradas en el proceso de apelación. Este último también incluye el tema de puntualidad, ya que, en algunos países los actores políticos han llegado a utilizar largos procesos de apelación para demorar los procesos más allá del período en el que una sanción hubiera tenido un efecto real o hasta que el perpetrador logre inmunidad con el cargo público.

Etapa 8: Proceso de Revisión

Así como ningún conjunto de normativas en materia de financiamiento político es ideal más allá de un país concreto, cada país tiene que asegurarse que sus normativas se mantengan relevantes a lo largo del tiempo. La necesidad de revisión es aún más importante en democracias emergentes, donde las normativas suelen introducirse gradualmente y se debe mantener una constante vigilancia en contra de los efectos adversos de normativas de recién implementación.

De hecho, debe haber una revisión constante de la ley y el proceso de aplicación para monitorear su efectividad, para hacer crecer el apoyo a su favor y para identificar nuevos problemas en la medida que vayan surgiendo. Tras una elección, los hechos relevantes de la situación de financiamiento político, así

como el análisis estadístico y anecdótico debe ser examinado. Se deben emprender cualesquiera pasos necesarios para actualizar las leyes, normativas y procedimientos de aplicación.

Una agencia a cargo de la aplicación de la ley/normativas también debe interesarse por examinar estudios, encuestas, investigaciones u otros datos empíricos que podrían sustentar cambios en su abordaje de la aplicación. Además, debe haber una respuesta efectiva a estos problemas para asegurar un fiel cumplimiento con las metas subyacentes del sistema de aplicación. Finalmente, debe haber un compromiso y deseo de hacer valer la legislación por parte de todos los principales miembros en el juego electoral. Sin dicho compromiso, incluso el sistema mejor diseñado puede ser obstaculizado.

Capítulo 4: Causas de la Falta de Aplicación

Muchos países han experimentado problemas al momento de aplicar las normativas del financiamiento de partidos. Esto no debería de ser una sorpresa, ya que hay muchos factores que contribuyen a la falta de aplicación de las leyes en materia de financiamiento político. Ya desde 1966, el Comité Canadiense de Barbeau reportaba que, "(1) los partidos establecidos han estado indispuestos a iniciar acciones entre sí; (2) la molestia y el costo de incoar o impugnar una demanda electoral acerca de gastos electorales es prohibitiva para los ciudadanos privados; (3) ningún grupo organizado apolítico jamás ha considerado correr con el costo de una demanda; (4) ninguna agencia gubernamental se ha considerado a sí misma responsable, o hecho responsable, por procesar candidatos que violan la ley de gastos electorales".¹⁵ Este capítulo trata de explicar el fracaso de algunos sistemas a cargo de hacer valer y aplicar las leyes y normas al examinar las causas de la falta de aplicación.

Muy frecuentemente, sucede que no se hace ningún esfuerzo por asegurar el cumplimiento de las leyes sobre el financiamiento de partidos y campañas electorales. La siguiente tabla presenta ejemplos de países alrededor del mundo que carecen de una aplicación de la ley de las normas en este sentido.

Figura 8: Ejemplos de Ausencia de Aplicación de las Leyes en Materia de Financiamiento Político

País	Descripción
Argentina	"Sin embargo, según Transparencia Internacional Argentina, solamente los fondos de los partidos políticos que representan alrededor del 10% de los ingresos gastados en campañas son cubiertos por las leyes de divulgación de Argentina. El otro 90% de los fondos de campaña son recaudados por los candidatos argentinos por cuenta propia a través del establecimiento de sus propias organizaciones privadas sin fines de lucro y eluden por completo su obligación de tener que reportar al gobierno o al público. El punto es que hay una brecha entre la existencia de la ley y la práctica de la ley". ¹⁶
Armenia	"El Servicio de Veeduría y Auditoría no tuvo un abordaje proactivo o un mecanismo efectivo para examinar la fidelidad de los informes presentados, lo cual opacó el valor de la obligación de reportar por parte de los partidos y candidatos. La Comisión Central de Elecciones (CEC) apenas logró identificar unas pocas violaciones en torno al financiamiento de campañas". ¹⁷

¹⁵ Barbeau (1966) página 23. El Comité de Barbeau fungió como comité consultivo establecido por el gobierno canadiense en 1964 para "indagar y reportar acerca de las medidas y prácticas para limitar y controlar los gastos de la elección federal". Más detalles en Ewing 1992, página 46-52.

¹⁶ Ward (2002) página 5.

¹⁷ OSCE/ODIHR (2012b) página 13

Bangladesh	<p>"Después de las pospuestas elecciones de 2007, el nuevo gobierno provisional introdujo enmiendas significativas para normar y traer más transparencia al financiamiento de los partidos políticos. Aunque se ha mejorado significativamente el marco legal, su plena implementación sigue siendo un gran desafío. Las encuestas encontraron que:</p> <p>El financiamiento político sigue siendo un tema sensible, donde los partidos están siendo renuentes a divulgar fuentes de financiamiento incluso ante sus propios miembros;</p> <p>Los registros internos de los partidos no se llevan en debida forma. Los principales partidos políticos entrevistados para este estudio tienden a manejar sus cuentas de ingresos y gastos en sus propios libros de registro, pero ninguno de ellos tiene un registro de activos".¹⁸</p>
Brasil	<p>"En Brasil el requisito de reporte financiero abarca a los candidatos de partidos políticos participando en la contienda para ocupar cargos públicos en el poder ejecutivo y el Senado Federal, y para los puestos de legisladores a nivel federal, estatal y distrital. Sin embargo, estas cuentas deben rendirse ante comités financieros de los mismos partidos y no ante una entidad contralora independiente". (Página 108)¹⁹</p>
Camboya	<p>"Indicativo de la incapacidad del gobierno de monitorear las finanzas partidarias (según lo requerido de conformidad con la ley de partidos políticos)... un alto funcionario del gobierno declaró, 'ni siquiera sabemos las direcciones de los partidos'"²⁰</p>
Colombia	<p>"En muchos países como Colombia, la aplicación de las leyes en materia de financiamiento de campañas tiende a enfocarse en gran medida en las elecciones presidenciales y mucho menos en las elecciones parlamentarias. Mientras tanto, las elecciones locales pasan casi totalmente desapercibidas, y es allí donde la capacidad de monitorear, auditar y aplicar las leyes en materia de financiamiento de campañas resulta débil o casi inexistente". (Página 10)²¹</p>
Estonia	<p>"Aunque la presentación de las declaraciones de intereses económicos por parte de funcionarios públicos de más alto nivel ante un comité parlamentario es razonable, el comité como receptor de las declaraciones de las campañas electorales es un tema más contencioso.</p> <p>En las elecciones nacionales, esto significa que los partidos terminan efectivamente estando en ambos lados del proceso de reporte. Por otro lado, el NEC nunca fue efectivo en inspeccionar la fidelidad de los informes financieros". (Página 21)²²</p>

¹⁸ Transparencia Internacional (2009) página 11f.

¹⁹ Zovatto (2003) página 95-114.

²⁰ Kovick y Thornton (2003) página 48.

²¹ Kupferschmidt (2009) página 10.

²² Kangur y Sikk (2008) página 21.

Francia	"Francia ha creado una agencia altamente independiente para hacer valer la normativa, pero le ha dado muy poco poder para monitorear el flujo real de dinero y de auditar los informes financieros presentados. Además, se tienen que aplicar distintas leyes que contienen contradicciones sin resolver". (página 1) ²³
Ghana	"Los partidos políticos en Ghana están obligados a presentar los detalles del financiamiento ante la Comisión Independiente de Elecciones cada año [...] Aunque estas condiciones son un requisito de ley, han surgido inquietudes acerca de qué tan bien están siendo aplicadas en la práctica. Por ejemplo, algunos grupos de sociedad civil han señalado que los reportes periódicos de los partidos no son una práctica común y la Comisión ha señalado inquietudes más amplias del incumplimiento". (página 4) ²⁴
Israel	"Sin la necesidad de un registro formal, la legislación en Israel [...] obliga a los partidos a incluir todos los rubros en sus informes financieros. Sin embargo, esto deja lagunas para candidatos individuales, y en "penumbra" partidaria a los grupos parlamentarios, institutos o fundaciones y otras organizaciones partidarias, como los grupos juveniles y actividades por parte de "terceros". (Página 4) ²⁵
Letonia	Según el renombrado académico de Letonia, Janis Jkstens, uno de los problemas típicos de las normativas de financiamiento de campañas electorales en Letonia es: "Poca eficiencia en la aplicación de las normas legales existentes, lo cual socava la confianza de los ciudadanos en el sistema de gobernanza pública, reduce la legitimidad del régimen y no promueve el desarrollo de la ética obediente de la ley entre los partidos". (Página 19) ²⁶
Malasia	"Continuamente se infringen los límites al financiamiento de las campañas ..." ²⁷
Namibia	"Los esfuerzos por asegurar la rendición de cuentas se han tropezado de bruces. Nadie menciona el asunto – una situación que va bien con los partidos que reciben los fondos" [manifestado en 2004 por un Expositor de la Asamblea Nacional – Mose Penaani Tjitendero] (página 1) ²⁸
Nigeria	"Pareciera como si el INEC estuviera abrumado por actividades como la organización de la logística de las elecciones... Habían incentivos perversos por abusar en el sistema, ya que la probabilidad de ser atrapado por la ley es remota e incluso cuando se logra establecer un caso de exceso del límite, el castigo propuesto no tiene proporcionalidad con la ofensa." ²⁹

²³ Nassmacher (2003) página 1.

²⁴ Transparencia Internacional (2009) página 4.

²⁵ Nassmacher (2003) página 4.

²⁶ Walecki (2006) página 18.

²⁷ Thornton (2003) página 371-426.

²⁸ Duddy (2010) página 1.

²⁹ Onyekpere (2011) página 3.

Filipinas	"Las leyes sobre contribuciones financieras se refieren específicamente a las elecciones... Su implementación es virtualmente imposible... son leyes en papel mojado para nosotros". (Página 9f) ³⁰
Corea del Sur y Tailandia	"Por ejemplo, en Corea y Tailandia, los partidos explicaron que muchos donantes prefieren permanecer anónimos, de modo tal que las leyes en materia de divulgación pública obligan a los partidos ya sea a rechazar el necesario apoyo financiero, o bien, a infringir la ley. De hecho, muchos reportan que la legislación, al igual que los engorrosos requisitos de reporte, simplemente han llevado a prácticas clandestinas. 'La ley nos ha convertido a todos en delincuentes', reporta un MC". (Página 9) ³¹
Zimbabue	"Del ejemplo de un régimen de financiamiento político que desatiende las disposiciones de transparencia: aunque Zimbabue adoptó las normativas británicas sobre las campañas electorales (agentes, límites de gasto, divulgación de gastos, etc.), no se incluyeron dos aspectos importantes en la constitución (Secciones 84-92) ni en la Ley Electoral. En ninguno de los documentos hay referencia a la auditoría de gastos o a una disposición que contemple la publicación de gastos incurridos". (página 6) ³²

Desatención Flagrante Versus Evitación Sutil

Distintos métodos para evitar el cumplimiento de las normativas de financiamiento político exigen distintas soluciones. Las violaciones que implican esquemas de lavados sutiles de activos, métodos elaborados para eludir las leyes y prácticas legales calculadoras requieren de habilidades de aplicación similares a las requeridas para detectar y procesar delitos graves de cuello blanco. Por otro lado, las normativas de financiamiento político suelen desestimarse de manera flagrante y descarada sin ningún intento por esconder el hecho que se han infringido las leyes.

La desatención flagrante a las leyes de financiamiento político probablemente sea el problema más común en muchos países hoy en día, especialmente aquellos donde la regulación, o por lo menos los intentos por aplicarla, es de reciente creación. Los métodos de aplicación de la ley requeridos son en sí directos y claros, pero requieren de capacidad administrativa y voluntad política, que frecuentemente no existen. Una vez que se enfrentan las formas más evidentes de violaciones a la ley, es muy probable que surjan formas más sutiles para evitar las leyes. En esta etapa, los EAAs deben desarrollar métodos más sofisticados de investigación.

La capacitación requerida para ayudarle a los entes regulatorios variará dependiendo de si se enfrentan a violaciones flagrantes o sutiles. Este manual tratará con ambos tipos, pero generalmente se enfocará en las formas de enfrentar las violaciones más comunes, que son las flagrantes. Las violaciones

³⁰ Rocamora (2001) página 9f.

³¹ Thornton (2002) página 9.

³² Nassmacher (2003) página 6.

consistentes y claras ocurren tanto en democracias avanzadas como en democracias en desarrollo, como lo demuestran los distintos ejemplos en esta publicación.

Dos académicos americanos, Michael J. Malbin y Thomas L. Gais, han reportado acerca de las formas más sutiles de evitación de las leyes del financiamiento político en EE.UU. Analizaron la aplicación de una serie de leyes y subsidios que implicaban temas de divulgación, límites de contribución, límites al gasto y financiamiento público, introducidos a nivel estatal a inicios de la década de los setenta. Uno de los capítulos se tituló "Deslizándose y Resbalándose: Cómo Se Han Adaptado Los Grupos de Interés A La Normativa". En una sección del capítulo denominado "Respuestas Tácticas: Vías para Eludir la Ley", los autores indicaron lo siguiente:

Estuvimos constantemente impresionados durante nuestras entrevistas por la notable y creciente variedad de tácticas políticas utilizadas por los principales grupos de interés en los estados que visitamos. Muchos de nuestros entrevistados consideraron este ingenio/capacidad inventiva como una respuesta directa de los grupos a las restricciones particulares redactadas en las leyes de sus estados. Como lo dijo un abogado de un partido en Florida, las recientes reformas del estado [financiamiento político] "han hecho que las personas en la comunidad de recaudación de fondos se vuelvan mucho más creativas".³³

El sistema de adaptación a las nuevas leyes de financiamiento político descritas por los autores es más bien la industria de "planificación tributaria" en algunos países. Aquellos que tienen suficiente dinero para contratar asesores económicos y abogados corporativos tienen más capacidad de visualizar estrategias para eludir obligaciones fiscales sin infringir las reglas. En vista que aquellos que tienen caudales sustanciales de riqueza logran pagar por asesoría compleja, y ya que las agencias del gobierno responsable por el recaudado fiscal suelen tener poco personal y se dedican sobre todo a aplicar las leyes según están redactadas, dichas tácticas suelen ser exitosas.

En la esfera del financiamiento político, la definición de partido, donación, gasto y campaña podría ser ambigua, dejando a las normativas en una situación de vulnerabilidad, objeto de mala interpretación o explotación. Por ejemplo, las partes interesadas con un interés particular podrían argumentar que lo que es una donación debe clasificarse como algo más en sentido global. Una donación podría otorgarse a través de la publicidad en una revista de partido, pero podría justificarse como un costo ordinario de hacer negocios por parte del donante. Por otro lado, las donaciones podrían presentarse ante una fundación del partido, un ente legalmente separado del partido político, pero estrechamente conectado al mismo. Además, se podrían otorgar fondos para propósitos no relacionados a un partido político o campaña en particular.

³³ Malbin & Gais (1998) página 79.

Explicaciones para la Ausencia de la Aplicación

Falta de Voluntad Política para Crear Normativas Exigibles

En un sistema democrático, las leyes son creadas por los políticos. Un problema en el caso del financiamiento político es que los políticos tienden a crear reglas para regular y controlar su propia conducta. Estos políticos podrían no estar dispuestos a crear reglas que restrinjan la forma cómo pueden actuar ellos o sus partidos políticos. Alternativamente, podrían crear reglas que las agencias a cargo de su aplicación encuentren difíciles de implementar. Joo-Cheong Tham ha descrito el sistema regulatorio en Australia como "deficiente por diseño", y dichas dificultades ciertamente existen en muchos otros países también.³⁴ Sin presión popular sobre los políticos para aprobar reglas que sean exigibles, el sistema de aplicación del financiamiento político tiene pocas probabilidades de funcionar bien.

Lagunas Legales

Los candidatos y los líderes de los partidos políticos podrían estar preparados para infringir la ley si esto les permite ganar votos. Sin embargo, les parece aún más atractivo circunnavegar las leyes de financiamiento político sin infringirlas directamente. Los legisladores deben aceptar el hecho que las lagunas en las leyes que promulgan serán descubiertas y explotadas. La creación de sistemas sanos es algo muy difícil, y de hecho podría ser hasta imposible, y los legisladores y los EAAs podrían verse en la necesidad de tener que decidir cuáles lagunas producen el menor daño. En algunos casos, la condena social podría ser una medida preventiva más efectiva que las prohibiciones legales.

Leyes Ambiguas

Los conceptos típicamente utilizados en las leyes de financiamiento político como donación, campaña electoral, partido político y política, a veces están mal definidos o incluso ni siquiera están definidos.

Por ejemplo, si una ley de financiamiento político establece como obligación el requisito de divulgar y limitar las donaciones en una campaña electoral, será difícil aplicar la ley si existe ambigüedad acerca de qué constituye una donación. Algunas leyes no especifican si los préstamos o los servicios en-especie cuentan como donaciones.³⁵ Así mismo, será difícil o imposible hacer valer la ley si existe incertidumbre acerca de qué constituye un costo de campaña, distinto o separado de un costo rutinario de una organización partidaria.

Leyes Poco Realistas

Los legisladores y sus consejeros frecuentemente subestiman las dificultades inherentes implicadas en la implementación de la legislación en materia de financiamiento político. En los casos en los que parece existir gran corrupción que se deriva de los altos niveles de gastos en las campañas políticas, podría resultar obvio que el remedio es imponer límites a las contribuciones o a los gastos y prohibir ciertas

³⁴ Tham (2001) página 78.

³⁵ Por ejemplo, la legislación de Ucrania incluso para 2012 no mencionaba las donaciones en-especie. Dada la manera en que se redactaron las disposiciones legales, esto podría interpretarse ya sea como una prohibición total sobre dichas donaciones o como una total ausencia de las normativas en la materia (incluyendo los requisitos de reporte).

fuentes y usos de fondos no deseados. Como se ha argumentado, una gran cantidad de estas obvias soluciones legislativas han estado plagadas de problemas. Después de un cambio político significativo o de un escándalo financiero grande, hay altas probabilidades de que surjan leyes demasiado ambiciosas y poco realistas.³⁶

Los ejemplos de Polonia, Rusia y Ucrania demuestran que los límites al gasto han comprobado ser irrelevantes, habiendo sido introducidos a niveles absurdamente bajos. No solamente han fracasado en reducir la carrera armamentística por el financiamiento político, sino que además este fracaso socava la confianza en todo el sistema de la regulación del financiamiento político. Por ejemplo, antes de aprobarse una nueva ley en Rusia en 2001, el límite legal del gasto para una campaña política estaba definida en apenas pocos miles de dólares para cualquier candidato compitiendo por un cargo en el parlamento ruso. A pesar de dicho bajo límite de gastos, los analistas concuerdan que los candidatos deben gastar más de \$1 millón para lograr ganar un puesto. "Al definir límites de gasto absurdamente bajos, los partidos en el poder podrían ganar una ventaja política porque pueden utilizar los recursos del Estado que no son contabilizados dentro del límite".³⁷ De igual manera, se ha estimado que los candidatos presidenciales en las elecciones de 2010 en Filipinas excedieron como mínimo diez veces el límite del gasto, lo que significa que ningún candidato logró cumplir con la ley y simultáneamente ser un contendiente serio. Desafortunadamente, ya desde 2013, el Parlamento Filipino ha sido incapaz de cambiar el límite del gasto para los candidatos presidenciales.

Leyes Desconocidas o Excesivamente Complejas

La expectativa de que la ley sea obedecida es una premisa basada en el conocimiento de la ley. Sin embargo, los candidatos individuales no cumplen con las leyes y normas si no tienen conocimiento de ellas. Por tanto, la educación y la concientización pública son elementos fundamentales en cualquier estrategia seria de aplicación de la ley. Uno también debería reconocer que las normativas financieras detalladas pueden imponer cargas administrativas desproporcionales para los jugadores políticos y podría disuadir el involucramiento en un proceso político que depende sobre todo de voluntarios, y donde los candidatos y sus funcionarios podrían tener poca capacitación en finanzas o en prácticas contables. Si la legislación es demasiado compleja, puede actuar como desincentivo para la participación política.

Sanciones Inadecuadas o Falta de Especificación de Sanciones

A veces las leyes definen faltas, pero no especifican las sanciones que se derivan de ellas. En otros casos, el proceso de imponer sanciones no está descrito en la ley. Aunque se deberían desarrollar sistemas de veeduría de financiamiento político con base en un positivo involucramiento con las partes interesadas políticas siempre que sea posible, las sanciones en contra de las violaciones son necesarias para lograr un

³⁶ Para ver un análisis crítico del rol del escándalo en la reforma del financiamiento político, ver Nwokora (2010). ³⁷ USAID (2003) página 14.

³⁷

sistema efectivo. Hay poco valor en especificar que los partidos o candidatos deben divulgar donaciones si no existe la imposición de una sanción por su incumplimiento.

Las sanciones deben ser suficientemente severas para que los partidos y candidatos traten de cumplir con la ley y evitar las sanciones. Si las sanciones son demasiado suaves, los actores podrían preferir aceptarlas en vez de ajustarse a las normas. En Francia, el financiamiento público ha sido retenido parcialmente de los partidos que no observan la equidad de género en sus listas partidarias para las elecciones. Por lo menos inicialmente, algunos partidos políticos prefirieron las sanciones que tener que abrir sus candidaturas a mujeres, llevando a una pérdida colectiva de €7 millones en fondos públicos entre 2003 y 2007.³⁸

Esto no significa que con sanciones más severas se alcanzará a un mayor nivel de cumplimiento. Si las sanciones para las infracciones relativamente menores son desproporcionadamente severas, los entes reguladores podrían estar renuentes a imponerlas.

Colusión Entre los Candidatos y Partidos Políticos Opuestos

En muchos países, se asume que los candidatos y partidos políticos que han estado del lado perdedor presentarán alegaciones en contra de sus oponentes políticos, y que este sistema adversarial servirá para asegurar que se establezcan y cumplan las leyes. Por tanto, la autoridad responsable de hacer valer las normativas en materia de financiamiento político no trata de iniciar sus propias investigaciones acerca de las posibles contravenciones a las leyes de financiamiento político.

El presidente de la Asociación de Administradores Electorales de Reino Unido, John Turner, reportó en 1998 acerca de la prevaeciente dicha práctica británica, como parte de su evidencia ante el Comité sobre Normas en la Vida pública. Fue cuestionado por uno de los comisionados acerca de los límites de gastos en campañas para candidatos parlamentarios: "¿Cómo funciona el sistema actual?... ¿Cuáles son sus responsabilidades o falta de estas? " Parte de la respuesta del señor Turner fue:

‘Ciertamente no son onerosas, en el sentido que no tenemos una obligación estatutaria distinta a la de recibir las declaraciones de los gastos electorales en el momento correspondiente. Ni siquiera tenemos la obligación de tener que filtrarlas, en términos de su fidelidad aritmética. Una vez recibida la declaración, excepto por una elección parlamentaria – uno también deberá publicar una notificación – ese diría que es el límite de la obligación que recae sobre un oficial a cargo de retornar la documentación. Cualquier proceso para filtrar la información queda en manos de los oponentes, en particular, sobre todo de los candidatos ganadores o cualquier otro con un interés en el asunto y que aprovecha la oportunidad para hacer una inspección pública’.³⁹

Es cuestionable si el escrutinio de otras partes interesadas es una forma viable para abordar este asunto en muchos países. Los candidatos y partidos oponentes no suelen ser la mejor fuente para reportar las

³⁸ GRECO (2009) página 6.

³⁹ Comité sobre Normas en la Vida Pública (1998).

malas acciones de sus contrapartes, ya que, en muchos países, son ambos los partidos y candidatos que infringen las leyes y esto los disuade de acusarse entre sí. Además, muchas veces le cuesta mucho dinero a los candidatos y a los partidos compilar evidencia e incoar acciones legales.

Un funcionario de alto rango de un partido en Reino Unido lo expresó de la siguiente manera:

‘Si perdemos un curul por un voto y yo tuviera la clara posibilidad de comprobar prácticas ilícitas del otro bando, ni siquiera trataría. Quizás le costaría al GBP £5,000 y quizás estarían en la posición de demostrar que nuestro hombre también había fallado de alguna manera. Pero incluso aún peor, podría iniciar un ojo por ojo de peticiones y ningún partido podría costearlos. En general, ambas partes somos respetuosas de la ley y lo mejor es dejar al otro tranquilo’.⁴⁰

En otras partes del mundo, las partes interesadas de la esfera política habitualmente utilizan el sistema legal para desacreditar a sus oponentes. En dichas circunstancias, las quejas de una de las partes interesadas acerca de violaciones en materia de financiamiento político por parte de otra podrían no ser consideradas creíble o fidedignas por parte del PSE, el poder judicial o el público.

Restricción en Contra del Procesamiento de los Entes Gubernamentales por Infracciones Legales

En muchos países, la infracción legal más significativa de las leyes en materia de financiamiento político son aquellas cometidas por los entes de gobierno en nombre de los políticos de turno. Típicamente, los recursos del gobierno (personal contratado en las planillas públicas; vehículos estatales; equipos y teléfonos de oficina; y servicios de información pública) son utilizados para actividades de campañas partidarias para favorecer al partido en el poder. Cuando esto ocurre, usualmente resulta difícil para los EAAs emprender acciones en contra del gobierno – tanto por motivos políticos como legales. Los entes del gobierno suelen disfrutar de privilegios legales que los hacen inmunes a ser procesados.

El antiguo Comisionado Electoral de Australia escribió sobre este problema:

‘Además de personas naturales y jurídicas que deberían de ser tratadas idénticamente, existen "personas de gobierno" que podrían escapar a la regulación. En los casos en los que existe una doctrina de privilegio de la Corona o del Estado, será necesario emitir una disposición (de ser constitucionalmente posible) para regular las instrumentalidades estatales, así como a los actores privados. Como mínimo, se deben elaborar lineamientos internos para los ministros y sus departamentos para promover una conducta ética, es decir, no partidaria, dentro del poder ejecutivo’.⁴¹

Este asunto se discute con mayor profundidad en la Sección Tres de este manual.

⁴⁰ Citado en Wilson (1966) página 132.

⁴¹ Hughes (2001) página 214.

Falta de Capacidad Administrativa en un Ente Regulador

Las leyes concernientes al financiamiento político se han vuelto más extensas y complejas en años recientes. Sin embargo, muchas veces ha faltado proveerle a los entes reguladores adicionales recursos legales, financieros y humanos necesarios para que puedan realizar sus funciones. Las facultades importantes requeridas para una efectiva aplicación incluyen la facultad de citación, la facultad de imponer sanciones y la facultad de realizar auditorías.

La falta de capacidad administrativa del ente regulador no necesariamente ocurre por accidente. Muchas veces puede ser el resultado de la falta de planificación y de dotación de fondos para la administración de nuevas leyes durante el período cuando dichas leyes aún están en consideración. Sin embargo, una inadecuada capacidad administrativa también puede ser por diseño, a modo de socavar el potencial de una efectiva aplicación de las reglas.

La capacidad e independencia del ente regulador se trata con mayor profundidad en el Capítulo 5: Fortalecimiento de la Independencia de los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley en Materia de Financiamiento Político.

Falta de Capacidad en los Entes Judiciales

No es suficiente que los entes responsables de administrar las normativas en materia de financiamiento político trabajen bien. Una vez que encuentran evidencia preliminar de malas prácticas, usualmente es necesario que recurran a las agencias de las fuerzas del orden para realizar un trabajo investigativo más profundo respaldado por las facultades legales de citación y acceso a la documentación que los EAAs normalmente no poseen. Si las autoridades policiales obtienen suficiente evidencia, las autoridades responsables de los procesamientos públicos deben decidir si incoarán o no un caso en juicio. Finalmente, las cortes realizan el juicio, y las cortes superiores manejan las apelaciones.

En muchos países, los sistemas de los tribunales son lentos y vulnerables a corrupción. Además, tiende a haber poco entusiasmo en términos de darle prioridad a los casos que implica a políticos, especialmente si se trata de miembros que lideran el partido político en el poder. Además, en los sistemas legales donde existe la independencia necesaria, puede haber una falta de entendimiento con respecto a asuntos complejos involucrados en el control de los aspectos negativos del dinero en la política sin poner en riesgo la libertad de expresión o elecciones democráticas.

Restricciones Políticas y Falta de Autoridad en los Entes Reguladores

Existen dos motivos principales por los cuales las comisiones electorales podrían estar (y suelen estarlo) renuentes a aplicar leyes en materia de financiamiento político. Primero, debido a los métodos por medio de los cuales son designados, los comisionados electorales suelen ser lealistas políticos, o bien, allegados al presidente del país o a otros líderes del gobierno. En segundo lugar, incluso si los comisionados electorales tienen un espíritu de independencia, podrían estar renuentes a desafiar al gobierno o al legislativo por temor a recortes del presupuesto de la Comisión en represalia por cualquier proceso por faltas o infracciones en materia de financiamiento político.

Estas restricciones sobre la aplicación son difíciles de resolver. Existen métodos alternos para la designación de comisionados diseñados para asegurar la independencia y el profesionalismo, pero ninguno es ideal. Con respecto a la independencia financiera de la comisión electoral, se debe lograr un balance entre una independencia o aislamiento de represalias políticas y la rendición de cuentas financiera.

También existen casos en los que las comisiones electorales que son plenamente independientes y que no tienen ningún temor, igual no logran abordar de manera efectiva la aplicación de la ley en materia de financiamiento político, y esto muchas veces es causado por un choque entre culturas institucionales. Muchos entes a cargo de la administración electoral ven su principal tarea como administradores de las elecciones, y suelen desear enfocarse en los aspectos técnicos de este trabajo mientras se alejan o ignoran un poco los aspectos políticos de las elecciones y de la política. Involucrarse en la aplicación de las leyes de financiamiento de campañas suele verse como innecesariamente complicado, potencialmente poniendo en riesgo la independencia y la confianza del público en la comisión. En situaciones en las que las comisiones electorales independientes y capaces no logran aplicar efectivamente las normativas en materia de financiamiento político a lo largo del tiempo, se debe considerar la posibilidad de delegarle la autoridad a otra institución. Durante la última década, varios países han separado la función de administración de las elecciones y la de veeduría de los partidos políticos, incluyendo el financiamiento político. Entre los ejemplos de este tipo de casos se incluye Georgia, Serbia, Sierra Leona, Sudán y Zambia.

Confusión de Roles en Distintos Entes Reguladores

A la luz de la normal renuencia de los EAAs a desarrollar casos en contra de políticos prominentes por infringir las leyes, típicamente tratarán de pasarle la responsabilidad a otro ente regulador. Si existe alguna confusión acerca de las responsabilidades de la Comisión Electoral, la Comisión Anticorrupción, las Autoridades Tributarias, los Auditores del Gobierno, el Órgano Legislativo y así sucesivamente, el resultado normal será que cada ente pondrá como excusa que algún otro ente debería estar implementando la ley.

Un caso de estudio de 2008 sobre Afganistán demostró la responsabilidad sobre la divulgación de activos de funcionarios de gobierno incluyendo la participación (supuesta) del Despacho de la Presidencia, la Dirección de Asuntos Administrativos del Consejo de ministros, el Departamento de Cultura de la misma Dirección, así como de los ministerios de Salud y Justicia. El estudio encontró que, en la práctica, ninguna institución asumía la responsabilidad por dicha actividad.⁴²

Malos Hábitos

Los supuestos generalmente aceptados y los hábitos predominantes en una sociedad pueden ser más importantes que cualesquiera de los motivos específicos previamente establecidos para la falta de aplicación de la ley. Tanto los hábitos buenos como los malos tienen una tendencia a convertirse en aspectos aceptados como norma en los estándares electorales.

⁴² FEFA (2008) página 14f.

La historia del Reino Unido durante el siglo XIX ilustra el poder de los supuestos acerca de lo que es o no es aceptable. A inicios del siglo XIX, había una desenfrenada corrupción electoral. Las leyes se infringían rutinariamente. Era una práctica estándar para el gobierno utilizar fondos del servicio secreto para propósitos electorales, lo cual usualmente significaba sobornos para los votantes. La compra de votos y la dispensación de grandes cantidades de alcohol hacía que las votaciones fueran un asunto ruidoso y agitado e implicaba grandes cantidades en gastos por parte de los candidatos. Medio siglo pasó antes de que ocurriera un cambio en los hábitos electorales; los motivos para el cambio no están del todo claros. Nuevas leyes electorales jugaron su parte; el incremento en el tamaño del electorado también fue importante. Igual de importante fue el desarrollo de un nuevo conjunto de entendimientos por parte de los candidatos y el público acerca de qué era y qué no era considerada una conducta aceptable.⁴³

Dicho giro en las percepciones es evidente en la Corea del Sur y Tailandia actual. Estos países han hecho esfuerzos importantes por implementar reglas acerca de la compra de votos y los gastos de campaña. Los esfuerzos de estos funcionarios han sido fomentados por élites políticas, grupos de presión y prensa. En cambio, Indonesia vio una reversión de los esfuerzos de la veeduría del financiamiento de campañas en las elecciones de 2009. Siempre y cuando la compra de votos y la excesiva generosidad sea vista por los votantes como aspectos bienvenidos y no inaceptables de las campañas, será difícil lograr una efectiva aplicación de la ley.

Peligros de una Aplicación Sesgada

Casi tan grave como el problema de la ausencia de la aplicación es la práctica de una aplicación partidaria. Los partidos políticos y los candidatos de oposición al gobierno podrían encontrarse sujetos a graves presiones de las agencias a cargo de la aplicación de la ley por infracciones menores o inexistentes a las leyes de financiamiento de campañas. En cambio, los partidos y candidatos que apoyan al gobierno podrían estar virtualmente libres para desatender las reglas. Donde el Estado y el partido político en el poder se han fusionado de facto, se vuelve casi imposible lograr sanciones efectivas en contra de las infracciones, incluyendo el abuso de los recursos del Estado.

Una aplicación sesgada es grave en países donde existe o recientemente ha existido un alto nivel de violencia. Se podría argumentar que en dichos países es deseable que las leyes en materia de financiamiento político no sean aplicadas, ya que la aplicación de las reglas – por ejemplo, sobre la divulgación de contribuciones políticas – podría derivar en acoso para aquellos que apoyaron a los partidos y candidatos de la oposición. En países donde existe un partido de gobierno dominante, la aplicación de las reglas de divulgación también podría tener la consecuencia de dificultar la posibilidad de que un partido de oposición atraiga el apoyo de contribuyentes potenciales.

En estas condiciones, los medios de comunicación pueden ser una herramienta importante para prevenir una sesgada aplicación de las leyes en materia de financiamiento político. Contrario al ente regulador, los medios pueden profundizar en los aspectos políticos del financiamiento político. Sin duda, esto solamente será posible donde se observe un cierto nivel de libertad de expresión.

⁴³ Ver Stokes (2011).

Otra forma de aplicación indeseada es la aplicación corrupta. Pueden darse casos de corrupción cuando aquellos que están a cargo de la administración de las juntas receptoras de las mesas de votación son premiados por hacerse de la vista gorda a cosas como la compra de votos o manipulación de las urnas. La promesa de avanzar profesionalmente y otros premios pueden ser tentadores para los miembros y el personal de las autoridades electorales. Los funcionarios que han sido sobornados quedan sujetos a ser expuestos o chantajeados. Por este motivo, tienen pocas probabilidades de cumplir con sus tareas relacionadas con la aplicación de la ley, incluyendo la aplicación de las normativas en materia de financiamiento político.⁴⁴

Para protegerse en contra de las presiones para aplicar las normativas en materia de financiamiento político de manera sesgada, los EAAs deben resguardar su independencia celosamente. Esto se discute con mayor profundidad en el Capítulo 5: Fortalecimiento de la Independencia de los Entes a cargo de la Aplicación de las Leyes en Materia de Financiamiento Político.

Aunque la falta de aplicación es la deficiencia más común, la aplicación políticamente sesgada también es un problema significativo. Los siguientes casos son ejemplos de una aplicación sesgada.

Una evaluación por IFES de las elecciones rusas en 1999 y 2000 hace referencia a las "dificultades excepcionales y tremendo escrutinio al cual fue objeto en particular el Partido Liberal Democrático de Rusia (LDPR) y su candidato presidencial, Vladimir Zhirinovsky". La ley que rige sobre el proceso de nominación del candidato presidencial establece como requisito que los candidatos presenten información detallada acerca de sus ingresos, activos, propiedades y pasivos materiales, y la misma información para todos los miembros de su familia inmediata. Si existe alguna "imprecisión grave" en la información, la nominación del candidato podría ser rechazada por la Comisión Central de Elecciones (CEC).

Cuando se descubrió que el hijo de Zhirinovsky no había divulgado su titularidad/propiedad de un apartamento en Moscú, la CEC rechazó la candidatura de Zhirinovsky. En su apelación ante la Corte Suprema, Zhirinovsky indicó que el Código Electoral le dio al CEC la facultad de rechazar a un candidato solamente si la información presentada era "esencialmente" imprecisa, y argumentó que esta omisión no era fundamental, ya que el apartamento representaba menos del 1% del monto total de la propiedad reportada. Sin embargo, la corte sostuvo la decisión original del CEC. En respuesta, Zhirinovsky apeló ante la Corte de Casación. Mientras tanto, salió a la luz que el presidente en funciones Vladimir Putin tampoco había cumplido con divulgar la titularidad de una casa de campo que era propiedad de su esposa. El CEC desestimó las alegaciones relacionadas con el caso de Putin porque la casa en cuestión no estaba terminada, y como tal, no tenía que ser reportada. Finalmente, Zhirinovsky ganó en la Corte de Casación y fue agregado en las papeletas. A pesar de su victoria, se perdió tiempo valioso en su campaña.

Las inquietudes acerca de políticas sesgadas en la aplicación de la ley no son cosa nueva. En 1985, el Oficial Electoral en jefe de Canadá sugirió lo siguiente:

‘Las quejas recibidas durante una elección alegando que un candidato ha acometido una infracción deben manejarse juiciosamente, ya que las oportunidades que tiene ese candidato a ser electo podrían verse negativamente afectadas si se sabe que él o ella

⁴⁴ Nadeau (2000) página 125.

estaba bajo investigación policial. Se debe tener el mismo cuidado fuera del período electoral para proteger la reputación de los individuos. La posibilidad de que la investigación pueda comprobar que la queja no tiene sustento hace crecer mis inquietudes en ese sentido'.⁴⁵

Por tanto, un componente importante de un mecanismo de aplicación tiene que ver con el nivel de confianza que tienen los partidos políticos y los candidatos en su agencia a cargo de hacer valer las leyes y normas. La confianza también es una condición importante en los esfuerzos de coordinación de las distintas agencias a cargo de la aplicación de la ley.

⁴⁵ Citado de Ewing (1992) página 225f.

Sección Dos

Aspectos Prácticos de la Detección y Aplicación de la Ley en el Financiamiento Político

Capítulo 5: Fortalecimiento de la Independencia de los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley en Materia de Financiamiento Político

Encontrando la Estructura Adecuada para el Ente Regulador

Como se indica en las conceptualizaciones fundamentales de acuerdo global presentados en la introducción de este manual, una efectiva aplicación requiere de la participación de varias partes interesadas clave, incluyendo la sociedad civil y los medios de comunicación. Aun así, la institución(es) que funciona como EAA formal tiene un rol fundamental en asegurar una efectiva veeduría del dinero en la política. Cuando no existe dicha institución, es casi imposible que se alcance la transparencia. Sin embargo, necesitan de independencia para lograr un impacto significativo. Este capítulo trata acerca de cómo los EAAs pueden maximizar su independencia.⁴⁶

La primera pregunta que se debe abordar es ¿Cuál tipo de agencia de aplicación de la ley en materia de financiamiento político debería tener una democracia? En más del 25% de los países estudiados por IDEA Internacional, no había ningún ente responsable por la administración y aplicación de las normativas.⁴⁷ Además, el tipo de agencia a cargo de la aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político dependerá frecuentemente en las principales tareas de la agencia. De los países con agencias con la responsabilidad de hacer valer leyes y normas en materia de financiamiento político, la institución más común en la que recae la responsabilidad es el ente a cargo de la administración de las elecciones nacionales. Otros países utilizan departamentos gubernamentales, incluyendo el Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo y Administración; Ministerio de Justicia; o la Procuraduría General de la República. Otros entes responsables por la aplicación de las leyes y normas en materia de financiamiento político podrían incluir a los parlamentos; a los presidentes parlamentarios o a entes relacionados; los tribunales o las oficinas tributarias.

Figura 9: Entes Responsables de Recibir Informes en Materia de Financiamiento Político

Ente a Cargo de la Administración Electoral	Ministerio	Agencia Auditora	Tribunal/Corte	Ente Regulador Creado Especialmente para dicho Propósito	Otro
83 países (38%)	30 países (14%)	20 países (9%)	14 países (6%)	17 países (8%)	34 países (16%)

⁴⁶ En este sentido, las instituciones también se beneficiarán de asesoría para el incremento de la independencia y capacidad de los entes de administración electoral en general. Dos publicaciones útiles son López-Pintor (2000) y Spinelli (2011); esta última publicación es una versión revisada publicada en memoria de John Baxter – antiguo Asesor Principal de IFES para la Administración Electoral.

⁴⁷ Ohman (2012) página 41.

151 países incluidos; la suma de los que aparecen arriba es superior, ya que algunos países utilizan más de un tipo de ente para este propósito.⁴⁸

Figura 10: Modelos EAAs

Existen efectivamente cinco modelos de EAAs:

Ente de Administración Electoral

- Esta es la solución más común.
- Suele ser una opción razonable ya que esta institución normalmente hace la veeduría sobre la mayor parte de los asuntos electorales. Sin embargo, los Entes de Administración Electoral (EAAs) suelen estar demasiado ocupados durante los períodos electorales, y en ocasiones el personal del EAE ve el asunto de tener que lidiar con el financiamiento político como una distracción de su tarea más administrativa de organizar las elecciones.
- Donde el EAE tiene representantes de distintos partidos políticos, los asuntos que implican la penalización de los partidos políticos podrían resultar particularmente sensible.
- *Entre los ejemplos se incluyen la Comisión Electoral de Australia, el Consejo Nacional Electoral en Ecuador y en Indonesia el “Komisi Pemilihan Umum”.*

Ente Especial

- En la mayoría de los casos, esta es una institución establecida para hacer veeduría sobre las actividades de los partidos políticos en general, donde el financiamiento político es uno de varios aspectos.
- Este enfoque puede incorporar el conocimiento y las destrezas necesarias para hacer veeduría del financiamiento político, pero podría ser que algunos países ya cuentan con demasiadas comisiones.
- *Entre los ejemplos se incluyen el Consejo de Asuntos de Partidos Políticos en Sudán, el Comité Supervisor de la Campaña Electoral en Líbano, y la comisión Nacional de Comptes de Campagne de Financiamiento Político de Francia.*

Departamento Gubernamental

- En algunos países, la veeduría en materia de financiamiento político recae en el Ministerio del Interior o de Finanzas.
- Esto tiene la ventaja de que no es necesario crear un nuevo ente, y el Ministerio, en la mayoría de los casos, tendrá acceso a significativos niveles de capacidad.
- Los ministerios también son liderados por ministros políticamente designados, así que podría ser el caso que no cuenten con la independencia necesaria para darle confianza a los ciudadanos de una implementación imparcial, y que en efecto se implementarán las prohibiciones en contra del abuso de los recursos estatales.
- *Entre los ejemplos se incluye Benín, Grecia y Eslovaquia.*

Tribunales/Corte

- Otra solución es que las cortes/tribunales asuman la responsabilidad de la veeduría en materia de financiamiento político.
- Esto puede incrementar la posibilidad de que las sanciones sean impuestas en caso de violaciones, aunque en muchos países esto no parece suceder en la práctica. Un problema es que podrían ser menos capaces de ajustarse a la inevitable naturaleza política del financiamiento político.

⁴⁸ Base de datos de IDEA Internacional en Materia de Normativas de Financiamiento Político a agosto de 2013.

- En este caso podrían ser agencias anticorrupción u otro tipo de instituciones gubernamentales.
- En algunos países, la veeduría es realizada por instituciones dentro o directamente conectadas con el parlamento. Los méritos y las desventajas de asignarle la responsabilidad de la veeduría en materia de financiamiento político a dichos entes varían de país a país.
- *Entre los ejemplos se incluyen la comisión de Administración del Parlamento en Barbados, el Comité de Relaciones Exteriores, la Junta Tributaria y Aduanera en Estonia y la Agencia Anticorrupción en Serbia.*

Otras Instituciones

Estas tareas especiales ejercidas por las agencias a cargo de la aplicación pueden incluir:

- El Desarrollo de las normativas que vuelven exigibles las disposiciones⁴⁹
- Designación de procedimientos y formularios de reporte
- Informarles a los partidos y/o candidatos acerca de sus requisitos de reporte
- Recepción de reportes auditados o no auditados
- Publicación de informes financieros y reportes de auditoría
- Inicio de consultas públicas y de inspección
- Ejecución de sanciones

La responsabilidad de la administración y aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político puede ser realizada por un solo ente o puede ser compartida entre distintos entes. La base de datos de IDEA International en materia de financiamiento político muestra que de los 151 países para los cuales hay datos disponibles, 115 cuentan con un solo ente responsable, mientras que 35 países cuentan con dos o más entes receptores de informes financieros provenientes de los obligados.⁵⁰ Muchos otros países cuentan con múltiples instituciones involucradas en la auditoría de dichos informes y en la investigación de las potenciales violaciones.

La efectiva implementación de la legislación en materia de financiamiento político puede volverse más difícil cuando distintos entes están involucrados en varios aspectos del mismo asunto. Por otro lado, si el marco en materia de financiamiento político es complejo y requiere que varios tipos de actores presenten informes financieros, la mejor solución podría ser utilizar a varios entes reguladores. Aunque el Ente a Cargo de la Administración Electoral (EAE) podría encajar mejor en el rol de recibir y revisar informes acerca del financiamiento de campañas, es posible que no tenga la capacidad o la configuración institucional para revisar de manera efectiva los informes anuales de los funcionarios electos, por ejemplo.

⁴⁹ Por ejemplo, esto podría incluir proporcionar definiciones de conceptos clave e interpretaciones de distintas disposiciones. La medida en que los reguladores del financiamiento político tienen derecho a hacer esto depende de su mandato general de crear normativas.

⁵⁰ A febrero de 2013.

En la mayoría de los casos, los informes financieros presentados por los partidos y los auditores quedarán sujetos a revisión por parte de una agencia a cargo de la aplicación, aunque el alcance del trabajo de la agencia, la especialización y el nivel de independencia de ésta frecuentemente servirá para determinar qué tan integral podrá ser dicha revisión. Las recomendaciones más recientes hechas por OSCE, en los "Lineamientos sobre las Normativas de Partidos Políticos", estipulan que el monitoreo relacionado con el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales debe ser realizado por un ente independiente:

El monitoreo puede ser emprendido por una serie de distintos entes, incluyendo un ente supervisor competente o entes financieros estatales. Sea cual fuere el ente delegado con la tarea de revisar los informes financieros de los partidos, se deben emprender las medidas efectivas en la legislación y en la práctica estatal para asegurar su independencia de la presión política y su compromiso con la imparcialidad. Dicha independencia es fundamental para el adecuado funcionamiento del ente y debe ser requerida estrictamente por ley. En particular, es altamente recomendable que los procedimientos de designación se redacten de manera cuidadosa para evitar la influencia política sobre los miembros.⁵¹

Además, el Consejo de Europa recomienda que sus Estados Miembros deben promover la especialización del personal del poder judicial, de la policía y otros entes en la lucha en contra del financiamiento ilícito de partidos políticos y campañas electorales.

La importancia de estos temas es reconocida globalmente. Las siguientes recomendaciones han sido emitidas por Transparencia Internacional en Armenia para mejorar la implementación de las normativas en materia de financiamiento político en dicho país:

Se debe hacer un énfasis en incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la veeduría y control sobre el financiamiento de las campañas. **La recomendación más importante en este sentido debe ser el cambio radical en la composición, las facultades y las operaciones de Servicio de Revisión y Veeduría del CEC.** Más importante aún, la gran mayoría del personal debe estar conformado por representantes de organizaciones de sociedad civil y partidos de oposición. El servicio debe contar con una planta de personal mucho más amplia, con ramas en todos los [distritos administrativos] de Armenia. Debe cooperar con las ONGs y los partidos políticos y sus actividades deben ser más transparentes, los informes públicos relacionados con los flujos financieros en conexión con los fondos electorales deben ser más frecuentes (por lo menos una vez a la semana durante la campaña electoral). De ser necesario, **debe convertirse en un ente independiente (del CEC).** Para investigar las posibles instancias de donaciones quid pro quo, falsas contribuciones en-especie y financiamiento por parte de terceros, **la ORS debe ser**

⁵¹ OSCE/ODIHR y Comisión de Venecia (2010) página 43.

facultada con funciones investigativas para rastrear los casos sospechosos. Entre los ejemplos de dichos casos se pueden mencionar donaciones relativamente grandes (comparadas con sus salarios) por parte de una gran cantidad de personas individuales contratadas en una compañía/empresa conocida por estar afiliada a un partido o político en particular, gastos de diseño y despliegue de grandes pancartas o anuncios o pagos escondidos a favor de activistas de campaña.⁵²

Clarificación de Responsabilidades de los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley

Un paso importante es asegurarse que todos los entes involucrados en la normativización y aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento de campañas tengan un mandato claro sin traslapes o coincidencias que puedan generar confusión o inactividad. Dichos mandatos claros también pueden ayudar a lograr una cooperación más cercana entre las distintas instituciones.

⁵² Hokyanyan (2008) página 10f. Énfasis en el original.

Caso de Estudio – Comisión Federal de Elecciones y Departamento de Justicia EE.UU.

En EE.UU., la Sección de Integridad Pública de la División Criminal dentro del Departamento de Justicia ha desarrollado una relación de trabajo con la Comisión Federal de Elecciones (FEC por sus siglas en inglés) y su personal. Esto ayuda a los agentes y fiscales a obtener rápidamente la información que necesitan de la FEC. La División de Registros Públicos de la FEC también ha servido como recurso en el desarrollo de los casos penales electorales. De hecho, la mayoría de las infracciones de la Ley Federal de Campaña Electoral (FECA) no son delitos federales, o en el caso de serlo, no ameritan un proceso penal. El Departamento de Justicia podría remitirlos todos, pero son las violaciones más graves en materia de financiamiento de campañas las que son remitidas ante la FEC. Las consultas iniciales con la Sección de Integridad Pública le ayudan al Departamento de Justicia, a las Fiscalías de EE.UU. y al FBI a evitar el gasto innecesario de los recursos departamentales al instar la remisión de los asuntos más adecuados ante la FEC. Dichas consultas también le permiten el departamento descargar sus obligaciones en el marco de su Memorando de Entendimiento (MoU) con la FEC. Finalmente, compartirle a la FEC información acerca de asuntos penales cerrados de FECA de manera oportuna ha contribuido a un abordaje o enfoque útil de la Comisión en cuanto a la aplicación de responsabilidades compartidas.

La formalización de acuerdos a través de Memorandos de Entendimiento debe considerarse una mejor práctica. Sin embargo, hay lecciones que pueden aprenderse de la experiencia de EE.UU., y hay dos asuntos que sobresalen en este sentido. El primer punto es una oportuna remisión de los casos al Departamento de Justicia por parte de la FEC. En el pasado, algunos casos que caerían bajo la jurisdicción del Departamento de Justicia eran remitidos después de expirado el estatuto de limitaciones. El segundo punto es la capacidad que tiene la FEC de continuar realizando una investigación mientras el caso está abierto dentro del Departamento de Justicia. La realización de investigaciones paralelas y los términos y condiciones bajo las cuales se comparte dice información debe abordarse claramente. Finalmente, la experiencia de EE.UU. enfatiza la necesidad de reconsiderar dichos acuerdos en la medida que va evolucionando la legislación relevante, así como el ente a cargo de la aplicación.

El trabajo para asegurar una efectiva cooperación debe ser continuo, y siempre existen sus desventajas. Un artículo noticioso de julio de 2013 indicó los conflictos entre los comisionados de la FEC y el personal acerca de la cooperación con el Ministerio de Justicia.

⁵³ Las responsabilidades compartidas requieren una efectiva coordinación de los esfuerzos de las fuerzas del orden, que tiene mayores probabilidades de ocurrir cuando existe una actitud de cooperación, respeto y apoyo mutuo. Cuando hay una gran cantidad de solicitudes sin coordinación para recibir asistencia entre agencias, existe el potencial de poner en peligro la buena disposición de una efectiva cooperación. En Afganistán se estableció la Comisión Electoral Independiente (IEC) para recibir informes financieros de cada uno de los 2,500 candidatos al parlamento en las elecciones de 2010 al final del periodo de la campaña (dos días antes de las elecciones). En el sistema afgano, la comisión reporta cualquier informe faltante o impreciso ante la Comisión de Quejas Electorales (ECC). Dado el gran número de candidatos y el bajo nivel previsto de capacidades de contabilidad y tabulación entre muchos de los candidatos, la ECC asumió que muchos de estos candidatos no lograrían presentar informes fidedignos. Este ente colaboró con la ECC de manera anticipada para desarrollar el procedimiento para el manejo de quejas. Esto facilitó lo que terminó siendo una significativa carga de casos para la ECC.

⁵³ The Washington Post (2013).

Una parte importante de la clarificación de roles depende de que el EAA cuente con una política establecida y publicada que rija sobre la divulgación de los resultados de sus casos de aplicación de la ley. Esto permite un registro claro y público de cuáles asuntos han sido remitidos a los entes procesales/investigativos y por qué. También facilita que los grupos de sociedad civil los detecten y publiquen, y que apliquen presión cuando dichas remisiones hayan sido abandonadas por las agencias a cargo de su aplicación.

Permanencia Segura de los Comisionados en los Entes a Cargo de la Aplicación de la Ley y Normativas en Materia de Financiamiento Político

Un aspecto fundamental para asegurar la independencia práctica de la institución a cargo de regular el financiamiento político es una permanencia segura de sus líderes. Esto incluye tanto el proceso de designación de líderes como el protocolo para la remoción de estas personas del puesto, de ser necesario.

Designaciones

¿Cuál procedimiento tiene mayores probabilidades de derivar en EAAs que están bien calificados y que son políticamente neutrales?

Si el Jefe del Gobierno o el Jefe de Estado tiene la única influencia sobre la designación de los comisionados electorales (o los miembros de los otros entes independientes responsables de administrar y formular las políticas de las normativas de financiamiento político), las designaciones podrían resultar controversiales y los miembros de las comisiones electorales podrían terminar como peones del gobierno.

Un exitoso proceso de selección debe considerar lo siguiente:

Balance Político: Un método de designación debe enfocarse en el balance político. Este enfoque es utilizado en EE.UU., donde la meta de la neutralidad política que recae en el ente responsable de administrar las leyes en materia de financiamiento político es vista como impráctica. La Comisión Federal de Elecciones de EE.UU. está conformada por seis miembros con un número equitativo designado de demócratas y republicanos, y la aplicación requiere la aprobación de cuatro comisionados.⁵⁴

Dicho sistema bipartidista ha sido criticado como una receta para los compromisos y la inactividad. Además, el sistema de designación de nominados partidarios como comisionados podría no funcionar

⁵⁴ La FECA limita la cantidad de comisionados de cualquiera de los partidos políticos a tres. Los comisionados son nominados por el Presidente y confirmados por el Senado de EE.UU. Ha operado por cierto tiempo sin un complemento íntegro de comisionados, lo cual según argumentan algunos, ha obstaculizado su efectividad.

Caso de Estudio – Peligros de la Designación de Reguladores Electorales por parte del Jefe del Régimen en el Poder

Nigeria

Antes de las elecciones presidenciales de 2007 en Nigeria, el presidente en ese momento, Umaru Yar'Adua, prometió reformar el proceso electoral una vez terminada la elección. Sin embargo, dos años después de su elección como presidente, su gabinete rechazó las reformas que hubieran facultado al poder judicial para seleccionar al director y a los miembros de la Junta de la Comisión Electoral.

Un grupo, liderado por el antiguo jefe de Justicia Mohammed Lawal Uwais, recomendó que la presidencia fuera despojada de la facultad de designar al jefe del ente regulador de las elecciones en Nigeria. Sin embargo, el presidente ha mantenido el poder de designar al Jefe de la Comisión de Elecciones de Nigeria.

*“Reforma electoral en Nigeria toma un giro en U”, Noticias BBC, marzo 12, 2009,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7939139.stm>*

fuera de países donde la política es dominada por dos partidos principales de una fuerza razonablemente similar.

Sin embargo, algunos académicos han argumentado que el balance político es necesario en muchas democracias en desarrollo porque estos países típicamente (aunque no siempre) carecen de una tradición de independencia política entre los funcionarios públicos. Políticos, profesionales, analistas y consultores suelen creer que las comisiones electorales que giran en torno a los partidos juegan un rol fundamental en la capacidad de lograr consensos y una buena gobernanza, y que una autoridad electoral puede basarse en partidos y aun así operar de manera neutral e independiente. Cuando no existe otra tradición o ente de funcionarios públicos ampliamente respetados e independientes, una conformación multipartidaria podría garantizar un enfoque balanceado, versus una designación del poder ejecutivo o judicial. Las comisiones electorales multipartidarias pueden contribuir efectivamente a establecer la confianza mutua, la transparencia y la neutralidad.⁵⁵ La Comisión Electoral de Reino Unido solía ser estrictamente apartidaria hasta 2010, cuando cuatro comisionados adicionales dominados por los partidos políticos fueron designados para "traer e incorporar la experiencia directa de los partidos políticos". Los comisionados con experiencia política constituyen una minoría en la comisión, cuyos miembros fungen todos en calidad no ejecutiva.

Designados No Partidarios: Otro enfoque es considerar personas identificadas con un partido político como virtualmente excluidas de consideración para ser designadas como miembros de un ente regulador.

Ese tipo de sistema podría funcionar mejor si los funcionarios de gobierno y figuras públicas neutrales designadas para hacer las designaciones son genuinamente independientes. Este sistema presume que los funcionarios públicos y otras figuras designadas por el gobierno actual para hacer las nominaciones actuarán de una manera genuinamente neutral. También depende del supuesto que los designados "no políticos" no son partidarios.

Un sistema donde el gobierno en el poder designa a los funcionarios públicos de alto rango u otras personalidades de alto nivel para hacer las nominaciones o designaciones al ente regulador funciona solamente en ciertas culturas políticas. Debe haber confianza en la genuina neutralidad y capacidad de los que han sido escogidos por el gobierno para estar a cargo de hacer las selecciones.

Responsabilidad Dividida para las Designaciones: Un tercer enfoque es dividir la responsabilidad para hacer las nominaciones y/o designaciones. Por ejemplo, el presidente podría nominar a individuos que subsiguientemente deben ser aprobados por el parlamento. Por otro lado, distintos entes pueden ser

⁵⁵ Lopez-Pintor (2000) páginas 63 y 123.

delegados con la responsabilidad de nominar a un candidato cada uno, para ser aprobados por el presidente. Este es el caso de la Comisión de Registro de Partidos Políticos en Sierra Leona.⁵⁶

Otra solución es que distintos entes asignen a un subgrupo de comisionados. Por ejemplo, la Comisión Central de Elecciones en Rusia cuenta con 15 comisionados, un tercio de ellos asignados por el presidente de la Federación, un tercio por la Duma (legislativo) y un tercio por el Consejo de la Federación.⁵⁷ En dichos casos, la facultad y el proceso de asignación del presidente de la institución será especialmente importante. Si el presidente controla efectivamente la comisión, mucho más poder recaerá en la persona que designe dicho puesto. Si el poder del presidente es limitado, la comisión podría encontrarse en una situación de no contar con un liderazgo efectivo.⁵⁸

El Enfoque Judicial: Un cuarto enfoque es establecer como requisito que los comisionados electorales sean jueces de alto rango y designarlos durante períodos relativamente largos en el puesto. En Polonia, la Comisión Nacional Electoral está conformada por tres jueces del tribunal constitucional designados por el presidente del Tribunal Constitucional, tres jueces de la Corte Suprema designados por el presidente de la Corte Suprema y tres jueces de la Alta Corte Administrativa designados por el presidente de la Alta Corte Administrativa.

Duración y Seguridad de la Permanencia de los Comisionados del EAA

Los comisionados designados independientemente podrían ser sensibles a la presión política cuando la falta de ciertas decisiones tenga la tendencia a derivar en su remoción de sus puestos/cargos. La dificultad recae en poder encontrar un sistema donde los líderes del EAA tengan la confianza de que las decisiones poco populares con los principales políticos no amenazarán su puesto/cargo, y al mismo tiempo, se permita la remoción de los comisionados que sean incompetentes o corruptos.

En un lado del espectro están los sistemas donde un solo individuo (usualmente el presidente) puede remover a los comisionados a su discreción. El presidente de Gambia ha removido a todo el grupo de comisionados del EAE en más de una ocasión. En el otro extremo del espectro, encontramos países como India y Ghana, donde los comisionados de EAA/EAE tienen la misma seguridad de permanencia que los jueces de la Corte Suprema – su destitución incluye una forma de proceso de juicio político (impeachment). En Pakistán, el proceso para la destitución de los comisionados es el mismo que se utiliza para destituir a los jueces.

La duración de la permanencia también es relevante. Si los comisionados tienen que ser reconfirmados frecuentemente, su independencia podría verse comprometida. Esto es asumiendo que la reasignación de hecho está autorizada, que no es el caso en todos los países, con México como ejemplo de esto. En Pakistán,

⁵⁶ Desafortunadamente, la ley no especifica quién debe nominar al presidente de la Comisión, lo cual le permitió al gobierno de Sierra Leona dejar vacante el puesto durante años después del fallecimiento de su presidente anterior.

⁵⁷ Nadeau (2000) página 22.

⁵⁸ Otra solución se ha encontrado en México, donde los nueve miembros con derecho a voto son independientes designados por el parlamento, mientras que los partidos políticos nominan a los miembros sin derecho a voto.

es posible una ampliación solamente una vez, y sólo por un año. De nuevo, Ghana y algunos otros pocos países representan un caso extremo donde los comisionados son designados de por vida. La Figura 11 muestra la duración de la permanencia de los comisionados en los entes EAA en distintos países.

Figura 11: Duración de la Permanencia de los Comisionados del EAA

País	Duración de la Permanencia (años)
Pakistán	3
Reino Unido	3-5
Albania, Malawi	4
Australia, Bangladesh, Namibia, Sierra Leona, Sudán	5
Cabo Verde, Costa Rica, India, Nepal, EE.UU., Zimbabue	6
México	6-9
Sudáfrica	7
Filipinas	7-9
Canadá, Ghana, Malasia, Polonia	De por vida

Asegurar la Independencia Financiera de los Entes Reguladores

Si los EAA hacen su trabajo con demasiada diligencia e inician consultas en supuestos financiamientos ilícitos de campañas por parte de los principales miembros del gobierno o del poder legislativo, podrían ver sus presupuestos operativos amenazados como advertencia o represalia.

Claramente, es deseable proteger a los EAA de amenazas a sus presupuestos por parte de políticos poderosos. Sin embargo, también es necesario asegurar que los niveles adecuados de dotación de personal, salarios y demás costos implicados en asegurar la aplicación de las normas y reglas en financiamiento político sean debidamente controlados para asegurar que el dinero no sea desperdiciado. Esto es especialmente importante en países donde existe una pobreza generalizada. Los EAEs tienen la misma tendencia que otras burocracias de buscar incrementos a sus presupuestos. Como describe el asunto López-Pintor:

Es importante evitar utilizar la administración electoral como un programa de empleos. El sistema debe estar diseñado con vistas a la sostenibilidad, y por tanto, debe estar en línea con las limitadas capacidades financieras del gobierno nacional.⁵⁹

La solución ideal requiere que el EAA esté sujeto a la disciplina y rendición de cuentas financieras, pero que la varilla financiera no sea ejercida por el gobierno o por el poder legislativo. Estas consideraciones son similares a las aplicadas al financiamiento del sistema judicial. La mejor manera para lograr esta combinación de independencia y rendición de cuentas financieras variará según las instituciones y la

⁵⁹ López-Pintor (2000) página 125.

cultura de cada país. Las recomendaciones de 1998 por parte del Comité del Reino Unido sobre las Normas de Vida Pública recomendaban que el presupuesto de la comisión electoral propuesta – establecida poco después – "debía definirse de tal manera que ayudara a preservar su imparcialidad e independencia":

Uno de los principales prerequisites de la independencia de la Comisión es la independencia de su presupuesto. Un ente cuyo presupuesto es determinado por un departamento gubernamental y que subsiguientemente tenga que luchar para obtener recursos en contra de prioridades que compiten en su contra en el gobierno, nunca podría ser percibida como realmente independiente. Por tanto, consideramos que es fundamental que se desarrolle un mecanismo para definir el presupuesto de la Comisión que enfatice en la independencia y al mismo tiempo mantenga un grado de responsabilidad ante el parlamento de cara a un adecuado ejercicio de los fondos públicos.

Un modelo que podría considerarse es el mecanismo para el establecimiento del presupuesto para la Oficina Nacional de Auditorías (NAO). El presupuesto de la NAO es propuesto por la NAO ante la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes (que es distinta del más familiar y conocido Comité de Cuentas Públicas). Este ente de MPs (Miembros del Parlamento) examina el presupuesto propuesto antes de ser formalmente presentado ante el Tesoro. Por convención, una vez que la Comisión de Cuentas Públicas ha aprobado el presupuesto, no hay más interferencias.⁶⁰

La complejidad de este arreglo propuesto y su dependencia en la convención es una señal de la dificultad de lograr la imparcialidad y rendición de cuentas financiera simultáneamente. Es posible que otros países tengan que buscar otros enfoques para encontrar la mejor forma de abordar su situación.

Actuando con Independencia

Al final del día, no importa si el EAA es institucional y financieramente independiente con comisionados designados de manera imparcial y con una permanencia segura, si la institución no actúa independientemente. Las instituciones que son influidas por la presión política, el temor del conflicto o la idea de ganar algo, rápidamente perjudicarán su independencia, sin importar la configuración formal. Por tanto, las instituciones que han sido delegadas con la tarea de implementar las normativas en materia de financiamiento político deben ser proactivas, contundentes y justas en sus actividades si pretenden ganarse la confianza del público.

También deben recordar que el EAA no solamente debe ser independiente, también debe ser percibido como tal. Es un error común por parte de las instituciones involucradas en el financiamiento político (así como de la administración electoral) pensar que, si actúa de manera contundente e independiente, las personas lo

⁶⁰ Comité sobre Estándares en la Vida Pública (1998) Volumen 1, 150.

notarán y respetarán la integridad de la institución. En la mayoría de los casos, el riesgo de que surjan malentendidos y acusaciones es tal que el EAA debe involucrarse en relaciones públicas de manera activa para demostrarle a las partes interesadas y al público (las partes interesadas finales) que el ente regulador está actuando profesionalmente y sin sesgos en contra o a favor de un candidato o partido.

La percepción de una institución suele depender de cómo es visto su liderazgo. Los comisionados deben estar claros acerca de cualesquiera intereses personales que puedan interferir con la independencia real o percibida de la institución. Podrían seguir el ejemplo de la Comisión de Elecciones de Reino Unido, que publica los intereses corporativos de cada comisionado y cualesquiera relaciones personales que pudieran ser relevantes (por ejemplo, el hecho de que el cuñado de uno de los comisionados haya participado en algún momento como candidato a un gobierno local). También publican información acerca de los gastos incurridos por la Comisión y todos los obsequios que reciben los comisionados.

Los obsequios registrados podrían incluir un corbatín recidido por un comisionado por parte de la Comisión Electoral de Malasia o un abrecartas que recibió otro de la Fuerza Policial de West Yorkshire y Greater Manchester.⁶¹

Ya que la transparencia está en el corazón de muchos regímenes de financiamiento político, es importante que el EAA se comporte de la manera más transparente posible. Esto significa poner a disposición del público las políticas fundamentales del EAA y la manera cómo ha aplicado dichas políticas en la práctica el regulador.

Consultas con Distintas Partes Interesadas

Al momento de abordar sus obligaciones, la agencia a cargo de la aplicación debería revisar periódicamente sus programas y examinar sus prácticas y procedimientos para la aplicación de la ley. También debe darle la oportunidad a la comunidad objeto de la regulación y a los representantes del público a presentar cualesquiera inquietudes sobre la aplicación ante la agencia. Los que actúan directamente con la agencia, testigos, otros terceros y el público, pueden compartir información valiosa acerca de cómo opera el sistema de financiamiento político en la práctica. Al abrirse a un diálogo constructivo relacionado con sus procedimientos de aplicación, la agencia puede recibir comentarios generales acerca de la efectividad de los procedimientos y obtener información importante que le haga saber por qué ciertas actividades tienen éxito y otras no. Adicionalmente, la agencia a cargo de la aplicación puede beneficiarse al escuchar acerca de prácticas y procedimientos utilizados por otras agencias de las fuerzas del orden.

Dichas consultas pueden ayudar en la efectividad del trabajo del EAA (ver más en el Capítulo 6). Sin embargo, también puede ayudar a establecer la independencia de facto del EAA. Como se indicó antes, un componente importante del mecanismo de aplicación de la ley y las normativas tiene que ver con el grado de confianza que sienten los partidos políticos y candidatos entre sí y en su EAA. A través de una comunicación frecuente, se pueden evitar los malos entendidos y se pueden abordar los conflictos en una

⁶¹ Ver <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/how-we-are-run/the-commissioners>

etapa inicial. La confianza también es una condición importante al momento de coordinar los esfuerzos de las distintas agencias de las fuerzas del orden.

Organización de Unidades para la Detección y Aplicación

Un tema importante es cómo organizar unidades dentro del EAA que se encargarán de lidiar con la veeduría del financiamiento político, incluyendo (según convenga) la elaboración de procedimientos; estructuras de reporte y materiales de orientación; esfuerzos de alcance a las entidades de reporte; sociedad civil y medios; recepción y publicación de informes financieros; revisión/auditoría de informes recibidos; investigación de potenciales infracciones; y la imposición de sanciones.

El tipo de institución designada como EAA tiene un impacto significativo en la organización de su unidad(es) de financiamiento político, con una configuración distinta en cada país. A pesar de esto, es útil ver cómo se han organizado las unidades en otros países. Un país que en años recientes ha intensificado su trabajo de veeduría del financiamiento político es México. El ente que se creó para dicho propósito es uno de los más grandes de cualquier país. Una publicación reciente de IFES acerca del trabajo de veeduría en México indicaba:

Para poder incrementar el profesionalismo e imparcialidad en el monitoreo y veeduría del financiamiento político, con la reforma se creó la *Unidad de Fiscalización de los Recursos de Partidos Políticos* (UFRPP) (Zavala, 2008:296). La UFRPP cuenta con una administración autónoma, lo cual significa que decide por sí misma cómo estructurar su organización y el proceso de monitoreo, aunque siempre queda abierta a una línea de comunicación con el Consejo General. El presidente del Consejo General IFE propone a un candidato para el puesto de Director General de la UFRPP, el cual tiene que ser aprobado por dos tercios del Consejo. El Director General debe tener como mínimo cinco años de experiencia en el campo de la administración de procesos contables (Constitución, art. 41, Base V, párrafo 10; COFIPE, Arts. 79-80, 82 y 118).

La UFRPP es liderada por la Dirección General, la cual elabora las políticas de la UFRPP, dirige sus actividades, administra sus recursos y funciones como punto focal de comunicación. Como parte de esta última función, recibe los informes financieros de los partidos y sus preguntas acerca del proceso de monitoreo; elabora acuerdos de colaboración con las contrapartes locales de la UFRPP y recibe sus solicitudes de información bancaria, fiscal y fiduciaria, y presenta proyectos de resolución y acuerdos de monitoreo ante el Consejo General del IFE. La Dirección General administra dos entes administrativos. La autoridad auditora recibe y revisa la documentación financiera que le presentan los partidos políticos. Está conformada por seis equipos, cada uno de ellos con un subdirector, gerente, auditores principales, auditores y auditores junior. Cada equipo se enfoca en monitorear al partido que se le es asignado aleatoriamente; el tamaño del equipo depende del tamaño del partido que monitorea. Los miembros del equipo se rotan a modo de prevenir una indebida influencia política. Además, la UFRPP imparte un curso sobre auditoría de partidos políticos para poder capacitar a los nuevos auditores en colaboración con la Facultad de Contabilidad y Administración de la Universidad Autónoma de México (UNAM). La autoridad

con capacidad de emitir resoluciones y normas está a cargo de ordenar las investigaciones cuando surgen quejas e irregularidades en el proceso de monitoreo, y diseña resoluciones sobre la imposición de sanciones; cada uno de los cinco equipos está conformado por un subdirector, gerente, redactor A y redactor B. La UFRPP cuenta con un total de 220 miembros del personal – la mayoría de ellos abogados y contadores – y tiene un presupuesto anual de 60 millones de pesos.⁶²

El caso de estudio en esta página trata acerca de la estructura organizacional para la veeduría del financiamiento político en el Reino Unido, aunque es importante indicar que esta estructura actualmente está pasando por ciertos cambios.

Caso de Estudio – Organizando el Trabajo del EAA

Reino Unido

1. Sección de Orientación y Políticas

De conformidad con los principios de una buena normativa, es fundamental que los que son objeto de la regulación entiendan bien las reglas. En otras palabras, tratamos de educar y aconsejar a los que están sujetos a las reglas para mejorar el cumplimiento. Para dicho fin, tenemos un pequeño equipo que prepara orientación por escrito que luego publicamos. Este equipo imparte capacitación a las partes, ya sea a solicitud o cuando nuestras actividades de cumplimiento sugieran que se necesita de capacitación. Siempre tratamos de tener un inicio temprano de los procesos de capacitación. Por ejemplo, como parte del proceso de registro de partidos, que es manejado por este equipo, aconsejamos a las partes solicitantes/aplicantes para convertirse en partido político acerca de sus obligaciones estatutarias. Dentro de la sección de Orientación y Políticas, tenemos un pequeño equipo que trabaja en los temas de políticas. Por ejemplo, lideraron el trabajo con los funcionarios de gobierno en la reciente Ley de Partidos Políticos y Elecciones de 2009 y redactaron las comunicaciones de la Comisión para el Parlamento. El segmento definitivo dentro de esta sección trabaja la parte de la evaluación del riesgo y la exploración de los horizontes. Por ejemplo, en las recientes elecciones generales, seguimos de cerca la actividad de las campañas en algunos electorados cuidadosamente seleccionados para poder comparar la actividad observada con los retornos de gastos presentados. También se monitorean y analizan los datos para detectar tendencias y potenciales áreas de riesgo.

2. Sección de Cumplimiento y Aplicación

El equipo de cumplimiento es responsable por las declaraciones estatutarias (los informes que deben presentarnos los partidos y otras partes). Les notifican a los partidos acerca de las próximas fechas límite para la presentación de entregables, monitorean y registran la recepción de las declaraciones en la medida que se van recibiendo y preparan esta información para ser publicada. También realizan verificaciones de cumplimiento y tratan de resolver cualquier aparente inconsistencia. Por ejemplo, verifican para asegurarse que las donaciones provengan de fuentes autorizadas. También emiten notificaciones de sanciones por cualquier declaración tardía. Luego tenemos un equipo a cargo de la aplicación de la ley/normativas, dotado de personal que incluye investigadores y trabajadores de casos. Revisan y evalúan las alegaciones acerca de cualquier irregularidad y cuando lo consideran adecuado realizan revisiones y/o

⁶² Molenaar & Martínez (2012) página 17f.

investigaciones para determinar si ha ocurrido alguna infracción de la ley, y de ser así, cual debería de ser la acción recomendada.

3. Sección de Auditoría y Servicios Comunes

El jefe de esta sección es un contador/auditor. Supervisa el programa de subvenciones para el desarrollo de políticas (financiamiento público que está disponible a favor de ciertos partidos para propósitos de desarrollo de políticas) y ha venido trabajando en el rediseño del contenido y formato del estado de cuentas del partido con los partidos políticos. El jefe de Auditoría también puede facilitarle asistencia a nuestro equipo de aplicación de la ley cuando así lo ameriten los casos. El equipo de servicios comerciales provee apoyo administrativo a toda la dirección, incluyendo el mantenimiento de registros estatutarios. Actualmente, este recurso también está trabajando en la elaboración de un proyecto significativo de TIs que les permitirá a los partidos presentar sus declaraciones electrónicamente.

Capítulo 6: Mejora de la Divulgación

Una efectiva aplicación requiere tanto de una sólida autoridad como de procedimientos que funcionen bien. La autoridad de aplicación de la ley de la agencia depende de su capacidad de detectar y castigar las violaciones a la ley. Además de su autoridad oficial, la agencia a cargo de la aplicación debe crear procedimientos que promuevan la eficiencia y la neutralidad de la agencia. Este capítulo resume las principales recomendaciones en esta área, con un enfoque en la mejora de los reportes financieros por parte de los partidos políticos y candidatos.

Promoción de Registros y Controles Internos Confiables

El primer paso para mejorar la divulgación radica en los partidos políticos y los candidatos. Si no mantienen registros fidedignos de sus finanzas, será imposible que logren presentar estados financieros confiables. Para hacer posible que existan reportes fidedignos, el EAA puede establecer como requisito que los partidos políticos y las entidades conectadas con los partidos políticos lleven registros y cuentas en debida forma.

Como una vez lo explicó R.J. Anderson:

Con las mejores de las intenciones, la mayoría de la gente comete errores. Los errores podrían ser los resultados finales de su trabajo, deficiencias innecesarias al lograr dichos resultados finales, o ambos. Y ocasionalmente, con las mejores de las intenciones, algunas pocas personas falsifican la información adrede. Toda organización que desee llevar su negocio de manera ordenada y eficiente y producir información contable financiera fidedigna, tanto para uso interno como para uso de los demás, necesita de algunos controles para minimizar los efectos de estas fallas humanas endémicas. Cuando se implementan dichos controles dentro de los sistemas de la organización, estos se describen como controles internos.⁶³

⁶³ Anderson (1977) página 143.

Figura 12: Ventajas del Registro Fidedigno de los Partidos

Los controles internos de la organización política pueden definirse de manera general como el proceso que es puesto en operación por una organización, diseñado para generar una garantía razonable con relación a la obtención de objetivos en las siguientes categorías: (1) confiabilidad de los informes financieros; (2) cumplimiento de las leyes y normativas aplicables; y (3) asegurar que el dinero de la organización no esté siendo robado y que sea utilizado sabiamente.

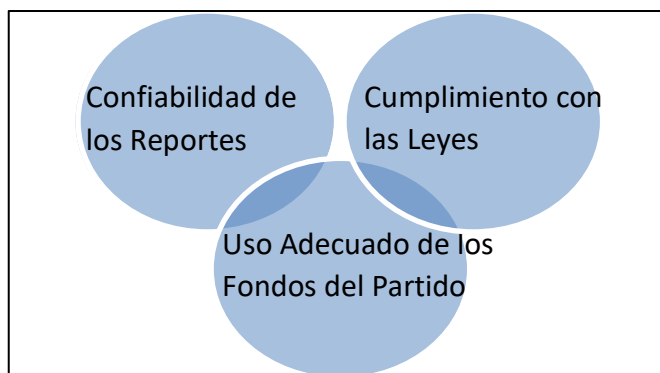


Figura 13: Beneficios y Desventajas de Exigir que las Transacciones Pasen por una Cuenta Bancaria Designada

Beneficios	Desventajas
Facilita el monitoreo de la identidad de los donantes (si se requiere que las donaciones se efectúen a través de transferencias bancarias y/o cheques).	No funcionará salvo que el sistema bancario sea de uso generalizado y accesible.
Facilita monitorear el gasto (si se requiere que los gastos sean incurridos a través de transferencias bancarias y/o cheques).	Cuando las transacciones suelen realizarse en efectivo, puede ser engorroso exigir que las donaciones sean depositadas en una cuenta bancaria y luego retiradas de nuevo antes de ser gastadas.
Separa los fondos privados del candidato de las finanzas de la campaña.	Difícil de probar si las partes o los candidatos están recibiendo o gastando dinero fuera de la cuenta de la campaña.
Facilita la elaboración de informes.	
Facilita la revisión de reportes y da evidencia de soporte, en caso de una impugnación.	

La primera categoría está relacionada con la elaboración de los estados financieros publicados que sean fidedignos, incluyendo los estados financieros temporales y condensados y los datos financieros selectos derivados de dichos estados. La segunda tiene que ver con el cumplimiento de las leyes y normativas a las que está sujeta la entidad política. La tercera no se relaciona directamente con las normativas de financiamiento político, pero en la mayoría de los casos será el principal motivo por el cual los partidos políticos y las campañas electorales establecen procedimientos detallados para sus registros. En consultas con las partes interesadas de la esfera política, es importante indicar las ventajas que tiene una efectiva gestión financiera para sus propios intereses. El registro contable no solamente es una forma para prevenir y detectar el fraude y la mala gestión, también puede ser utilizada para detectar las estrategias más efectivas de recaudación de fondos y de gastos y ayudarle a los partidos a reducir los costos

durante momentos de limitación de ingresos.

Las cuentas de los partidos políticos son un elemento fundamental para lograr una mayor apertura y transparencia en las finanzas de los partidos políticos. En general, todo sistema de financiamiento político debe mover a los partidos políticos a cumplir con los requisitos en torno al mantenimiento de registros contables profesionales y precisos. Sin embargo, es importante que los requisitos de contabilidad reflejen el tamaño de la entidad política y su unidad de contabilidad. Al considerar el nivel de detalle requerido para los partidos y candidatos individuales más pequeños, es necesario reconocer que las cuentas suelen ser elaboradas por voluntarios, no por contadores profesionales. Para campañas electorales individuales, los reportes en muchos países son producidos por el mismo candidato(a).

Cuentas Bancarias Designadas de la Campaña

En algunos países, las normativas prohíben las contribuciones anónimas y establecen como requisito que las donaciones por encima de un cierto monto sean efectuadas exclusivamente a través de un cheque, transferencia electrónica o tarjeta de crédito a una cuenta concreta designada por el partido o candidato. El objetivo es identificar a cada uno de los donantes a través del sistema bancario. Algunos países también exigen que los gastos de la campaña se hagan desde la misma cuenta. Por tanto, todos los pagos por encima de un cierto límite o por parte de una entidad política deben efectuarse a través de una cuenta bancaria, y el agente financiero tendría que asegurarse que se respeten las normativas.

Se presentan los beneficios y desventajas de este tipo de enfoque y se deja en claro que la idoneidad de este tipo de abordaje depende de la situación de cada país. Sea o no que se deba utilizar este tipo de sistema, suponer que es factible en el contexto legal, es una decisión a la cual se debe llegar a través del diálogo entre el EAA, las partes interesadas que estarán obligadas a utilizar dichas cuentas bancarias y otras instituciones relevantes, incluyendo los entes auditores y los actores relevantes por parte de la sociedad civil. Un sistema de este tipo solamente funcionará si las reglas de secreto bancario son tales que el EAA puede acceder a la información de la cuenta directamente para verificar los informes financieros entregados. Esto se hizo en el Líbano durante las elecciones parlamentarias de 2009, donde se introdujeron nuevas normativas para levantar el secreto bancario exclusivamente para las cuentas que como requisito debían mantener los candidatos.

También se puede establecer como requisito que, durante una campaña electoral, los partidos políticos y sus candidatos consoliden todas las cuentas y fondos existentes en un fondo electoral centralizado. Las normativas podrían exigir que los partidos mantengan cuentas separadas para actividades rutinarias y de campaña, y realizar e informar acerca de todas las actividades financieras del partido a través de las cuentas correspondientes.

El Agente Financiero

En todas las elecciones presidenciales y parlamentarias es aconsejable establecer como requisito (cuando la ley lo permita) que los partidos políticos y/o los candidatos designen a un agente financiero.

Un enfoque basado en la "doctrina de agencia" prevé que todos los fondos deben ser canalizados y todos los gastos ser autorizados por el agente financiero. Adicionalmente, el agente financiero debe verificar las donaciones entrantes y los gastos para asegurarse que estén en línea con las reglas.

Este sistema de controles internos puede implicar serias y continuas tareas para los agentes financieros: de monitorear las donaciones recibidas; reportar algunas, declinar otras; y presentar las cuentas correspondientes. El agente debe supervisar el cumplimiento de los requisitos existentes e instituir la acción, utilizando disciplina y códigos de conducta inter-partidarios, cuando sea necesario. El establecimiento de un agente financiero como ente interno de aplicación puede ser un cambio significativo

para las estructuras del partido, los procedimientos de toma de decisión y las prácticas de gestión financiera.

Naturalmente, el uso de un sistema de agentes financieros no es posible en todas las situaciones, y podrían surgir problemas con ese tipo de sistema. Por ejemplo, cuando a los candidatos presidenciales en las elecciones presidenciales de 2009 en Afganistán se les estableció como requisito que tenían que nominar a un agente financiero oficial, procedieron a hacer cambios frecuentes de agente sin informarle a la comisión reguladora. Por lo menos en una ocasión un agente acusó formalmente a su propio candidato de abuso físico.

Para negar el beneficio de poder cambiar tesoreros, algunas leyes imponen una responsabilidad sobre los tesoreros anteriores. En otros sitios, la falta de notificación al regulador de financiamiento del partido cuando se dé un cambio en los agentes financieros representa un incumplimiento o violación a la ley. Entre algunos otros ejemplos que abarcan a los agentes financieros, se incluyen situaciones como la malversación de fondos del partido o de la campaña, o negarse a presentar documentación o información al partido al surgir un conflicto.

En la mayoría, pero no en todos los países, el agente financiero es legalmente responsable por las actividades de la campaña electoral. Es importante que las responsabilidades y la autoridad del agente estén claramente definidas. El EAA debe esforzarse por llevar un registro preciso de los agentes financieros, y mantenerlos informados acerca de los requisitos contables y de reporte, incluyendo cualesquiera decisiones que tome el EAA durante un proceso electoral en curso.

Responsabilidades del Agente Financiero

Mantener registros precisos y completos de la actividad del financiamiento político de la entidad que reporta.

Presentar reportes acerca de la actividad financiera ante los entes relevantes.

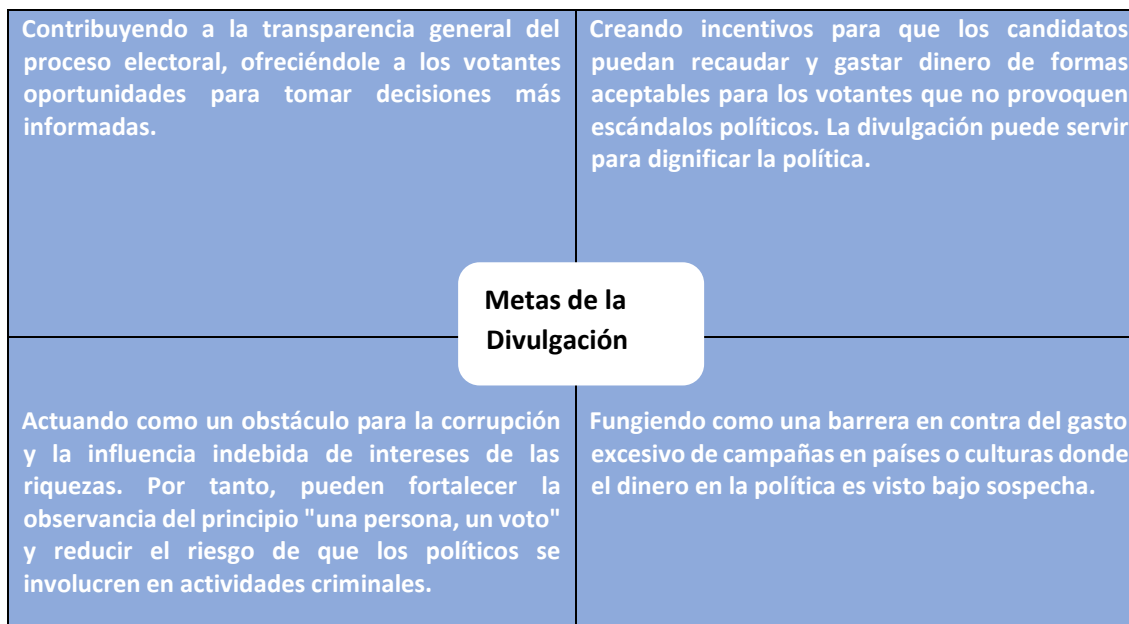
Aprobar todas las contribuciones y gastos por parte de la entidad para temas de cumplimiento de las restricciones legales.

Observar los procedimientos contables aceptados al momento de cumplir y realizar sus tareas de registro y reporte contable.

Divulgación como Condición Necesaria para una Efectiva Aplicación de la Ley y de las Normas

Como se discutió en la Sección Uno, la divulgación es una piedra angular para asegurar una efectiva transparencia en el financiamiento político. La divulgación es un prerequisite para hacer valer los techos de gastos y los límites a las contribuciones, y frecuentemente para la asignación de subsidios públicos.

Figura 14: Metas de la Divulgación



Sin embargo, los requisitos para la divulgación no se desprenden necesariamente de reportes precisos y completos. Los partidos y los candidatos individuales podrían verse tentados a evitar reportar o reportar una imagen distorsionada de sus finanzas por distintos motivos. Un motivo es la recepción de grandes donaciones en efectivo. En algunos casos, estas donaciones podrían ser coimas por contratos con instituciones públicas u otras aportaciones ilícitas.

Por otro lado, algunos donantes podrían estar excesivamente preocupados por cuidar su privacidad y solicitar como precondition para su aportación, que la donación no figure en ningún informe.

Otro motivo se deriva del requisito de revelar no solamente las finanzas de un partido o candidato, sino también recursos invertidos en su nombre. Por tanto, los reportes imprecisos e incompletos podrían ser intencionales para ocultar a los contribuyentes financieros o para reducir el monto global de dinero que se reporta como gastado en una campaña electoral. Adicionalmente, el establecimiento de techos demasiado bajos en la legislación, podría instar a un partido o candidato a reportar ingresos más bajos que los reales para cumplir con el monto máximo de donaciones permitidas por la legislación. Esta discusión enfatiza la

manera cómo las prácticas ilícitas, e incluso ciertas leyes y normativas diseñadas con las mejores de las intenciones, podrían servir como un desincentivo para el cumplimiento de las disposiciones de divulgación.

Aspectos Relacionados con los Requisitos de Divulgación

Se puede adoptar una serie de requisitos de divulgación, dependiendo de los requisitos legales y de qué es lo más idóneo en cada situación. En algunos países, los partidos deben presentar informes financieros rutinarios o periódicos, mientras que tanto los partidos como los candidatos deben reportar con relación a las campañas electorales. Existen actores terceros, como los que invierten dinero con relación a la campaña electoral o los que reciben fondos de la campaña (medios de comunicación, imprentas, etc.) que también podrían estar sujetos al requisito de presentar informes financieros. Una de las áreas más complicadas es saber lidiar con entidades distintas a los partidos y candidatos políticos que recaudan y gastan fondos relacionados con las campañas electorales.

Para que los reportes en materia de financiamiento político incrementen la rendición de cuentas de los partidos políticos y de las actividades electorales, y que les proporcionen a las agencias a cargo del monitoreo y aplicación de las leyes y normas con toda la información necesaria para una adecuada verificación, la estructura del informe debe cumplir con ciertos criterios.

Figura 15: Aspectos de la Divulgación Financiera

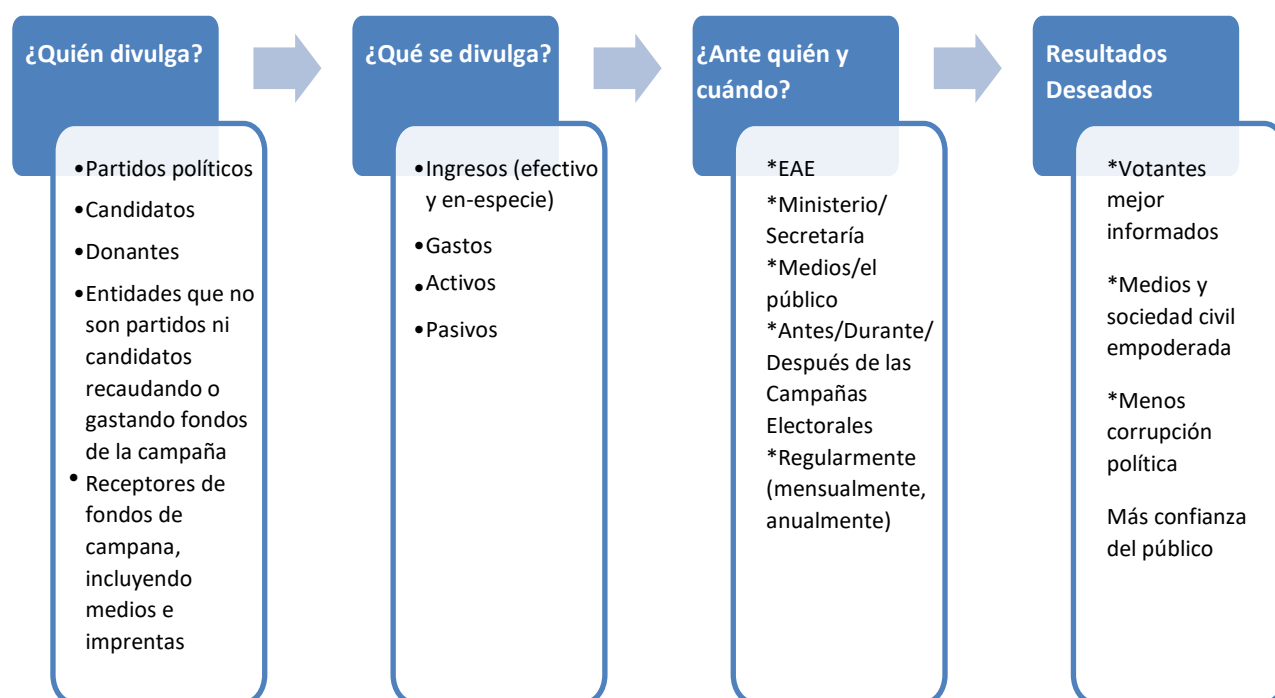
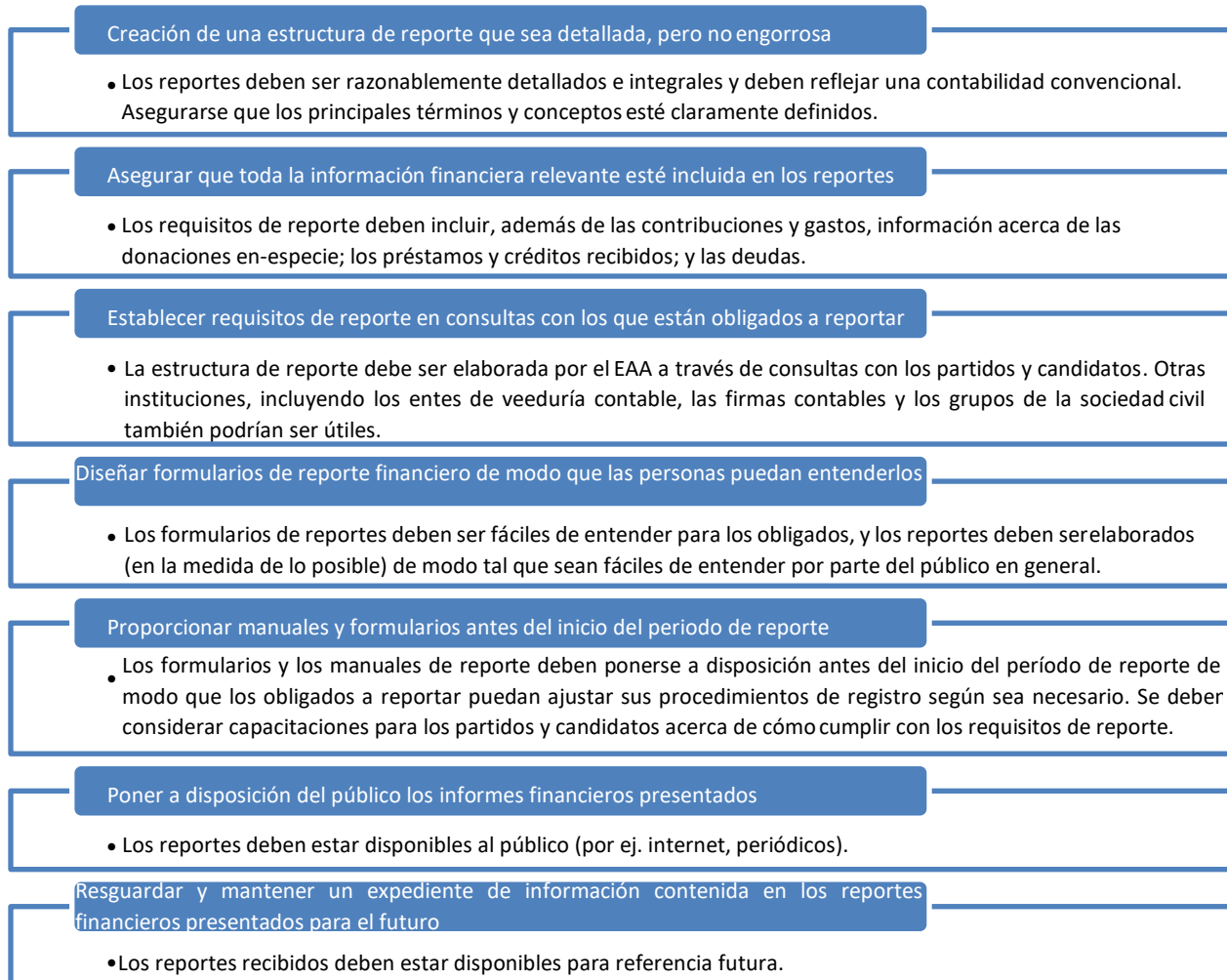


Figura 16: Criterios para un Efectivo Sistema de Reporte**Definición de los Principales Conceptos**

Un problema con los sistemas de reporte es que los principales conceptos no siempre están claramente definidos. Tiene poco sentido exigir que todas las donaciones de campaña sean reportadas, si, por ejemplo, no se ha definido ningún lugar que se considera una donación.⁶⁴ Si los conceptos no están definidos en la ley (y la experiencia es que suelen no estarlo), el EAA deberá elaborar las definiciones para propósitos de reporte y veeduría, ya que tiene el mandato legal de hacerlo.

⁶⁴ Un análisis en Reino Unido del estado de cuentas reveló que las unidades contables de los tres partidos políticos principales estaban utilizando entre 60 y 85 categorías de ingresos en sus estados de cuentas.

La Figura 17 muestra ejemplos de conceptos fundamentales y cómo se han definido en algunos países. No se sugiere que otros países adopten estas definiciones a granel. En cada país, la definición debe adecuarse al contexto legal y político. Sin embargo, cuando se dejan estos conceptos sin definir, es una receta para el fracaso. Estas definiciones no se toman de textos legales, sino de los documentos de orientación del EAA, ya que este último tiende a utilizar un lenguaje de más fácil comprensión. Naturalmente, una definición legal estricta no es necesaria para los casos judiciales, etc.

Figura 17: Ejemplos de Cómo se han Definido los Conceptos Fundamentales en Distintos Países

Concepto	Ejemplo de Definición	País	Comentario
Donaciones	"Dinero, bienes o servicios otorgados a un partido gratuitamente o bajo términos y condiciones no comerciales".	Reino Unido	Esto cubre donaciones en especie y servicios ofrecidos con un descuento.
Gasto	"Toda compra, traspaso, depósito, distribución, transferencia de fondos, préstamo, pago, obsequio, promesa/prenda o suscripción de fondos/dinero o cualquier cosa de valor, sea cual fuere, cualquier contrato, acuerdo u otra obligación de efectuar un gasto para apoyar u oponer la nominación, elección, o aprobación de una medida relacionada con el sufragio".	EE.UU. (Carolina del Norte)	Un concepto que suele carecer de una definición clara es el tema del gasto. Esto es importante para los candidatos, siempre que uno deba determinar finanzas personales y de campaña.
Trabajo de Voluntariado	"Un individuo puede ayudarle a los candidatos y a los comités prestando servicios personales de voluntariado. Por ejemplo, alguien podría tener el deseo de participar en una campaña de votantes u ofrecer sus habilidades a favor de un comité político. Estos servicios no son considerados contribuciones siempre y cuando el voluntario no esté siendo pagado por alguien. (Si el voluntario recibe compensación por los servicios por parte de alguien distinto al comité en sí, el pago se considera una contribución por parte dicha persona al comité)".	EE.UU.	En muchos países, no se clarifica si el trabajo ofrecido gratuitamente a favor de un partido político o campaña electoral debe contar como donación en-especie o no.

Caso de Estudio – los partidos pequeños y el tema del reporte, ¿Es necesario contar con un marco regulatorio de dos niveles para los partidos políticos? Reino Unido

De los casi 400 partidos políticos en el registro de partidos de Gran Bretaña, no todos están activos a nivel nacional. Por ejemplo, 96% de los partidos políticos reportaron ante la Comisión Electoral del Reino Unido en 2009, que sus ingresos y gastos totales eran inferiores a £250,000. Los partidos más pequeños informaron de manera consistente a la Comisión que estarían contentos de reportar cualquier donación relevante, pero que rara vez recibían donaciones que rompieran el umbral de £200, y mucho menos el umbral de reporte establecido en ese momento de £5,000.

La comisión argumentó que hay poco beneficio en imponerle un marco regulatorio integral a los partidos con una limitada actividad financiera. En comentarios a los 2000 Partidos Políticos, emitidos en el marco de la Ley de Referendos y Elecciones en 2003, la comisión declaró, "no creemos que los grupos que operan exclusivamente a nivel local (es decir, que participan en elecciones de gobiernos locales solamente) deban estar sujetos a los mismos controles que los partidos grandes que operan a nivel nacional. Dados los ingresos de la mayoría de los partidos pequeños, consideramos que es excesivo obligarles a presentar declaraciones trimestrales de donaciones (y cuentas anuales detalladas) y consideramos que un marco más adecuado puede ser elaborado e implementado con estos grupos".

En su momento, la comisión recomendó un marco regulatorio de dos niveles o pisos en el que los partidos podrían registrarse en una de dos distintas categorías. La primera categoría les daría el derecho a reportar solamente bajo elecciones locales, mientras que la segunda les daría el derecho a reportarse para elecciones a todos los niveles. Los nuevos requisitos contables y de reporte reflejarían el nivel bajo el que operaban las unidades contables del partido.

Se cambió la ley en 2006 de modo que los partidos que no recibieran una donación por encima del umbral de donación durante cuatro trimestres consecutivos no tendrían que presentar en lo sucesivo más informes trimestrales de donación. Al 2013, la Comisión ha optado por limitar el uso obligatorio de formatos contables estandarizados para los partidos más grandes; y el tema de reducir la carga contable sigue bajo revisión.

Distintos Requisitos de Reporte para los Distintos Partidos Políticos y Candidatos

Algunos países tienen muchos partidos políticos. A inicios de 2013, Brasil tenía 31 partidos políticos registrados, mientras que había 68 partidos en Nigeria y 130 en Filipinas. Estas cifras no son nada en comparación con los 376 partidos políticos registrados en la Comisión Electoral de Reino Unido.

Sin embargo, la cantidad de partidos registrados no suele tener ninguna relación con la cantidad de partidos que tienen un impacto verdadero en la política; la cantidad de partidos con puestos en el parlamento a inicios de 2013 era de 23 en Brasil, cinco en Nigeria y 11 en Filipinas y el Reino Unido. EE.UU. tiene cientos de partidos políticos pero su sistema es dominado solamente por dos. Muchos de los partidos más pequeños alrededor del mundo no solamente tendrán una limitada influencia política, sino que también tendrán muy poco dinero y capacidad de cumplir con los requisitos de registro y reporte financiero. Normalmente son los partidos políticos más grandes los que tienen la oportunidad de influir en la política, y son sus finanzas las que típicamente vale la pena monitorear.⁶⁵ Por ejemplo, en Reino Unido, poco menos del 94% de todas las donaciones reportadas fueron destinadas a

tres de los partidos más grandes entre 2001 y 2010.⁶⁶

Al considerar su enfoque de aplicación de las leyes y normas en materia de financiamiento político, los EAAs en los países con muchos partidos políticos deben considerar este desafío. El tema de desarrollar criterios bajo los cuales auditar a los partidos se discute en el Capítulo 7: Evaluación del Cumplimiento, Auditoría e Investigación de Potenciales Infracciones. Sin embargo, también podría ser relevante considerar si los requisitos de reporte deben ser más estrictos para los partidos políticos más grandes que para los demás. En

⁶⁵ Pueden haber casos donde los partidos políticos más pequeños son utilizados para canalizar fondos en apoyo de los más grandes, especialmente para evitar los límites de gasto y para esconder las fuentes de las donaciones.

⁶⁶ Comisión Electoral de Reino Unido (2010b) página 22.

el Reino Unido, solamente los partidos con ingresos o gastos anuales por encima de £250,000 (cerca de \$380,000 USD) deben tener sus cuentas auditadas por un auditor calificado.

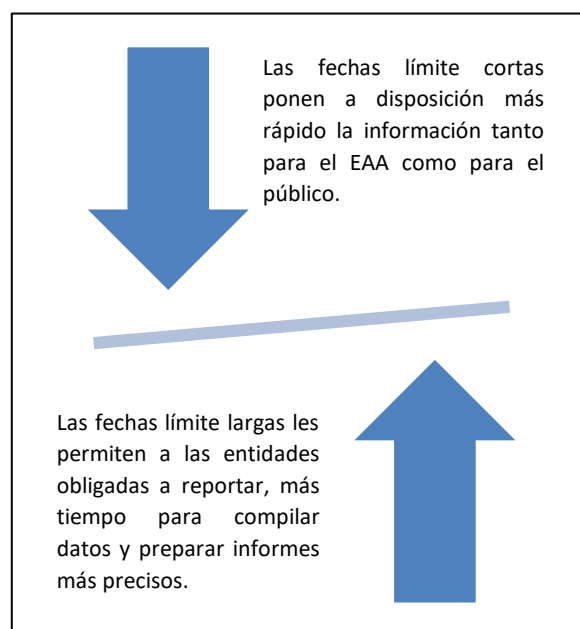
También es lógico considerar tener requisitos de reporte más estrictos para los candidatos presidenciales que para los parlamentarios, y asignar exigencias de reporte modestas exclusivamente para los candidatos a los gobiernos locales. Los candidatos locales podrían tener una capacidad contable muy limitada y es importante no reducir el pluralismo político a nivel local al imponer normativas irrazonables en torno al financiamiento de campañas.

Momento Adecuado para el Reporte Financiero

El momento del reporte financiero es importante. Los Informes Financieros Anuales de los partidos políticos normalmente deben ser presentados dentro de uno o dos meses del final de cada año financiero, mientras que las Fechas Límite para los informes preelectorales varían entre los comparativamente pocos países que utilizan dichos requisitos.

Los informes preelectorales suelen ser recomendados por expertos en financiamiento político, ya que se puede poner a disposición información del electorado antes del día de la votación, permitiéndoles tomar decisiones informadas previo al voto. En la práctica, hay pocos países que utilizan dichos requisitos. Entre estos están: Armenia, Bangladesh, Bielorrusia, Croacia, República Dominicana, Fiyi, Ghana, Kirguistán, Montenegro, Palau, Rusia, Sierra Leona, Singapur, Eslovaquia, Uruguay, el Reino Unido y EE.UU. En varios de estos países, el requisito de reporte preelectoral se limita a un estado al inicio del período de campaña con relación a los activos y pasivos del partido o del candidato. Dichos estados pueden ser útiles, ya que sirven como línea base en contra de la cual se pueden comparar las cifras de los ingresos y gastos incluidos en los informes postelectorales. Otros países exigen informes frecuentes acerca de los ingresos y gastos durante el periodo de campaña. Ocasionalmente, las donaciones que exceden un cierto monto deben ser reportadas directamente al EAA, como es el caso de Nueva Zelanda, donde se debe reportar sin retraso cuando alguien dona más \$30,000 – cerca de \$25,000 USD – durante un período de 12 meses.⁶⁷ En EE.UU., las donaciones más grandes recibidas en el período previo y hasta la elección, bajo ciertas circunstancias, debe ser reportado dentro de las 48 horas de su recepción.

Figura 28: Ventajas de Fechas Límite Cortas y Largas de Reporte



⁶⁷ Este requisito de reporte de Nueva Zelanda es técnicamente parte de los informes periódicos y no del financiamiento de campaña.

Dichos informes pueden proporcionar información muy útil acerca de las actividades financieras de los contrincantes electorales. Deben tenerse en mente dos factores. El primero es que salvo que los datos puedan recibirse y publicarse antes del día de la elección, no tiene mucho sentido exigir informes preelectorales. El segundo es que los requisitos de reporte no deben sobrecargar indebidamente a los que participan o corren por un cargo de elección popular como se discute más adelante. Exigir informes frecuentes cuando los partidos y candidatos están muy involucrados en sus campañas puede resultar en algo problemático, y se debe sopesar la transparencia del financiamiento político contra la distracción que le puede causar a la atención de los partidos a la campaña. Cuando las normativas establezcan como requisito que las donaciones deben ser presentadas a una cuenta bancaria designada de la campaña, se pueden configurar sistemas para reportarle al EAA sin mucho esfuerzo por parte de los partidos y candidatos.

Con relación a los reportes postelectorales, las fechas límite para la entrega también varían. Hay dos formas comúnmente utilizadas para expresar la fecha límite para la presentación de los informes financieros postelectorales: una cierta cantidad de días después de la votación o una cierta cantidad de días después del anuncio de los resultados finales de la elección. Este último caso es más común a nivel global. Por un lado, hay países como Macedonia y Eslovaquia donde los partidos tienen que presentar informes dentro de pocos días de las elecciones. En el otro extremo del espectro, hay países donde los informes solamente deben ser presentados seis meses después de las elecciones (Burkina Faso, Ghana y para algunos informes, Nigeria), con Tanzania con el récord sin precedentes de ocho meses después de las elecciones.

Las ventajas de las fechas límite cortas son obvias. El EAA puede recibir información financiera y hacer revisiones anualmente. También se puede poner a disposición del público la información mientras el interés en la elección es alto. Por otro lado, también existen problemas con fechas límite demasiado cortas, sobre todo en conexión con el fenómeno del período de reporte. El período de reporte financiero es el momento durante el cual las entidades deben presentar los informes requeridos para monitorear sus donaciones recibidas y gastos de campaña en los que hayan incurrido. Frecuentemente, el periodo de reporte es el mismo que el periodo de campaña oficial, pero no siempre es el caso. Sorprende ver la frecuencia con que este período no se define.

Los partidos y los candidatos no pueden completar sus informes financieros hasta que el período de reporte haya finalizado. Para que los informes sean efectivos, debe haber suficiente tiempo entre el final del período de reporte y la fecha límite para las presentaciones, de modo tal que la entidad obligada a reportar pueda compilar todos los datos relevantes de su informe. Hay una serie de factores que juegan un rol preponderante aquí, el tipo de elección (un candidato presidencial tendrá que recolectar más datos que un candidato al gobierno local); los detalles requeridos en los reportes; y la experiencia previa de las personas responsables en la presentación de informes financieros. Si los partidos y candidatos tienen que someter sus informes a auditoría antes de su presentación, eso también tomará tiempo.

Otro factor es el nivel tecnológico de cada país. Con la tecnología disponible hoy en día, la información puede, en algunos países, remitirse al ente regulador en tiempo real y luego postearse en su sitio web. En

ciertas jurisdicciones, desde EE.UU. hasta Lituania, existe software computarizado que se le provee a los partidos y/o candidatos para facilitar la presentación de los informes financieros, aspecto que se discute más adelante en este Capítulo.

OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia han recomendado que la fecha límite para los informes postelectorales de los partidos sea "no más de 30 días después de las elecciones".⁶⁸ Esto podría ser razonable en los países del Consejo de Europa. Como lo indica la Figura 19, utilizando información de 58 países a nivel mundial, la fecha límite promedio para los informes postelectorales apenas sobrepasa los dos meses.

Figura 19: Fecha Límite del Reporte Postelectoral para los Partidos Políticos

País	Días después del Día de Votación	Días después del Anuncio de los Resultados	País	Días después del Día de Votación	Días después del Anuncio de los Resultados
Angola		60	Liberia	15	
Antigua y		42	Macedonia	1	
Azerbaiyán		10	Mauricio		40
Bangladesh	90		Moldavia		30
Bélgica	45		Mónaco		90
Benín	60		Mongolia	15	
Bután	30		Montenegro	45	
Bosnia & Her-	30		Mozambique		60
Botsuana	90		Nepal		35
Bulgaria	30		Nueva Zelanda		50
Burkina Faso		180	Nigeria		180
Cabo Verde		90	Nueva Papúa		90
Croacia		15	Paraguay	60	
Chipre	45		Polonia	90	
República Dominicana	90		Rusia		30
Estonia	30		San Marino	10	
Etiopía		90	Sao Tome y		90
Georgia		30	Serbia		30
Ghana	180		Seychelles		45
Grecia	60		Sierra Leona		60

⁶⁸ OSCE/OIDHR & la Comisión de Venecia (2010) Artículo 200.

Guinea		30	Eslovaquia	3	
Guinea-Bissau		60	España	110	
Haití		30	Sudan		30
Hungría	60		Tanzania	240	
Israel		85	Tailandia		90
Jordania		5	Togo	30	
Kirguizistán	10		Ucrania	15	
Lituania		30	Uruguay	90	
Lesoto	50		Venezuela	60	

El momento de los informes muchas veces es decidido conforme a la ley, y no puede ser cambiado por el EAA. Sin embargo, las personas que trabajan en la aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político siempre deben tomar en cuenta el impacto de las fechas límite existentes. Esto tiene una relación importante con la existencia de informes preelectorales. Nicole Gordon de la Junta de Financiamiento de Campañas de la Ciudad de Nueva York argumenta lo siguiente:

‘Una aplicación significativa de muchos de los aspectos de la reforma del financiamiento de campañas debe darse durante la temporada de las campañas. Si la Junta no tomó acción durante la campaña en contra de ciertos tipos de infracciones potenciales, es posible que el público no reciba una divulgación fidedigna y puntual... Además, las sanciones para violaciones sustanciales de la ley podrían llegar demasiado tarde como para asegurar la integridad del proceso electoral. A la Junta se le ha delegado la obligación de publicar las violaciones en contra de la ley y, de hecho, la atención de los medios de comunicación a las infracciones es un disuasivo mucho más potente que cualquier sanción monetaria que la Junta pueda imponer’.⁶⁹

Consideraciones Prácticas acerca de los Formularios de los Reportes

Principios sobre los Formularios de Reportes

La presentación de reportes de los partidos políticos y candidatos debería hacerse de conformidad con una plantilla establecida. El OSCE/OIDHR y la Comisión de Venecia han recomendado que, "La ley debe definir el formato de los reportes de modo que los partidos presenten informes estandarizados que divulguen todas las categorías de información requerida y de modo que los informes de los partidos puedan ser comparados".⁷⁰ Sin embargo, cierta flexibilidad en las estructuras de reporte podría ser útil, ya que le permite al EAA involucrar a las partes interesadas en un diálogo continuo acerca de la forma más efectiva

⁶⁹ Gordon (2003) página 86.

⁷⁰ OSCE/OIDHR y la Comisión de Venecia (2010) Artículo 200.

de reportar, y hacer cambios menores, según sea necesario. Cuando la legislación no define un formato de reporte, que es el caso en la mayoría de los países, el EAA debe establecer una estructura para ello (asumiendo que eso está dentro de su mandato legal).

Los sistemas de declaraciones en-línea y los sistemas basados en software específico son más complicados, y el EAA debería, de ser necesario, recurrir a una institución con la capacidad en TIs para considerar y desarrollar dichos sistemas. Al desarrollar formularios de reportes que deban ser completados, ya sea electrónicamente o que deban declararse en formato impreso, deben respetarse ciertos principios – los cuales se presentan aquí sin orden de importancia. En conjunto, estos principios se apegan al principio general de que el sistema de reporte debe asegurar el acceso a la información necesaria para un efectivo monitoreo del cumplimiento para con las normativas de financiamiento político, sin sobrecargar a los actores políticos obligados a cumplir.

Existe una serie de temas prácticos que pueden tener un impacto en la capacidad de las partes interesadas en presentar los informes financieros a tiempo, oportunidades para que el EAA pueda revisar los datos recibidos y para una oportuna publicación de los datos recibidos. La auditoría de los datos se discute en el Capítulo 7: Evaluación del Cumplimiento, Auditoría e Investigación de Potenciales Infracciones, donde la publicación de dicha información se cubre en el Capítulo 9: Uso de las Bases de Datos para Mejorar la Transparencia.

Se Debe Solicitar Toda la Información Requerida Conforme a Derecho

Cuando existan requisitos legales relacionados a la información que los actores políticos deben declarar, el regulador debe asegurarse que toda esa información esté cubierta en los formularios de los reportes. Sin embargo, es más común que la legislación solamente dé información general acerca de los datos que deben presentarse.

En esos casos, el regulador debe desarrollar normativas más detalladas de divulgación en materia de financiamiento político, asumiendo que está dentro de su mandato legal hacerlo. Dichas normativas podrían incluir los formularios de reportes en sí; si no lo hacen, los formularios deben ser elaborados en estrecha coordinación con la normativa.

Solicitar Información Adicional Necesaria para Asegurar el Cumplimiento de las Disposiciones Legales

Como se mencionó antes, la legislación suele carecer de instrucciones detalladas relacionadas con la información que deben presentar los actores políticos. Muy frecuentemente, la legislación ni siquiera especifica si los informes financieros deben revelar la identidad de los donantes. En dichos casos, el regulador debe identificar la información necesaria para que éste pueda recibir y monitorear la integridad de los estados financieros y el cumplimiento de las normativas en materia de financiamiento político.

Por ejemplo, incluso si la legislación no establece como requisito que los actores políticos deben reportar los nombres de los contribuyentes, el regulador debe tener acceso a esta información si desea hacer valer una prohibición acerca de donaciones anónimas o un límite al monto contribuido durante un cierto

periodo de tiempo. Asumiendo que tiene el mandato legal para hacerlo, el EAA por ende debe ampliar los requisitos de reporte, ya que éstos están explícitamente definidos en la legislación.

No se Debe Solicitar Información que el Regulador No Necesita

Los reguladores no deben agregar toda la información posible a los formularios de los reportes. Una primera regla de oro es que el regulador debe tener una idea clara de cómo utilizaría cada componente o parte de información que solicita. El hecho de que cierta información podría ser útil no es un argumento suficientemente válido para requerir que los actores políticos la reporten.

Se Debe Asegurar que el Formato de Reporte No Sobrecargue a los Actores Políticos Obligados a Reportar

Un principio importante es que el sistema de reporte sea tal que se pueda prever razonablemente que los actores políticos lograrán cumplir con los requisitos sin afectar su capacidad de manejar simultáneamente campañas efectivas. Un ejemplo de esto es con los umbrales de reporte que pueden ser utilizados para reducir la necesidad de tediosos reportes de transacciones nada importantes. Esto podría significar que solamente se deban reportar gastos por encima de un cierto monto, o activos que excedan un cierto valor actual de mercado. No tiene mucho sentido exigirles a los partidos políticos que reporten sobre cada pluma/lápiz que poseen. Exigir que se presenten recibos para cada donación, firmados por el agente financiero y por el donante, puede ser una buena manera de monitorear donaciones grandes, pero no es nada razonable exigir dicho registro para donaciones que tengan un "valor de dinero de bolsillo". Algunos países utilizan umbrales para las donaciones que tienen que ser reportadas en detalle. En EE.UU., el umbral es de USD \$200 en un año, mientras que en Canadá y Australia el umbral es de \$200 AUD y \$11,900 CAD, respectivamente (cerca de \$200 USD y \$12,200 USD). Por supuesto, un umbral de este tipo abre la posibilidad al riesgo que personas o entidades adineradas subdividan sus donaciones para eludir la publicidad y/o el requisito. Si el umbral se establece con un nivel suficientemente bajo, los donantes tendrán que hacer mucho para eludir los requisitos de reporte.

El principio de no sobrecargar a los partidos políticos también se relaciona con la frecuencia de la declaración de reportes y el tiempo entre el cierre de los libros para un reporte (por ejemplo, al final de un año calendario o poco después de una elección) y la fecha límite para una declaración.

No se Deben Utilizar Más Formularios de Reporte de lo Necesario

En línea con el principio de evitar sobrecargar a los actores políticos, el formato de reporte debe ser lo más estandarizado y fluido posible. A los actores no se les debe obligar a repetir la misma información varias veces en distintos formularios. El regulador debe tratar de facilitar una secuencia lógica de los formularios de modo que quede claro cómo se relacionan entre sí los distintos formularios y las secciones. Por ejemplo, si un formulario de resumen solicita el valor total de las donaciones en la forma de bienes raíces, el formulario que enlista las contribuciones individuales debería de exigirle al obligado indicar la misma información de modo que se pueda transferir al formulario resumen.

Sin embargo, este principio no necesariamente significa que reducir la cantidad de formularios sea siempre lo aconsejable. El formato de reporte debería, sobre todo, ser de fácil comprensión. La combinación de muchos ítems en el mismo formulario puede causar confusión. Considere por ejemplo si distintos actores

deben utilizar los mismos formularios para sus informes, o si los candidatos y partidos (si ambos deben presentar informes) deben utilizar formularios separados. Esta solución anterior reducirá la cantidad de formularios en uso, pero también podría llevar a que varias secciones de los formularios solamente aplicarían a algunos actores (como a "contendientes electorales"). También considere si es posible utilizar los mismos formularios para reportar el financiamiento de campaña y el informe anual.

Se Deben Evitar Términos y Conceptos que No Estén Claramente Definidos

Aunque es tentador para el regulador asegurar la estandarización a través de la aplicación de distintos términos y conceptos, se debe tener cuidado de evitar confusiones. Obligar a los actores políticos a desglosar sus gastos en costos administrativos y de campaña, por ejemplo (y subcategorías dentro de cada una), podría ser buena idea, pero a menos que se definan reglas claras para la manera cómo se deben clasificar los gastos, será difícil comparar la información recibida.

Este principio va más allá de los conceptos definidos en la contabilidad. Por ejemplo, en algunos países el regulador exige conocer la profesión de los contribuyentes. Asumiendo que esta inclusión no es un requisito legal, el propósito del regulador al consultar acerca de la profesión del contribuyente frecuentemente significa que esta información les facilitará juzgar si se puede asumir que los contribuyentes individuales son propietarios o titulares de los montos que supuestamente han aportado. Sin embargo, salvo que existan profesiones legalmente definidas, este requisito tiene pocas probabilidades de mejorar la transparencia. Por ejemplo, cualquier persona puede llamarse a sí mismo "comerciante" o "emprendedor" o ayudar a detectar posibles incumplimientos de la ley.

Si los Formularios van a ser Auditados Formalmente Antes o Después de la Declaración, se Debe Asegurar el Cumplimiento de las Normas Nacionales Contables y de Auditoría

Una manera de lidiar con las antes mencionadas dificultades es hacer uso de los principios y reglas formales de contabilidad y auditoría del país (ver siguiente capítulo). Esto será necesario en caso de que los informes deban ser auditados formalmente, ya sea antes o después de su presentación. La institución nacional de cuentas o auditoría puede ser un socio importante.

Sin embargo, es importante recordar que los actores políticos suelen tener una menor capacidad en asuntos contables que las corporaciones y las instituciones con las que de manera regular tienen que tratar los auditores, y es posible que sea necesario hacerle ajustes a los requisitos de reporte para asegurar de que se adapten a los usuarios meta.

Uso de un Formato del cual se Puedan Obtener Fácilmente los Datos

Esto es importante si las partes interesadas remiten vía correo electrónico los informes que han completado electrónicamente. En dichos casos, se pueden configurar sistemas que capturan automáticamente información de los distintos documentos y los trasladan a una base de datos central. Se pueden utilizar macros para facilitar el llenado de los formularios, pero es importante mencionar que existen varios antivirus que advierten en contra de los archivos que contienen macros, ya que a veces son utilizados para esconder virus.

Desarrollar/Reformar el Formato de Reporte en Diálogo con los Actores Políticos que Tienen Obligación de Reportar

El último consejo, pero posiblemente también el más importante, es que el EAA debe desarrollar el formato de reporte en estrecha colaboración con los actores políticos obligados a presentar los formularios. Su retroalimentación acerca de lo que es posible y factible debe ser tomada en consideración por el regulador, ya que tiene probabilidades de mejorar tanto el cumplimiento cuantitativo como el cualitativo. Naturalmente, el regulador tiene la decisión final (sobre todo ya que los actores políticos podrían tratar de zafarse de la obligación de reportar información sensible). Después de cada fecha límite de reporte, el regulador debe reunir a los actores políticos (en particular a los partidos políticos) y discutir reformas acerca del sistema de reporte que podrían requerirse.

También se debe considerar retroalimentación de los actores con interés en el proceso, pero sin obligación de reporte (por ejemplo, grupos de sociedad civil). Sin embargo, es importante tomar en cuenta que esos grupos a veces tienen una opinión exagerada acerca de la capacidad de los actores políticos de poder cumplir con los requisitos de reporte. Es posible que grupos externos deseen pasar directamente a un sistema de reporte avanzado, saltándose el ajuste gradual de los reportes detallados necesarios en la mayoría de los países.

En 2007, la Comisión de Registro de Partidos Políticos de Sierra Leona sostuvo reuniones mensuales con personal financiero de los partidos políticos registrados para discutir el formato de reporte. A todos los partidos se les entregaron borradores de los formularios de reporte y se les hicieron cambios con base en su retroalimentación.

Se Debe Proporcionar Orientación por Escrito y Ofrecer Asesoría a los Obligados a Llenar los Formularios

Los beneficios de facilitar orientación a los partidos y candidatos exceden por mucho el costo. La redacción de orientación o lineamientos escritos también puede servir como prueba para asegurar que los formularios de los reportes sean idóneos para su propósito. Además, este tipo de alcance y asistencia a los partidos y candidatos puede ayudar a incrementar el cumplimiento de los requisitos de reporte, lo cual a su vez puede impulsar la confianza del público en el proceso electoral. Puede ayudar a eliminar los malentendidos entre los actores políticos y el EAA que, de lo contrario, podrían socavar la credibilidad del sistema. Finalmente, puede ser informativo para el regulador monitorear el tipo de solicitudes recibidas de asesoría o consejos, ya que éstas pueden subrayar los problemas con los formularios que el EAA puede abordar posteriormente.

Consideraciones con Relación a la Presentación Impresa versus Electrónica de los Informes Financieros

Las dos principales opciones con relación a la presentación de informes financieros son copias impresas (copias en papel) o presentaciones en formato electrónico. En la Figura 20 se detallan las principales ventajas y desventajas de cada sistema.

Figura 20: Principales Ventajas y Desventajas de la Presentación Impresa y Electrónica de Informes Financieros

	Ventajas	Desventajas
Presentación impresa	<p>Es fácil para los partidos y en particular para los candidatos ingresar la información.</p> <p>Genera un rastro físico en papel que es seguro en contra de ataques cibernéticos y fallas de computación.</p>	<p>Es difícil para el EAA y el público analizar los datos, especialmente si se presentan a mano.</p> <p>La publicación de los datos solamente es posible a través de escaneos o capturas de datos que consumen mucho tiempo.</p>
Presentación electrónica	<p>Los datos pueden ser presentados rápidamente al EAA, que puede también publicar la información más rápidamente, en algunos casos instantáneamente.</p> <p>Es más fácil revisar/auditar los datos presentados electrónicamente.</p> <p>Permite facilidades de búsqueda y un análisis más fácil entre partidos.</p>	<p>Requiere que los obligados a reportar tengan que acceder a computadoras, conexión de Internet y que tengan suficiente conocimiento en TIs.</p> <p>Vulnerable a corrupción de datos o ataques cibernéticos.</p>

La principal conclusión es que la presentación electrónica es preferible siempre que sea idóneo, dada la capacidad de las partes interesadas, ya que facilita la revisión, análisis y publicación de la información recibida. Sin embargo, la presentación electrónica no funcionará si los informes deben ser presentados por una gran cantidad de partidos o candidatos en países donde pocos tienen acceso a computadoras o Internet. El EAA no debe amenazar la libertad de participar en los comicios al imponer exigencias irrazonables de TIs a los partidos o a los candidatos.

Presentación Electrónica de los Informes Financieros

Hay tres formas principales de hacer una presentación electrónica: pidiéndole a las partes interesadas que llenen los formularios utilizando software como Microsoft Excel (o versiones gratuitas de software similar); proporcionándoles software a las partes interesadas que utilizan para ingresar los datos y presentarlos ante el EAA; o desarrollando un sistema de reporte en-línea donde las partes interesadas ingresan datos que subsiguientemente estarán directamente disponibles al EAA. La última solución tiene muchas ventajas, ya que permite una revisión y publicación inmediata de los datos, y es específicamente ideal si las partes interesadas tienen la obligación de presentar informes frecuentes, por ejemplo, reportando todas las donaciones dentro de una cierta cantidad de días. Un sistema de este tipo significa que todas las partes interesadas tienen que contar con una conexión a internet que sea confiable y una capacidad en TIs de un nivel superior. La Comisión Electoral de Reino Unido utiliza un sistema de presentación en-línea

denominado Finanzas de Partidos y Elecciones en-línea y la Comisión Electoral de Australia utiliza un sistema similar denominado eReturn.⁷¹

Cuando se le proporciona software a los obligados a reportar, se les permite ingresar los datos también cuando no están en-línea y el sistema es menos vulnerable a ataques cibernéticos. En EE.UU., donde algunos, pero no todos los informes de las elecciones federales deben hacerse electrónicamente, la Comisión Federal de Elecciones (FEC) proporciona software, denominado FECFile, a través de su sitio web. En este caso, los datos ingresados son cargados al FEC desde dentro del software en sí, pero también es posible contar con los archivos de salida desde un software que la organización que los reporta vía correo electrónico le envía al EAA; el uso de este software es voluntario. ‘Elecciones Canadá’ utiliza un software similar, denominado Electronic Financial Return.⁷²

Al establecer como requisito el uso de formularios electrónicos que deben ser completados y remitidos vía correo electrónico al EAA, se le pone un menor nivel de exigencia a los partidos o candidatos en términos de sus capacidades en TIs. Con este tipo de solución, los formularios de reporte deben proporcionarse en un formato que esté listo para ser utilizado en la mayoría de las computadoras, y los usuarios deben estar limitados a poder ingresar solamente la información requerida, sin alterar el formato de reporte en sí. Por ejemplo, el Buró de Lucha y Prevención en Contra de la Corrupción (KNAB) de Letonia, utiliza este tipo de sistema de reporte.⁷³ El sistema utilizado para recibir y abrir los formularios presentados debe tener una protección actualizada en contra de virus para protegerse en contra de infecciones.

Es importante indicar que, en algunos países, las disposiciones legales o los procedimientos administrativos podrían establecer la obligación de presentar documentos que deben ser firmados por el candidato o un representante concreto de un partido político.⁷⁴ En esos casos, hay dos opciones que aún pueden permitir una presentación electrónica. Una es investigar un método de firma electrónica que cumpla con los requisitos legales de firmas electrónicas reconocidas. Hay varias soluciones disponibles, pero ninguna es sencilla, y algunas son algo complicadas. Este probablemente no sea el mejor enfoque para los reportes que tienen que ser presentados por una gran cantidad de candidatos individuales, especialmente donde hay una limitada capacidad en TIs.

⁷¹ Ver <http://www.electoralcommission.org.uk/guidance/resources-for-those-we-regulate> y http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm

⁷² Ver más información en: <http://www.fec.gov/electfil/FECFileIntroPage.shtml> y <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=pol/sof&lang=e>

⁷³ http://www.knab.gov.lv/lv/finances/for_parties/form/

⁷⁴ Además, si no existen dichos requisitos legales, la verificación de la identidad del remitente puede ser un problema con soluciones donde los datos son enviados vía correo electrónico por el partido/candidato al EAA, ya que podría ser difícil distinguir las presentaciones genuinas de las falsas. Se pueden considerar varias soluciones, incluyendo proporcionarles a las partes interesadas una clave para utilizar en los correos electrónicos en los que remitan sus declaraciones, o aceptar solamente presentaciones remitidas desde direcciones de correo electrónico que las partes interesadas hayan verificado previamente con el EAA.

La segunda opción es establecer como requisito que los informes financieros sean presentados tanto en formato electrónico como en papel, donde este último estaría firmado, según lo requerido por la legislación. El remitente correrá con la responsabilidad por cualquier discrepancia entre las dos versiones.

Distribución de los Formularios de Reportes

El EAA debe poner a disposición de todas las partes interesadas los formularios de los reportes. Deben ser distribuidos a las organizaciones obligadas y estar disponibles en el sitio web del EAA. Se debe poner especial atención para asegurarse que los candidatos tengan acceso a los formularios. Típicamente, pueden haber candidatos independientes a quienes no se puede contactar a través de ningún partido político, y en algunos países, los partidos políticos quizás no tengan la capacidad de hacer una distribución efectiva de los formularios de los reportes a los candidatos.

Por tanto, generalmente se recomienda que los formularios de reporte que los candidatos deben presentar durante la campaña o después de una elección se distribuyan al momento de la nominación. Si el EAA no es la institución a cargo de la nominación de candidatos, es posible que deba comunicarse con la institución que sí lo es para asegurar una efectiva distribución de los formularios.

Mantenimiento de los Formularios de los Reportes Recibidos

Es importante que los datos financieros recibidos de los obligados no se extravíen ni alteren. El EAA debe establecer un procedimiento para saber cómo mantendrá la información recibida. Dichos procedimientos deben estar por escrito para que estén disponibles a todo el personal del EAA que desee consultarlos, y según convenga, también al público.

Informes en Versiones Impresas

En cuanto se reciben los informes impresos, deben ser revisados y llevar un registro de los formularios y cantidad de páginas recibidas. El EAA debería, cuando sea práctico hacerlo, considerar la posibilidad de emitir un recibo formal a favor de la entidad remitente y sellar los formularios con la fecha de recepción. El EAA también debe fotocopiar o escanear todos los formularios y almacenar los formularios originales de manera segura.⁷⁵ Para asegurar que no se extravíe ningún formulario original, se deben efectuar revisiones y auditorías de los datos con fotocopias o escaneos, distinto en casos excepcionales.

También podría ser aconsejable permitirles a los individuos que desean inspeccionar los registros presentados, revisar dichas fotocopias, sujeto a cualquier condición requerida de conformidad con las leyes de libertad o acceso a la información, salvo que existan requisitos legales que indiquen que los originales deben ponerse a disposición libremente. A su vez, los visitantes deben estar autorizados para sacar fotocopias de los formularios presentados (a un costo), salvo que existan obstáculos regulatorios para dicha práctica.

⁷⁵ En caso que la captura de datos no tenga como objetivo publicar la información, los formularios originales escaneados pueden publicarse directamente. Ver Capítulo 9: Uso de Bases de Datos para Mejorar la Transparencia.

Informes Electrónicos

Si se reciben informes electrónicos vía correo electrónico, se debe almacenar una copia de cada archivo en un disco seguro, y cualquier revisión o preparación de datos para publicación debe efectuarse exclusivamente de las copias de estos documentos electrónicos. Esto le permite al EAA remitirse a los documentos originales en caso de extravío o corrupción de los datos; también es útil contar con una versión intacta de los documentos cuando se tienen que introducir como evidencia en procesos judiciales. Dependiendo del formato en el que se presenten y la cantidad de datos, podría ser aconsejable imprimir los formularios de los reportes recibidos.

Si se cargan datos en un sistema en-línea por las partes interesadas, la base de datos debe ser objeto de respaldos frecuentes. Idealmente, el sistema debe estar diseñado de modo que cualquier cambio que se le haga a los datos no sustituya ni elimine la información previa, simplemente agregando otra versión. Esto les permite a los EAA monitorear los cambios a lo largo del tiempo y revertir cualquier cambio que se haya hecho incorrectamente. También debe haber protección en contra de ataques cibernéticos.

Ejemplos de Estructuras de Formularios de Reporte

Naturalmente, la estructura exacta a ser utilizada para los formularios de reporte en cada país dependerá de los requisitos y normativas legales. Aun así, siempre sirve echarle un vistazo a los formularios de reporte que se han elaborado en distintos países para la declaración en versión impresa o electrónica, aunque es importante indicar que en esta publicación no examinamos ningún tipo de software especial para las declaraciones o soluciones en-línea.

En la Figura 21 se muestran ejemplos formularios de reporte comúnmente utilizados en distintos países para los informes financieros de los partidos políticos, candidatos o ambos.

Figura 21: Ejemplos de la Estructura de los Reportes

Formulario de Reporte	Comentario
Formulario de Resumen Financiero	<p>Especialmente si los candidatos tienen que presentar cantidades significativas de información, es útil si también presentan resúmenes de dichos datos. Si existe un requisito que obligue a los partidos políticos a presentar información acerca de las finanzas de sus candidatos, la cantidad de información podría ser particularmente difícil de manejar sin un formulario de resumen.</p> <p>El formulario de resumen puede ser utilizado por el EAA para una rápida publicación de la información relevante en su sitio web u otro formato, ya que la obtención de información de una serie de formularios consumiría demasiado tiempo y trabajo.</p> <p>Sin embargo, si como requisito los candidatos deben presentar poca información, un formulario de resumen financiero podría resultar innecesario. Además, cuando se presenta la información electrónicamente, podría ser más fácil para el EAA obtener la información relevante directamente de los demás formularios de reporte.</p>

<p>Ingresos</p>	<p>A menos que la legislación especifique la información que debe ser presentada acerca de los donantes, el EAA debe determinar la información requerida (por encima de un cierto monto, si dicha forma de proceder está legalmente autorizada y es políticamente idónea). Típicamente esto incluiría, como mínimo, el nombre y dirección del donante, y en algunos países, un número de identificación. Algunos sistemas también consultan el patrono del donante, algo que puede ser útil para prevenir o detectar corporaciones que canalizan donaciones a través de sus empleados para esquivar prohibiciones o límites de donación.</p> <p>El formulario de ingresos también debe especificar si cada donación se hizo en efectivo o en especie. En este último caso, también se deben proporcionar detalles acerca del tipo de donación (servicio, producto, etc.), así como el valor (estimado al valor actual de mercado).</p> <p>También debe reportarse la fecha que se recibió la donación.</p>
<p>Gastos</p>	<p>Los candidatos deben reportar acerca de cada gasto individual (por encima de un cierto monto, cuando dicho modo de proceder esté legalmente permitido y sea políticamente idóneo).</p> <p>Esto debe incluir información acerca del receptor del gasto, su naturaleza y valor, así como la fecha en que se incurrió en el gasto.</p>
<p>Activos</p>	<p>A los partidos políticos se les debe obligar a reportar sobre los activos de su propiedad por encima de un cierto valor, cuando dicha forma de proceder esté legalmente autorizada y sea políticamente idónea. Esto puede incluir edificios, vehículos y equipos de oficina, así como activos en cuentas bancarias, bonos, etc.</p> <p>En el caso de los candidatos, deben reportar sobre intereses en corporaciones y otras personas jurídicas, ya que esto es importante desde la perspectiva de potenciales conflictos de interés. En algunos países, los candidatos también deben reportar sobre los activos de los miembros de su familia (para evitar que los candidatos transfieran la titularidad/propiedad a personas cercanas a ellos).</p>
<p>Pasivos</p>	<p>En muchos países, los partidos y candidatos también tienen la obligación de reportar sobre sus pasivos, en particular, los préstamos y obligaciones. Esto también es relevante desde una perspectiva de potenciales conflictos de interés. Se debe proporcionar la información acerca de las condiciones de repago y las fechas de vencimiento de las obligaciones.</p>

Capítulo 7: Evaluación del Cumplimiento, Auditoría e Investigación de Potenciales Infracciones

Aunque la divulgación es un elemento importante en un proceso democrático justo, su significado o importancia se ve reducida ante la ausencia de mecanismos efectivos para garantizar su cumplimiento. Muchos académicos y profesionales han concluido que, aunque se necesita de un excelente marco legislativo para lograr una debida divulgación del financiamiento político o de las campañas, no es suficiente como para generar un control significativo sobre los fondos involucrados en la política.

De hecho, en muchos casos la falta de aplicación de las leyes y normativas no se deriva de la existencia de esquemas complejos por parte de aquellos que desean dar o recibir donaciones políticas ilícitas. Más bien, esta falla refleja que no se hicieron suficientes esfuerzos para aplicar las reglas ya existentes. Los involucrados en el financiamiento político ilícito saben esto y toman pocas precauciones para ocultar lo que están haciendo. Un informe de un alto funcionario de IFES sobre las elecciones de 2004 en Georgia describe los dañinos efectos de la percibida falta de escrutinio de informes financieros presentados por los candidatos y los partidos políticos:

...Otro defecto para tener en cuenta es la falta de un efectivo análisis y verificación de las divulgaciones presentadas por parte de los candidatos en las elecciones. Las personas con quien platiqué durante mi viaje coinciden en el sentido que no es sino hasta que los candidatos y partidos piensan que la información que presentaron en efecto está siendo objeto de escrutinio en cuanto a su precisión e integralidad, que los contenidos de las declaraciones serán consideradas sospechosas. En pocas palabras, el hecho que los candidatos y partidos saben que la información que están proporcionando no está siendo debidamente verificada, significa que continuarán presentando declaraciones sólo por cumplir, sin consideración a la rigurosidad de su precisión.⁷⁶

Sistema de Priorización

Un desafío importante en cualquier país es encontrar el punto de entrada adecuado para auditar o investigar las potenciales infracciones en materia de financiamiento político. Dada la magnitud de las tareas, es fundamental empezar en un punto donde los objetivos sean factibles y que se puedan obtener resultados tangibles dentro de un plazo de tiempo que genere apoyo para proceder con reformas y conductas legales adicionales. Las pequeñas victorias pueden servir como apalancamiento fundamental para ganar el favor de la opinión del público y del engranaje oficial. Debe haber una buena selección de los puntos de entrada para enfrentar problemas de alto perfil, como la falta de divulgación, la presentación de información falsa o el financiamiento proveniente de fuentes ilícitas.

Simplemente es un hecho que una agencia a cargo de la aplicación de las leyes y normas nunca tendrá la capacidad de tomar en consideración todas las posibles violaciones a las leyes en materia de

⁷⁶ Svetlik (2004).

financiamiento político, por muchos motivos. Una agencia debe adoptar un sistema para analizar objetivamente los casos y decidir cuáles ameritan el uso de sus limitados recursos.

Algunas agencias utilizan un sistema de priorización para enfocar los recursos en los casos más significativos de la aplicación. Ese tipo de sistema puede ayudar en la gestión de una pesada carga de casos y transacciones financieras complejas. Por ejemplo, la FEC desarrolló un sistema de aplicación priorizada (EPS) en 1993 para lidiar con una carga de casos cada vez más grande. El sistema le permite a la agencia enfocarse en lo que considera los casos más significativos; ese tipo de sistema introduce un sistema objetivo de puntuación/calificación y permite desestimar rápidamente los casos que son considerados menos significativos. Bajo dicho sistema, la agencia puede utilizar distintos criterios formales para decidir cuáles casos procesar.

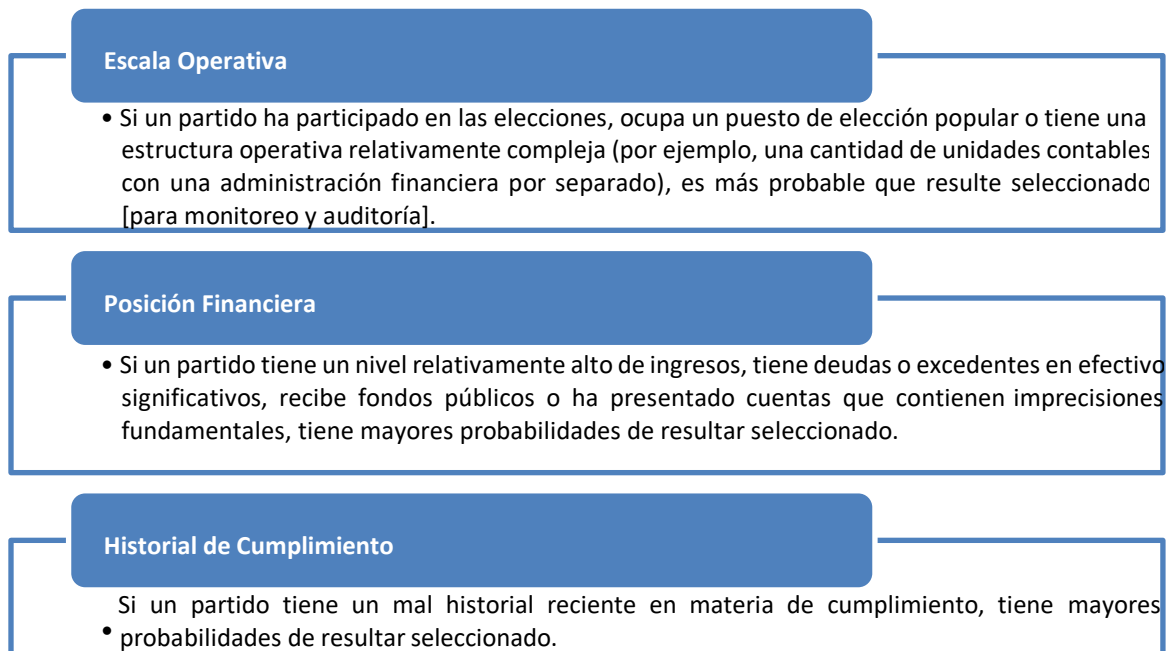
Algunos casos de incumplimiento podrían ser tan pequeños e inadvertidos que el EAA debe considerar su dimensión, sin importar los fondos disponibles. La política de aplicación de las leyes y normativas de la Comisión Electoral del Reino Unido establece que "solamente utilizará sus facultades de investigación cuando sea razonable y proporcional hacerlo".⁷⁷

De igual forma, la Comisión Electoral de Reino Unido elaboró y publicó criterios para priorizar sus demás actividades reguladoras como la auditoría, orientación y monitoreo de campañas. La premisa de la comisión es que "un proceso basado en la inteligencia es fundamental para identificar a aquellos que sacarían el mayor beneficio de nuestra actividad de auditoría. Este enfoque también sirve para asegurarse que la actividad de auditoría se concentre en cumplir con los objetivos de la comisión con relación a la transparencia del financiamiento a los partidos, en vez de basarse en un enfoque al estilo 'prueba y error' con una actividad de auditoría determinada solamente con base en una selección aleatoria de la muestra".⁷⁸ Los criterios elaborados por la comisión están plasmados en la Figura 22.⁷⁹

⁷⁷ Política de Aplicación de las Leyes y Normativas de la Comisión Electoral - diciembre de 2010 en la página 7.

⁷⁸ Comisión Electoral del Reino Unido (2010a) página 6.

⁷⁹ El texto en la tabla es tomado de Ibid., página 3.

Figura 22: Criterios de Evaluación de Auditoría Utilizados por la Comisión Electoral del Reino Unido

En otros países, es posible que el regulador tenga como requisito revisar los informes financieros de miles de candidatos en la elección, sin suficiente personal o recursos financieros para hacerlo. Especialmente en países donde la veeduría sobre el financiamiento de las campañas es un fenómeno nuevo, el regulador rara vez tiene la oportunidad de incluso realizar la revisión más superficial de todos los informes recibidos. En dichos casos, podría ser necesario seleccionar a ciertos candidatos para que sean objeto de revisión. Por ejemplo, suele ser más relevante investigar las finanzas de los candidatos exitosos que las de los que recibieron apenas un puñado de votos.

Si una agencia reguladora decide adoptar un mecanismo de priorización, se deben utilizar criterios claros para seleccionar a los partidos y candidatos que serán auditados. Dichos criterios pueden incluir a los partidos y candidatos en contra de quienes se haya registrado una queja/denuncia plausible o aquellos para quienes el ente a cargo de la aplicación tenga "razones para creer" que han cometido alguna infracción. El historial de las campañas también puede ser útil, especialmente si un candidato, tesorero o comité ha cometido infracciones en el pasado. En una jurisdicción que ofrece fondos públicos, los partidos o candidatos que reciben dichos fondos deben estar bajo una categoría de prioridad especial en el proceso de selección para auditoría. Otros criterios de selección incluyen partidos o candidatos que excedan un umbral dado de ingresos brutos o gastos totales en un año financiero o durante una campaña electoral. Los reguladores que consideren ese tipo de enfoque deben investigar si es legal hacerlo en su caso particular, y si proceder de dicha manera puede implicar afectar negativamente la neutralidad percibida de la institución.

La agencia debe revisar continuamente el sistema y sus criterios para asegurar el mejor uso de sus limitados recursos. Siempre existe el riesgo de que los actores políticos traten de utilizar el sistema para no resultar seleccionados para auditoría; esta es una desventaja para los reguladores que están siendo transparentes acerca de las políticas y actividades.

Auditoría

La agencia reguladora debe buscar el método más idóneo para investigar los registros/aplicaciones recibidas en materia de financiamiento político, dado el mandato legal y la capacidad de la agencia. Sin controles de los datos presentados, no habrá incentivos para que los partidos o candidatos sean honestos en sus esfuerzos por divulgar la información.

En su nivel más avanzado, la examinación y certificación formal de los registros de financiamiento político es realizado por auditores profesionales. Esto es similar al requisito que aplica en muchos países a las cuentas anuales de las corporaciones comerciales. La auditoría es un proceso sistemático y objetivo de recolección y evaluación de evidencia en torno a las acciones y acontecimientos reportados por los individuos u organizaciones auditadas. El auditor evaluará el nivel de coincidencia entre las actividades reportadas y los criterios establecidos, y comunicará los resultados a los usuarios de los informes.

Una auditoría es una examinación de los estados financieros de una entidad, sus registros financieros y la información bancaria elaborada por los agentes financieros de la entidad para otras partes interesadas externas a la entidad, y de la evidencia que sirve de soporte a la información contenida en dichos estados financieros.

La auditoría de las cuentas de financiamiento político puede ser realizada por un auditor profesional independiente seleccionado por los partidos y candidatos; el ente a cargo de la aplicación; o directamente por una agencia gubernamental, como otro ente de aplicación de las leyes y normativas, la administración tributaria o una agencia auditora. Existen tres formas para organizar la auditoría de los reportes provenientes de los partidos y los candidatos en las elecciones, los cuales se detallan en la Figura 23.

Figura 23: Enfoques de Auditoría

Enfoque de Auditoría	Ejemplos	Comentario
<i>Establecer como requisito que los informes presentados sean auditados antes de su presentación.</i>	Austria, Canadá, Alemania, Reino Unido (partidos con ingresos/gastos por encima de un cierto límite), Georgia, Sierra Leona (informes anuales del partido).	Puede ser excesivamente exigente/costoso para los obligados.
<i>El EAA realiza su propia auditoría utilizando un departamento interno de auditoría (temporal o permanente).</i>	Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Etiopía, Tanzania, Tailandia, Reino Unido en el caso de Subvenciones de Desarrollo de Políticas.	Exigente en términos de recursos y hay una significativa variación en la carga de trabajo. Buena solución para asegurar un aprendizaje y desarrollo gradual de capacidades.

<i>El EAA utiliza auditores externos para auditar los informes financieros recibidos.</i>	India, Indonesia, Cabo Verde (si el EAE lo considera necesario), Uganda.	Puede ser más factible si los informes son presentados con poca frecuencia y la capacidad del EAA es limitada. Requiere de un sistema nacional de acreditación para los auditores.
---	--	--

En el caso de la auditoría de las cuentas de candidatos, la cantidad de candidatos en una elección podría exceder la cantidad de auditores acreditados en un país en concreto. Esto podría motivar al EAA a aplicar criterios objetivos para determinar las cuentas de cuáles candidatos auditar. Por ejemplo, se pueden hacer distinciones entre sí el candidato resultó electo o no, el margen electoral de la victoria o el nivel de gasto reportado.

Distintos niveles de revisiones de auditoría son posibles:

- Auditorías de campo y visitas simples a las oficinas de campaña para establecer, por ejemplo, que en la práctica existen las oficinas, que en efecto se está realizando una campaña y que se están llevando en debida forma los registros.
- Revisión de declaración, que busca infracciones que aparecen en los estados presentados por una campaña.
- Revisión de la documentación de respaldo, incluyendo la disposición o ausencia de copias de cheques y recibos de los contribuyentes y si coinciden con las aportaciones reportadas en los estados presentados.
- Evaluación de toda la información de campaña, por ejemplo, cómo se compara una campaña con otras y si algunos gastos son inusuales.

Las auditorías también cubren los controles internos para asegurar el cumplimiento con los requisitos legales regulatorios, y los controles internos para la parte de los informes financieros y la salvaguarda de activos (a veces denominadas "auditorías de supervisión", contrapuesto a las auditorías realizadas como parte de los casos de aplicación de la ley). El momento de una revisión de auditoría puede ser muy importante. En una jurisdicción que le dota de fondos públicos a las campañas, una auditoría de campo/visita temprana puede ayudarle a la campaña a corregir errores desde el inicio, ahorrándole problemas más adelante, y ayudándole a los reguladores a descubrir actividades prohibidas antes del desembolso futuro de fondos.

Programa de Auditoría

La agencia a cargo de la aplicación de las leyes y normativas debe iniciar un plan general para la revisión de los informes financieros recibidos. Para que los procedimientos de auditoría sean efectivos, deben abordar las siguientes preguntas:

- ¿Quién realizará la auditoría?

- ¿Cuándo se realizará la auditoría?
- ¿Quién será auditado?
- ¿Cuáles partidos y candidatos serán auditados?
- ¿Quién pagará por la auditoría?

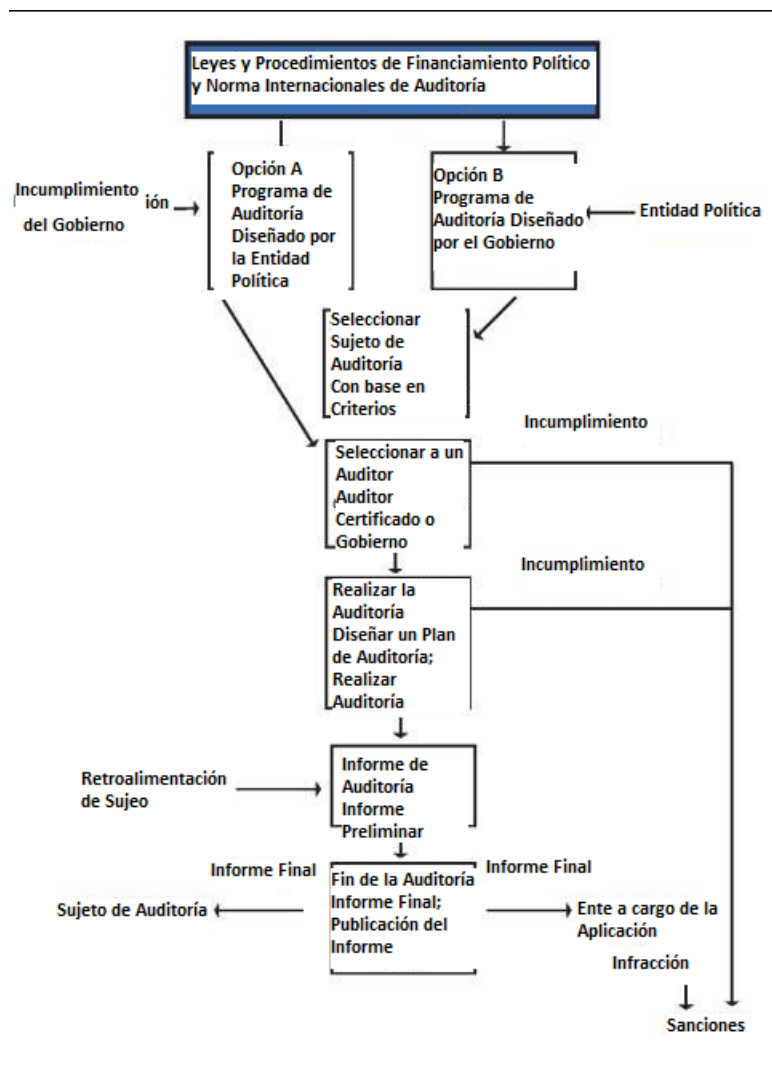
Una vez que el ente a cargo de la aplicación de las leyes y normativas haya decidido acerca de la dirección que desea tomar, debe diseñar un programa de auditorías con retroalimentación de las partes interesadas, o bien, solicitarles a las entidades políticas establecer sus propios programas de auditoría. En este último caso, el programa debe redactarse de conformidad con los lineamientos establecidos por el ente a cargo de la aplicación para asegurar la debida consistencia. Con base en las leyes y procedimientos existentes, así como las normas internacionales de auditoría, el programa de auditoría debe empezar por clarificar la manera cómo se realizarán las auditorías. Cuando exista una asociación nacional de auditores registrados, dicho ente puede ayudar en la elaboración del plan de auditoría para los informes financieros de los partidos y candidatos.

Se deben establecer lineamientos claros que detallen lo que está siendo auditado y cómo se realizará la auditoría. Estos lineamientos deben tomar en cuenta las leyes y normativas del país; los requisitos contables y de reporte de los partidos y candidatos; y las normas internacionales de auditoría.⁸⁰ Los que deseen ser auditados deben ser incluidos en este proceso para que entiendan mejor los temas que enfrentan y asegurar el debido cumplimiento. Si se recurre a auditores externos, estos lineamientos deben estar claramente definidos en un manual para auditores. El ente a cargo de la aplicación debe realizar capacitaciones periódicas y facilitar actualizaciones procesales y legales para certificar a los auditores involucrados en el proceso.⁸¹

Figura 24: Flujograma de Auditoría

⁸⁰ Se puede encontrar información acerca de las normas internacionales a modo de ejemplo en el sitio web de la Junta Internacional de Normas de Auditoría y Aseguramiento (www.ifac.org/IAASB).

⁸¹ El Instituto de Contadores Certificados de India cuenta con un ejemplo a modo de muestra: "Notificación de Orientación sobre Contabilidad y Auditoría de Partidos Políticos", disponible en: http://adrindia.org/sites/default/files/Guidance_Note_on_Accounting_Auditing_of_Political_Parties.pdf.



Si un partido o candidato tiene como requisito seleccionar a un auditor, se deben definir criterios claros para determinar cómo y cuándo se designa al auditor. Algunos países establecen que el auditor seleccionado no puede ser miembro de un partido al que esté auditando. En Austria, cada partido tiene la obligación de presentar una lista de cinco auditores, de los cuales el Ministerio Federal de Finanzas selecciona al auditor para revisar los informes del partido en cuestión.

Con respecto al momento de la realización, es posible que los criterios establezcan como requisito que una auditoría sea realizada para el final de un período concreto después del final del año financiero. Sin embargo, si un ente a cargo de la aplicación establece como requisito una auditoría especial, debe realizarse dentro de los tres meses de la fecha de la orden.

La auditoría debe ser realizada de conformidad con las normas internacionales de auditoría por auditores que tengan un claro entendimiento de los temas que están auditando. El auditor debe presentar un plan que haya sido aprobado por el ente a cargo de la aplicación y revisado por el partido o candidatos objeto de la auditoría, siempre en línea con los lineamientos establecidos en el programa de auditoría y en el manual de auditores.

Informe del Auditor

Siempre que el tiempo lo permita, el auditor debe emitir por lo menos dos informes, uno preliminar y uno final, cubriendo el alcance completo de la auditoría según lo establecido en el programa de auditoría y definido en el manual de auditores. El informe preliminar debe pasar por una revisión inter-pares antes de su presentación ante la agencia de aplicación y al partido o candidato objeto de la auditoría. Después de recibir comentarios del partido o candidato objeto de la auditoría, el auditor revisará el informe y emitirá un informe final. Una vez completado el informe de auditoría, se deben presentar todos los hallazgos al ente a cargo de la aplicación y ponerse a disposición del público.

Desafíos en Torno a la Auditoría

Es importante mencionar los desafíos que surgen con el uso de auditores. Estos problemas deben ser tomados en consideración al momento de diseñar el programa de auditoría.

En primer lugar, no es muy aconsejable asumir que los estándares profesionales de los auditores son lo suficientemente altos como para crear inmunidad de la influencia política o comercial. Existen formas de reducir el peligro de designar auditores políticamente sesgados. Por ejemplo, en Polonia esto se hace a través de un sistema de selección de auditores (pagado con fondos públicos) por medio de lotería.

En segundo lugar, los auditores profesionales son costosos. Es necesario determinar si los partidos y candidatos cuyas cuentas están siendo examinadas deben pagar, o si los costos serán cubiertos con fondos públicos.⁸² Existen tres enfoques principales: el partido/candidato debe pagar por el auditor con sus propios fondos; el partido/candidato debe pagar por el auditor con sus propios fondos y luego recibir un reembolso con fondos públicos; o el ente a cargo de la aplicación puede pagar por el auditor directamente con fondos públicos. Cada una de estas opciones tiene sus problemas. Si los partidos están obligados a pagar por contadores profesionales, esto los obliga a desviar dinero de los propósitos electorales para cumplir con los requisitos de los controles legales aplicados a sus fondos. Es irrazonable imponer cargas onerosas a los partidos por medio de leyes complejas. Si los costos de los auditores deben ser cubiertos con fondos públicos, eso genera otras dificultades. Los EAAs en muchos países suelen tener fondos insuficientes y falta de personal para realizar sus tareas de cumplimiento y aplicación de la ley, por lo que podría ser mejor dotarles de fondos adicionales en vez de proveerles auditores profesionales. Por otro lado,

⁸² Por ejemplo, en Canadá los auditores para los candidatos en las elecciones reciben un subsidio directo del EAE, por un total del 3% de los gastos electorales del candidato (no más de \$1,500). Si los honorarios cobrados por el auditor son superiores al subsidio, el candidato debe pagar la diferencia.

cuando el pago proviene de fondos públicos, el costo de los cargos profesionales de los auditores no dependerá de los hallazgos, y habrá menos espacio para que surjan acusaciones de presión política.

En tercer lugar, una estipulación estableciendo que sus cuentas deben ser auditadas profesionalmente representa una pesada carga para los partidos pequeños. Los sistemas muy desarrollados de control que tienen como objetivo detectar casos de fraudes sofisticados no son idóneos para organizaciones políticas de pequeña escala. De hecho, dichos requisitos imposibilitan la existencia de dichas organizaciones.

En conclusión, el uso de auditorías no garantiza que los informes financieros presentados por los partidos o candidatos sean fidedignos y, por tanto, no son garantía de una total transparencia. Siempre será necesario el escrutinio público, especialmente para generar confianza en el sistema de veeduría sobre el financiamiento político. Sin embargo, la auditoría es una poderosa herramienta para detectar y hacer valer las normativas que rigen lo que pueden o no pueden hacer con sus finanzas los partidos y candidatos.

Realización de Verificaciones Aleatorias

Si el EAA no cuenta con los recursos para realizar la auditoría, las verificaciones aleatorias sobre la fidelidad de los informes financieros podrían servir como un fuerte disuasivo en contra de las infracciones, y han sido utilizadas exitosamente por muchas agencias a cargo de la aplicación de las leyes y normativas en el mundo.

Los EAAs deben corroborar la fidelidad, por lo menos de una muestra aleatoria de cuentas financieras presentadas para cumplir con los requisitos legales. Adicionalmente, informarles a los candidatos de los partidos anticipadamente sobre el hecho que se realizarán dichas verificaciones aleatorias y que corren con la posibilidad de recibir sanciones si se descubren errores u omisiones, podría ayudar a reducir conductas ilegítimas, aunque solamente si estos actores creen que en efecto se harán dichas verificaciones.

Para asegurar la utilidad de las auditorías aleatorias, las entidades que serán auditadas deben ser seleccionadas aleatoriamente de un grupo de partidos o candidatos que cumplan con los criterios establecidos, incluyendo un umbral específico de actividad financiera. Se debe buscar la experiencia y el conocimiento en términos de técnicas estadísticas (el método de realizar la selección aleatoria estratégica, y las mediciones de la significancia estadística) al momento de realizar auditorías aleatorias. Aunque las verificaciones y auditorías aleatorias son parte del engranaje de control habitual, los EAAs deberán buscar señales de irregularidades que ameriten un escrutinio más detallado.

Las verificaciones aleatorias pueden incluir contactar a los donantes reportados para preguntarles si en efecto donaron fondos según lo reportado por un partido o candidato.⁸³ Los receptores reportados de gastos de campaña pueden ser contactados para establecer si en efecto recibieron el monto reportado del partido o candidato en cuestión.

⁸³ Un siguiente paso podría incluir verificar si los ingresos de dicha persona suponen que es razonable asumir que la donación en efecto provino de sus recursos para detectar potenciales donaciones indirectas. Este enfoque puede ser complicado, y funciona mejor para casos de donaciones grandes.

Recepción de Quejas/Denuncias

Una agencia a cargo de la aplicación de leyes y normativas será capaz de detectar solamente una fracción de la totalidad de las violaciones si se basa exclusivamente en su propio monitoreo interno de los informes financieros presentados por las entidades obligadas. Como complemento a la divulgación formal, la agencia reguladora debe ser capaz de basarse en quejas/denuncias externas de irregularidades sospechadas. En un sistema ideal, cualquier organización de sociedad civil, periodista o individuo que considere que ha ocurrido una infracción debe tener la posibilidad de presentar una queja/denuncia ante la agencia.

El proceso de queja puede requerir un documento formal por escrito que cumpla con criterios específicos para una queja adecuada, o puede ser de un carácter más liberal, donde la agencia a cargo de la aplicación emprende acciones con base en artículos de prensa o alegaciones informales. El proceso también puede combinarse con los procedimientos generales de queja de las elecciones por parte del EAE, el cual suele fungir como EAA, o por parte de otras instituciones. También podría haber un procedimiento de quejas por separado para asuntos relacionados con el financiamiento de campañas y/o de partidos políticos. Algunos sistemas de financiamiento político también le otorgan a la agencia a cargo de la aplicación de las leyes y normativas la discreción de actuar con base en información que recibe anónimamente, mientras que otros no lo permiten, como es el caso a nivel federal en EE.UU.

Un caso interesante fue el de las elecciones para gobierno local de Georgia en 2010, donde el CEC, en distintas ocasiones aplicó sanciones en respuesta a declaraciones recibidas de ONGs nacionales con respecto al abuso de recursos estatales (administrativos). En total, 34 quejas presentadas por ONGs nacionales fueron ratificadas total o parcialmente por tribunales del CEC. Se impusieron multas en varios casos y un director de una escuela pública fue destituido por permitir hacer campaña en instalaciones escolares.⁸⁴

En Mongolia se utiliza un modelo inusual, donde los votantes que reportaron haber recibido dinero de una campaña electoral fueron recompensados con 10 veces el monto recibido por medio de un bono por haber reportado la compra de votos, asumiendo que se comprobaba la existencia del caso. No se sabe si esta disposición en efecto ha sido empleada en Mongolia.

Además de las quejas, el ente a cargo de la aplicación de las leyes y normativas idealmente debe tener la facultad de actuar ante información un tanto más informal recibida de otras fuentes, incluyendo otros entes públicos (por ej., las autoridades tributarias, el Ministerio de Justicia), los medios y personas anónimas. La Ley Electoral en Afganistán le da a la Comisión de Quejas Electorales el derecho a "considerar asuntos dentro de su jurisdicción por su propia iniciativa y ante la ausencia de una queja o impugnación formal".⁸⁵

⁸⁴ Comisión Central de Elecciones de Georgia (2010). También el Centro de Medios ONGs (2010). La responsabilidad por la veeduría del financiamiento político ha sido desde entonces trasladada a la Oficina Auditora del Estado de Georgia.

⁸⁵ Ley Electoral 2010, Artículo 62 (2).

Naturalmente, no se puede ni se debe esperar que el EAA investigue todo lo que escucha. La Comisión Australiana de Elecciones (AEC) realiza una investigación preliminar sobre todos los indicios que recibe por el mal manejo de fondos, pero solamente realiza un análisis profundo si encuentra "una justificación razonable" de que ha ocurrido una violación:

La AEC realiza una evaluación preliminar de todas las contravenciones potenciales de las que tiene noticia, sea directamente o a través de otras avenidas como informes de los medios, utilizando información de la fuente de la queja y consultas rutinarias para determinar si amerita una investigación más detallada. En aras de emitir una notificación de investigación, la sección 316(3) establece como requisito que la AEC debe tener "justificación razonable" para creer que la persona a quien se le emite una notificación puede proporcionar evidencia de una contravención o posible contravención. En términos prácticos, eso significa que la AEC necesita de cierta evidencia creíble como soporte de cualquier alegación antes de poder montar una investigación. Las alegaciones, incluyendo las provenientes de los medios o del parlamento, deben ser más sustanciales que simples rumores antes de poder ser investigadas por la AEC bajo las facultades de la sección 316 (3).⁸⁶

En regímenes transicionales, y particularmente en sociedades postconflicto, los votantes que están en la mejor posición para observar prácticas de campaña cuestionables pueden sentirse renuentes a presentar una queja formal, ya que suelen temer represalias. Para poder instar a los individuos a compartir información con la agencia a cargo de la aplicación de las leyes y normativas, se recomienda que a los denunciantes se les proporcionen protecciones de informantes en contra de represalias.

Investigación de Irregularidades

Se debe hacer una clara distinción entre una auditoría, cuya naturaleza es administrativa, y una investigación. Como parte necesaria del proceso de auditoría, los auditores deben tener amplias comunicaciones con los candidatos, agentes oficiales, etc. Las acciones emprendidas durante una auditoría no necesariamente sugieren que se ha dado una falta. Algunas acciones son de naturaleza administrativa y no requieren, por ejemplo, de una medida cautelar oficial orientada a aconsejarle formalmente a los sospechosos acerca de sus derechos en contra de la autoincriminación. La principal característica que distingue una auditoría administrativa de una investigación es la existencia de una relación contenciosa. Además, en la mayoría de los casos, la investigación no es automática, mientras que una auditoría si puede serlo. En algunos países, la facultad del EAA es distinta para el caso de la realización de auditorías administrativas y las investigaciones de potenciales violaciones.⁸⁷ Sin embargo, la auditoría puede, en algún momento, convertirse en algo similar a una investigación y puede surgir una relación contenciosa. Además,

⁸⁶ Comisión Australiana de Elecciones (2011) página 1.

⁸⁷ Por ejemplo, en el Reino Unido, si surgen evidencias de irregularidades durante una auditoría, la auditoría se daría por terminada y el asunto pasaría a ser manejado por medio de procedimientos de investigación/fuerzas del orden.

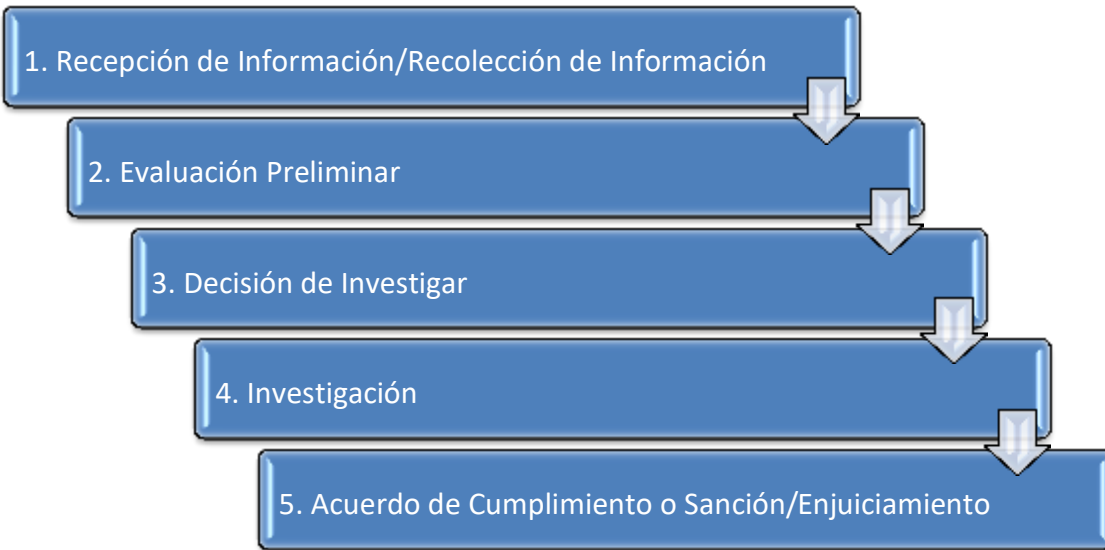
los resultados de una auditoría aleatoria pueden llevar a la agencia a realizar una investigación completa de la información sobre alguna mala conducta.

Aunque las verificaciones y auditorías aleatorias son parte del engranaje normal de control, los EAAs deben estar atentos a irregularidades que ameritan un escrutinio más detallado. La tendencia cada vez en más democracias es que el ente a cargo de la aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político tienen la facultad, ya sea por iniciativa propia o en respuesta a quejas, a hacer consultas sobre todos los aspectos del financiamiento político (por lo menos los relacionados con los partidos o las campañas electorales). Por ejemplo, la agencia a cargo de la aplicación puede investigar alegaciones o sospechas de que un partido o candidato no haya divulgado los nombres de donantes sustanciales o de haber aceptado ilícitamente donaciones del extranjero. En muchos sistemas no se consideran las solicitudes anónimas, pero en algunos países, un ciudadano puede llenar una aplicación para solicitar una investigación cuando él o ella tiene evidencia sólida de que un partido o candidato ha actuado ilícitamente.

En muchos países, las irregularidades son investigadas por los entes de las fuerzas del orden del Estado, como la policía. Por ejemplo, en Polonia a veces incorporar a las autoridades tributarias a solicitud directa de la Comisión Nacional Electoral, lo cual puede ser eficiente. Al mismo tiempo, se han expresado inquietudes acerca de un mecanismo por medio del cual una agencia independiente a cargo de la aplicación es facultada solamente para reportar transacciones sospechosas ante otros entes públicos (por ej., el fiscal general, la oficina a cargo de inspecciones tributarias, el Ministerio de Justicia, etc.), quien a su vez decide si procede o no una investigación. Algunos consideran que esto permite demasiado espacio como para permitir la posibilidad de que las fuerzas del orden sean influenciadas por consideraciones partidarias, lo cual podría derivar en un proceso deficiente, sin importar la independencia y capacidad del EAA.

Después de recibida una queja o actuando por iniciativa propia, una agencia a cargo de la aplicación podría realizar una investigación de las posibles violaciones de las reglas. Los reguladores también podrían emprender una investigación completa cuando la información de una auditoría aleatoria amerita acciones adicionales. Una agencia puede utilizar sus facultades investigativas y dicha investigación podría incluir, pero no se limita a, investigaciones de campo; auditorías de escritorio y de campo; la emisión de requerimientos/citaciones; la toma de testimonios bajo juramento; la emisión de solicitudes de documentación e interrogatorios; y otros métodos de recolección de información. En general, una investigación se puede dividir en cinco etapas, las cuales se ilustran en la Figura 25.

Figura 25: Pasos en el Proceso de Investigación



Al hacer valer las normativas en materia de financiamiento político, la agencia debe respetar todas las salvaguardas disponibles para los individuos en el marco de la ley. Es imperativo que los auditores e investigadores declaren claramente que están realizando una investigación. En algunos casos en los que se sospecha un incumplimiento, una investigación puede llevar a la presentación de información ante los tribunales, y los tribunales pueden dictaminar que los individuos tienen derecho a una protección debida y disponible para alguien sospechoso de haber cometido un delito.

En EE.UU., las investigaciones penales por fraude en el financiamiento de campañas a nivel federal involucran los siguientes pasos:

1. Coordinaciones iniciales con la Sección de Integridad Pública del Departamento de Justicia;
2. Determinar si se ha violado una prohibición fundamental de la Ley Federal de Campañas Electorales;
3. Determinar si hubo un esfuerzo por ocultar una contribución ilícita;
4. Identificar a los demás involucrados en la acción;
5. Determinar si amerita un proceso penal;
6. Inicio de una investigación con gran jurado o una investigación completa de campo por parte del Buró Federal de Investigaciones;
7. No procesamiento de donantes testaferros, o que han servido como puente para las donaciones;
8. Procesamiento de personas que efectúan o reciben una contribución ilícita.

Caso de Estudio – Solicitud de una Investigación

EE.UU.

Cualquier persona puede solicitarle a la Oficina de Financiamiento de Campañas (OCF) en Washington D.C., que emprenda una investigación, presentando una queja/denuncia a través de una declaración firmada reportando una violación potencial en contra de la Ley de Financiamiento de Campañas o de las Normas de Conducta. La declaración escrita debe ser lo más específica posible, identificando el nombre completo y dirección del denunciante y del denunciado, además de un resumen claro y conciso de los hechos. La declaración debe ser verificada por el denunciante bajo juramento y debe incluir la documentación de soporte, si existiese. La solicitud de investigación se debe remitir al director de la OCF.

Dentro de los 10 días de su recepción, el director hará acuse de recibo de la solicitud por escrito para investigación con una notificación indicando si se investigará o no la denuncia. Si el director abre una investigación, el asunto será remitido a la Oficina del Departamento Jurídico de la OCF. El Departamento Jurídico tendrá 90 días para investigar y presentar una recomendación al director. A solicitud ante la Junta de Elecciones y Ética, con evidencia válida que lo justifique, el período de investigación se puede ampliar hasta 90 días. Al concluir una investigación, el Departamento Jurídico emitirá una recomendación al director, la cual podría incluir: desestimar el asunto; una solicitud para que un supervisor emprenda acciones en contra de un empleado por una violación de las normas de conducta; o la imposición de sanciones civiles por una violación a la Ley de Financiamiento de Campañas. Al recibir la recomendación, el director podrá aceptar y dar la orden, o discrepar y ordenar un recurso distinto. Una parte afectada por una orden de la OCF puede apelar ante la Junta de Elecciones y Ética dentro de los 15 días de emitida la orden por el director. Si el director impone una multa, la misma se vuelve exigible en el día 16 después de emitida una decisión. La OCF también inicia investigaciones como resultado de información recogida de los medios y la revisión de informes y otra documentación por parte del personal, cuando es recibida por la OCF.⁸⁸

⁸⁸ Manila Channel (2013).

Investigación de Campañas en Internet y en Medios Sociales

En la medida que los medios sociales se vuelven una herramienta cada vez más importante en las campañas electorales, los EAAs deben encontrar maneras de monitorear las violaciones en torno al financiamiento de campañas que puedan ocurrir en ese espacio. Comparados con los tipos de campañas tradicionales, los medios sociales todavía no son muy caros y los partidos y candidatos tienen pocas probabilidades de exceder los límites de gasto cuando utilizan su Facebook, Twitter y servicios similares.

Sin embargo, una inquietud radica en cómo garantizar que la recaudación de fondos a través de los servicios basados en el Internet respete las potenciales prohibiciones sobre donaciones anónimas o donaciones del extranjero. En las elecciones presidenciales de 2009 en Afganistán, varios candidatos utilizaron sus sitios web para recaudar fondos, y a la Comisión Independiente de Elecciones no le fue posible verificar si los fondos recaudados provenían del extranjero, lo cual es algo prohibido de conformidad con las leyes afganas. La configuración de un sistema de recaudación de fondos en-línea es algo fácil – compañías como PayPal ofrecen servicios específicos para este propósito – y el rastreo de los orígenes de las donaciones será algo difícil salvo que el tema se considere con antelación.

Los partidos y candidatos pueden cometer otras violaciones en-línea. En Filipinas, la Comisión de Elecciones (COMELEC) declaró en 2013 que estaban investigando una posible compra de votos con relación a una campaña en Internet en la que un candidato al senado prometió regalar iPads a los ganadores de una competencia. Irónicamente, su lema en la contienda era la lucha en contra de la corrupción. Ya que se eliminó la competencia en cuanto el caso se volvió público, fue importante el hecho que el personal de COMELEC haya tomado capturas de pantalla de las páginas web relevantes.

Caso de Estudio – Investigación "Prueba y Normas del Umbral"

Canadá

En Canadá, una recomendación para iniciar, continuar o dar por terminada una investigación se basa en "Prueba de Umbral y Estándares". Cuando un comisionado cree, con fundamento razonable, que se ha cometido un acto u omisión que constituye una violación específica a la Ley de Elecciones de Canadá (también conocida como "la Ley"), o que está a punto de suceder o tiene altas probabilidades de ser cometida, el comisionado puede ordenar una investigación según las circunstancias. Los factores relevantes deben ser considerados cuando se emite una recomendación para iniciar, continuar o terminar una investigación; incluyendo las siguientes:

- Justificación razonable para creer que la denuncia está relacionada con una supuesta violación cometida por un oficial electoral o una violación específica cometida por cualquier persona en el marco de la Ley

- Justificación razonable para creer que la denuncia está fundada en pistas, hechos, información o evidencia documental física específica y verificable, y que tiene que ver con un acto u omisión que podría constituir un delito/violación específica en el marco de la Ley
- Justificación razonable para creer que el interés público relacionado con el acto u omisión que constituye una violación en el marco de la Ley justificaría comprometer recursos de investigación; en otras palabras, ignorar investigaciones sobre asuntos netamente técnicos
- La justificación razonable para creer que el acto u omisión que constituye una violación en el marco de la Ley tiene como requisito solicitar una orden judicial, y determinar si existen razones suficientes para creer que hay posibilidades considerables de identificar al sospechoso y obtener suficiente información para aplicar una orden judicial
- Justificación suficiente para creer que la supuesta violación fue cometida y que una investigación generaría evidencia suficiente, sustancial, admisible y confiable
- Justificación suficiente para creer que hay posibilidades razonables de identificar al sospechoso y obtener información convincente o evidencia para probar que el supuesto perpetrador ha cometido una violación
- Justificación suficiente para creer que se podrá obtener evidencia sustancial, confiable y admisible de avenidas de investigación disponibles, como ser un denunciante, acceso a registros y documentos públicos, inspección de documentos electorales, y entrevistas de funcionarios electorales y testigos
- Justificación suficiente para creer que los sospechosos aceptarían cooperar y compartir información y evidencia, ya sea autoincriminatoria o en contra de otros individuos (deseable pero no absolutamente requerido)
- Determinar si se ha recolectado toda la información o evidencia confiable, sustancial, disponible y admisible para llegar a una decisión informada
- Determinar si una evaluación de la credibilidad de la información, el peso de la evidencia y la confiabilidad de los testigos han sido evaluados con base en indicadores o factores objetivos
- Determinar si se debe conceder alguna consideración a un efecto posible sobre las circunstancias personales de alguien conectado con la investigación
- Determinar si se justifican y ameritan los gastos operativos inherentes asociados con un enfoque de investigación más selectivo o integral (con remisión a otras agencias de investigación) en vista de las distintas categorías de violaciones/delitos

Capítulo 8: Imposición de Sanciones

La existencia de reglas y normativas puede ayudar a moldear las normas sociales sobre las conductas aceptables, y consecuentemente, alterar las acciones de los actores políticos que temen la condena pública y la pérdida de votos cuando se descubren infracciones. Sin embargo, la experiencia práctica de alrededor del mundo es que las normativas deben combinarse con sanciones adecuadas, efectivas y exigibles si se quiere tener un impacto deseado. La ausencia de aplicación de sanciones puede dañar seriamente la credibilidad de los EAAs que corren el riesgo de ser vistos como entes con falta de valor o de un sincero interés en su mandato.

Este capítulo plantea generalidades sobre las distintas sanciones disponibles en varios países y algunas recomendaciones prácticas relacionadas con la imposición de sanciones administrativas y penales. En general, queda claro que la imposición de sanciones es el eslabón más débil en muchos sistemas de veeduría de financiamiento político.

Violaciones y Sanciones

Uno de los primeros pasos para toda agencia es definir claramente los tipos de violaciones y sanciones que existen y quién rendirá cuentas por infringir la ley. La actividad de financiamiento político ilícito usualmente se refiere a contribuciones o usos de fondos que contravienen las leyes existentes en materia de financiamiento político. El concepto se basa en criterios legalistas, asumiendo que un acto político es corrupto cuando infringe las normas formales de conducta definidas por un sistema político establecido.

Sin embargo, lo que es considerado formalmente lícito o ilícito en un país podría no coincidir plenamente con lo que es considerada una conducta legítima o ilegítima por las personas de dicho país, o incluso por las normas internacionales. Algunos actos potencialmente ilícitos no son necesariamente corruptos (dotación de fondos del extranjero para la oposición democrática), y algunos actos corruptos no son necesariamente ilícitos (las contribuciones a la campaña por parte del crimen organizado – no son explícitamente ilícitas en algunos países).

Las violaciones a la ley en materia de Financiamiento político pueden ser desde violaciones menores, como una declaración tardía de los informes financieros, hasta un fraude de gran magnitud. Las agencias a cargo de la aplicación de leyes y normativas de financiamiento político deben especificar violaciones particulares, algunas de las cuales se ilustran en la siguiente página.

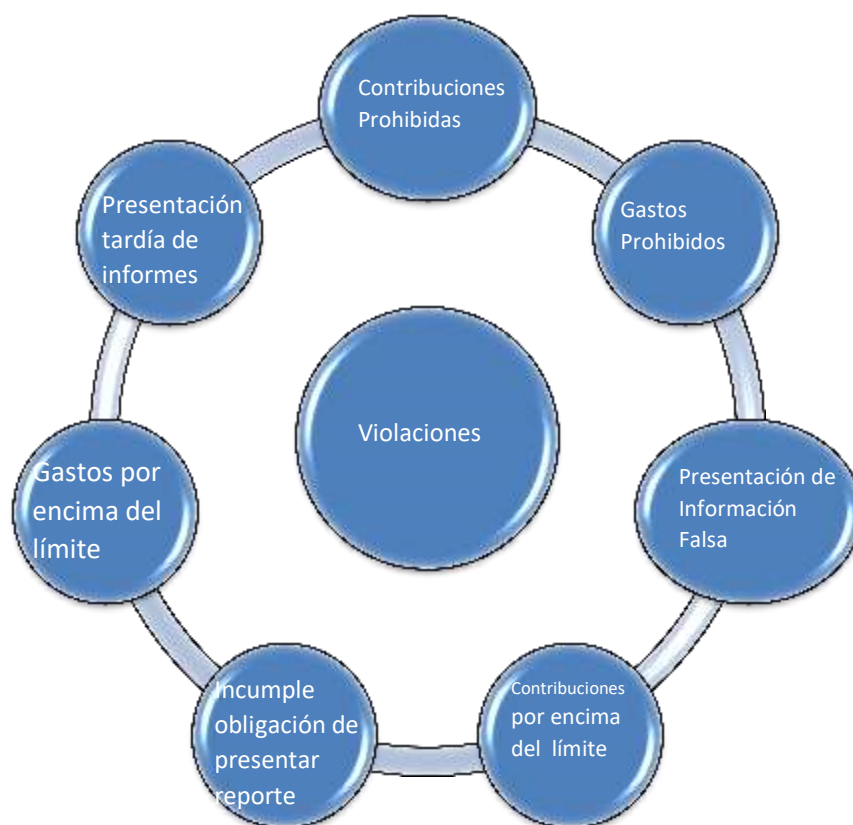


Figura 26: Ejemplos de Violaciones

Es importante que la ley establezca sanciones que sean proporcionales a la violación. Si la sanción es demasiado suave, los actores pueden optar por aceptarla en vez de abstenerse de cometer una acción ilícita. Por otro lado, un gran problema con las sanciones demasiado severas es que podrían dañar/afectar desproporcionalmente a los partidos nuevos y relativamente inexpertos, o que dichas sanciones nunca sean implementadas. En cualquier caso, la confianza del público en el sistema electoral podría verse reducida.

Siempre debe haber alguien responsable por las violaciones, sea un individuo o una organización. También pueden descubrirse violaciones en contra de agentes del candidato o partido, y en algunas instancias, en contra de donantes. En algunos casos, la responsabilidad por las violaciones debe ser compartida entre el candidato, el comité y el tesorero.

En otros casos, es imposible determinar quién debe ser responsabilizado por violaciones a la ley. Si el partido es responsabilizado por cada acción ilícita relacionada con sus finanzas, correría el riesgo de ser sancionado por acciones sobre las cuales tenía poco o nada de control. Por ejemplo, en el caso de la provocación política, por medio de la cual un simpatizante de un partido hace una donación ilícita o compra votos en nombre de otro partido porque desea que lo sancionen. En el Líbano, las normativas utilizadas en

las elecciones parlamentarias de 2009 hicieron posible que los opositores gastaran dinero a favor de los opositores, obligando así a sus contrincantes a exceder su límite legal de gasto. Era posible incurrir en los gastos fuera del distrito electoral donde el opositor estaba participando como candidato.⁸⁹

La Comisión Electoral en Reino Unido remitió a la policía a un ministro en funciones del gabinete por no reportar donaciones recibidas en conexión con su candidatura para convertirse en el segundo al mando de su partido. Renunció inmediatamente del gabinete. Después de una investigación, la policía remitió el asunto del Servicio de Enjuiciamientos de la Corona (CPS). Sin embargo, el CPS concluyó que no quedaba claro si el candidato era la persona responsable por manejar las donaciones bajo la ley y no presentó cargos en su contra por la falta de reporte.⁹⁰

Si hay una comprensión clara sobre la responsabilidad por las violaciones y está claro quién debe rendir cuentas por cada tipo de violación, habrá más probabilidades de poder judicializarlo. Sin embargo, cuando la responsabilidad personal se le asigna a un agente financiero individual, cualquier publicidad adversa en torno a las condenas no amenazará inmediatamente con una reacción de los votantes en las elecciones, lo cual podría argumentarse es el disuasivo más efectivo para evitar malas conductas en muchos países. En vista que los procesos/enjuiciamientos típicamente ocurren después de una elección, el candidato que sea beneficiado de las violaciones podría incluso estar ya en el puesto para el momento en que sus asistentes son procesados. En dichos casos, es importante determinar si los funcionarios electos obtienen inmunidad en contra de enjuiciamientos a través de su elección, y de ser así, si se harán excepciones por violaciones relacionadas con la manera en que resultaron electos.

La experiencia en muchos países demuestra que una aplicación más efectiva puede derivarse de multas/sanciones monetarias y la posibilidad de limitar el financiamiento del público versus sanciones penales severas. En países postcomunistas, el libro de estatutos a veces contiene un régimen relativamente duro de aplicación para las violaciones que involucran el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos. Sin embargo, el valor práctico de estas sanciones será cero si nadie espera que se hagan valer, lo cual es una realidad en muchos países.

La dificultad de utilizar sanciones penales de manera efectiva tiene que ver con el hecho que muchos fiscales se sienten renuentes a considerar las violaciones en materia de financiamiento político como derecho penal. Según Keith. D. Ewing:

Sin embargo, al final del día, las sanciones efectivas y severas no son el campo del derecho penal solamente. Potencialmente más significativas serían las facultades de prevenir que los individuos participen en las elecciones, prevenir que ocupen los puestos al ser elegidos y eliminar del registro a un partido político. Aunque es poco probable que se use esta última medida en el caso de los grandes partidos, no hay duda que se podrían utilizar otras sanciones, incluyendo la denegación de reembolsos de gastos electorales o la

⁸⁹ Ohman, Magnus (2009) *El Marco del Financiamiento Político en el Líbano*, Washington. Página 9.

⁹⁰ Servicio de Enjuiciamiento de la Corona (2008).

denegación de créditos fiscales en el caso de los impuestos sobre la renta por contribuciones a sus fondos.⁹¹

Finalmente, es importante indicar que, aunque las sanciones civiles o administrativas no son idóneas en casos de errores inocentes, la autocorrección de los informes financieros es la mejor forma de proceder. Por ejemplo, la Junta de Financiamiento de Campañas de la Ciudad de Nueva York no considera sanciones por la aceptación (lo cual significa el depósito de un cheque) de una contribución prohibida si la campaña ha retornado el cheque antes de que la agencia le notifique a la campaña de la violación, aunque el depósito del cheque en sí fuera técnicamente una violación. Dicho caso sería registrado como una "VNP", o Violación Sin Sanción, sin considerar una multa monetaria. Sería parte del registro público. La imposición de una sanción por un error administrativo inocente o accidental que es autocorregido, no es un disuasivo en términos de prevenir incumplimientos futuros, y por tanto, no es de mucha utilidad.

Normas Internacionales en la Sanción de Violaciones en Materia de Financiamiento Político

Existe muy poca orientación en los documentos internacionales con relación a las sanciones de las violaciones en materia de financiamiento político. La Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción establece que "Cada Estado Parte deberá, en particular, asegurarse que las personas jurídicas responsabilizadas de conformidad con este Artículo sean sujetas a sanciones penales o no penales disuasivas, efectivas y proporcionales, incluyendo sanciones monetarias".⁹² Sin embargo, no hay orientación general semejante que esté disponible con relación a personas naturales. La Convención de la Unión Africana para la Lucha en Contra de la Corrupción solamente establece que los países deben, "Prohibir el uso de fondos adquiridos a través de prácticas corruptas e ilícitas para financiar a los partidos políticos", pero no establece cuáles son las sanciones por aplicar en caso de violación.⁹³

Sin embargo, existe cierta orientación en documentos de instituciones europeas con relación a la penalización de violaciones en materia de financiamiento político. El punto de inicio debe ser el Consejo de la Recomendación Europea Rec(2003)4 del Comité de Ministros ante los Estados Miembros sobre Reglas Comunes en Contra de la Corrupción en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, que establece (Artículo 16) que:

Los Estados deben establecer que la violación de las reglas relacionadas con el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales serán sujetas a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas.

No queda claro cuál es la diferencia entre "efectivas" y "disuasivas" en este contexto, pero supuestamente la primera se refiere a la posibilidad de imponer las sanciones, mientras que la última se enfoca en sanciones que tienen el efecto de disuadir incumplimientos futuros. Con el concepto de "proporcionales",

⁹¹ Ewing (1998) página 230.

⁹² UNCAC Artículo 26.4. UNCAC (2004) página 21.

⁹³ Unión Africana (2003) página 13.

se quiere decir que el principio normal del Estado de Derecho – que debe haber un balance entre las violaciones y las sanciones – puede aplicarse para significar que una violación más severa consecuentemente debe implicar una sanción más severa.

Hay más información disponible en los Lineamientos de la Comisión de Venecia – 2000 – para el tema de Financiamiento de Partidos Políticos (Artículos 13-15):

Una irregularidad en el financiamiento de un partido político debe implicar sanciones proporcionales a la severidad de la violación que podría consistir en la pérdida de la totalidad o una parte del financiamiento público para el siguiente año.

Toda irregularidad en el financiamiento de una campaña electoral debe implicar, para el partido o candidato culpable, sanciones proporcionales a la severidad de la violación que podrían consistir en la pérdida o el reembolso total o parcial de la contribución pública, el pago de una multa u otra sanción financiera, o la anulación de la elección.

Las antes mencionadas reglas que incluyen la imposición de sanciones deben ser aplicadas por el juez electoral (constitucional u otro) de conformidad con la ley.

El primer párrafo de la recomendación se enfoca en una sanción particular, específicamente la pérdida del financiamiento público. Casi todos los países europeos hoy en día utilizan algún nivel de financiamiento público para partidos políticos (Azerbaiyán, Andorra y Malta son las únicas excepciones). El segundo párrafo incluye la misma sanción recomendada para violaciones relacionadas a las campañas por los partidos y candidatos – el financiamiento público directo de candidatos es algo raro en Europa – pero también menciona multas y la posibilidad de anular una elección. En particular, no se refiere a sanciones penales como el encarcelamiento. Finalmente, se establece que las sanciones se deben implementar de conformidad con la ley.

En 2010, el OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia emitieron Lineamientos para la Regulación de los Partidos Políticos, incluyendo las siguientes recomendaciones acerca de las sanciones (Artículos 215-217):

Las irregularidades en los informes financieros, el incumplimiento de las normativas de reporte financiero o el uso indebido de fondos públicos debe derivar en la pérdida de la totalidad o una parte de dichos fondos para el partido. Otras sanciones disponibles podrían incluir el pago de multas administrativas por el partido. Como lo indicó el Consejo del Comité de Ministros de Europa, los partidos políticos deben estar sujetos a "sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas" por violaciones a las leyes de financiamiento político. Las sanciones por violaciones a la ley se discuten con mayor nivel de detalle a continuación en el párrafo 200.

Como se indica en el párrafo 200 del presente, todas las sanciones deben tener una naturaleza de proporcionalidad. En el área de violaciones de financiamiento, debe incluir

la consideración del monto del dinero involucrado, y si ha habido intentos de ocultar la violación, y si la violación es recurrente o no.

Aunque se emiten sanciones penales para distintas violaciones que socavan la integridad pública, debe haber una amplia gama de sanciones administrativas disponibles para la indebida adquisición o uso de fondos por los partidos.

Las referencias al "párrafo 200" probablemente sean errores tipográficos, y la referencia correcta debería de ser al párrafo 224:

Se deben aplicar sanciones a los partidos políticos que hayan cometido violaciones a las leyes. En todo momento las sanciones deben ser objetivas, exigibles, efectivas y proporcionales a su propósito específico. El uso de sanciones para responsabilizar a los partidos políticos por sus acciones no debe confundirse con la prohibición y disolución basada en el uso de la violencia por parte de un partido o la amenaza a la paz civil y al orden constitucional democrático del país. La prohibición y disolución basada en ese tipo de circunstancias extremas no tiene que ver con responsabilizar a los partidos por violaciones legales, sino que de hecho es algo necesario en una sociedad democrática. Cuando un partido comete violaciones de manera habitual a las disposiciones legales y no hace ningún esfuerzo por corregir su conducta, podría ser apropiado que pierda su condición de partido registrado. La pérdida de la condición de partido registrado podría ser significativa cuando los partidos reciben apoyo financiero del Estado.

Estos párrafos reiteran recomendaciones previas, aunque actualmente se recomienda directamente el uso de la pérdida de fondos públicos como una sanción contundente. También se amplía en el tema, declarando que la base para la proporcionalidad puede estar relacionada con los montos involucrados en las violaciones cuando haya habido intentos de ocultar la violación, o si fuesen recurrentes. Las sanciones penales ahora se mencionan (y aunque solamente para violaciones graves) y además, se indica que debe haber una amplia gama de sanciones disponibles para hacer posible la penalización proporcional. La discusión general acerca de las sanciones también indica que la pérdida de la condición de partido registrado podría ser una sanción adecuada para violaciones habituales. Se hace una distinción entre esto y la disolución de los partidos políticos que actúan en contra de los principios democráticos, aunque es importante indicar que en muchos países no existe distinción legal entre la pérdida del registro y la disolución del partido.

Para resumir, según lo expresa la CoE y OSCE, los estándares europeos significan que los países deben contar con una amplia gama de sanciones exigibles, proporcionales y efectivas disponibles en contra de las violaciones en materia de financiamiento político, con un énfasis en la denegación parcial de fondos públicos y multas en vez de sanciones penales y la cancelación del registro de los partidos políticos.

En un contexto americano, la Conferencia Administrativa de EE.UU. (ACUS) ha incidido a favor del uso de sanciones administrativas desde 1972, cuando declaró que, "las agencias administrativas federales deben evaluar los beneficios que pueden resultar del uso (o un mayor uso) de sanciones civiles monetarias a modo de sanción".⁹⁴ Este principio se aplicó cuando la Ley Federal de Campañas Electorales fue aprobada ya que la FEC está específicamente facultada para imponer sanciones civiles monetarias por violaciones a las leyes de financiamiento de campañas.⁹⁵ Por tanto, la autoridad de imponer sanciones administrativas es fundamental para un efectivo trabajo de aplicación de las leyes y normas por parte de cualquier agencia.

Caso de Estudio – Sanciones por Incumplimiento de los Requisitos de Divulgación

EE.UU. y Georgia

La Comisión de Divulgación Pública del Distrito de Columbia en EE.UU. emitió tres multas en junio de 2011 en contra de un Comité Político de la Cámara de la República, un ejecutivo democrático del condado y un grupo de incidencia para migrantes. Esto incluyó \$1,700 que fueron suspendidos del Comité Organizacional Republicano de la Cámara porque el grupo gastó fondos excedentes en octubre de 2010, pero no los reportó sino hasta que su personal notó el error dos semanas después de haber entregado el informe de divulgación de financiamiento político.

En una elección en **Georgia**, los obligados que no remiten un informe sobre el fondo de campaña electoral quedan excluidos y no pueden participar en las elecciones, incluyendo una elección próxima que sea relevante. Además, en términos de sanciones legales, la Comisión Central de elecciones podría desestimar los votos recibidos por los infractores de las normativas de financiamiento a campañas. Después de las elecciones generales de 2004, solamente 12 de 16 partidos registrados ante la Comisión Central de Elecciones presentaron informes financieros. Como resultado de la decisión de la CEC, cuatro partidos – Unión de Renacimiento Democrático; Partido Nacional Democrático y Tradicional; Alianza Nacional de Georgia Unida; y Renacimiento Nacional – no fueron autorizados para participar en las subsiguientes elecciones.

⁹⁴ Conferencia Administrativa de EE.UU. (1991) página 67.

⁹⁵ Ver FECA, 2 USC en Sección 437g.

Se debe establecer un sistema claro de sanciones para cualquier partido o candidato que no cumpla con los requisitos de divulgación al no presentar una declaración; o al presentar información incompleta o falsa; o al no presentar el informe financiero en tiempo y forma. También se necesitan de sanciones efectivas y adecuadas en contra de las violaciones de otras normativas en materia de financiamiento político, incluyendo el exceso a los límites de contribuciones o gastos.

Principios de las Sanciones de Financiamiento Político

Las sanciones en contra de las violaciones en materia de financiamiento político deben observar a los siguientes principios subyacentes.

Exigibilidad

No tiene sentido tener sanciones que no sean aplicadas cuando se cometen infracciones. Es necesario diseñar sanciones que puedan ser exigidas cuando sea necesario. Esto tiene varias implicaciones. Debe haber claridad en los criterios (la violación/infracción) para generar una sanción, la sanción en sí y el proceso para imponerla.

Con relación a la manera cómo se aplican las sanciones, una pregunta a considerar es el uso de sanciones administrativas versus penales. Para citar un informe de Suecia por parte del Grupo de Estados en contra de la Corrupción (GRECO), "GRECO ha sostenido en varias ocasiones que como complemento a las sanciones penales ordinarias, cuya aplicación podría resultar engorrosa en la práctica, se deben introducir sanciones más flexibles con relación a violaciones menos serias de las reglas en materia de financiamiento político, que no necesariamente requieren de un procedimiento en una corte penal".⁹⁶ Este tema es importante en países donde las instituciones como el poder judicial podrían estar manchados por su lealtad a ciertas fuerzas políticas. En dichos casos, podría ser beneficioso si la institución a cargo de la veeduría del financiamiento político tiene acceso y facultad para imponer sanciones.

La necesidad de sanciones más flexibles y proporcionales también fue un tema identificado en Reino Unido y en 2009 el parlamento enmendó las Leyes de Financiamiento de Partidos para contemplar toda una gama de sanciones civiles para las violaciones más de tipo penal por parte de los partidos políticos, establecida a través de la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendo, en el año 2000. El EC de Reino Unido ahora tiene una amplia gama de sanciones a su disposición, incluyendo sanciones monetarias fijas y variables, notificaciones de cumplimiento, notificaciones de restauración, compromisos de aplicación y notificaciones de suspensión.

Las fuerzas del orden a cargo de la aplicación en materia de financiamiento político en Canadá y EE.UU. han recurrido a pequeñas multas administrativas como método de castigo de pequeñas violaciones y para fomentar el cumplimiento voluntario de la ley. Este sistema, similar al sistema de multas especificadas para estacionamientos ilegales en muchas ciudades, tiene la ventaja de que es fácil y barato de administrar. En EE.UU. la determinación de cuáles casos deben ser sometidos a un proceso penal es hecha por el

⁹⁶ GRECO Suecia (2009) página 17.

Departamento de Justicia. Se consideran dos factores principales: el monto en dólares involucrado en la actividad ilícita y el nivel de intención criminal que refleja.

Otro factor es el período estatutario de prescripción para las sanciones. Investigar violaciones en materia de financiamiento político toma tiempo, y las instituciones deben primero percatarse o descubrir que hay algo por investigar. Mientras que algunos países no tienen un período de prescripción estatutaria y otros tienen límites de varios años, ciertos países europeos exigen que los casos de violaciones en materia de financiamiento político se concluyan en cuestión de meses. Como lo ha reportado GRECO con respecto a Rumanía, su "...período de seis meses claramente es demasiado corto... Representantes de la PEA [Autoridad Electoral Permanente] confirmaron la deficiencia – en el contexto de sus responsabilidades y actividades – de este período de prescripción. Otros países de GRECO evaluados a la fecha están confrontados con el mismo asunto, aunque el estatuto de prescripciones es de un año".⁹⁷ De igual forma, se indicó en el informe de GRECO sobre Moldavia que:

Para asegurar que los entes asignados con la responsabilidad de supervisar el financiamiento de actividades políticas puedan realizar una efectiva veeduría, deben contar con suficiente tiempo para realizar sus consultas e investigaciones en este campo complejo y sensible. Además, para ser efectivos, estos entes deben poder abrir o reabrir un expediente algunos años después de haber recibido informes con información o datos relevantes para poder comparar datos a lo largo de varios años.⁹⁸

Desafortunadamente, salvo que exista la voluntad política y la capacidad dentro de las instituciones para establecer y aplicar sanciones en contra de las violaciones en materia de financiamiento político, ningún tipo de sanción será exigible.

Proporcionales

Las sanciones deben ser proporcionales a la violación incurrida, de modo tal que las violaciones más graves generen una sanción más grave que por una violación menor. En términos de violaciones al financiamiento político, los criterios para medir la gravedad pueden incluir los montos involucrados, si ha habido intentos de ocultar la violación y si las violaciones han ocurrido en repetidas ocasiones. El irrespeto o incumplimiento de sanciones más suaves, incluyendo las advertencias, también debe generar sanciones más serias.

El enfoque debe estar en las violaciones que tienen un efecto político directo en vez de en errores técnicos. Como ha argumentado C. Donsanto con respecto al proceso en EE.UU.:

Un proceso justo, flexible pero funcional de aplicación de las leyes y normativas es el fundamento de la efectividad de cualquier Ley de Financiamiento de Campañas. La mayoría de las violaciones de la FECA [Ley Federal de Campañas Electorales] son cometidas como

⁹⁷ GRECO Romania (2010) página 32.

⁹⁸ GRECO Moldova (2011) página 25.

resultado de la ignorancia, negligencia, malentendidos o errores. Dichas violaciones típicamente son procesadas por la FS administrativamente, donde la sanción usual es que la transacción que representa una violación es ‘retirada’ o desistida, la información faltante es agregada al registro público y las partes en la transgresión deben pagar una pequeña sanción monetaria y acordar enmendar su forma de proceder. Por otro lado, las violaciones deliberadas y financieramente significativas en contra de la ley cometidas por perpetradores que conocen los requisitos de la ley o lo que la ley prohíbe y aun así infringen la ley sin importar dicho conocimiento, quedan sujetos a ser procesados bajo la Sección 437g – sanciones penales.⁹⁹

También es importante considerar que, dada la fluctuante situación financiera de los distintos partidos políticos, una sanción como una multa fija podría tener un impacto desigual para los distintos partidos. La respuesta a este problema podría radicar en la suspensión de fondos públicos durante un cierto período de tiempo, ya que los partidos políticos más grandes en los países europeos reciben más fondos públicos, y la suspensión de los fondos públicos durante un mes significará una cantidad más grande de dinero para un partido más grande. Sin embargo, esto solamente es relevante en países donde el financiamiento público conforma gran parte de los ingresos de los partidos – en países con niveles más bajos con financiamiento público, los partidos más pequeños tienden a depender más de los fondos públicos.

Para lograr que el sistema de sanciones sea proporcional, debe existir una amplia gama de sanciones disponibles. Estas deben incluir advertencias (o algo similar) para permitirle a los partidos rectificar violaciones menores que podrían ser inadvertidas, yendo hacia sanciones penales graves en el caso de un fraude generalizado o recurrente. Es poco probable que un sistema de sanciones pueda lograr la proporcionalidad, salvo que existan sistemas efectivos por medio de los cuales los actores políticos tengan que renunciar a las contribuciones que han recibido en contra de las normativas.

En muchos casos, los criterios exactos para tomar en cuenta el decidir en una sanción no están expresamente definidos en la legislación. En dichas circunstancias, se deben tomar decisiones acerca de cuáles factores se toman en cuenta al momento de decidir sobre sanciones particulares.

Figura 27: Factores para Determinar el Tamaño de la Sanción

El monto involucrado en la sanción	La recepción de una donación prohibida de \$1,000,000 debe significar una sanción más dura que recibir \$1,000.
El impacto nocivo de la violación	Una violación técnica sin ningún efecto directo debe significar sanciones limitadas, mientras que una generalizada compra de votos que amenaza la justicia y equidad de una elección debe implicar sanciones severas.
Si la violación fue cometida intencionalmente	Aunque no se puede alegar ignorancia de la ley como defensa, las violaciones intencionales deben ser sancionadas más severamente.

⁹⁹ Donsanto (1999) página 10.

Si se han hecho intentos de ocultar la violación	Los actores que reportan posibles violaciones por cuenta propia típicamente no deben ser sancionados. Sin embargo, aquellos que hayan intentado ocultar las violaciones deben ser sancionados más severamente que los que no lo han hecho.
Si la violación es recurrente	Los actores que continúan cometiendo violaciones deben enfrentar sanciones más severas
Si el actor se ha negado a cumplir una orden o sentencia previa	Los actores que se niegan a cumplir sentencias u órdenes previas (por ejemplo, de devolver una donación prohibida) deben ser sancionados más severamente.
Posible impacto nocivo en el proceso democrático o pluralismo de imponer la sanción	En ocasiones, una sanción en particular podría ser idónea en otros sentidos, pero no debe ser impuesta en el caso que hacerlo tenga un impacto negativo en el proceso democrático. Por ejemplo, este podría ser el caso de una multa particularmente grande que lleva a la quiebra a un partido político. Ver más acerca de este tema en la siguiente sección.

Si los criterios para decidir la severidad de una sanción no están definidos en la ley, el EAA debe establecer claramente (y hacerlas públicas) las normas que se utilizarán, y según sea necesario, la manera como se interpretarán estas normas.

Disuasivas

No será posible controlar el rol del dinero en la política si no están disponibles las sanciones que pueden disuadir a los actores políticos de las malas conductas. Lo que constituye sanciones disuasivas varía de país a país; las sanciones en cada sistema deben alinearse con las estructuras de incentivos de los partidos y candidatos. Los individuos que se involucran en fraudes graves deben saber que corren el riesgo de encarcelamiento, aunque eso no signifique la aplicación de disposiciones relacionadas a sanciones por separado relativas al financiamiento político.

El tipo de sanción que desincentiva futuros incumplimientos también dependerá de la naturaleza de la violación en cuestión. En algunas circunstancias, la pérdida del financiamiento público puede fungir como un disuasivo en contra de violar la ley, para otros, una publicidad adversa que va de la mano con ser encontrado culpable de violaciones a la ley es suficiente. En el otro extremo del espectro, el encarcelamiento podría disuadir a aquellos inclinados a cometer graves fraudes. Sanciones más draconianas, como la disolución o eliminación del registro de un partido, plantea preguntas interesantes. Por un lado, podría ser una sanción razonable y ayudar a disuadir de ignorar o desestimar normativas serias y de largo plazo en materia de financiamiento de partidos. Sin embargo, la imposición de este tipo de sanciones sobre una organización por las acciones de sus funcionarios o miembros tiene implicaciones graves, y es necesario que el impacto disuasivo sea balanceado en contra de las libertades de asociación política y el objetivo de fomentar la participación política.

Aunque la responsabilidad de los partidos políticos por las acciones realizadas por individuos dentro de su partido debe ser limitada, no es poco razonable pensar que la disolución sirve como una sanción definitiva en casos de graves inobservancias a las normativas de financiamiento político en el tiempo.¹⁰⁰ Podría haber situaciones en las que la libertad de asociación debe ser balanceada en contra de la confianza del público en el sistema político.

Con relación a este último punto en la Figura 27, al considerar la proporcionalidad de las sanciones, es importante sopesar el impacto de las violaciones y sanciones en el pluralismo democrático. La OSCE/ODIHR ha declarado que "antes de la promulgación de cualquier sanción, la autoridad reguladora debe considerar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto nocivo para el pluralismo político o el goce de los derechos protegidos".¹⁰¹ En otras palabras, aunque las normativas en materia de financiamiento político tienen como objetivo proteger la integridad de los sistemas políticos, las sanciones utilizadas en contra de las violaciones al pensamiento político no deben por sí mismas obstruir el pluralismo político o la libertad de expresión.

Para ser disuasivas, también es valioso que todos los lados o partes involucradas en violaciones/infracciones puedan ser objeto de las sanciones. Como lo indicó GRECO en su informe sobre España, "las sanciones disponibles están orientadas exclusivamente al receptor de la contribución, es decir, al partido político, y no al donante/otras entidades sobre las cuales la ley impone obligaciones y cuyas violaciones por tanto quedan en la impunidad; la introducción de otros tipos de sanciones en dichos casos sería necesario".¹⁰²

Tipos de Sanciones

Como se indicó antes, debe haber una amplia gama de sanciones disponibles para responder a los distintos tipos de violaciones de financiamiento político, como se ilustra en la Figura 28.

¹⁰⁰ Como ha declarado la OSCE/ODIHR, "La disolución de los partidos políticos con base en las actividades de los miembros del partido como individuos es incompatible con las protecciones otorgadas a los partidos como asociaciones. Esta incompatibilidad se extiende a las acciones individuales de los líderes del partido, excepto en casos en los que se puede comprobar que han actuado como representantes del partido en general". OSCE/ODIHR y Comisión de Venecia (2010) página 24.

¹⁰¹ OSCE/ODIHR y Comisión Venecia (2010) Artículo 227.

¹⁰² GRECO España (2009) página 21.

Figura 28: Ejemplos de Sanciones**Advertencias**

Una herramienta de sanción potencialmente útil es la emisión de advertencias. Esta sanción tiene varias ventajas; es de fácil y rápida aplicación (y por ende fácilmente exigible), y puede tener un impacto significativo en los casos en los que los partidos políticos temen ser vistos por el público como corruptos. A esto suele denominarse "sanciones políticas", costándole votos a los infractores al nombrarlos y avergonzarlos.

Sin embargo, también hay desventajas. Si la atención del público no se enfoca en asuntos relacionados con el financiamiento político, o si se espera que los partidos y políticos se comporten de forma corrupta, la evidencia de que en efecto tienen un mal comportamiento podría no tener el efecto de una efectiva sanción política. En esos casos, las advertencias tienen pocas probabilidades de tener un efecto significativo en la transparencia del financiamiento político. Casas-Zamora demostró que, aunque las reglas formales obligaban a los partidos políticos en Costa Rica a presentar información financiera, "la mayoría de los partidos no lo hacen, incluso después de repetidas advertencias por parte de las autoridades electorales".¹⁰³

Para que las advertencias tengan un efecto en dichas situaciones, su incumplimiento debe generar automáticamente sanciones más graves. Este no siempre es el caso, y GRECO ha indicado acerca de Turquía que "si la Corte encuentra una contravención por parte de un partido político...la Corte aprueba una

¹⁰³ Casas-Zamora (2005) página 146.

decisión de advertencia contra un partido en cuestión, pidiéndole que subsane la contravención (si incumple su obligación de obedecer dicha advertencia, no queda sujeto a sanciones)”.¹⁰⁴

En otras palabras, en países donde los votantes tienen pocas probabilidades de penalizar a los partidos y candidatos, se deben utilizar las advertencias para darla a los infractores la oportunidad de rectificar la situación y evitar sanciones más graves.

Notificaciones de Cumplimiento y Restauración

Una notificación de cumplimiento establece que el partido o persona infractora de la ley debe comprometerse a no permitir que continúe o se repita la infracción. Una notificación de restauración define las acciones que se deben emprender para restaurar la posición que hubiese existido si no se hubiera cometido la infracción. Es útil utilizar estas combinaciones de la mano de una sanción financiera.

Pocos países utilizan este tipo de sanción. Sin embargo, se pusieron en uso en Reino Unido en diciembre de 2010.¹⁰⁵ En un caso reciente en el que un partido político tenía un historial de presentar las cuentas de forma tardía, la Comisión emitió una notificación de penalización por su presentación tardía, así como una notificación de cumplimiento obligando al partido a presentar un plan para completar y presentar a tiempo las cuentas la próxima vez. La notificación también obligaba al partido a actualizar a la Comisión acerca del avance logrado contra el plan. La siguiente vez, el partido presentó las cuentas a tiempo.

Suspensión Temporal de Fondos Públicos (Por Ejemplo, Hasta Presentar el Reporte)

Con frecuencia, las instituciones europeas favorecen la denegación de fondos públicos como sanción por violaciones de financiamiento, lo cual es lógico, dada la alta dependencia en los fondos públicos entre los partidos políticos europeos. Hay dos versiones de esta sanción – la retención de fondos hasta la rectificación de una cierta situación, y negarles a los partidos (o candidatos) dotación de fondos dependiendo de si rectifican o no la situación.

La lógica entre estos dos enfoques difiere. El enfoque de la primera es lograr la rectificación de la situación que dio pie a la sanción, incluyendo la presentación de informes financieros de campaña. En la segunda situación descrita, el enfoque radica en prevenir que el actor se comporte de la misma manera en el futuro.

Si la transparencia financiera es una prioridad, el primer enfoque es razonable. Sin embargo, existen algunos problemas. El informe de GRECO sobre la República Checa indicaba que, “la suspensión (temporal) de fondos públicos le permite a los partidos/movimientos poner a prueba la licitud de sus acciones, bajo el entendido que pueden rectificar sus errores (y que se reinstaure retroactivamente la dotación de fondos públicos)”.¹⁰⁶ Si los partidos recibirán los fondos públicos una vez que presenten sus informes, podrían ver una ventaja en retrasar su presentación, por ejemplo, hasta que haya menguado el interés público en una elección.

¹⁰⁴ GRECO Turquía (2010) página 14.

¹⁰⁵ La Comisión también puede emitir una sanción de hasta £20,000 si un partido no atiende una notificación de cumplimiento.

¹⁰⁶ GRECO República Checa (2011) página 22.

Pérdida del Derecho al Financiamiento Público por un Período/Monto Específico

El segundo enfoque es castigar al perpetrador negándole un cierto monto de los fondos públicos. Esta solución puede ser proporcional ajustando el monto (o período) con relación a la violación.¹⁰⁷

Sin embargo, hay una consideración que afecta tanto la proporcionalidad como el nivel de disuasión de negarle a los perpetradores fondos públicos – su relativa dependencia de dichos fondos. En países donde los fondos públicos constituyen una mayoría de los ingresos de los partidos, la pérdida de fondos públicos puede ser una efectiva herramienta de sanción. Este es el caso Noruega:

Las autoridades noruegas indican que contra el telón de fondo de la relativamente alta financiación pública otorgada a los partidos políticos (es decir en torno a €40 millones por un electorado de aproximadamente 3.5 millones de votantes) y el relativamente modesto nivel de donaciones privadas y otras fuentes de ingresos para partidos políticos a nivel de condado y municipal, la retención de subvenciones es considerada una sanción efectiva, proporcional y disuasiva dentro el significado del Artículo 16 de la Recomendación REC (2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa Sobre Reglas Comunes en contra de la Corrupción en el Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales.¹⁰⁸

Sin embargo, en países donde el financiamiento público representa una porción menor de los montos recaudados por los partidos políticos (los partidos en Reino Unido serían un ejemplo, al igual que la mayoría de los partidos en África), la retención de fondos públicos tiene pocas probabilidades de ser disuasiva. El único motivo real para negarle a los partidos fondos públicos en estos contextos es un argumento moral en el sentido de que no se le deben otorgar fondos estatales a los actores que ignoran las reglas establecidas por el Estado. Se necesitarán otras sanciones para asegurar el cumplimiento de dichas reglas.

Como se indicó antes, distintos partidos políticos dentro de un país también podrían depender de fondos públicos en medidas o niveles distintos, y el impacto de una pérdida de dicha dotación de fondos podría no ser proporcional a la violación incurrida. En muchos casos, los partidos políticos más grandes tienen mayor capacidad de recaudar fondos privados, y por tanto, podrían ser menos afectados con la retención de fondos públicos.

Multas

Las multas son la forma más común de sanciones utilizadas en muchas partes del mundo, y la popularidad de la herramienta puede explicarse por su simpleza y relativa facilidad con la que se puede aplicar. Existen dos tipos principales de multas. El primer tipo son las multas pequeñas, sanciones financieras "en el acto"

¹⁰⁷ Sin embargo, no siempre se adopta este enfoque proporcional. Por ejemplo, en Bulgaria "la medida más efectiva sigue siendo la pérdida de la subvención estatal por completo, pero de nuevo, esta es una medida severa, ya que en el marco del Artículo 36 párrafo 1, el derecho a la subvención se pierde definitivamente hasta las siguientes elecciones (y no en proporción a la gravedad de la violación ni temporalmente hasta haber abordado ciertas deficiencias)"- GRECO Bulgaria página 28.

¹⁰⁸ GRECO Noruega (2006) página 15.

por violaciones menores, frecuentemente de la mano de una advertencia para notificar que ha ocurrido una violación. La Comisión Electoral de Reino Unido emite multas por un monto fijo de £200 (alrededor de \$300 USD) por violaciones menores.¹⁰⁹ Ese tipo de multas tienen la intención de hacer un énfasis en las advertencias sin ser indebidamente engorrosas para el EAA ni para el receptor. Las oportunidades de apelación para este tipo de multas suelen ser muy limitadas.

El otro tipo de multa tiene como objetivo penalizar las violaciones más grandes, y suele ser proporcional a la violación. En países donde los fondos públicos dominan los ingresos de los partidos, la diferencia entre en negar fondos públicos e imponer multas podría ser menor, ya que los partidos políticos utilizarán (de facto) fondos públicos para pagar las multas. En dichos casos, la multa es menos idónea que negar la dotación de fondos públicos, ya que requiere que el Estado pague dinero, solamente para exigir su devolución.

En países en los que los fondos públicos solamente constituyen una pequeña parte de los ingresos del partido, las multas podrían ser una sanción más efectiva que la pérdida de fondos públicos. Al decidir acerca del tamaño de las multas, deben tomarse en cuenta tanto los principios de proporcionalidad como de disuasión. Una de las multas más grandes emitidas en casos de financiamiento político fue por \$8 millones que se le ordenó pagar a la compañía Empire Sanitary Landfill en EE.UU. en 1997, después de haber descubierto que le habían proporcionado fondos secretamente a los candidatos, incluyendo a Bill Clinton.¹¹⁰

El EAA debe estar consciente que en los casos en los que el monto de las multas se expresa directamente en la moneda nacional en la legislación, el valor real de dichas multas se verá reducido a lo largo del tiempo debido a la inflación. Es mejor expresar el valor de las multas de manera que tome en consideración la inflación; esto podría incluir el uso de un múltiplo de un salario mínimo.

Otro asunto importante es la forma como están expresadas las multas, ya sea como monto fijo, como rango o como monto máximo (por ejemplo, "\$500 a \$1,000" o "no más de \$1,000"). Estas opciones implican que se deben tomar en consideración factores relevantes, incluyendo la gravedad de la violación y/o si fue intencional o no.

Pérdida de las Donaciones Recibidas

Los actores que reciben dotación de fondos en contra de las reglas establecidas deben ser obligados a retornar los fondos al donante o transferir los fondos a las arcas del Estado. En la práctica, deben traspasar un monto equivalente a la donación monetaria o en-especie que sea prohibida. Es preferible permitirles

¹⁰⁹ Para las contravenciones prescritas (y las que son enjuiciables en una Corte de Magistrados), las multas varían desde £250-£5,000), mientras que para las violaciones enjuiciables ya sea en un Tribunal de Magistrados o en una Corte de la Corona, las multas varían desde £250 - £20,000. La Comisión también puede emitir sanciones por no cumplimiento por un monto máximo de hasta £20,000. Hay más información disponible visitando at <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/enforcement/sanctions>

¹¹⁰ No hubo evidencia de que los candidatos en cuestión supieran que estaban recibiendo fondos ilícitos. New York Times (1997) página 1.

a los partidos devolver los fondos al donante cuando existe poca certeza acerca de la licitud de las donaciones.¹¹¹ También debe haber un límite de tiempo para la devolución o transferencia de los fondos. Este tipo de sanciones no existen en muchos lugares. Al examinar las prácticas en Francia, GRECO reportó lo siguiente:

Después de la visita, las autoridades francesas confirmaron que actualmente no existe una posibilidad legal para confiscar donaciones ilícitas a los partidos políticos. También indicaron que la legislación actual no da la posibilidad de confiscar donaciones ilícitas hechas a favor de los partidos y que en principio: los auditores obligarían a los partidos a aclarar la situación (devolviendo la donación a una persona jurídica, o embolsando los montos en exceso del techo autorizado para las donaciones).¹¹²

Salvo que exista una normativa de este tipo, los partidos y candidatos podrían sentirse tentados a recibir donaciones significativas en una flagrante violación a las normativas, ya que pocas sanciones tienen probabilidades de igualar los montos que pudo haber recibido el actor. También es concebible que los oficiales o personal del partido consideren aceptar una sentencia en prisión más corta si el partido puede quedarse con una donación particularmente generosa.

También existe la posibilidad de combinar una sanción de pérdida de la donación con una multa exigiendo que las donaciones recibidas en violación a las reglas sean transferidas al Estado y multiplicadas por un factor de dos o tres. Eso significa que si un partido político de Eslovaquia acepta a sabiendas una donación ilícita de €1,000,000, el Ministerio de Finanzas puede obligar al partido a pagar un monto de €2,000,000. Existen reglas similares en Alemania y Croacia, mientras que, en Hungría, el monto de la donación ilícita debe ser pagada/restituida a favor del presupuesto del Estado, tras lo cual, se elimina un monto equivalente del financiamiento que el Estado le proporciona al partido.

Encarcelamiento

La sanción más seria/grave disponible en muchos países es el encarcelamiento. Las condenas a prisión deben reservarse para las violaciones más graves, que deben incluir actos intencionales de fraude grave. Esto se aplica, pero no muy severamente en el caso del requisito de Macedonia, para los casos que involucran a partidos políticos "el incumplimiento de reportar las fuentes del financiamiento de la campaña electoral", significan que el gerente de la campaña puede ser condenado a tres años de encarcelamiento.¹¹³

¹¹¹ Por ejemplo, esto puede generar situaciones inquietantes en las que los partidos políticos no pueden recaudar más de un cierto monto durante un período determinado. En estos casos, deben estar autorizados para devolver las donaciones recibidas por encima del límite alcanzado para el donante respectivo. La institución a cargo de hacer valer las normativas de este tipo también debe esforzarse por facilitar información clara acerca de qué está y que no está permitido, de ser posible, incluyendo la emisión de advertencias según cada caso.

¹¹² GRECO Francia página 33.

¹¹³ GRECO Macedonia (2010) página 14

El encarcelamiento podría ser más disuasivo cuando está dirigido a los que tienen un control directo sobre la precisión/exactitud de los registros financieros de los partidos políticos, como ser los secretarios financieros y los auditores. En muchas partes de Europa Central y del Este, la confianza del público en los procesos formales de auditoría es baja.

Aunque suele ser raro, ha habido varios casos de políticos de alto nivel que han sido enviados a prisión por violaciones relacionadas con financiamiento político. Aunque el juicio político (impeachment) del presidente de Corea del Sur en 2004 fracasó, el "presidente anterior del Partido Democrático del Milenio (MDP)... fue [condenado] a seis años en prisión y 400 won en multas por cargos de haber recibido fondos políticos ilícitos de varias empresas".¹¹⁴

En algunos países donde las condenas a prisión son utilizadas para los casos de violaciones en materia de financiamiento político, las normativas están contenidas en la legislación, por separado de la Ley Electoral o de Partidos Políticos, incluyendo el Código Penal o alguno relacionado con asuntos contables.

Pérdida de Nominación para la Elección o el Puesto de Elección Popular para el cual fue Electo

Un objetivo importante de la mayoría de los partidos políticos es ganar cargos de elección popular. Las sanciones que tienen como meta atacar su capacidad de lograr esto pueden ser altamente disuasivas, pero es posible que hayan pocas violaciones para las cuales se puedan considerar proporcionales ese tipo de sanciones.

La OSCE/ODIHR cree que esta sanción debe aplicarse "solamente según lo determine un tribunal de justicia después de haber cumplido con las protecciones legales aplicables del debido proceso conforme a derecho y solamente si la infracción legal tiene probabilidades de haber tenido un impacto en el resultado electoral".¹¹⁵ Por ejemplo, no queda claro cómo determinará el tribunal si una donación extranjera recibida en violación a las normativas pudo haber tenido un impacto en los resultados electorales o no. Los países que utilizan este tipo de sanción no incluyen dichos requisitos, como Bulgaria y Rumanía, donde los funcionarios electos podrían perder su puesto/cargo por violaciones como la recepción de fondos

¹¹⁴ Pinto Duschinsky (2006) página 189.

¹¹⁵ OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia (2010) página 45.

prohibidos.¹¹⁶ En Armenia, se aplicó este tipo de sanciones en 2003, cuando "el registro de un candidato fue revocado por no haber presentado un estado financiero"¹¹⁷

Un candidato exitoso en las elecciones parlamentarias de 1997 en Westminster su agente fue condenado por fraude electoral por no haber declarado todos los gastos incurridos durante el proceso electoral. Como resultado de su sentencia, la primera bajo esta ley en más de 100 años, la candidata fue descalificada de la Cámara de los Comunes. Aunque la sentencia fue anulada por la Corte de Apelaciones, perdió el puesto en la siguiente elección.¹¹⁸

Este tipo de sanción debe utilizarse con la mayor precaución posible, para evitar poner en peligro el derecho de los ciudadanos a ser electos, respetando su derecho de protección de conformidad con el Artículo 25 de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos. Los Comentarios Generales de la UNHCR reportan que "cualquier restricción al derecho de ser electo, incluyendo el de la edad mínima, debe ser justificable bajo criterios objetivos y razonables".¹¹⁹

Uno de los casos de más alto perfil está relacionado con el entonces presidente brasileño Fernando Collor de Mello, quien fue objeto de un juicio político (impeachment) en 1992 en conexión con un esquema de tráfico de influencias manejado por el tesorero de su campaña.

Aunque Collor renunció antes finalizar el juicio político, fue declarado culpable y se le suspendieron sus derechos políticos durante ocho años.

Sin embargo, puede ser considerado razonable que en países donde los candidatos presentan estados financieros separados, la presentación sea parte del proceso de nominación del candidato y/o un requisito para poder asumir el puesto. GRECO también reporta que "la experiencia en otros países ha demostrado que la inelegibilidad – como una de las sanciones que puede ser impuesta sobre un funcionario o candidato electo – puede ser una herramienta poderosa, también desde un punto de vista preventivo".¹²⁰

¹¹⁶ ""... si se determina que una persona que ha sido electa concejal o alcalde ha utilizado fondos de la campaña electoral que han sido proporcionados en violación a las disposiciones del artículo 68 sobre fondos prohibidos, 'por propuesta de los partidos, coaliciones y comités de iniciativa, habiendo tomado parte en las elecciones, y el fiscal, la corte del distrito correspondiente deberá declarar la elección inválida y los montos recibidos deberán ser adjudicados a favor del Estado" (informe de GRECO sobre Bulgaria, página 17).

"...si de conformidad con una decisión definitiva de la corte, uno o más candidatos que hayan sido electos son sentenciados por una violación en conexión con el financiamiento de partidos políticos o campañas electorales, su mandato como miembro del parlamento o como funcionario/oficial local electo, puede ser cancelado por el juez (Artículo 46 párrafo uno, Ley no. 334/2006). No existen reglas similares para los tenedores de un mandato Euro-MP, ni para el mandato presidencial". (Reporte GRECO sobre Rumanía, página 22). También existen sanciones disponibles similares en Malta.

¹¹⁷ GRECO Armenia (2010) página 14

¹¹⁸ R v Fiona Jones, Desmond Whichler [1999] EWCA CRIM 1094, Corte de Apelaciones de Inglaterra y Gales.

¹¹⁹ UNHCR (1996) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafo 15.

¹²⁰ GRECO Bulgaria (2010) página 28.

Suspensión de Actividades

Otra sanción es la suspensión de partidos políticos, lo cual significa que como requisito legal debe cesar en sus actividades normales. Esto podría incluir la nominación de candidatos para las elecciones, la recaudación de fondos, las actividades de incidencia y de campaña. La suspensión puede ser por un cierto período de tiempo o hasta que se haya cumplido una cierta condición, como la presentación de los estados financieros requeridos. Este sistema no es común. En Europa, vemos que solamente se utiliza en Hungría, República Checa y Letonia. En la actualidad, en la práctica solamente se aplica en estos últimos dos países.

La Ley de Partidos Políticos de la República Checa (Artículo 14.2) explica que, "Un partido o movimiento político cuyas actividades hayan sido suspendidas judicialmente solamente podrá actuar en asuntos cuyo objetivo sea eliminar la causa de la suspensión". Deben existir reglas claras acerca de cómo los partidos políticos pueden ponerle fin a su suspensión y apelar una decisión de suspensión.

Las suspensiones de los partidos políticos no deben utilizarse como herramienta para frenar la participación de ciertos grupos en las elecciones. Por tanto, en los casos en los que las sanciones son impuestas muy cerca del período electoral, siempre se deben buscar soluciones que le permitan a los partidos ponerle fin a la suspensión a tiempo, previo a la elección, o bien, lograr que la suspensión entre en vigencia después de concluida la elección. Esto es asumiendo que el partido en ese momento no ha cumplido aún los criterios necesarios para evitar la penalización.

En los casos en los que la eliminación del registro (disolución) es una sanción potencial, se recomienda que dicha sanción sea precedida por la suspensión, para asegurar que los involucrados en el partido político tomen conciencia sobre la gravedad de la situación. En el caso de los partidos políticos que han dejado funcionar en la práctica, la suspensión será una mera formalidad.

Eliminación del Registro de un Partido Político

Existen dos temas a considerar con relación a la eliminación del registro o disolución de los partidos políticos. El primer asunto es que el incumplimiento con los requisitos de reporte puede ser utilizado como un indicio entre varios de que un partido político no está activo (el no presentar candidatos durante elecciones consecutivas sería otro). En países en los que es importante que un partido político esté activo para mantener su registro, se hace poco daño al proceso democrático al eliminar el registro de los partidos inactivos, siempre y cuando el grupo pueda continuar con actividades en otro formato y aplicar/solicitar un nuevo registro como partido político si cumple con los requisitos necesarios para el registro de un partido en el futuro.¹²¹

¹²¹ Esta opinión no difiere significativamente de la expresada en los lineamientos de la OSCE/ODIHR 2010 para la Normativización de Partidos Políticos; "si un partido originalmente cumplió con todos los requisitos de registro, entonces debe poder continuar las actividades partidarias fuera de las elecciones. Como mínimo, en vez de perder sus derechos como asociación formal, los partidos que no reciben un apoyo decente en una elección, deben tener la posibilidad de continuar su asociación bajo las leyes que rigen las asociaciones generales" (página 23). En algunos países, la visión de los partidos políticos es más relajada, por ejemplo, en Suecia donde los partidos no tienen que registrarse para existir, o en Reino Unido, donde los partidos deben registrarse, pero dos personas son suficientes para hacerlo (hubo 399 partidos registrados en Reino Unido en septiembre 2013).

Una situación distinta es eliminar el registro de partidos políticos activos. Hacer esto pone en peligro la libertad de asociación garantizada por la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22). Para satisfacer el requisito de proporcionalidad, la eliminación del registro solamente debería considerarse para las violaciones más graves. Por ejemplo, el Consejo de Europa recomienda que las donaciones provenientes de fuentes extranjeras deben ser prohibidas/eliminadas (Rec 2003/4, Artículo 7). Sin embargo, no queda claro si coincidirían con la solución de Turquía, donde "un partido político que recibe asistencia financiera de un Estado extranjero, una organización internacional o una persona natural o jurídica extranjera en violación al Artículo 68, párrafo 10 de la Constitución, debe ser clausurado tras la decisión de la Sala Constitucional".¹²²

Las reglas para introducir y apelar un proceso para eliminar el registro de un partido deben ser claras y resguardadas en contra de la influencia política. El enfoque de República Checa podría ser útil en este sentido. Allí, la disolución de un partido político solamente puede darse después de un año de suspensión de las actividades del partido, durante el cual el partido debió haber tenido la oportunidad razonable para rectificar la violación que llevó a su suspensión. Si no sucede, el presidente puede presentar una moción ante la Corte Suprema Administrativa para disolver el partido en cuestión.¹²³

Involucramiento del Sistema Judicial

La aplicación de las reglas de financiamiento político depende no solamente de las leyes existentes, sino de la voluntad de cumplir y la determinación de los reguladores por detectar las violaciones y castigar a los perpetradores. En un sistema legal que le otorga a los jueces la última palabra sobre cuestiones políticas, la aplicación de las leyes podría enfrentar una dificultad adicional, en concreto las decisiones de los tribunales. Karl-Heinz Nassmacher bien sugiere que la aplicación también dependerá de la persona o institución objeto de la demanda, los asuntos que se deliberarán y cuáles principios favorecerá un tribunal en su sentencia – la equidad política o la libertad política.¹²⁴

Algunos académicos y profesionales que estudian y trabajan el tema de financiamiento político argumentan que "cada vez más y más se considera que el financiamiento relacionado con las elecciones cae fuera del alcance de la normativa, ya que es interpretada por agencias, enmendada por legisladores o restringida por sentencias de las cortes".¹²⁵ Desde una perspectiva internacional, el involucramiento de los tribunales en la política electoral y en la aplicación de las reglas de financiamiento político es algo relativamente nuevo, aunque parece ser un fenómeno creciente. La notabilidad de los tribunales en el proceso electoral puede ser visto como una combinación de tres factores:

¹²² GRECO Turquía (2010) página 15.

¹²³ Informe de GRECO sobre la República Checa, página 13. Este sistema parece ser significativamente más seguro que la versión polaca, donde la Comisión Nacional de Elecciones, lleva el caso ante la Corte del Distrito en Varsovia, la cual decide sobre la eliminación del registro. Ley de Partidos Políticos de Polonia, Artículo 38c.

¹²⁴ Nassmacher (2003) página 154.

¹²⁵ Ibid., página 154.

1. Desde finales de la década de los cuarenta, naciones de Europa Occidental, Europa del Este, Asia y América Latina han establecido gradualmente instituciones judiciales sólidas y las han equipado con más facultades que antes en la historia.
2. En la mayoría de los países, la introducción del financiamiento público de partidos y candidatos ha venido acompañada de requisitos de divulgación que van de la mano de sanciones legales por violaciones.
3. Existe un creciente clamor público por la rendición de cuentas relacionadas con la política y una creciente incomodidad con una situación en la que se le permite a políticos corruptos permanecer intactos en sus puestos cuando cuelga sobre ellos una nube de sospechas y desconfianza por sus acciones; esto se combina con una reducción de confianza en los actores políticos en general.

En general, los tribunales tienen prohibido involucrarse con instituciones políticas importantes y, por tanto, pueden estar en una situación de vulnerabilidad al intervenir en el proceso político. Esto es especialmente cierto cuando las decisiones de los tribunales afectan las carreras de los representantes electos en instituciones legislativas. La decisión de un tribunal o corte tiene mayores probabilidades de convertirse en un asunto político cuando ha invalidado, en vez de ratificado, una decisión de políticas tomada por ramas/dependencias políticas. Esta observación general también aplica a casos de divulgación.

Cuando una corte/tribunal limpia los cargos de un político o partido por haber violado reglas electorales, el lado perdedor podría terminar decepcionado. Sin embargo, su frustración tiende a estar dirigida al ente político que supuestamente no ha cumplido con las normas prescritas, no con la corte/tribunal. Por otro lado, cuando la corte decide algo en contra de un funcionario electo o partido, éste se vuelve el principal perpetrador. Además, al ejercer la revisión judicial en asuntos relacionados con el financiamiento político, la corte asume una posición que muchas veces contraviene a la mayoría política.

Sin embargo, como se demuestra en la Figura 29, el involucramiento de los tribunales en la aplicación de los requisitos de divulgación se está volviendo una práctica cada vez más común, no solamente en los países occidentales, sino cada vez más en países con democracias emergentes. Parece que existe mayor disponibilidad de datos en la medida que los tribunales están más dispuestos a ejercer su autoridad y a intervenir cuando se ignoran los requisitos de divulgación o cuando los partidos y/o candidatos infringen las limitaciones sobre actividades financieras.

Figura 29: Casos de Financiamiento Político en los Tribunales: Divulgación de Informes Financieros

País	Casos en los Tribunales
------	-------------------------

Nueva Zelanda	<p>Hechos: Se cuestionó el requisito de presentar informes por parte de los partidos políticos.</p> <p>Decisión: La Corte de Apelaciones ratificó la necesidad de contar con informes financieros adecuados de los partidos políticos. Una divulgación detallada ayuda al ente supervisor para poder estar satisfechos con el cumplimiento de los límites estatutarios. La divulgación también es valiosa en el sentido que incrementa la confianza del público en el sistema político y le permite al electorado tomar decisiones informadas acerca de cuál partido o candidato deben apoyar.¹²⁶</p>
Sudáfrica	<p>Hechos: El Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA) declaró que los encuestados (los cuatro principales partidos políticos del parlamento - incluyendo el Congreso Nacional Africano) estaban obligados a compartir acceso a sus registros de donación relacionados con todas las donaciones recibidas durante el período entre 2003-2004 debido a una disposición constitucional. Los procedimientos de la corte iniciaron en 2003 como resultado de la negación por parte de los partidos a divulgar la información solicitada.</p> <p>Decisión: La corte falló en contra de IDASA en el caso, debido a que el argumento de divulgar registros de donaciones políticas era un tema político complejo que podría manejarse de mejor manera a través de la legislación. La medida solicitada por IDASA no era adecuada a la luz de los reclamos que habían hecho. A pesar de esta pérdida para IDASA, la decisión del juez establece que "la conclusión [...] no significa que los partidos políticos no deban, como principio, sentirse motivados a divulgar detalles acerca de donaciones privadas". (página 35) Adicionalmente, la corte emitió la noción de que, si el financiamiento de partidos políticos estaba regulado por medio de una legislación específica, estaría en el mejor interés de todas las partes en aras de lograr una mayor apertura y transparencia para la democracia de Sudáfrica.¹²⁷</p>
EE.UU.	<p>Hechos: Se descubrió que Ted Stevens, Senador Republicano Alaska, hizo declaraciones falsas acerca de más de \$250,000 que había recibido de una empresa petrolera denominada Veco, dinero que posteriormente utilizó para remodelar su casa. El Senador falsificó sus informes financieros y no reportó estos obsequios corporativos en sus formularios de divulgación ante el Senado. Stevens fue puesto bajo investigación federal.</p> <p>Decisión: En julio de 2008, Stevens fue declarado culpable por los siete cargos de hacer falsos testimonios y corrupción. Cuando participó en la reelección por el Senado, perdió por poco en las elecciones. A pesar de la sentencia de culpable y el hecho de que el Senador estaba enfrentando hasta cinco años en prisión por cargos penales, la sentencia fue desestimada seis meses después con base en una flagrante mala conducta procesal.¹²⁸</p>

Figura 30: Casos en Materia de Financiamiento Político en las Cortes: Contribuciones

País	Casos en los Tribunales
------	-------------------------

¹²⁶ Comisión Electoral versus Priscilla Tate (1999).¹²⁷ B.M. Griesel (2003).¹²⁸ Johnson y Kane (2008) página 1.

<p>Canadá</p>	<p>Hechos: El caso es concerniente a un reclamo impugnando la constitucionalidad de s. 33 (1) de la Ley de Contratación del Servicio Público, que prohíbe a los funcionarios públicos "involucrarse en trabajo" para o en contra de un candidato o partido político.</p> <p>Decisión: La Corte Suprema Federal decidió que dichas restricciones aplican a una gran cantidad de funcionarios públicos quienes, en un gobierno moderno, están completamente divorciados del ejercicio de cualquier discreción que pueda de alguna manera verse afectada por presiones políticas. La necesidad de imparcialidad y, de hecho, la apariencia de esta no permanece constante a lo largo de la jerarquía del servicio civil. Por tanto, la Sección 33 es demasiado incluyente/exhaustiva y en muchas de sus aplicaciones, va más allá de lo que es necesario para lograr el objetivo de un servicio civil imparcial y leal. El poder legislativo debe modificar y volver a redactar esta sección.</p> <p><i>Osborne v. Canadá</i> (1991). Files Nos. 21201, 21202, 21203.</p>
<p>Japón</p>	<p>Hechos: El 30 de junio del año 2000, Nakao Eiichi quien había fungido como Ministro de Construcción de Japón desde mayo hasta noviembre de 1996 – fue arrestado por soborno. Se había descubierto que Nakao tenía una relación con un contratista general basado en Tokio, de nombre Wakachiku Construction Corp. quien le había permitido el ministro recibir un total de 60 millones de yenes a cambio de contratos de obras públicas y apoyo para otras actividades. Los fiscales proporcionaron pruebas de esas transacciones, que también llevaron a que Wakachiku aportara fondos a las organizaciones de administración de fondos políticos de cuatro otros ministros.</p> <p>Decisión: La Alta Corte de Tokio falló en contra de Nakao y lo sentenció a 24 meses de prisión y una multa de hasta 60 millones de yenes. La corte fue crítica del antiguo ministro, llamando su delito "atroz". Desde 1995 hasta el año 2000 (periodo de tiempo en el que Nakao estuvo aceptando sobornos), se había aprobado legislación que volvía ilícitas las donaciones políticas a políticos individuales o a sus operaciones personales para recaudar fondos. Sin embargo, antes de emitir la sentencia, Nakao participó en la reelección durante las elecciones de julio del año 2000 y no logró recuperar su puesto/cargo.¹²⁹</p>
<p>Israel</p>	<p>Hechos: En febrero de 2005, el Fiscal General imputó a Omri Sharon, hijo del Primer Ministro de Israel, Ariel Sharon, por violaciones de financiamiento de campañas durante la campaña de su padre por el liderazgo del partido Likud y las elecciones nacionales de 2001. Aunque el Primer Ministro Ariel Sharon no fue imputado de cargos, se comprobó que había aceptado donaciones ilícitas por concepto de NIS 5. 9 millones para mejorar sus posibilidades de ganar las elecciones nacionales de 2001.</p> <p>Decisión: La Corte del Magistrado de Tel Aviv sentenció a Omri Sharon a nueve meses de prisión y a una multa de NIS 300,000 por recaudar contribuciones ilícitas de campaña para su padre. Se determinó que el dinero había sido canalizado a través de una serie de empresas, incluyendo una compañía basada en EE.UU. En la medida que avanzó el juicio, Omri Sharon anunció su renuncia del kneset. Adicionalmente, a Omri Sharon se le obligó a devolver el 20% de las contribuciones ilícitas que había recibido; lo cual hizo pidiendo préstamos del banco.¹³⁰</p>

¹²⁹ Blechinger (2000) página 1.

¹³⁰ Navot (2006) página 177, Haaretz (2006).

Alemania	<p>Hechos: En marzo de 2002, denuncias de sobornos pagados al Partido Demócrata Social Alemán por parte de una empresa de manejo de desechos generó un gran escándalo, implicando al Canciller Gerhard Schroder y su campaña de reelección en el otoño de 2002. La denuncia era que se habían pagado sobornos al partido para construir una planta de tratamiento de desechos por €353 en Colonia.</p> <p>Decisión: Aunque Gerhard Schroder fue reelecto como líder de los Demócratas Sociales, la elección fue la más estrecha que Alemania había visto en 50 años y derivó en el deterioro de las relaciones con EE.UU., ya que el canciller usó una línea antiamericana en su campaña. Adicionalmente, en la primavera de 2002, Norbert Reuther - antiguo líder de los Demócratas Sociales de Colonia – fue arrestado por aceptar donaciones políticas ilícitas de la compañía de manejo de desechos. Finalmente, esta recepción de contribuciones ilícitas por el partido ha llevado a empañar la reputación de Alemania: Peter Eigen, líder de Transparencia Internacional, declara que "Alemania es mucho más corrupta de lo que se había creído".¹³¹</p>
-----------------	--

Figura 31: Financiamiento Político y Casos en las Cortes: Incidencia de ciertos Temas y Gastos de Terceros

País	Casos en los Tribunales
Canadá	<p>Hechos: El apelante/recurrente impugnó la Ley del Referendo, que rige sobre los referendos en Quebec. Argumentó que, si desea realizar una campaña de referendo independientemente de los comités nacionales, su libertad de expresión política se verá limitada por los gastos no regulados. Por el contrario, si desea poder incurrir en gastos normativizados, tendrá que unirse o afiliarse con uno de los comités nacionales.</p> <p>Decisión: La Corte Suprema Federal, denegando la apelación, manifestó que el sistema de límite de gastos perdería toda su efectividad si no se limitan también los gastos independientes. La Ley promueve un voto informado al asegurar que ciertos puntos de vista no sean sofocados o enterrados por otros. El objetivo es asegurar la equidad de un referendo en una cuestión de interés público. Bajo esta perspectiva, la normativa de los gastos en el marco de referendos tiene como uno de sus objetivos subyacentes la libertad de expresión, específicamente la capacidad de tomar decisiones informadas.</p> <p><i>Robert Libman v. Attorney General of Quebec (1997).</i></p>

¹³¹ Economist, The (2002), Pinto-Duschinsky (2002) página 2, The Wilson Quarterly (2002) página 1. Pinto-Duschinsky (2002) páginas 69-86.

<p>Reino Unido</p>	<p>Hechos: Antes de las elecciones al parlamento británico de abril de 1992, la señora Bowman hizo arreglos para distribuir miles de copias de un panfleto pidiéndole a los votantes "verificar las intenciones de voto de los candidatos en el tema de aborto" en grupos de electores por todo el Reino Unido. Bowman fue imputada con un cargo bajo la Ley de Representación del Pueblo de 1983, que prohíbe el gasto de más de cinco libras esterlinas por parte de una persona no autorizada durante el período previo a una elección para transmitirle información a los electores en aras de promover o buscar la elección de un candidato. El caso fue incoado ante la Corte Europea de Derechos Humanos.</p> <p>Decisión: La corte falló indicando que la ley define una barrera total para publicar información con la intención de influir en los votantes de Halifax a favor de un candidato antiaborto. No está satisfecha en el sentido de que haya sido necesario limitar su gasto a cinco libras para lograr la equidad entre candidatos. Por tanto, concluyó que la restricción en cuestión era desproporcional para el objetivo perseguido.</p> <p><i>Bowman v. the UK (141/1996/762/959).</i></p>
<p>Reino Unido</p>	<p>Hechos: Después de que un Centro de Transmisión de Publicidad se negara a aprobar uno de sus anuncios televisados para difusión, el grupo de sociedad civil de Defensores Internacionales de Animales inició un proceso en la Corte Europea de Derechos Humanos, argumentando que la prohibición sobre la publicidad política pagada en el Reino Unido constituía una violación a la libertad de expresión bajo el Artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos.</p> <p>Decisión: En abril de 2013, la corte decidió que, aunque la protección de la libertad de expresión es de la más alta importancia en las sociedades democráticas, los argumentos presentados por el gobierno de Reino Unido sobre la prohibición, ayudaban a mantener la presentación de puntos de vista balanceados. La corte también indicó la falta de consenso sobre el asunto entre los países europeos – la mayoría de los países no prohíben la publicidad política, pero algunos lo hacen – y esto le da al Reino Unido más espacio para decidir su propia política en el asunto.</p> <p><i>Animal Defenders International v. the UK, (Application no. 48876/08)</i></p>

EE. UU.	<p>Hechos: En enero de 2008, Citizens United (una corporación sin fines de lucro) emitió publicidad en difusión televisada publicando su documental, criticando a la senadora Hilary Clinton. La Comisión Federal de Elecciones declaró que esto representaba "comunicación electoral". Esto era ilícito bajo la Ley de Reforma de Campaña Bipartidista de 2002, ya que Citizens United, una corporación, está utilizando fondos del Tesoro General para incidir a favor de vencer a un candidato que estaba participando en las elecciones federales a través del uso de los medios. El caso fue incoado inicialmente en la Corte del Distrito de Washington D.C., donde se ratificaron las disposiciones bajo ambos casos, <i>McConnell v. Federal Election Comm'n</i> y <i>Austin v. Michigan Chamber of Commerce</i>. Sin embargo, en marzo de 2009, Citizens United apeló ante la Corte Suprema.</p> <p>Decisión: El juez Kennedy emitió el dictamen de la corte que vetó el caso de <i>Austin v. Michigan Chamber of Commerce</i> (1990) debido a la importante desviación que tomó esta decisión de los principios de la Primera Enmienda sobre la Libertad de Expresión. La corte anuló la parte que ratificaba restricciones sobre los gastos corporativos independientes. El juicio de la Corte del Distrito fue revertida con respecto a la constitucionalidad de aplicar restricciones sobre gastos corporativos independientes. Sin embargo, la corte también explicó que "la divulgación es una alternativa menos restrictiva que las normativas más integrales de expresión". Tras el fallo, la corte ratificó los requisitos de registro y divulgación.</p> <p><i>Citizen United v. Federal Election Commission 558 U.S. 310 (2010)</i></p>
Israel	<p>Hechos: Los solicitantes, quienes representaban una facción dentro de un consejo de la ciudad, establecieron una asociación sin fines de lucro. La asociación realizó operaciones electorales con voluntarios. Después de las elecciones, la asociación le pidió a la facción cubrir sus propios gastos (de los fondos recaudados durante la elección otorgados por el Estado). La facción solicitó que estos costos fuesen considerados gastos electorales. La solicitud fue denegada por el Contralor del Estado.</p> <p>Decisión: La Corte Suprema rechazó la petición. La Corte manifestó que, si la asociación les había pagado a los voluntarios, entonces bien pudo haber solicitado que se consideraran dichos gastos como gastos electorales. Sin embargo, cuando la asociación no tenía gastos reales y tenía la intención de utilizar los fondos para sus actividades futuras, dicho gastos no podrían y no deberían ser considerados gastos electorales.</p> <p><i>H.C. 823/90 Bat Yam 1 v. State Comptroller, 44(2) PD 692.</i></p>

La medida en que el poder judicial puede ser un proponente efectivo para incrementar el financiamiento de partidos y campañas políticas dependerá de la situación del país, en particular la independencia y capacidad del sistema judicial.

La confianza del público en el poder judicial también será de gran importancia en casos en los que la aplicación de las normativas en materia de financiamiento político y las investigaciones de potenciales violaciones caigan bajo la responsabilidad de entes judiciales. Cuando la confianza del público en el poder judicial es baja, las personas tienen pocas probabilidades de presentar casos de violaciones potenciales (como la compra de votos) ante los tribunales.

Capítulo 9: Uso de Bases de Datos para Mejorar la Transparencia

Introducción

Hay dos razones principales para poner a disposición del público los estados financieros recibidos. La primera es que el electorado tiene derecho a conocer/saber acerca de los asuntos financieros de las personas que quieren representarlos por medio de un puesto/cargo público. La recepción de información completa y precisa en debida forma y tiempo puede llevar a los votantes a tomar decisiones informadas.

La otra razón es que las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación pueden jugar un rol importante en el escrutinio de los registros financieros de los partidos políticos y las campañas electorales. Ningún EAA de ningún país puede auditar todos los estados que recibe para asegurar una precisión íntegra. Poner a disposición del público la información genera más oportunidades para que las personas puedan revisar y escudriñar bien los informes financieros presentados. Esto es importante ya que el público podría tener información, no disponible para el regulador, que sirve para cuestionar la información reportada ante el EAA.

Como mínimo, el EAA puede poner a disposición los informes recibidos en copias impresas en su oficina para que las personas puedan revisarlos. Dadas las limitaciones logísticas y prácticas, esta suele ser una manera efectiva de compartir información con el público. En algunos países, la información se publica en gacetas oficiales, pero esto suele permitir solamente la publicación de resúmenes, y típicamente son pocas las personas que leen dichas publicaciones.

Con su capacidad de presentar grandes cantidades de datos de manera integral, las bases de datos basadas en el Internet representan una alternativa más útil. Aunque en algunos países el acceso a Internet es limitado, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación suelen tener acceso a Internet, y estos grupos tienden a ser el objeto de las Bases de Datos de Fondos y Política (Bases de Datos 'MAP'), ya que típicamente la información debe ser interpretada y modificada para ser fácilmente entendida por las personas que no tienen experiencia en temas de contabilidad y auditoría. Las alternativas para publicar información financiera en bases de datos están muy relacionadas a la estructura establecida para la presentación de los informes.

Principales Alternativas en cuanto a las Bases de Datos de Fondos y Política

El uso de bases de datos basadas en el Internet para presentar información de financiamiento de campañas no requiere de muchos recursos financieros o humanos. También es posible que no siempre sea necesario utilizar las presentaciones más llamativas para los datos existentes en todos los casos. En democracias emergentes, podría ser suficiente asegurar que la información esté públicamente disponible en cualquier formato.

Una forma de proceder en este caso es publicar copias escaneadas de los informes financieros recibidos (típicamente en PDF). Esto requiere de hardware y software básico de computación, y salvo que la cantidad de informes presentados sea alta, el proceso de captura de datos no requiere de mucho trabajo. El enfoque es idóneo en casos donde una pequeña cantidad de informes son presentados en versión

impresa por los partidos o candidatos. También tiene la ventaja de presentar los datos originales al usuario de la base de datos, reduciendo así el riesgo de errores en la captura de datos que afectan el proceso.

Una desventaja con esta forma de trabajar es la incapacidad que tienen los usuarios de buscar y analizar información en la base de datos. Como tal, el enfoque no es idóneo cuando los datos son de un tamaño considerable o de difícil acceso usando el formato original de la presentación. Naturalmente, este abordaje no es idóneo cuando los partidos o candidatos preparan las presentaciones electrónicamente, salvo que la presentación se haga en formato de PDF, lo cual no es aconsejable. Una forma para compensar la desventaja de este abordaje podría ser que el EAA provea algún tipo de análisis básico de la información cuando publica sus copias escaneadas. Por ejemplo, el EAA podría facilitar un resumen de los totales de los ingresos y gastos reportados, los cuales debe compilar como parte de sus esfuerzos de monitoreo de las tendencias y la efectividad de la ley.

El segundo abordaje es utilizar alguna forma de captura de datos para presentar la información recibida en un formato que permita hacer búsquedas. No se requiere necesariamente de software avanzado, aunque las demandas en términos de capacidades en TIs se incrementarían para el EAA.

Si se presentan los informes en formato electrónico, la creación de una base de datos debe ser algo bastante sencillo y directo. Se deben facilitar instrucciones, plantillas detalladas y posiblemente capacitaciones para las entidades o individuos que presentan los informes, para asegurar la fluidez en el proceso de captura de datos. Si las personas o entidades obligadas a reportar no pueden acceder a computadoras, la presentación electrónica no es recomendable. Si los reportes se deben presentar en versión impresa, el EAA deberá transferir los datos a formato electrónico. Las técnicas de escaneo de reconocimiento de marca óptica (OMR) probablemente sean útiles debido a la cantidad de variables que típicamente se incluyen en las presentaciones. Por ende, en la mayoría de los casos, la información debe ingresarse a mano para convertirlo a formato electrónico, ejercicio que puede ser muy exigente.

En el caso de una captura manual de datos como parte del proceso de cotejo de resultados electorales, se puede estudiar la posibilidad de utilizar esta capacidad para la captura de datos de financiamiento de campañas antes y/o después del cotejo de resultados. En otras palabras, si el personal ha sido capacitado para ingresar resultados de la elección (u otra información como los datos de los candidatos), podría ser factible utilizar al mismo personal para ingresar los datos de los informes de financiamiento político.

Se debe considerar poner a disposición los datos para ser descargados, especialmente si la cantidad de información es sustancial. Esto incrementa la transparencia aún más y no debería de requerir trabajo adicional para el EAA. Los formatos más idóneos son .csv o .xml; incluso si la base de datos es creada utilizando software básico como Microsoft Excel, se pueden guardar en estos formatos para publicación, aunque el formato típicamente se pierde en la conversión, especialmente en el caso de los archivos .csv.

Ejemplos de Bases de Datos de Fondos y Política por parte de Agencias a cargo de la Aplicación de las Leyes y Normativas en Materia de Financiamiento Político

Comisión Electoral Federal (EE. UU.) <http://www.fec.gov>

En Estados Unidos, hay una marcada tendencia a utilizar bases de datos de financiamiento de campañas.¹³² La base de datos más extensa de cualquier EAA es el de la Comisión Federal de Elecciones (FEC), una agencia reguladora independiente cuyo principal rol es el de hacer veeduría sobre el financiamiento de las campañas.

En la base de datos de la FEC, hay información disponible con resúmenes de las campañas electorales y candidatos, e inclusive, de las contribuciones individuales. El nombre, patrono/ocupación, ciudad y código postal está disponible para cada contribución efectuada, aunque por motivos de privacidad no aparecen los datos de la dirección física, y los datos típicamente son cargados pocas horas después de su recepción electrónica. Los datos en la base de datos de la FEC están disponibles para ser descargados en formatos de fácil uso para las bases de datos (.csv and .xml).

Comisión Electoral (Reino Unido) <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>

Al igual que su contraparte estadounidense, el financiamiento de campañas es una parte importante del mandato de la Comisión Electoral del Reino Unido, y su sitio web incluye información sobre donaciones y préstamos que datan al año 2001. Recientemente elaboraron una nueva versión en-línea denominada Financiamiento de Elecciones y Partidos. La información también está disponible para ser descargada (en formato .csv o pdf). En el Reino Unido, los partidos políticos se reportan ante la Comisión Electoral del Reino Unido, mientras que los candidatos presentan sus informes ante el oficial local retornante, quien las pone a disposición para inspección del público. Subsiguientemente, la base de datos de la Comisión Electoral del Reino Unido se enfoca en el financiamiento de partidos (financiamiento en curso y de campañas).

La Figura 32: presenta información acerca de las bases de datos MAP por parte de los EAAs en 17 países.¹³³

Figura 32: Base de Datos MAP en Distintos Países

País	Agencia	URL	Tipo de Base de Datos
Afganistán	Comisión Electoral Independiente	http://www.iec.org.af/Content.asp?sect=4&page=campaign	Datos capturados (sin posibilidad de búsqueda)

¹³² Una búsqueda de Google sobre "bases de datos de financiamiento de campañas" mostró el primer sitio enlistado fuera de EE. UU. en la página 16 de los resultados. Un motivo es que muchos estados, condados, etc. de EE.UU. llevan sus propias bases de datos de financiamiento de campañas.

¹³³ Todos los URLs estaban al día al momento de la redacción del presente.

Australia	Comisión Electoral Australiana	http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm	Base de datos con posibilidad de búsqueda con información disponible para ser descargada (PDF)
Bosnia y Herzegovina	Comisión Central de Elecciones	www.izbori.ba/map	Base de datos con posibilidad de búsqueda (<i>base de datos actualmente caduca</i>)
Brasil	Tribunal Superior Electoral	http://www.tse.gov.br/internet/partidos/balancetes_mensais.htm	Distintos tipos de información, incluyendo hojas de balance mensual para los partidos, en formatos zip y XLS; en portugués solamente
Canadá	Elecciones Canadá	http://www.elections.ca/scripts/webpep/fin/welcome.aspx?&lang=e	Base de datos con posibilidad de búsqueda sobre finanzas de partidos políticos, campañas y nominaciones
Islas Caimán	Oficina de Elecciones de Islas Caimán	http://www.electionsoffice.ky/downloads/ge2009/electionexpensesreturns2009.pdf	Resumen de contribuciones electorales y gastos; en PDF
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	http://www.tse.go.cr/contribuciones_partidos.htm	Información sobre donaciones a los partidos a distintos niveles; PDF, en español solamente
Estonia	Vabariigi Valimiskomisjon	http://www.vvk.ee/index.php?id=10921	Resumen para el período 1995 - 1999 solamente; en Estonio solamente

Letonia	Comisión Central de Elecciones	http://www.vrk.lt/lt/pirmas-puslapis/pppkfk/	Información detallada sobre donaciones para los partidos y campañas; datos disponibles en formato XLS o PDF; en letón solamente
Lituania	Comisión Central de Elecciones	http://www.vrk.lt/lt/pirmas-puslapis/far/	Informes financieros desde 2011 disponibles en PDF escaneados; en lituano solamente
FYR Macedonia	Comisión Estatal de Elecciones	http://www.sec.mk/arhiva/2009_pretsedatelskillokalni/2009/index06de.html?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=92	Informes escaneados en macedonio solamente.
Nueva Zelanda	Elecciones Nueva Zelanda	http://www.elections.org.nz/partiescandidates/registered-political-parties-0/partydonations	Donaciones a partidos y candidatos presidenciales disponibles en resúmenes e informes escaneados, cierta información en formato XLS
Palestina	Comisión Central de Elecciones de Palestina	http://www.elections.ps/template.aspx?id=59	Informes escaneados y/o resúmenes
Panamá	Tribunal Electoral	http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/partidos-pol/subsidios.html	Resúmenes de contribuciones a partidos, formato PDF y XLS; en español solamente
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	http://www.web.onpe.gob.pe/finanzaspublicas.php	Datos para ser descargados (comprimidos en archivos XLS y PDF) acerca de donaciones a partidos políticos por trimestre; en español solamente
Polonia	Comisión Nacional de Elecciones	http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych-i-kampanii-wyborczych/finansowanie-nawigacja.html	Resúmenes e informes escaneados para campañas electorales y estados anuales de partidos desde 2001; en polaco solamente
Portugal	Tribunal Constitucional Portugal	http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html	Cuentas anuales y de campañas electorales en formato PDF; en portugués solamente
Sierra Leona	Comisión de Registro de Partidos Políticos	http://www.pprcsl.info/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=32	Informes y resúmenes escaneados

Recomendaciones Generales

El uso de una base de datos basadas en el Internet para publicar información de divulgación financiera de las campañas y partidos políticos puede ser una manera efectiva para mejorar la transparencia del financiamiento político. Estas recomendaciones pueden ayudar a mejorar las bases de datos y lograr que sean más útiles para su audiencia.

Enfoque en la Audiencia y Sus Necesidades

Incluso en los lugares donde la publicación de información del financiamiento de campañas es un requisito legal, una base de datos de este tipo no es un objetivo en sí mismo, y debe investigarse la demanda que puede suplir. Se aconseja que el EAA busque consultas desde el inicio con las partes interesadas clave, incluyendo los medios de comunicación y ONGs, de modo tal que la base de datos y su presentación sea la óptima. Una recomendación es desarrollar la base de datos en coordinación con un pequeño grupo de representantes referentes de dichas partes interesadas. Como se discutió antes, en cada paso se debe buscar retroalimentación de los obligados para asegurar que el proceso no sea demasiado engorroso o la carga muy pesada.

En muchos países, la principal audiencia para la base de datos podría no ser la población en general, sino más bien los periodistas y activistas de ONGs que pueden utilizar la información para llamar la atención a ciertos temas clave.

Maximizar la Visibilidad

La mejor base de datos será inútil si no es visible y por tanto no se puede encontrar en el sitio web del EAA. Varias de las bases de datos discutidas están muy escondidas en sus sitios web respectivos. Es necesario asegurarse que exista un enlace a la base de datos que esté disponible en la página principal, y si se pretende que la base de datos atienda o sea utilizada por una audiencia internacional, es necesario además traducir la base de datos y ofrecerla en la versión del idioma deseado en el sitio web; además se debe proveer un resumen en los idiomas relevantes.

Aunado a esto, el EAA debe esforzarse por llamar la atención hacia la base de datos a través de comunicados de prensa y otras actividades. Esto es importante durante el período electoral y cuando se publican los informes.

Considerar la Privacidad de los Donantes

Un tema que debe ser considerado es cual información debe ser proporcionada acerca de las personas u organizaciones que han hecho donaciones a favor de un partido o candidato. El principio de transparencia nos indica que se debe publicar la mayor cantidad de información posible. Si los usuarios de las bases de datos no pueden identificar a los donantes, se verá socavada su capacidad de emitir juicios acerca de las actividades financieras de las personas que pretenden representarlos, así como su capacidad de escudriñar la precisión/exactitud de la información que presenten los partidos y candidatos.

Por otro lado, las personas que hacen donaciones modestas no tienen que ser acosadas o cuestionadas acerca de sus creencias políticas por las personas que verifican la base de datos. Esto puede ser importante

en situaciones donde las lealtades partidarias son fuertes y cualquiera que desee apoyar a otro partido pueda ser visto con hostilidad, o donde el dominio del partido en el gobierno es tal que cualquiera que apoye a la oposición podría estar en problemas.

Hay dos preguntas a considerar: una es si debe haber un umbral para la publicación, y si la dirección de los donantes debe publicarse o no. Incluso en el caso que el requisito indique que se deben reportar todas las donaciones ante el EAA, quizá solamente las donaciones por encima de un cierto nivel deben publicarse en la base de datos para proteger la identidad de los donantes habituales. Muchas democracias más antiguas utilizan umbrales de reporte, lo cual significa que la información acerca de los donantes más pequeños no se encontrará en la base de datos tampoco. Las normativas de 2009 en Afganistán exigían que todas las donaciones por encima de 5,000 afganis (alrededor de \$100 USD) debían ser registradas y reportadas ante el EAA, pero que solamente debía publicarse la identidad de aquellos que habían donado un total de más de 50,000 afganis (cerca de \$1,000 USD).

La mayoría de las bases de datos de financiamiento político no publican la dirección completa de los donantes. Este es el caso en el Reino Unido, mientras que en EE. UU y Canadá, solamente se publica el código postal del donante. Sin embargo, en Australia, se reporta la dirección completa del donante en el sitio web del EAA. En algunos casos, también hay cierta información sensible que no debe publicarse. En EE.UU., el Partido de Trabajadores Sociales presentó y ganó una orden judicial en el sentido de que la información acerca de sus donantes no debía ponerse a disposición del público, y en el Reino Unido, la información acerca de las donaciones hechas desde Irlanda del Norte, donde la situación política ha sido sensible, no se comparte con el público.

La mejor solución en cada país dependerá de la situación política y la atmósfera social, y debe decidirse por medio de un diálogo con las partes interesadas.

La Información debe Publicarse de Manera Oportuna

Aunque los datos históricos pueden ser de interés para los académicos, la información sobre el financiamiento de partidos y campañas políticas típicamente tiene una fecha ideal para su publicación. Esto es importante con relación a cualquier informe financiero presentado durante el período preelectoral, cuando el EAA debe poner a disposición del público la información recibida lo más pronto posible para ayudar a los votantes a tomar decisiones informadas.

Se debe considerar la necesidad de la rapidez o velocidad, tanto en las decisiones sobre los formatos de la base de datos (los sistemas más complicados pueden tomar más tiempo), así como en cuanto a la capacidad requerida para capturar y publicar los datos recibidos, especialmente si se necesita hacer una captura manual de los datos. Es importante tener en mente que se puede utilizar un enfoque básico de publicación (publicando copias escaneadas de los informes presentados) para darle al público meta acceso a la información relevante mientras se prepara una base de datos más avanzada con posibilidad de búsquedas. La combinación de los distintos enfoques puede maximizar una rápida disponibilidad de datos accesibles.

La Sostenibilidad y la Confiabilidad son Fundamentales

Con la tecnología moderna, es fácil crear bases de datos avanzadas con posibilidades de mapeo, gráficos y tablas. Sin embargo, es importante tomar en cuenta no solamente la demanda de la audiencia meta,

sino también la capacidad del EAA de mantener el sistema establecido. La mejora de la transparencia en el financiamiento de campañas es un emprendimiento a largo plazo, y no tiene mucho sentido generar estructuras avanzadas si no se les puede dar mantenimiento.

Es una pena que el apoyo al financiamiento internacional de los procesos electorales suele decaer en la medida que la administración de las elecciones mejora en un país. No se puede depender de la asistencia sostenida de los donantes; para ilustrar el caso tenemos el ejemplo de Bosnia y Herzegovina. Aunque la Comisión Central de Elecciones hace un excelente trabajo auditando y revisando los informes financieros presentados, su base de datos para los datos de financiamiento político comprobó ser insostenible y tuvo que discontinuarse. La comisión actualmente está trabajando en nuevo sistema.

También es importante asegurarse que la tecnología utilizada sea robusta y que el sistema no se caerá/no dejará de funcionar. Esto requiere de pruebas de estrés de la tecnología y un plan de respaldo, en caso de que falle el sistema.

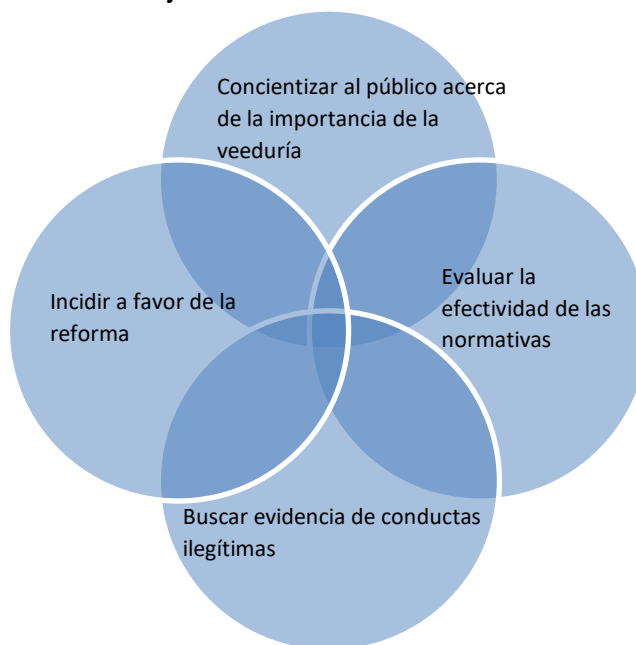
Capítulo 10: El Rol de la Sociedad Civil en la Aplicación de la Ley y las Normativas

Este capítulo analiza las formas en que la sociedad civil puede jugar roles positivos en el proceso de aplicación de las leyes y normativas. Se ha vuelto un supuesto común de las agencias de desarrollo internacional y de las instituciones financieras internacionales, que las organizaciones de sociedad civil son capaces de jugar roles importantes en la verificación de un desempeño malo o corrupto de los entes públicos. Muchas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) reconocidas han monitoreado el gasto en campañas electorales y por tanto han demostrado si los partidos y los candidatos han obedecido las leyes de financiamiento político relevantes y si los entes reguladores las están aplicando adecuadamente. Otros grupos monitorean el abuso de los recursos estatales o analizan informes financieros presentados por los partidos y candidatos. IFES está al tanto de las entidades de monitoreo que se implementaron en 24 países a inicios de 2013.

Las OSCs tienen un rol legítimo e importante que jugar en la promoción de un buen gobierno. En vista que no participan en elecciones por cuenta propia, pueden traer a colación situaciones especiales y poner presión sobre los políticos y las autoridades del gobierno – sin embargo, en algunos casos, la neutralidad política de las OSCs podría ponerse en duda. Hay toda una variedad de OSCs en cuanto a su conocimiento y experiencia técnica y la cantidad de personas que representan. En la mayoría de los casos, pueden jugar un rol significativo y positivo en la mejora de la calidad de la aplicación de las leyes en materia de financiamiento político. En particular, podrían enfocar la atención de los medios y del público en las deficiencias de la aplicación, generando así un incentivo para un mejor desempeño.

Las agencias a cargo de la aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político deben adoptar un enfoque positivo para con estos grupos que observan el uso de los fondos en el proceso político, e involucrar a dichos grupos de manera que puedan ayudar a generar una transparencia general, manteniendo al mismo tiempo la independencia de cada institución.

Los principales roles de las organizaciones de sociedad civil en la veeduría del financiamiento político se detallan en la Figura 33.

Figura 33: Rol de la Sociedad Civil en la Mejora de la Veeduría del Financiamiento Político

La presión por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación es necesaria para generar una atmósfera que promueva una aplicación más contundente y efectiva. Ejemplos recientes de Afganistán, Líbano, Filipinas, Moldavia y Nicaragua demuestran la importancia del rol de la sociedad civil en la lucha en contra de la corrupción política y confirma el involucramiento de los medios de comunicación como condición necesaria para una seria reforma del financiamiento político. Las ONGs y los medios independientes han surgido como vigilantes confiables del financiamiento de partidos y campañas en muchas democracias contemporáneas.

Naturalmente, no todas las ONGs son políticamente neutrales y sin intereses o conexiones a fuerzas políticas como los partidos y los políticos. Por tanto, no puede darse por sentado que la información proveniente de las ONGs siempre es neutral, imparcial y correcta. Al contrario de los EAAs, las ONGs no tienen que demostrar cómo son formalmente independientes de la influencia política. Sin embargo, es igual de importante (inclusive a veces más importante) que las ONGs demuestran su independencia y seriedad a través de sus acciones. La Figura 34 muestra los distintos roles, fortalezas y debilidades del control del Estado (por parte del EAA y las instituciones conexas) y la veeduría social, respectivamente. La tabla fue elaborada por Bruno Speck y fue publicada por primera vez en una publicación U4.¹³⁴

Figura 34: El Rol del Control del Estado y la Veeduría Social

¹³⁴ Speck (2008) página 4.

	Control Estatal	Veeduría Social
Rol	Garantizar el cumplimiento de las leyes	Empoderar a los ciudadanos para apoyar o rechazar los partidos; hacer veeduría del control estatal
Criterios	Leyes y normativas	Estándares de conductas aceptadas por parte de la sociedad;
Poderes	Investigar y sancionar las malas conductas	Revelar y denunciar vínculos financieros políticos inaceptables
Debilidades	Dependen del reporte de malas conductas/mal desempeño	Depende de la divulgación; falta de concientización sobre financiamiento político
Sanciones	Sanciones políticas, civiles, penales	Protesta y retiro de apoyo
Vínculos corruptos entre donaciones y favores	Difícil de comprobar el vínculo causal	Duda razonable es suficiente para retirar el apoyo político
Debate de reforma	Conocimiento y experiencia técnica	Defensa de los intereses públicos

Ejemplo de un Diario de Implementación

30 de junio: Todos los candidatos presentan la declaración de activos como parte del proceso de nominación

6 de julio: Los partidos políticos presentan el primer informe de financiamiento de campaña

15 de julio: Todos los partidos ya deben haber sido autorizados para la primera ronda de tiempo aire en TV

20 de julio: Los partidos reciben financiamiento público preelectoral directo

31 de julio: Los partidos políticos presentan el segundo informe de financiamiento de campaña

15 de agosto: Todos los partidos políticos ya deben haber sido autorizados para la segunda ronda de tiempo aire en TV

12 de sept.: Fecha límite para que los partidos y candidatos presenten el informe financiero postelectoral

Lista de Verificación de Cumplimiento o Diario de Implementación

El uso de una lista de verificación de cumplimiento o un diario de implementación es una herramienta relativamente sencilla y barata que las ONGs pueden utilizar al hacer su trabajo en temas de financiamiento político. Implica llevar registros de cómo y cuándo los partidos y candidatos respetan las normativas del financiamiento político. El diario de implementación debe ser parte de la caja de herramientas de una ONG si desean jugar un rol en la aplicación de las leyes en materia de financiamiento político.

Este tipo de diario es útil en países donde los partidos y candidatos tienen derecho a financiamiento público directo o indirecto – incluyendo tiempo gratis de publicidad en televisión y radio y espacio de publicidad en periódicos – y como requisito, los partidos y candidatos deben presentar cuentas financieras para una fecha concreta.

En el caso de los derechos a la libre publicidad política, un grupo que desee llevar un diario de implementación debe hacer los arreglos necesarios para que los miembros monitoreen todas las transmisiones y periódicos relevantes y registrar la hora y la duración de las transmisiones o anuncios gratuitos. En el caso de

la presentación de cuentas financieras, la ONG debe hacer los arreglos necesarios para que un miembro haga la consulta relevante el día en que son exigibles los informes y asegurarse que los informes en efecto se recibieron en los intervalos establecidos subsiguientemente. Se debe llevar una nota por separado para cada partido y candidato.

Una vez presentados los informes financieros, la ONG debe revisar los informes y verificar si se ha presentado la información requerida (la integridad formal en vez de la precisión sustancial de los informes). Aunque este podría ser un procedimiento arduo, podría comprobar ser muy efectivo en países donde los partidos y candidatos ignoran los requisitos ilegales de reporte y los entes reguladores esperan de ellos una desatención total de la ley. Al establecer y publicar el hecho de que los partidos y candidatos no han cumplido con sus obligaciones de divulgación, la ONG pondrá presión, tanto en el ente regulador como en los actores políticos, para asegurar que los informes correspondientes en efecto sean presentados.

El simple hecho que se presente la información requerida no es garantía de su precisión, pero constituye una primera etapa útil en el cumplimiento. Le permite a la autoridad reguladora pasar a la siguiente etapa, que es verificar si la información presentada es correcta.

Análisis, Interpretación y Simplificación de la Información

En jurisdicciones donde los partidos, candidatos o donantes están obligados a divulgar información financiera, puede ser difícil acceder a estos informes. En muchos países, especialmente donde se presentan los informes en versión impresa, la única manera de acceder a ellos es ir físicamente a la oficina del EAA. En otros países, la información podría estar disponible en formato resumido o tiene que ser sistematizada para poder entenderla. En estos casos, podría ser necesario compilar segmentos y partes de información y compararlos con otras fuentes para que la información sea significativa y útil.

Incluso en los casos en los que hay informes detallados disponibles en formatos claros, suelen ser complicados. Las largas listas de nombres de individuos o donantes corporativos a favor de campañas políticas o cuentas detalladas de los partidos podrían significar muy poco para los miembros del público general. Además de algunos pocos ítems de información que podrían llamarles la atención a sus lectores, los medios de comunicación también tienen la tendencia de evitar la ardua tarea de analizar las cuentas publicadas, excepto cuando algo huele a escándalo.

Malbin y Gais han reportado sobre la situación en EE.UU. derivada de la creciente cantidad y complejidad de la información financiera divulgada bajo los términos de la legislación moderna. Argumentan que la divulgación en materia de financiamiento político, si realmente va a hacer efectiva, debe llegar a los miembros del público antes de que voten en una elección. El acceso a la información sobre los proveedores de fondos de cada partido y candidato podría influir en sus opciones de voto:

Esto [volumen de información financiera reportada] dio origen a dos problemas. Primero, la complejidad de los informes en sí significa que requiere de un mayor compromiso del personal [por parte de las agencias a cargo de la aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político] para poder interpretarlas... También se ha convertido en un problema para los periódicos y otros medios de comunicación. En la mayoría de los estados que visitamos [para los propósitos y efectos de investigar la aplicación de las leyes y normativas en materia de financiamiento político], muy pocos periódicos le asignaban siquiera el tiempo de uno de sus reporteros para analizar los documentos de financiamiento de campaña. Los periódicos que alguna vez lo hicieron [un compromiso de reportar sobre el tema de financiamiento político] ahora lo están recortando. Desde una perspectiva periodística, ante la ausencia de un escándalo, el material parece ser complejo, repetitivo e inferior a una historia noticiosa. Como resultado de esto, los periódicos están permitiendo menos espacio para reportar la información divulgada en un momento cuando el mayor volumen y complejidad de los reportes requeriría de un

esfuerzo mayor, no inferior, si es que el público debe recibir información relevante a tiempo para tomar una decisión electoral.¹³⁵

Las ONGs pueden jugar un rol significativo al asumir el trabajo de analizar los datos en los informes oficiales de financiamiento de partidos y candidatos. Un enfoque es producir bases de datos accesibles dirigidas a la población en general y/o a los periodistas interesados en el financiamiento político que no tienen el tiempo para analizar la información con datos brutos. Dichas bases de datos pueden ser útiles tanto en casos donde el regulador publica su propia base de datos que no es fácil de utilizar, como en casos en los que el regulador no publica la información. En muchos países donde los informes presentados se hacen de conocimiento público, la única manera de acceder a estos es en las oficinas del regulador. A continuación, algunos ejemplos de estos casos:

Secretos Abiertos <http://opensecrets.org>

Con lo extensa que es la base de datos de la FEC de EE.UU., su mandato legal limita la manera cómo la organización puede asignar e interpretar información en este sitio. Las ONGs no enfrentan dichas limitaciones, y hay varios ejemplos de bases de datos por parte de ONGs estadounidenses que interpretan más a fondo los datos disponibles en las bases de datos de la FEC. El ejemplo mejor conocido es OpenSecrets.org, que es manejada por la ONG denominada Center for Responsive Politics. Entre muchas cosas, el sitio les permite a los usuarios buscar registros multianuales de contribuciones, mostrando las contribuciones hechas por las personas a lo largo del tiempo. También muestra los activos de los políticos electos, incluyendo los cambios en su patrimonio a lo largo del tiempo y sus intereses comerciales.

Képmutatás <http://kepmutatas.hu/kampanymonitor>

En una iniciativa conjunta entre Transparencia Internacional de Hungría y Freedom House, *képmutatás* (que significa corrupción) el objetivo es mejorar la transparencia en el financiamiento de campañas en Hungría. Incluyó una base de datos limitada sobre el financiamiento de campañas en las elecciones de 2010. Está disponible solamente en húngaro.

Ásclaras <http://asclaras.org.br>

Este sitio web (que se puede traducir como "claramente" en portugués) por Transparencia Internacional Brasil, analiza de información del *Tribunal Superior Electoral*, e incluye datos financieros que datan al 2002. Este sitio web les permite a los usuarios acceder a información detallada acerca del financiamiento de partidos políticos y candidatos. Está disponible solamente en portugués.

¹³⁵ Malbin and Gais (1998) página 46.

Monitoreo del Financiamiento Político por parte de las ONGs

El concepto "monitoreo del financiamiento político" podría referirse a cualquier intento de revisar y detallar la operación de un sistema de financiamiento político. Es una herramienta de diagnóstico que captura la manera cómo operan los sistemas en la práctica, contrapuesto a cómo están diseñados para funcionar a través de un marco normativo dado. El monitoreo por parte de las ONGs puede ser utilizado como base para evaluar las fuentes de dotación de fondos y los costos de campaña de los partidos y candidatos. Dichas evaluaciones luego pueden ser utilizadas para impugnar las cuentas presentadas por los partidos y candidatos ante el EAA.

Uno de los primeros métodos del monitoreo de financiamiento político fue desarrollado por Poder Ciudadano.¹³⁶ La principal característica del modelo de Transparencia Internacional Argentina fue su enfoque en el gasto total por los partidos y candidatos en las campañas de las elecciones nacionales. En particular, estudiaron la cantidad de minutos de publicidad en televisión y radio, la cantidad de pulgadas de las columnas de publicidad en ciertos periódicos y la cantidad de pancartas utilizando sitios comerciales de pancartas en áreas geográficas que fueron registradas. Se calculó el valor comercial de dicha publicidad, y sobre dicha base, se calculó el costo general de la campaña electoral.

Donde existen límites legales estrictos sobre el gasto para actividades electorales, este ejercicio podría establecer, más allá de la duda razonable, el hecho que algunos partidos y candidatos están gastando más de lo autorizado. Sin embargo, el método de Transparencia Internacional Argentina quedó sujeto a críticas debido a que se concentró exclusivamente en el gasto de las campañas y en la política nacional y metropolitana. Además, se enfocó en el gasto estimado en medios de comunicación; el método asumió (y declaró) que el gasto en medios de comunicación representa la gran mayoría del gasto total político en muchos países.

Gradualmente, se ha modificado y mejorado esta metodología por parte de ONGs en Armenia, Letonia, Rumanía, Rusia, Eslovaquia y Ucrania, entre otros. La Iniciativa Abierta de Justicia Social (OSJI) ha desarrollado una metodología de monitoreo.¹³⁷ Su *Monitoreo de Financiamiento de Campaña Electoral – un Manual para las ONGs*, facilita una metodología que les ayuda a las ONGs a monitorear los distintos tipos de gastos de campaña; aportaciones a los partidos y candidatos; y el mal uso de recursos estatales o públicos para propósitos de campañas electorales. Los autores también sugieren evaluar los registros en materia de aplicación de las leyes y normativas:

Sin embargo, la evaluación del marco legal no estaría completa sin una evaluación de la observación y aplicación de las disposiciones existentes. Aparentemente hay disposiciones legales sanas que podrían ser disfuncionales en la práctica, o ser mal observadas o aplicadas. Es importante identificar la raíz del problema y determinar si las disposiciones existentes son: (a) demasiado vagas como para permitir una efectiva aplicación; (b) demasiado complicadas como para permitir una efectiva aplicación; (c)

¹³⁶ Este es el capítulo argentino de la Organización Anticorrupción basada en Berlín, Transparencia Internacional (TI).

¹³⁷ Ver www.osji.org.

demasiado restrictivas para ser observadas en la práctica; (d) adecuadas pero carentes de un marco efectivo de aplicación; (e) adecuadas pero aplicadas de manera discriminatoria. Donde el marco legal e institucional tiene deficiencias, el monitoreo debe presentar evidencias de dicha situación. Cuando es más o menos sano, el monitoreo debe evaluar la medida en que son efectivas las disposiciones relevantes en la práctica y enfatizar cualesquiera problemas con su implementación. En ambos casos, los hallazgos luego deben ser utilizados para incidir a favor de reformas meta.

La iniciativa de la OSJI fue el primer esfuerzo sistemático por consolidar la experiencia y conocimiento de una amplia variedad de esfuerzos de monitoreo de financiamiento de campaña. Desde entonces, el monitoreo del financiamiento político ha sido cubierto en varios países.

Litigios

Una herramienta potencialmente significativa para las organizaciones voluntarias es el patrocinio de casos judiciales sobre asuntos importantes de la ley electoral y de partidos. El objetivo de este tipo de litigio podría ser cerrar cualquier brecha legal y así posibilitar la implementación de una ley que de lo contrario sería deficiente.

En India, los estrictos límites sobre los gastos de campaña impuestos sobre a los candidatos eran virtualmente inexigibles porque los gastos realizados por los partidos y los simpatizantes de un candidato no cuentan de cara al límite, salvo que hayan sido autorizados por el candidato, inclusive cuando se hace a sabiendas del candidato. En este caso, se requirió de evidencia en el sentido que el candidato había autorizado el gasto – una norma que era casi imposible de cumplir.¹³⁸ La intención de la ley fue calificada en una sentencia de 1996 por parte de la Corte Suprema en un caso fundamental incoado por Causa Común (*Causa Común versus Sindicato de India y Ors, AIR 1996 SC 3081*). La sentencia significó que cuando un candidato sabía que se estaba incurriendo en un gasto para apoyarle, la responsabilidad de demostrar que el gasto no estaba autorizado recaía en el candidato. De lo contrario, estos gastos típicamente contarían de cara al límite legal. La Corte Suprema emitió la siguiente sentencia: "En el caso de un gasto...en conexión con la elección de un candidato a sabiendas del candidato o de su agente electoral, se presumirá que ha sido autorizado por el candidato o su agente electoral. Sin embargo, queda abierta la posibilidad para que el candidato refute el supuesto".¹³⁹

Después de este caso, la Comisión de Elecciones de India "convocó a todos los partidos políticos a nivel nacional y estatal a presentar para su escrutinio los detalles de los gastos incurridos por estos, tanto en la propaganda general del partido, como en las campañas electorales de los candidatos individuales de cada elección general".¹⁴⁰ La base de esta solicitud fue que los gastos del partido en las campañas electorales de candidatos individuales supuestamente (se presumía que) habían sido autorizadas por los candidatos correspondientes, salvo en caso de presentar las cuentas del partido y que demostraran evidencia de lo

¹³⁸ Devi y Mediratta (2000) página 840.

¹³⁹ Ibid., página 840.

¹⁴⁰ Ibid., página 842.

contrario. La sentencia ha sido vista como un ejemplo del importante rol de los cabildeos de intereses públicos en el campo de las leyes en materia de financiamiento político.

Otro ejemplo de litigios en materia de financiamiento político es el caso incoado en 2003 por el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA) en contra de cinco importantes partidos sudafricanos (el ANC, DA, NNP, IFP y ACDP).¹⁴¹ El objetivo del caso, incoado ante la Alta Corte de Sudáfrica en Ciudad del Cabo, era establecer que los partidos políticos están obligados a divulgar la identidad de aquellos que hacen donaciones de por lo menos SAR 50,000 bajo los términos de una ley sobre libertad de información (Ley de Promoción de Acceso a la Información POATIA). IDASA había venido insistiendo en la necesidad de reformar la ley de modo que se pudiera obligar a la divulgación en el caso de donaciones sustanciales desde 1997, año en que se aprobó la Ley de Financiamiento Público de Partidos Políticos representados. En su documentación para el caso judicial, IDASA aseveró que debido a la recepción de fondos públicos y el rol público que juegan los partidos políticos en una democracia representativa, estos son "entes públicos" para los propósitos y efectos del derecho de acceso a la información consagrada en la Constitución de Sudáfrica. El litigio de IDASA en contra de los principales partidos políticos del país para que revelaran sus fuentes de financiamiento era parte de su campaña para generar transparencia y rendición de cuentas en el sistema de donaciones privadas.

Aunque la corte rechazó el caso en 2005, el juez indicó que "[esta decisión] no significa que los partidos políticos no deberían, por cuestión de principios, sentirse obligados a divulgar detalles relacionados con las donaciones privadas efectuadas a sus arcas...[IDASA] ha presentado un caso convincente – con referencia tanto a los principios como al derecho comparado – en el sentido de que las donaciones privadas a favor de partidos políticos deben ser normadas a través de una legislación específica en el interés de una mayor apertura y transparencia".¹⁴² IDASA decidió no continuar el caso, indicando que "tenemos toda la confianza de que [la ANC en funciones] actuará ahora para hacer valer sus palabras con sus actos – y que pronto vendrá la reforma legal".¹⁴³ Desde 2013, no se ha emitido ninguna reforma importante en esta área.

Es parte de la naturaleza del proceso judicial de muchos países que el EAA puede convertirse en una de las partes en un litigio de este tipo, incluso cuando no hay reclamaciones o acusaciones de haber hecho algo indebido. Cuando la institución debe defender sus intereses e integridad en casos judiciales, es importante no reaccionar negativamente por defecto, si no ver la intención y el potencial valor de cada caso y responder en consecuencia. Inclusive los casos judiciales en los que el regulador es incorporado como acusado/demandado, podría haber efectos positivos a largo plazo sobre su trabajo para mejorar la transparencia en el financiamiento de la política.

¹⁴¹ Congreso Nacional de África, Alianza Democrática, Nuevo Partido Nacional, Partido de Libertad Inkata y Partido Africano Demócrata Cristiano. La NNP se disolvió en 2005.

¹⁴² IDASA (2007) página 3.

¹⁴³ Ibid., página 3.

El Rol de los Expertos Académicos y las Iniciativas de Educación Formal

Los académicos que se concentran en el financiamiento de partidos y elecciones, así como las redes de ese tipo de académicos también son capaces de hacer contribuciones valiosas. Los expertos son valiosos si viven y trabajan en el país donde se están considerando las reformas, pero los consultores extranjeros también podrían tener un rol que jugar. Los expertos externos podrían ser influyentes porque pueden ser percibidos como de mayor prestigio que los expertos locales. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, no hay sustituto para el conocimiento local. Los consultores visitantes no podrán quedarse el tiempo suficiente como para lograr un impacto duradero. También es cierto que rara vez tendrán la determinación o la legitimidad de los especialistas con un interés permanente en el país, y por supuesto, tampoco el entendimiento contextual de un especialista local.

Los politólogos y los expertos legales han venido ocupando de forma habitual roles clave en la asistencia y asesoría de los partidos y de las autoridades gubernamentales. Las publicaciones académicas también han llevado a un incremento en la cobertura del financiamiento político por parte de los medios. La capacitación de un pequeño número de académicos especializados en financiamiento político dentro de cada país, especialmente en democracias de recién surgimiento, es de alta prioridad. Un modelo útil de una organización dedicada al estudio técnico de asuntos relacionados con el dinero en la política, que incluye expertos de distintos partidos políticos, así como abogados especialistas y administradores de electorales, proviene del Instituto de Financiamiento de Campañas (<http://www.cfinst.org>) en EE.UU. Sus publicaciones y actividades no son material de noticias para los medios de comunicación masiva, pero tienen más autoridad que la mayoría de los cabildeos de intereses públicos.

En 2010, la Asociación de Escuelas de Administración Pública de Filipinas (ASPAP) elaboró un currículo académico denominado "Entendiendo el Financiamiento de Campañas, un Modelo de Aprendizaje".¹⁴⁴ El currículo

está a disposición de las escuelas y universidades miembros de la ASPAP, así como de otras instituciones educativas. Probablemente se convertirá en una excelente herramienta para incrementar el entendimiento de los temas relevantes entre una amplia gama de estudiantes. No menos importante es

Caso de Estudio – Reportajes de los medios que derivan en reformas al financiamiento político Kazajstán

Aunque en mayo de 2002 se aprobó una ley sobre contrataciones públicas en Kazajstán, los funcionarios aún enfrentaban graves dificultades para implementar la normativa. En 2004-05, varios escándalos revelados por los medios locales e internacionales, incluyendo el famoso caso Baikanur, obligó al gobierno a abordar casos de malversación de fondos y otros casos de fraude. Este gran escándalo tenía que ver con un acuerdo entre Rusia y Kazajstán por el uso de las instalaciones de Baikanur. Después de formalizar el contrato para que los rusos alquilaran el complejo, se descubrió que algunas empresas que debían proporcionar el espacio y el equipo habían inflado el precio de \$19 millones a \$46 millones y se habían embolsado la diferencia. Mientras la Cámara de Auditorías de Rusia inició una investigación conjunta con autoridades de Kazajstán, el periódico de Kazajstán denominado *Respublika* descubrió que la persona que sabía de los fondos faltantes, y quien supuestamente había participado en el trato, era Imangali Tasmagambetov, jefe de la administración presidencial. Había sido primer ministro cuando se había formalizado el contrato. Este asunto fraudulento, que involucró a altos funcionarios, incrementó la presión para que el gobierno luchara en contra de la corrupción y eventualmente llevó a que el presidente firmara un nuevo decreto anticorrupción en abril de 2005.

¹⁴⁴ Asociación de Escuelas de Administración Pública de Filipinas (2011).

asegurarse que las personas que trabajarán en la administración pública estén conscientes de los peligros del abuso de los recursos estatales y otros vicios que podrían afectar directamente a sus vidas profesionales.

El Rol de los Medios de Comunicación

Las reformas del financiamiento político, especialmente las medidas dirigidas a mejorar la transparencia suelen estar motivadas por escándalos.¹⁴⁵ Como lo ha enfatizado Craig Donsanto, "la manera como responde un país a un escándalo de financiamiento político es un factor determinante y crucial de la fortaleza de sus instituciones democráticas".¹⁴⁶

Durante las últimas décadas, los medios de comunicación en un número cada vez mayor de países han publicado más materiales divulgando irregularidades en el financiamiento de la política y han expuesto casos de corrupción política. El involucramiento de los medios de comunicación es una condición necesaria para la lucha continua en contra de la corrupción política. Ejemplos tanto de democracias establecidas como de países transicionales demuestran que el público recibe la información acerca del financiamiento político relacionado con la corrupción casi siempre de los medios de comunicación, no de las instituciones directamente responsables de monitorear el financiamiento político.

En este contexto, el rol de los medios como comentaristas políticos adquiere prominencia. Entre las varias actividades dedicadas a fomentar una mayor transparencia y rendición de cuentas del financiamiento político, el periodismo investigativo es una de las herramientas anticorrupción más efectivas.

Los medios de comunicación se han vuelto cada vez más activos en abordar asuntos de financiamiento y corrupción políticos. Hacen una importante contribución a las reformas anticorrupción al describir con detalle casos particulares de conflictos de interés o corrupción relacionada con el financiamiento político. Una presión bien balanceada de los medios de comunicación parece ser necesaria para generar una atmósfera que promueva iniciativas anticorrupción y esfuerzos serios por una verdadera aplicación de las leyes y normativas.

Sin embargo, la característica general de los países transicionales es un limitado conocimiento del financiamiento político y de los temas de conflictos de interés y acceso a la información. Algunos periodistas y activistas poseen información que no pueden verificar y publicar, o tienen un entendimiento un tanto ambiguo de los problemas. Además, en la mayoría de los casos, el control público sobre el financiamiento político es realizado solamente por un pequeño grupo de periodistas. En general, una falta de la necesaria experiencia, conocimiento y metodología en periodismo de investigación puede convertirse en un obstáculo importante para los medios de comunicación al momento de manejar casos de corrupción relacionados con el financiamiento político en las etapas tempranas de la transición democrática. En algunos casos, las limitaciones sobre la libertad de los medios de comunicación no permiten la posibilidad de contar con reportes sobre el abuso de los recursos estatales en las elecciones.

¹⁴⁵ Zlotnikov (2006) página 185.

¹⁴⁶ Donsanto (2006) página 11.

La disponibilidad de nuevos tipos de medios de comunicación ha reducido este problema en muchos países.

Los entes a cargo de hacer valer las normas y leyes en materia de financiamiento político deben esforzarse para ver a los medios de comunicación como aliados para mejorar la transparencia en el financiamiento político. En algunos casos, el personal del EAA podría llegar a la conclusión que algunos periodistas son ignorantes, que no están bien preparados y demasiado dispuestos a malinterpretar la información que se les comparte. El EAA podría ser criticado por no ser suficientemente activo en la veeduría del financiamiento político, o por sesgos en su aplicación. La mejor cura es asegurarse de proporcionarle la mayor cantidad de información posible (y que sea idónea) a los medios de comunicación de forma rápida y clara. El EAA debe contratar a un vocero con un entendimiento profundo de cómo funciona el periodismo, posiblemente un vocero con experiencia en medios. La persona debe tener una buena relación con los medios de comunicación y estar vigilante de los comunicados de prensa y otros materiales publicados por el EAA.

Las instituciones más grandes probablemente contarán con un departamento de medios o de alcance que se encarga de lidiar con estos temas. Es importante que cualquier miembro del personal del EAA que tenga que lidiar con medios reciba una sólida inducción acerca de las normativas existentes en materia de financiamiento político, así como de los procedimientos para la investigación, auditoría, etc. Las personas que hablan en nombre del EAA deben estar informados acerca de los principales casos – no hay muchos EAAs que no estén dispuestos a discutir públicamente los casos en curso, o de publicar sus hallazgos abiertamente una vez cerrado un caso. Si el EAA cuenta con su propio sitio web, debe facilitar un espacio por separado para incluir información acerca del financiamiento político, incluyendo la legislación, los procedimientos, los comunicados de prensa y las sanciones. Este también es el lugar donde se debe publicar la información de los informes financieros recibidos (ver Capítulo 9: Uso de las Bases de Datos para Mejorar la Transparencia).

Sección Tres

Detección y Aplicación de Reglas en Contra del Abuso de los Recursos Estatales

Capítulo 11: Acerca del Abuso de los Recursos Estatales

Introducción

Esta parte del manual tiene que ver con tres temas separados pero muy relacionados: cómo entender los recursos estatales/administrativos y las formas como pueden ser objeto de abusos; cómo normativizar el

uso/abuso de los recursos estatales en asuntos políticos y electorales; y cómo implementar o hacer valer dichas normativas.¹⁴⁷

Con relación a las elecciones, la institución delegada para hacer la veeduría y contrarrestar el abuso de los recursos del Estado (ARE), en muchos casos es el EAE. Hay otras agencias con un mandato general de controlar las finanzas de los partidos políticos, agencias anti-corrupción y/o el sistema legal convencional, que también tendrán un rol importante que jugar en algunos países. Este tema suele ir más allá de temas tradicionales de administración electoral, y tienen una estrecha relación con la normativización y veeduría de las instituciones estatales, y los presupuestos y acciones de las instituciones de seguridad.

Definición de Recursos Estatales

El concepto "Recursos estatales" (al cual a veces se le denomina recursos "públicos" o "administrativos") se define en este libro como recursos que le pertenecen al gobierno de una entidad política – que abarcan tanto entidades políticas como administrativas a nivel nacional, regional y local – o que pertenecen a una entidad total o parcialmente propiedad del Estado/de una institución del Estado.

Los recursos estatales a veces son vistos exclusivamente como financieros, enfocándose en flujos de financiamiento y el presupuesto y los activos del gobierno. Esto es lógico, pero es importante reconocer que hay muchos recursos que se pueden utilizar para apoyar, o abusarse para socavar, la gobernanza democrática, y que no son de un carácter financiero. Para entender cómo los titulares pueden abusar de su puesto/cargo para distorsionar o desvirtuar el proceso electoral y político, se necesita entonces de una definición más amplia de recursos estatales.

Al discutir el tema del abuso de los recursos estatales, existe un riesgo de que todas las actividades del Estado sean vistas como abusos. Es importante indicar que estos recursos no tienen ningún valor positivo ni negativo, aunque a través de su aplicación, pueden adquirir cualquiera de estos (o ambos). Todo Estado debe tener acceso a recursos para desarrollar el país e implementar reformas. Un Estado sin recursos carecerá tanto de capacidad para cumplir con sus tareas necesarias como de la confianza del público.¹⁴⁸

Sin embargo, los recursos del Estado también pueden ser objeto de abuso por aquellos que tienen acceso a estos para asegurar que su continuo acceso a los recursos no se vea amenazado. Esto abre la posibilidad para el abuso de los recursos del Estado – un tema cada vez más reconocido como una seria amenaza para la democracia.

¹⁴⁷ Se habían publicado versiones anteriores de la sección tres de este manual como Ohman (2011b).

¹⁴⁸ Una ilustración de esto es el ciclo vicioso de la evitación tributaria que se ve en muchos países. Si el Estado no puede comprobar que los fondos de los impuestos se están utilizando en debida forma, las personas evitarán pagar impuestos, lo cual reducirá aún más la capacidad del Estado, lo cual reducirá aún más la confianza del público, y así sucesivamente.

Una forma de categorizar los recursos del Estado es:¹⁴⁹

Recursos Institucionales	Recursos materiales no monetarios y personal disponible para el Estado, incluyendo medios de comunicación del Estado y otras herramientas de comunicación
Recursos Financieros	Activos monetarios, típicamente a través del presupuesto de distintos niveles del gobierno, así como instituciones de propiedad y/o administración por parte del Estado
Recursos Normativos	El mandato de aprobar leyes y normativas que controlan las conductas permitidas y prohibidas en la política; esta prerrogativa de regulación abarca cualquier cosa desde el Código Penal hasta el orden en que deben aparecer los candidatos en las papeletas
Recursos de Aplicación	El uso del escrutinio y de las instituciones de las fuerzas del orden para implementar leyes y reglas establecidas utilizando recursos normativos; esto está relacionado con que el Estado tiene un monopolio sobre el uso legítimo de la violencia ¹⁵⁰

Definición de Abuso de Recursos del Estado

El Abuso de Recursos del Estado (ARE) para una ganancia política se define como cualquier uso de recursos estatales para apoyar o socavar a un actor político, incluyendo a un partido político, a una coalición o a un candidato para un cargo público.¹⁵¹ La definición de ARE excluye situaciones en las que todos los actores relevantes reciben apoyo de manera equitativa, por ejemplo, a través del aprovisionamiento organizado de financiamiento público a los partidos o candidatos.

Para los propósitos de esta discusión, definimos el 'ARE' como actividades que tienen como objetivo ganancias políticas de una u otra forma. Por tanto, esto es distinto de las formas regulares de corrupción, y con ese concepto queremos decir auto-enriquecimiento. Para dar un ejemplo práctico – si un ministro de gobierno roba fondos de su presupuesto para su partido político, eso es ASR. Mientras que, si el mismo ministro se lleva el dinero a su bolsillo, ese es un tipo de corrupción llamado auto-enriquecimiento.¹⁵²

¹⁴⁹La Iniciativa Abierta de Justicia Social (2005), utiliza las categorías de "recursos institucionales" (incluyendo lo que denominamos "recursos financieros"), "recursos regulatorios" y "recursos legislativos" (ambos de los cuales incluimos bajo "recursos regulatorios"), "recursos coercitivos" y "medios estatales" (nos referimos a los anteriores como "recursos de aplicación de la ley" e incluye este último bajo "recursos institucionales").

¹⁵⁰ Weber (1919).

¹⁵¹ La mayoría de los países tienen por lo menos algunas prohibiciones legislativas en contra del abuso de los recursos del Estado, como se discute en el siguiente capítulo. Sin embargo, una actividad puede ser considerada ARE incluso si no está prohibida en las leyes de un país concreto. Para usar un ejemplo evidente; que los medios de comunicación estatales convoquen a las personas a votar por el partido del gobierno es un ejemplo de ARE, incluso si los libros estatutarios no incluyen una prohibición para dichas actividades. Naturalmente, las instituciones como los EAAs tendrán una limitada influencia sobre las formas de abuso que no están formalmente prohibidas.

¹⁵² Esta distinción puede ayudarnos a separar las distintas actividades, aunque desde un punto de vista filosófico, el ARE es una forma de corrupción, y la corrupción incluyendo la corrupción pública implica ARE.

Aunque ambas actividades son perjudiciales para el bien común, esta última es posiblemente más dañina políticamente, ya que amenaza con socavar la política democrática.

Una dificultad es que la mayoría de los gobiernos de una u otra manera utilizarán sus puestos para mejorar su oportunidad de la reelección.¹⁵³ Esto es de esperarse, y hasta cierto grado, quizá tengamos que aceptarlo. La pregunta es en qué punto la politiquería "inofensiva" se convierte en un abuso destructivo del poder. Aunque no es posible definir este punto de manera exacta, Levitsky y Way han manifestado los siguientes criterios:

- (1) las instituciones estatales son objeto de un generalizado abuso para propósitos partidarios;
- (2) el partido en el poder es favorecido sistemáticamente a costas de la oposición;
- (3) la capacidad de la oposición de organizarse y competir en las elecciones se ve seriamente socavada.¹⁵⁴

En la mayoría de los casos, los partidos y los políticos más inclinados a involucrarse en ASR son aquellos que están en el gobierno. Sin embargo, éste no siempre es el caso en todas las situaciones. Un partido político que está en la oposición a nivel nacional, podría tener un significativo poder en ciertas partes del país y abusar de los recursos del Estado dentro de sus áreas fuertes. Los políticos en el poder podrían tratar de abusar de su puesto para evitar a los retadores si se encuentran en el campo de la oposición. Finalmente, los partidos y los políticos con buenos contactos en círculos administrativos podrían abusar de su influencia incluso si ni siquiera están ocupando un puesto o cargo público.

En su forma más cruda (y muy común) el ASR significa que se desvían fondos públicos de su uso intencionado para apoyar a los partidos y a los candidatos. Algunas formas menos obvias de abusar los recursos del Estado se dan cuando los medios estatales hacen campaña a favor del partido en el poder, o por lo menos ignoran a la oposición, o cuando a los empleados públicos se le solicita involucrarse en actividades de campaña o en la recolección de nombres a favor del partido en el poder.

Aunque el ARE suele tener como objetivo proveerle apoyo al lado del gobierno, también podría tener como meta la oposición, o en algunas situaciones, contendientes externos. A las áreas donde los votantes apoyan a otras fuerzas políticas se les podría negar participación en proyectos de desarrollo, y se podrían utilizar las fuerzas del orden para intimidar a los que no apoyan al gobierno. En estos casos, el enfoque no es seducir a los votantes movilizandolos beneficios materiales, sino amenazarlos al movilizar el engranaje de seguridad.

También se debe considerar la potencial situación de países individuales. En el caso que un partido haya estado en el poder durante un largo tiempo – quizás durante parte de este periodo gobernando a través de un sistema no partidario – se podría desdibujar o nublar la distinción entre el partido de gobierno y el

¹⁵³ La OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia (2010) página 42 se han referido a esto como "una ventaja natural e inevitable del poder".

¹⁵⁴ Levitsky & Way (2007) página 9.

partido que no es de gobierno. Es posible que muchas personas ni siquiera entiendan la distinción entre ambos. En otros casos en los que hay un cambio ocasional de poder, grandes partes de la administración pública son vistas como botines después de ganar las elecciones. Un ejemplo de esto es el sistema de EE.UU. durante la segunda mitad del siglo XIX.

Impacto del Abuso de los Recursos del Estado en el Proceso Democrático

Impacto en la Democracia

El principal problema con el ASR es que reduce la incertidumbre de los resultados al hacer que el campo de juego sea fundamentalmente desigual. Si los candidatos que han resultado electos abusan de los recursos del Estado para seguir ganando elecciones en el futuro, el proceso democrático se pone en peligro y no se escucha la voz del pueblo. Cuando la oposición no logra competir con las ventajas de los que están en el poder, la competencia electoral se vuelve muy inequitativa. Al discutir las elecciones de 1994 en México, Castañeda las comparó con un "juego de fútbol en el que los postes de las metas eran de distintas alturas y grosores, y donde un equipo tenía 11 jugadores más el árbitro y el otro equipo apenas seis o siete jugadores".¹⁵⁵

Es importante no exagerar el efecto del ASR en el potencial de alternabilidad en el poder. Aunque los partidos y políticos de turno tienen acceso a sustanciales niveles de recursos, también se arriesgan a enfrentar ser culpados por cualquier cosa que salga mal en el país, incluso cuando la causa sea, por ejemplo, una situación financiera global. Adicionalmente, el ASR podría tener un efecto contraproducente para los perpetradores, ya sea porque el partido en el poder se vuelve corrupto o porque se encuentra incapaz de mantenerse al día con las demandas de generosidad. Ha habido una serie de casos en los que los partidos de gobierno eran aparentemente invencibles, pero han sufrido una rotunda derrota electoral. México y Ghana en el año 2000; varias elecciones en Tailandia; Moldavia en 2009; y Zambia en 2011 son sólo algunos ejemplos de dicho giro de los acontecimientos.

Una pregunta importante es por qué algunos políticos se involucran en ese tipo de conductas, mientras otro no lo hacen. Esta es una pregunta complicada. Parte de la respuesta es que entre menos sean influenciados los políticos por un enfoque de 'el ganador se lo lleva todo', y entre más crean los políticos de turno que pueden recobrar el poder democráticamente, estos políticos tendrán más probabilidades de desarrollar un sistema enfocado en el debido proceso. Esto también significa que el penetrante ARE impida que los políticos desarrollen un pensamiento a largo plazo. Si la oposición gana las elecciones, encuentran justificación para romper cualquier indebido vínculo entre el régimen actual y el engranaje administrativo. Sin embargo, el riesgo es que el nuevo gobierno podría involucrarse en un ARE a gran escala por temor a que los vínculos remanentes entre el engranaje del Estado y el partido previamente en el gobierno ponga en peligro las reformas y el desarrollo democrático. Para un observador externo, es difícil hacer la distinción entre los intentos justificados de proteger al Estado de una indebida influencia y los abusos orientados a consolidar el nuevo régimen.

¹⁵⁵ Citado en Levitsky & Way (2006) página 7. Es importante indicar que el partido de gobierno perdió las siguientes elecciones en el año 2000.

Impacto Financiero

Además del impacto en la democracia, el ARE siempre es un despilfarro de los limitados recursos que suelen estar disponibles al Estado en muchos países. La planificación y estrategias a largo plazo se vuelven imposibles si los fondos tienen que ser desviados para actividades de campaña. De igual forma, se podría retrasar el inicio o consecución de proyectos de desarrollo para coincidir con los periodos de campaña.

Impacto sobre el Estado de Derecho

El ASR también puede socavar gravemente el estado de derecho. Si las cortes/tribunales y las fuerzas del orden actúan a favor de los intereses del partido de gobierno y no a favor del país; si los funcionarios públicos son adoctrinados para tratar a los ciudadanos según su partido político; y si se aprueban leyes para beneficiar a algunos actores políticos y afectar a otros, el estado de derecho sufrirá gravemente. Speck y Fontana combinan el impacto financiero y del estado de derecho bajo el concepto de ‘costo de la administración pública’, el cual ellos indican que, "proviene de la reducida integridad y eficiencia del servicio público, ya que la desviación de recursos incurre en costos financieros para las instituciones involucradas".¹⁵⁶

Aunque los efectos democráticos, y hasta cierto punto también los financieros, que tiene el ARE se pueden reducir dramáticamente en el corto plazo a través de la alternabilidad del poder, los efectos dañinos sobre el estado de derecho podrían durar mucho más tiempo.

Otros Impactos

Además del impacto democrático y financiero del ARE, puede haber otros efectos negativos. Al excluir a la oposición del desarrollo, dichas prácticas pueden derivar en una mayor insatisfacción entre los grupos afectados, y esta frustración puede llevar a la violencia.¹⁵⁷ Dicha conexión se encontró en una encuesta sobre violencia electoral en Maldivas en 2011.¹⁵⁸

Capítulo 12: Normativización del Abuso de los Recursos Estatales

En muchos países, el ARE no está normativizado con el mismo nivel de idoneidad que otros aspectos del financiamiento político. Por tanto, empezaremos a ver la manera cómo se han estructurado dichas normativas en distintos países. Esto no es para sugerir que la creación de normativas formales solventará los problemas automáticamente – muchas, si no es que la mayoría - de las normativas en este capítulo suelen ser objeto de más violaciones que de observancia. Sin embargo, la creación de reglas formales es una manera de dejar en claro lo que es considerado conducta aceptable y lo que no lo es. Sin reglas de este tipo, técnicamente no habría (formalmente) violaciones para detectar o hacer valer por parte del EAA, y las posibilidades de Documentación Internacional Acerca del Abuso de los Recursos Estatales.

¹⁵⁶ Speck & Fontana (2011) página 3.

¹⁵⁷ DFID (2010) página 11 menciona el ARE como generador de riesgo de violencia electoral.

¹⁵⁸ Red Maldiva de Democracia (2011).

Aunque los recursos del Estado supuestamente han sido objeto de abusos desde que han existido políticos en el poder (algunos políticos en la Roma Antigua habrían tenido más acceso al pan diario y a los espectáculos en los circos que otros), por el momento existen poca información en la normativa y en el derecho internacional que aborden directamente el tema de ASR.

Figura 35: Documentos Internacionales sobre el Abuso de los Recursos Estatales

Documento	Texto
CIS, Convención sobre las Normas de Elecciones Democráticas, Derechos y Libertades Electorales en la Mancomunidad de Estados Independientes	Artículo 3(6) "Los candidatos no tienen derecho a aprovecharse de su puesto/cargo oficial ni obtener ventajas con el objetivo de ser electos. En la ley se establece la lista de violaciones en contra del principio del derecho al sufragio equitativo, y las medidas de responsabilidad para dichas violaciones".
Foro Parlamentario SADC, Normas y Estándares	Párrafo 3.i "La ley electoral debería de prohibirle al gobierno ayudarle o apoyar a un partido para lograr una ventaja injusta".
"Documento de Copenhagen"; Documento de la reunión de Copenhagen en la Conferencia de sobre la Dimensión Humana del OSCE	Los Estados Participantes 3. "... reconocen la importancia del pluralismo con relación a las organizaciones políticas". 5.4 "una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no se fusionarán con el Estado. 7.6. Los estados le proporcionarán "... a los partidos y organizaciones políticas con las garantías legales necesarias para permitirles competir entre sí sobre la base de un trato equitativo ante la ley y las autoridades".
Comisión de Venecia, Buenas Prácticas en el Campo de los Partidos Políticos	Párrafo 1.2.3.iii "Se le debe garantizar una oportunidad equitativa a los partidos y candidatos por igual. Esto implica una actitud neutral por parte de las autoridades del Estado, en particular con relación al... financiamiento público de los partidos y las campañas". Párrafo 41 "Además de las distintas formas de financiamiento contempladas en la ley, los partidos deben abstenerse de recibir asistencia, financiera o en-especie, por parte de las autoridades públicas, particularmente de aquellas dirigidas por sus miembros". Párrafo 42 "Ningún partido debe recibir ayuda financiera obtenida de manera clandestina o fraudulenta".
Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación (2003)4 sobre Corrupción	§1 "Se deben aplicar criterios, objetivos justos y razonables con relación a la distribución del apoyo estatal". §5 (c) "Los Estados deben prohibir que entidades legales bajo el control del Estado o de otras autoridades públicas efectúen donaciones a favor de partidos políticos".

Centro Carter, Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas – Financiamiento de la Democracia: Partidos Políticos, Campañas y Elecciones	Página 2 "Deben abordarse las ventajas injustas de aquellos en el poder y el uso de recursos estatales que no son puestos a disposición de todos los candidatos en la campaña electoral debe ser algo prohibido".
OSCE/ODIHR, Marco Legal, OSCE/ODIHR, Manual de Observación (Quinta Edición)	Página 21-22 "... el marco legal debe asegurar que los recursos estatales no sean mal utilizados para propósitos de campaña y que sean utilizados con un estricto apego a las disposiciones legales aplicables". Páginas 18, 47 "Las normativas sobre el financiamiento de campañas no debería de favorecer ni discriminar en contra de ningún partido o candidato.... –Los espacios de oficinas de gobierno, así como sus vehículos y equipos de telecomunicaciones no deberían utilizarse para propósitos partidarios, excepto cuando se les proporcione un acceso a todos los candidatos/partidos por igual".
Instituto Electoral de Sudáfrica y Foros de Comisiones Electorales de SADC, PEMMO	Párrafo 4.7 "En general, se debe evitar el uso de recursos públicos para campañas políticas y actividades de los partidos políticos, pero de ser autorizado, el acceso debe ser equitativo y pagado bajo condiciones de acceso y pago claramente establecidas en la ley".
Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción (UNCAC)	Artículo 19 "Cada Estado Parte deberá adoptar la legislación y demás medidas que sean necesarias para establecer como violaciones penales, al ser cometidas intencionalmente: la malversación de fondos, la apropiación indebida u otras formas de desviación de fondos por parte de un funcionario público para su propio beneficio o para el beneficio de otra persona o entidad, de cualesquiera propiedades, fondos públicos o privados o garantías/seguros o cualquier otra cosa de valor confiadas al funcionario público en virtud de su cargo/puesto".

Formas de Regular el Abuso de los Recursos Estatales

Existen varias formas por medio de las cuales la legislación puede abordar el abuso de recursos administrativos. Estos pueden clasificarse bajo cinco encabezados, o tipos de normativas:

1. Obligar a todas las entidades públicas (o entidades con una conexión pública) a actuar imparcialmente; un tipo de normativa general. Ver los siguientes puntos 1 y 2.
2. Prohibir que las entidades públicas (o demás entidades con una conexión pública) se involucren en actividades que favorezcan o desfavorezcan directamente a un actor político; prohibiciones específicas sobre ciertos tipos de conductas. Ver puntos 3-10 a continuación.

3. Prohibirles a los actores políticos recibir favores de entidades públicas (o de entidades con una conexión pública). Ver el siguiente punto 11.
4. Prohibirle a las entidades públicas y a las entidades con una conexión pública ciertos tipos de conductas, sin importar el hecho que haya o no una intención o efecto de favorecer o desfavorecer a un actor político; en todo momento o durante periodos particulares, incluyendo las campañas electorales. Ver el siguiente punto 12.
5. Normativas indirectas desde la perspectiva del ARE, las cuales típicamente tienen un alcance más amplio. Esto incluiría normativas que buscan aislar a la administración estatal de la influencia política, así como normativas sobre la divulgación en materia de financiamiento político y las disposiciones sobre el financiamiento público. Ver los siguientes puntos 13-16.

La siguiente lista de puntos muestra ejemplos prácticos de métodos para normativizar el ARE; es importante indicar que la lista no es exhaustiva. Se presentan estos ejemplos para mostrar la manera cómo se han utilizado dichas normativas en distintos países; no significa que estas reglas se hayan aplicado en la práctica.

1. *Persuadir/convencer a las agencias estatales y a los empleados/funcionarios públicos a actuar imparcialmente en todos los asuntos*

La forma más generalizada de normativa es exigir la imparcialidad en la conducta por parte de los actores estatales. Este tipo de normativa tiene pocas probabilidades de ser suficiente por cuenta propia, y aunque carece de información detallada sobre el tipo de actividades que están prohibidas, puede funcionar como una potente declaración de principios a la cual deben apegarse todos los que trabajan con el Estado.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha indicado dentro de su resolución sobre un Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos que "La actividad política y las demás actividades de los funcionarios públicos fuera del alcance de su cargo, de conformidad con las leyes y políticas administrativas, debe evitar en todo momento afectar la confianza del público en un desempeño imparcial de sus funciones y tareas".¹⁵⁹ En el contexto europeo, la Comisión de Venecia ha indicado que "Se le debe garantizar una oportunidad a todos los partidos y candidatos por igual. Esto implica una actitud neutral por parte de las autoridades estatales".¹⁶⁰

2. *Requisitos específicos para las agencias estatales y los empleados/funcionarios públicos para actuar de manera imparcial con relación a los partidos políticos y a las campañas electorales*

Esta es una versión un tanto más específica del primer ejemplo, enfocándose específicamente en los partidos y candidatos. Ambos métodos aplican a todas las formas de recursos estatales discutidos, incluyendo los recursos regulatorios y de aplicación de la ley. De nuevo, las normativas de este tipo pueden establecer un principio importante, pero tienen pocas probabilidades de ser suficientes por cuenta propia.

¹⁵⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas (1997) Artículo 6.

¹⁶⁰ Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas, sec. I.2.3.iii

La Ley Electoral y de Partidos Políticos en Guatemala les prohíbe a los funcionarios públicos utilizar su cargo/puesto para apoyar o socavar a un candidato.¹⁶¹

3. Prohibición del uso de recursos administrativos en las campañas electorales, excepto cuando se facilita como parte de un financiamiento público legalmente normativizado a favor de los partidos y/o las campañas

Otro método es prohibir el uso de ciertos tipos de recursos en conexión con las campañas electorales. Esto puede relacionarse con fondos específicos (la Ley Polaca de Elecciones Presidenciales declara que los gastos de campaña no pueden ser suplidos por los presupuestos del gobierno local o estatal, de conformidad con el Artículo 86) pero también puede tener relación con recursos institucionales, incluyendo el uso de los funcionarios públicos durante las campañas; ver punto 7.

Un ejemplo es la Ley de Elecciones Parlamentarias del Líbano, la cual establece que "Las empresas de servicios públicos, las instituciones gubernamentales, las instituciones públicas, las universidades privadas o públicas, las facultades, los institutos y las escuelas, y los lugares/centros de adoración no podrán ser utilizados para eventos electorales o concentraciones, ni para colgar fotografías o para propósitos de promoción electoral" (Artículo 25).

4. Prohibirles a las agencias públicas la posibilidad de dotar de fondos a los partidos o candidatos, excepto cuando sean proporcionados como parte de un financiamiento público legalmente normativizado para los partidos y/o campañas electorales

Esto es similar a la forma de la normativa anterior, pero en vez de enfocarse en los recursos siendo utilizados, hace un énfasis en los actores que no se pueden beneficiar de los fondos. Típicamente, esta clase de normativa se concentra sobre todo en los recursos financieros. Por ejemplo, en Afganistán, las agencias de gobierno tienen prohibido dotar de apoyo financiero a los candidatos electorales, salvo que "les proporcionen facilidades a todos los candidatos por igual".¹⁶²

5. Prohibición para las agencias relacionadas con el Estado, incluyendo corporaciones u organizaciones estatales, proveerle fondos a los partidos o candidatos

Alejándose un poco de las instituciones estatales directas, hay necesidad de normativizar la conducta también de las instituciones que tienen una estrecha conexión con el Estado. El Consejo de la Asamblea Parlamentaria de Europa ha recomendado que los países europeos mantengan "una prohibición sobre las donaciones de empresas estatales, empresas bajo el control del Estado, o empresas que provean bienes o servicios al sector de la administración pública".¹⁶³ Es importante indicar que las normativas de este tipo típicamente tienen como objetivo detener el mal uso de los fondos públicos a beneficio de los actores políticos, y de impedir donaciones quid-pro-quo donde las compañías con contratos con el gobierno le doten de fondos a las partes para ganar más contratos en el futuro.

¹⁶¹ Centro Carter (2004) página 6.

¹⁶² IEC (2010) Artículo 3.

¹⁶³ Consejo de Asamblea Parlamentaria de Europa (2001) Recomendación 1516.

En Eslovenia, la Ley de Elecciones y Referendos define que "Las campañas electorales no deben ser financiadas con fondos presupuestarios y los fondos de las empresas cuyo capital público invertido exceda 25% y/o proveniente de compañías en las que tengan un interés o estructura accionaria mayoritaria, excepto por medio de los fondos proporcionados a los partidos políticos del presupuesto en cumplimiento con la ley que rige sobre los partidos políticos" (Artículo 4). Existen disposiciones similares en países como Brasil, Burundi, Finlandia e India.

6. *Consignar exigencias especiales sobre la neutralidad política en secciones fundamentales dentro de las estructuras del Estado, incluyendo las agencias a cargo de la administración electoral y las fuerzas del orden*

Aunque toda la maquinaria estatal debe ser neutral en las elecciones, algunas instituciones son de particular importancia, incluyendo el sistema justicia y aquellas que trabajan directamente con la administración electoral. La Ley de Elecciones Parlamentarias de Polonia establece que "los miembros de las comisiones [electorales] tienen prohibido involucrarse en campañas electorales a favor de cualquier candidato para senador o diputado o cualquier candidato enlistado" (Artículo 34.3).

7. *Prohibirles a los empleados estatales/funcionarios públicos participar en actividades de campañas electorales*

Además de los países donde las actividades de las campañas son dominadas por la publicidad en medios de comunicación, los recursos humanos suelen ser de crucial importancia para los esfuerzos de las campañas, así que es importante que los funcionarios públicos no sean utilizados para involucrarse en actividades de campaña. En otras palabras, los funcionarios públicos constituyen un recurso institucional importante que no debe ser objeto de abuso.

Dichas prohibiciones son una práctica común en muchos países, incluyendo Venezuela donde los empleados estatales "no pueden abandonar sus tareas normales de trabajo para participar en actividades electorales o de los partidos políticos, grupos de votantes, o candidaturas para puestos obtenidos a través de elecciones populares".¹⁶⁴ Por tanto, la prohibición venezolana se relaciona con las actividades de los funcionarios estatales de turno, sin embargo, muchos países les prohíben a los altos funcionarios del Estado, incluidos jueces, participar en actividades de campaña en general.

La Constitución de Malawi incluye disposiciones que lo vuelven ilícito para los funcionarios de la policía "ejercer funciones, facultades o tareas con el propósito de promover o socavar los intereses o asuntos de cualquier partido o miembro individual de dicho partido, y los miembros de la fuerza policial de Malawi, actuando en dicha calidad, tampoco podrán promover ni afectar negativamente a ningún partido o miembro individual de dicho partido". (Artículo 158).

¹⁶⁴ EUEOM (2006) página 40.

8. Establecer como requisito que algunos o todos los funcionarios públicos renuncien a su cargo antes de participar en elecciones populares¹⁶⁵

El propósito de este tipo de normativas es reducir la tentación para las personas con acceso a fondos públicos, aprovecharse de ese acceso al momento de participar en elecciones para un cargo de elección popular. Algunos países donde existen este tipo normativas son Australia, Barbados, Canadá, Ghana, Irlanda y Sierra Leona.¹⁶⁶

Una dificultad en este caso es que su implementación podría más bien facilitar el ARE, si los empleados públicos deciden no recontratar personas que compiten para cargos sin éxito en nombre de la oposición, permitiéndoles a los que participaron en nombre del partido en el gobierno retornar a sus puestos. Por tanto, este tipo de normativa debe combinarse con reglas estrictas relacionadas con la neutralidad y la transparencia en las prácticas de contratación pública.

9. Establecer como requisito que los medios de comunicación del Estado sean imparciales al reportar sobre los actores políticos y las campañas electorales y dedicarle la misma cantidad de tiempo a todos los competidores

Los medios de comunicación se han vuelto cada vez más importantes en las campañas en muchos países, y en los casos en los que los medios de comunicación públicos tienen una posición sólida, su neutralidad será una necesidad para elecciones confiables. Según una base de datos de financiamiento de partidos políticos por parte de IDEA Internacional, 66% de los 171 países para los cuales tiene datos, cuentan con normativas sobre la dotación de tiempo aire gratuito a los partidos políticos.¹⁶⁷

En Moldavia, el Código Electoral establece que, "Es prohibido transmitir al aire, fuera del tiempo aire otorgado de forma gratuita durante los debates, anuncios e informes de TV o radio, sobre la actividad del competidor electoral o de la participación de sus partidarios en reuniones con votantes, y acerca de visitas de trabajo de los contrincantes electorales que ocupan un puesto público a nivel republicano o distrital. Ningún candidato electoral tendrá derecho a privilegios a causa de su puesto/cargo" (Artículo 47.4).

10. Especificar claramente las reglas para las autoridades relevantes sobre el tema de los permisos relacionados con concentraciones y otras actividades de campaña, y limitaciones que podrían ser impuestas para dichas actividades

Un abuso de los recursos que suele darse es cuando los funcionarios estatales le niegan a la oposición el derecho a sus actividades de campaña de manera efectiva, prohibiéndoles las concentraciones y otras actividades de campaña. En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el Código Electoral establece que "el permiso para celebrar una concentración preelectoral deberá ser emitido por una persona a cargo

¹⁶⁵ Una normativa de este tipo no aborda directamente el tema de ARE, ya que es posible que un funcionario público participe en una elección sin involucrarse en tales actividades. Sin embargo, el propósito de dicha normativa es reducir el riesgo de que se den ese tipo de abusos, otro motivo puede ser para evitar la politización del servicio público o de la administración del gobierno.

¹⁶⁶ Ohman (2011a) página 9.

¹⁶⁷ Ver www.idea.int/political-finance.

de la institución, bajo condiciones de igualdad para todos los organizadores de campañas electorales" (Artículo 82.3).

11. Prohibición para los actores políticos, incluyendo los partidos y candidatos, de recibir fondos de fuentes discutidas en los puntos 2, 3 y 4

El propósito de este tipo de normativa es penalizar al receptor de fondos prohibidos, y a través de la amenaza de sanciones, ayudar a alterar su estructura de incentivos. Por ejemplo, la Ley Electoral de Eslovaquia establece que "El candidato para presidente no puede recibir un obsequio/donación ni ningún otro tipo de beneficio que no deba ser pagado o que sea gratuito por parte del Estado, ni de órganos de la administración estatal ni de órganos del gobierno municipal". (Artículo 18.2).

Las normativas de este tipo también se encuentran en Camboya, Chile, Costa de Marfil y Alemania. Son raras las ocasiones en que este tipo de normativa se puede aplicar de manera efectiva a recursos no financieros del Estado.

12. Prohibición de actividades que podrían beneficiar indirectamente a los políticos en el poder, por ejemplo, publicidad sobre el éxito de los ministerios u otras agencias estatales

Un abordaje efectivo es prohibir cierto tipo de actividades durante el período preelectoral, sea que se pueda comprobar o no la intención o efecto de dichas actividades para favorecer o desfavorecer a un actor político.

Durante 2006 en México, el EAE prohibió la promoción de programas de desarrollo social durante 40 días previo a las elecciones, ya que esto podría utilizarse para motivar a los votantes a apoyar al régimen en el poder.¹⁶⁸ De igual forma, el Código de Conducta emitido por la Comisión de Elecciones de India tiene varias restricciones sobre lo que pueden y no pueden hacer los políticos en el poder y las autoridades estatales durante el periodo de campañas, incluyendo una medida que les prohíbe:

(a) anunciar subvenciones financieras, sea cual fuere su tipo, o promesas relacionadas a éstas; o (b) (excepto por funcionarios civiles) poner las bases/cimientos en proyectos o esquemas similares de cualquier tipo; o (c) hacer promesas relacionadas a la construcción de carreteras, el aprovisionamiento de instalaciones de agua potable, etc.; o (d) hacer designaciones ad-hoc en el gobierno, emprendimientos públicos etc. que puedan tener el efecto de influir en los votantes a favor del partido en el poder".¹⁶⁹

Para reducir el riesgo de un apoyo indirecto a favor del gobierno de turno en Guatemala, la "constitución también les prohíbe a los funcionarios la emisión de propaganda acerca de obras públicas y otros emprendimientos/logros durante las campañas. Estas prohibiciones obviamente tienen como objetivo negarle al partido de turno cualquier ventaja injusta sobre sus competidores".¹⁷⁰ Además, el Código

¹⁶⁸ EUEOM (2006) página 25f.

¹⁶⁹ Comisión Electoral de India (2007) p. 6.

¹⁷⁰ El Centro Carter (2004) página 6.

General de Elecciones en Filipinas prohíbe que "cualquier funcionario de gobierno que promueva, u otorgue un incremento de salario o remuneración o privilegio a favor de funcionarios o empleados de gobierno, incluyendo a los de corporaciones de gobierno o controladas por el gobierno" 45 días antes de las elecciones (Artículo 261.2).

13. *Activación del aprovisionamiento de financiamiento público a los partidos y/o a las campañas electorales para asegurar un proceso formal que no beneficie indebidamente a un Partido o candidato.*

Los últimos dos métodos están indirectamente relacionados con la lucha en contra del ARE. El aprovisionamiento de fondos públicos regulados a favor de partidos políticos o (menos frecuentemente) candidatos, suele ser visto como una manera de reducir la dependencia de los actores políticos en los benefactores privados. Sin embargo, también puede funcionar como un aprovisionamiento de fondos públicos de manera normativizada, tanto para el gobierno como para la oposición, y de esa manera, si se combina con métodos directos para detener el ARE, puede reducir los beneficios ilegítimos de los partidos de turno.

Hoy en día, dos tercios de los países en el mundo utilizan financiamiento público, y las instituciones internacionales como el Consejo de Europa y el Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica insta a sus Estados Miembros a proveerle financiamiento público a los partidos políticos de una manera normativizada y justa.

14. *Establecer el requisito para que los partidos políticos (y candidatos) reporten sobre sus finanzas (las que están en curso y las relacionadas a las elecciones), para facilitar la detección de abusos de recursos administrativos*

La transparencia es un principio fundamental de la veeduría del financiamiento político en general, y la lucha en contra del ARE no es la excepción. Hoy en día, cerca de dos tercios de todos los Estados establecen como requisito que los partidos políticos deben presentar informes financieros, mientras que menos de la mitad tienen dichas normativas para los candidatos. En la práctica, la cantidad de países con una divulgación efectiva es mucho menor.¹⁷¹ La emisión de informes financieros se discute con mayor nivel de detalle en el Capítulo 6.

15. *Esfuerzos generales por incrementar la independencia de la administración estatal*

Siempre que la administración Estatal (instituciones y empleados públicos) estén bajo influencia política, tendrán dificultades para resistir la presión del poder político en cuanto al ARE. Además de las normativas específicas enlistadas, se deben hacer esfuerzos para aislar a la administración del gobierno político, el cual debería dedicarse solamente a decidir sobre los asuntos en materia de políticas. Las contrataciones y los ascensos deben basarse en el mérito y no en los contactos políticos, y debe haber normativas claras

¹⁷¹ Ohman y Zainulbhai (2009) página 108.

acerca del involucramiento político en asuntos administrativos. Desarrollar un sentimiento profesional de servicio civil y no del político podría ser la mejor forma de contrarrestar el ARE.¹⁷²

16. Límites de plazo para los funcionarios electos

En una situación ideal, los límites de los plazos para los cargos de elección popular no deberían de ser necesarios, ya que los votantes decidirán si desean reelegir a un político de turno o no. Sin embargo, esta situación ideal requiere que los políticos de turno no abusen de su cargo/puesto para disuadir a los demás contrincantes. La principal justificación para los límites de los plazos es que reducen las ventajas de los que ya ocupan un puesto de elección popular. La mayoría de los países con jefes de estado directamente electos limitan la cantidad de veces que puede ser reelegido un presidente en el poder. Típicamente, solamente se permite una reelección consecutiva (con un plazo total de dos períodos), pero varios países prohíben la reelección directa. Entre éstos se incluyen Israel, Filipinas, Corea del Sur, así como varios países de América Latina como El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

Los límites a los plazos o períodos para los miembros del parlamento/congreso son mucho menos comunes. En ciertos escenarios, se podría considerar si dichos límites ayudan a reducir al ARE o no.

¹⁷² En este sentido, los esfuerzos de este tipo utilizados en Filipinas para capacitar a las personas en puestos administrativos podrían ser especialmente útiles. Ver página 132.

Ejemplos de Legislación Nacional

Figura 36: Legislación Nacional en Contra del Abuso de los Recursos del Estado

País y Ley	Texto
<p><i>Eslovaquia</i></p> <p>Ley...la elección del Presidente de la República eslovaca...1999</p>	<p>Artículo 18.2</p> <p>El candidato a presidente no puede recibir un obsequio ni ningún otro beneficio gratuito del Estado, ni de órganos de la administración estatal, ni de órganos del gobierno municipal.</p> <p>(NB. La constitución de Eslovaquia también establece que "Los partidos y movimientos políticos, así como los clubes, sociedades y demás asociaciones son separadas del Estado" Artículo 29 (4).</p>
<p><i>Malawi</i></p> <p>Constitución Nacional</p>	<p>Artículo 158</p> <p>(3) Ningún gobierno ni partido político debe hacer que un miembro de la Fuerza Policial de Malawi, actuando en su nombre, ejerza funciones, facultades o tareas con el propósito de promover o socavar los intereses o asuntos de ningún partido político ni miembro individual de dicho partido, y ningún miembro de la Fuerza Policial de Malawi, actuando en dicha calidad, debe promover o socavar a ningún partido o miembro individual de dicho partido.</p> <p>(4) Ningún gobierno o partido puede hacer que un miembro de la Fuerza Policial de Malawi, actuando en dicha calidad, despliegue recursos, sean financieros, materiales o humanos, con el propósito de promover o socavar a un partido político o a un miembro de dicho partido o el interés de dicho grupo, y ningún miembro de la Fuerza Policial de Malawi, actuando en dicha calidad, puede participar en dicho despliegue:</p> <p>Considerando siempre que nada de lo contenido en esta Sección deberá ser interpretado como un deterioro o menoscabo a la obligación que tiene la policía de garantizar los derechos y dar protección a todos los partidos políticos, personas y organizaciones de forma equitativa, sin temor ni favor, de conformidad con esta Constitución y siempre sujeto a la ley.</p>

<p><i>Polonia</i></p> <p>La ley del 12 de abril de 2001 sobre las Elecciones al Sejm de la República de Polonia y al Senado de la República de Polonia</p> <p>Ley del 27 de septiembre, 1990 sobre la Elección del Presidente de la República de Polonia</p>	<p>(Ley Parlamentaria) Artículo 34.3</p> <p>A los miembros de las comisiones (electorales) se les prohíbe involucrarse en campañas electorales a favor de cualquier candidato para diputado o senador o que forme parte de cualquier lista de candidatos...</p> <p>Artículo 90.2</p> <p>2. Quedará prohibido colgar pancartas de elección en el límite en las paredes interiores o exteriores de los edificios de gobierno o de administración local y tribunales/cortes o en el territorio de la armada y la defensa civil, así como en las unidades acuarteladas sujetas a un ministerio de asuntos internos.</p> <p>Ley Presidencial; Artículo 86</p> <p>1. Los gastos de campañas electorales no pueden ser suplidos por los recursos derivados de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El presupuesto del Estado; 2) Unidades organizacionales del Estado; 3) Presupuestos de las unidades de gobiernos locales, uniones municipales y consejos de autogobierno; 4) Empresas estatales, y demás sujetos económicos con la participación del Tesoro del Estado, unidades de indemnización local, uniones municipales y demás personas jurídicas municipales, así como asociaciones y demás corporaciones de unidades de administración local – excluyendo compañías públicas; 5) Entidades jurídicas y unidades organizacionales, excluyendo los partidos políticos, que hayan utilizado fondos públicos dentro de los dos años de la proclamación de las elecciones; 6) Sujetos dependientes, bajo el significado de la Ley sobre la Negociación Pública de Valores, para sujetos enlistados en los incisos 2 al 5.
<p><i>Camboya</i></p> <p>Ley de Partidos Políticos (1997)</p>	<p>Artículo 29</p> <p>Los partidos políticos tendrán prohibido recibir contribuciones de cualquier forma por parte de instituciones o asociaciones de gobierno, ONGs, empresas públicas, establecimientos públicos, institutos públicos, empresas extranjeras, excepto en el caso definido en el Artículo 28 de esta Ley [el Artículo 28 tiene que ver con la disposición normativizada del financiamiento público].</p>
<p><i>República Checa</i></p> <p>Ley 247/1995 sobre elecciones al Parlamento de la República Checa</p>	<p>Artículo 16 - Campaña Electoral</p> <p>(1) Cada alcalde puede reservar un espacio para pancartas electorales 16 días antes de la fecha de las elecciones. Él/ella debe asegurarse que dicho espacio pueda ser utilizado de manera equitativa por todos los partidos políticos, movimientos y coaliciones, o por todos los candidatos participando en las elecciones para el Senado.</p>

<p><i>Croacia</i></p> <p>Ley de Funcionarios Públicos de 2006</p>	<p>Artículo 6: Prohibición sobre la Discriminación y el Favoritismo</p> <p>(1) En sus trabajos, los funcionarios públicos no podrán discriminar ni favorecer a los ciudadanos sobre la base de edad, nacionalidad, grupo étnico o afiliación territorial, origen lingüístico y racial, creencias o afinidades políticas o religiosas, discapacidad, educación, estatus social, sexo, estado civil o familiar, orientación sexual, ni ninguna otra base contraria a la constitución o a los derechos y libertades legalmente establecidas.</p>
<p><i>Eslovenia</i></p> <p>Ley de Elecciones y Campañas de Referendo (ZVRK)</p>	<p>Artículo 4</p> <p>(1) No se permitirán reuniones/concentraciones preelectorales en las instalaciones de los entes/autoridades estatales, los entes/autoridades de comunidades locales de autogobierno, instituciones públicas y demás entidades de derecho público, ni en las instalaciones de las comunidades religiosas, excepto cuando una comunidad religiosa sea la organizadora de una campaña de referendo. Las campañas electorales no podrán ser financiadas con fondos presupuestarios ni fondos de las empresas cuyo capital público invertido exceda el 25% y las compañías en las que tengan una tenencia accionaria mayoritaria, excepto por los fondos proporcionados a los partidos políticos del presupuesto en cumplimiento con la ley que rige sobre los partidos políticos.</p>
<p><i>Antigua República Yugoslavica de Macedonia</i></p> <p>Código Electoral. Gaceta Oficial de la República de Macedonia No 40, 31 de marzo de 2006</p>	<p>Artículo 82</p> <p>(3) La autorización para celebrar una convención preelectoral deberá ser emitida por una persona a cargo de la institución, bajo igualdad de condiciones para todos los organizadores de campañas electorales.</p> <p>(4) No se podrán utilizar las instalaciones, equipos, ni ninguna otra propiedad de los entes estatales y de los entes de autogobierno local y la ciudad de Skopje para propósitos de campañas electorales.</p> <p>(5) Como excepción, las instalaciones de los entes enunciados en el párrafo (4) de este Artículo podrán ser utilizadas si no hay posibilidad de utilizar ninguna otra instalación para los propósitos de campañas electorales.</p> <p>(6) El permiso/autorización deberá ser emitido por la persona a cargo de la institución, bajo igualdad de condiciones para todos los organizadores de campañas electorales.</p>
<p><i>Moldavia</i></p> <p>Código Electoral</p> <p>Ley No 1381-XIII del 21.11.97 (al 27 de marzo de 2007, con todas sus enmiendas)</p> <p>Monitorul Oficial al R.Moldavia No 81/667 of 08.12.1997</p>	<p>Artículo 32</p> <p>(7) Los miembros de los consejos o burós electorales que tengan el derecho al voto deliberado no podrán hacer campañas a favor o en contra de candidatos participando para un puesto de cargo público; ni podrán participar en ninguna otra actividad política en nombre de un candidato electoral; ni estar afiliados con ninguno de ellos; ni hacer contribuciones financieras o de otro tipo, directa o indirectamente, a favor de un candidato en las elecciones. En las elecciones locales, los miembros de los consejos y burós electorales con derecho a voto deliberativo no podrán ser parientes por consanguinidad o afinidad con candidatos en las elecciones.</p> <p>Artículo 45</p> <p>(6) Los síndicos/administradores de candidatos con funciones públicas no podrán utilizar medios y bienes públicos para campañas electorales.</p>

	<p>Artículo 46. Derechos Garantizados Candidatos Electorales y Participantes en las Elecciones</p> <p>(1) Los participantes electorales participarán en la campaña electoral bajo igualdad de condiciones y tendrán un acceso equitativo a los medios de comunicación, incluyendo radio y televisión, financiados con el presupuesto del Estado.</p> <p>(2) Todos los participantes electorales deberán contar con la garantía de igualdad de oportunidades de apoyo técnico y material y financiamiento de la campaña electoral.</p> <p>(4) Los candidatos en las elecciones parlamentarias podrán utilizar todos los medios estatales de transporte (excepto taxis) en el suelo de todo el país de forma gratuita. En las elecciones locales, los candidatos ejercerán este derecho dentro del distrito electoral relevante solamente.</p> <p>(5) Durante el período electoral, los candidatos no podrán ser despedidos ni transferidos a otro lugar de trabajo o puesto sin su consentimiento. Además, no se puede presentar ningún caso penal en su contra, ni ser arrestados, detenidos o ser objeto de sanciones administrativas sin el acuerdo del ente electoral que los haya registrado, a excepción de casos de ofensas/delitos flagrantes.</p> <p>Artículo 47</p> <p>(4) Queda prohibido transmitir al aire, excepto por el tiempo aire otorgado de manera gratuita durante los debates, anuncios e informes de TV o radio, sobre la actividad del participante electoral o la participación de sus síndicos/administradores en reuniones con los votantes, sobre visitas de trabajo de los participantes electorales que ocupan un cargo a nivel republicano o distrital. Ningún candidato electoral tendrá derecho a privilegios debido al cargo que ocupan.</p> <p>(11) Durante el período de tiempo que dure la campaña electoral, así como para el periodo de tiempo de la realización del referendo, el tiempo aire otorgado al servicio de prensa del Parlamento, la presidencia y el gobierno no podrá ser utilizado para propósitos electorales o de campaña a favor o en contra de la emisión de un referendo.</p>
<p><i>Kazakhstan</i></p> <p>Ley Constitucional de la República de Kazajstán</p> <p>"Sobre las Elecciones de la República de Kazajstán"</p> <p>28 de septiembre de 1995 N 2464</p> <p>(traducción no oficial)</p>	<p>Artículo 27 (5)</p> <p>Los candidatos oficiales de los entes estatales tienen prohibido utilizar ventajas derivadas de su cargo o servicio oficial.</p> <p>En el marco del uso de una ventaja del cargo oficial, esta ley constitucional entiende lo siguiente:</p> <p>(1) Atracción de personas que están bajo subordinación u otra dependencia de carrera profesional para realizar una campaña preelectoral, excepto en los casos en los que las personas indicadas realicen propaganda como representantes del candidato;</p>

	<p>(2) Uso de instalaciones ocupadas por entes estatales para la consecución de la actividad promoviendo la elección de un candidato, un partido político que haya emitido la lista del partido cuando otros candidatos o partidos políticos no cuenten con la garantía de poder utilizar las instalaciones bajo las mismas condiciones.</p> <p>El cumplimiento de las limitaciones estipuladas en el presente ítem no debe interferir con la ejecución de las tareas oficiales de los funcionarios.</p>
<p><i>Filipinas</i></p> <p>Ley General de Elecciones, No. 881 (1985)</p>	<p>Cuáles son los Actos Prohibidos que se Incluyen en este Apartado (Artículo 61)</p> <p>(g) Designación de nuevos empleados, creación de un nuevo puesto, ascenso u otorgamiento de incrementos salariales. - Durante el periodo de cuarenta y cinco días antes de una elección regular y treinta días antes de una elección especial, (1) cualquier líder, funcionario u oficial a cargo de las designación por parte de una oficina de gobierno, agencia o ente, sea nacional o local, incluyendo corporaciones gubernamentales o controladas por el Estado, que designe o contrate a un nuevo empleado, sea provisional, temporal o casual, o que genere o llene una nueva vacante, excepto con previa autorización de la Comisión. La Comisión no otorgará la autoridad en dichos casos, salvo que esté satisfecha en el sentido de que el puesto/vacante es fundamental para un adecuado funcionamiento de la oficina o agencia en cuestión, y que el puesto/vacante no será asignada de una manera que pueda influir en la elección.</p> <p>Como excepción a las disposiciones antes indicadas, un nuevo empleado podrá ser asignado en caso de necesidad urgente: Sin embargo, siempre y cuando se le entregue notificación de la designación a la Comisión dentro de los tres días de la fecha de la designación. Cualquier designación o contratación en violación a esta disposición será nula y sin efecto.</p> <p>(2) Cualquier funcionario de gobierno que promueva u otorgue un incremento salarial por remuneración o privilegio a favor de un funcionario o empleado de gobierno, incluyendo aquellos que son parte de corporaciones gubernamentales o controladas por el Estado.</p> <p>(h) Transferencia de funcionarios y empleados en el servicio civil. - Cualquier funcionario público que haga u ordene una transferencia de un funcionario o empleado en el servicio civil incluyendo docentes de escuelas públicas, dentro del período electoral excepto cuando se cuente con autorización previa de la Comisión.</p> <p>(1) Cualquier tipo de obra pública, excepto las siguientes:</p> <p>(a) Mantenimiento de un proyecto de obras públicas existente y/o finiquitado: Considerando siempre que no se permitirá trabajar durante dicho tiempo a más del número promedio de trabajadores o empleados ya contratados durante el período de seis meses inmediatamente previo al inicio del plazo de cuarenta y cinco días antes del día de las elecciones: considerando siempre que no se podrá contratar ningún trabajador adicional para obras de mantenimiento dentro de dicho período de cuarenta y cinco días;</p>

	<p>(b) Obras emprendidas por contrato a través de licitaciones públicas existentes o adjudicadas por contrato negociado, antes del período de cuarenta y cinco días previo a la elección: Considerando siempre que el concepto de obras para los propósitos y efectos de esta Sección bajo el sistema denominado "takay" o "paquiao" no será considerado como obra/trabajo por contrato;</p> <p>(c) El pago por el costo usual de la preparación de planos de trabajo, especificaciones, listados de materiales, estimados/cálculos, y demás procedimientos en preparación para la construcción incluyendo la compra de materiales y equipos, y todos los gastos incidentales de sueldos de vigilantes y demás trabajadores contratados para dichas obras en la oficina central y en los almacenes de campo antes del inicio de dicho período: Considerando siempre que la cantidad de dichos trabajadores no podrá incrementarse por encima del número contratado al momento del inicio del proyecto o proyectos; y</p> <p>(d) Las obras de emergencia requeridas por el acaecimiento de una calamidad pública, pero dichas obras se limitarán a la restauración de la instalación dañada. Dentro de los cinco días previos a la fecha de la elección, no se podrá efectuar ningún pago a trabajadores que hayan prestado servicios en proyectos u obras excepto aquellos contemplados bajo el inciso (a), (b), (c) y (d), del presente. Esta prohibición aplicará a los proyectos de obras públicas en curso iniciadas antes del periodo de campaña o a proyectos similares bajo acuerdos extranjeros. Para los propósitos y efectos de esta disposición, será obligación de los funcionarios o agencias de gobierno concernientes reportar ante la Comisión la lista de dichos proyectos siendo emprendidos por ellos.</p> <p>(2) El Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo y cualquier otra oficina en otros ministerios del gobierno realizando funciones similares a dicho ministerio, excepto por los salarios del personal y para cualesquiera otros gastos que la Comisión autorice después de una debida notificación y audiencia. En el caso de ocurrir una calamidad o desastre, todas las liberaciones normalmente o usualmente remitidas a través de dichos ministerios y oficinas de otros ministerios serán devueltas, administradas y desembolsadas por la Cruz Roja Nacional de Filipinas, sujeto a la supervisión de la Comisión en auditoría o vía sus representantes, y ningún candidato ni su cónyuge o miembro de su familia dentro del segundo grado civil de afinidad o consanguinidad podrán participar, directa o indirectamente, en la distribución de bienes de socorro u otros a las víctimas de la calamidad o desastre;</p> <p>(i) Intervención de funcionarios y empleados públicos.- Un funcionario o empleado en el servicio civil, excepto aquellos con cargos políticos; cualquier oficial, empleado o miembro de las Fuerzas Armadas de las Filipinas, o de las fuerzas policiales, fuerzas especiales, fuerzas de defensas del hogar, unidades de autodefensa barangay y todas las demás unidades paramilitares que existen en el presente o que se organicen en el futuro, interviniendo directa o indirectamente en una campaña electoral o en cualquier actividad política partidaria, excepto para votar o conservar el orden público, si se trata de un oficial de paz.</p> <p>...</p> <p>(v) Prohibición en contra de la liberación, desembolso o gasto de fondos públicos. - Cualquier funcionario o empleado público incluyendo oficiales de barangays y</p>
--	--

	<p>aquellos que pertenezcan a corporaciones gubernamentales o controladas por el Estado y sus subsidiarias, que durante cuarenta y cinco días antes de una elección regular y treinta días antes de una elección especial, liberen, desembolse o gasten fondos públicos para:</p> <p>(3) El Ministerio de Asentamientos Humanos y cualquier otra oficina en otro ministerio del gobierno realizando funciones similares a dicho ministerio, excepto por salarios del personal y por cualesquiera otros gastos administrativos o de otro tipo que sean requeridos, según lo autorice la Comisión después de la debida notificación y audiencia.</p> <p>(w) Prohibición en contra de la construcción de obras públicas, aprovisionamiento de materiales para obras públicas y emisión de garantías del tesoro y dispositivos similares. - Durante el período de cuarenta y cinco días previos a una elección regular y treinta días antes de una elección especial, cualquier persona que (a) emprenda la construcción de obras públicas, excepto por proyectos u obras que cuenten con la exención del párrafo que antecede; o (b) emita, utilice o se beneficie de garantías del tesoro o de cualquier otro dispositivo para el emprendimiento del aprovisionamiento futuro del dinero, bienes u otras cosas de valor imputables en contra de fondos públicos.</p> <p>(x) Suspensión de funcionarios de elección de provincia, ciudad, municipio o a nivel de barangay.- De conformidad con las disposiciones de ley que indiquen lo contrario y sin perjuicio del período electoral, cualquier funcionario público que suspenda, sin aprobación previa de la Comisión, a un oficial/funcionario electo a nivel de provincia, ciudad, municipio o barangay, salvo que dicha suspensión sea con el propósito de aplicar la ley "anti soborno y anticorrupción" con relación a la suspensión y remoción de funcionarios electos; en cuyo caso las disposiciones de esta sección serán inaplicables.</p>
<p><i>Afganistán</i></p> <p>Decreto Definitivo sobre la Ley Electoral, febrero de 2010</p> <p>Decreto sobre la no interferencia en los Asuntos Electorales de las Elecciones 1388 (2009) S/No 38</p>	<p>Artículo 7 No-Interferencia de Funcionarios de Gobierno en los Asuntos Electorales</p> <p>Los funcionarios y el personal de los departamentos gubernamentales y los individuos con facultades locales no pueden intervenir directa o indirectamente en los asuntos electorales. El uso de cualesquiera recursos gubernamentales, instalaciones y propiedades en beneficio o pérdida en contra de un candidato o candidatos no está autorizado. El uso inequitativo de los recursos gubernamentales y públicos de conformidad con las órdenes de esta ley queda estrictamente prohibido.</p> <p>Artículo 1.</p> <p>Los funcionarios de las instituciones de gobierno, incluyendo los Ministerios, Directores de Direcciones Independientes, Viceministros, Jueces, Fiscales, Jefes de Instituciones de Gobierno, Gobernadores, Subgobernadores, y todos los funcionarios del Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Dirección General de Seguridad Nacional, están obligados a observar los siguientes puntos durante la realización de las elecciones:</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. No interferencia en el proceso electoral, excepto cuando esté estipulado en la ley. 2. Abstenerse de acciones que influyan en los votantes para revelar por quién han votado, o para obligarlos a votar por un candidato específico o para comprometerlos a una acción que puede interrumpir el principio de un voto libre, confidencial y directo. 3. Abstenerse de la compilación o despliegue de pancartas u otros materiales y recursos de campañas electorales de los candidatos. 4. Asegurar/garantizar la seguridad de los candidatos y votantes. 5. Abstenerse de designar o dar por terminada la relación laboral de personas que ocupan puestos de gobierno con propósitos de campaña electoral.
<p><i>Timor Leste</i> Ley de Elección Presidencial 2006</p>	<p>Artículo 63: Incumplimiento de las Obligaciones de Neutralidad e Imparcialidad</p> <p>Los miembros de la administración electoral o aquellos que colaboran con esta que incumplan las obligaciones de neutralidad e imparcialidad serán castigados con una detención coercitiva de hasta dos años o una multa de hasta USD \$1000.</p>
<p><i>Líbano</i> Ley de Elecciones Parlamentarias Ley No 25, 2008</p>	<p>Artículo 71</p> <p>1- Las empresas públicas, y las instituciones gubernamentales, las instituciones del Estado y las universidades privadas o públicas, así como sus facultades, institutos y escuelas y las casas/centros de adoración no podrán ser utilizadas para eventos, concentraciones electorales, ni para desplegar fotografías ni ningún otro tipo de promoción electoral.</p> <p>Los funcionarios y empleados públicos de instituciones públicas, municipios, y uniones municipales no podrán utilizar sus facultades a favor de ningún candidato o bancada.</p>
<p><i>Uganda</i> Ley de Elección Parlamentaria 2005</p>	<p>25. Uso de Recursos del gobierno</p> <p>(1) Excepto según sea autorizado en el marco de esta ley o de la forma que sea autorizada conforme a derecho, ningún candidato podrá utilizar recursos del gobierno o públicos con el propósito de hacer campaña para la elección.</p> <p>(2) Cuando un candidato sea un ministro u ocupe cualquier otro cargo político, él o ella deberá, durante el período de campaña, restringir el uso de las instalaciones oficiales ordinariamente adjuntas a su despacho para la ejecución de sus tareas oficiales.</p> <p>(3) A efecto de hacer valer esta Sección, la Comisión deberá, por escrito, requerir que el candidato declare por escrito las instalaciones ordinariamente adjuntas a cualquier oficina liderada/tenida por dicha persona a la cual aplique el inciso (2) y el candidato deberá cumplir con el requisito.</p> <p>(4) Esta Sección aplica con las necesarias modificaciones a un empleado de una corporación o compañía estatutaria en la que el gobierno sea propietario de un interés mayoritario y un miembro de una comisión o comité establecido por la constitución según aplique a un funcionario público.</p> <p>(5) La persona que contravenga cualquier disposición de esta Sección comete un delito y queda sujeto a ser sentenciado a una multa que no excederá veinticuatro puntos de la moneda oficial o encarcelamiento que no excederá un año, o ambos.</p>

<p><i>Egipto</i></p> <p>Ley No. 174 para el año 2005 Sobre la Normativización de las Elecciones Presidenciales</p>	<p>Artículo (21):</p> <p>En la propaganda electoral, se debe observar el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución, la ley, las resoluciones del PEC, así como las siguientes reglas:</p> <p>5. Prohibición del uso de edificios, instalaciones y medios de transporte estatal, del sector público o de negocios públicos, en la propaganda electoral sea cual fuere su forma;</p> <p>6. Prohibición sobre el uso de empresas públicas, centros de adoración, escuelas, universidades y demás instituciones educativas públicas o privadas, para propósitos de propaganda electoral</p> <p>Artículo (22):</p> <p>Los medios audiovisuales del Estado deberán asegurar igualdad de condiciones entre los candidatos al ser utilizados para propósitos de propaganda electoral. El PEC tendrá la competencia de tomar las medidas que considere necesarias en caso de surgir violaciones a las disposiciones de este Artículo.</p>
--	---

Capítulo 13: Implementación de las Normativas sobre el Abuso de los Recursos Estatales

Problemas Particulares en la Implementación de Normativas en Contra del Abuso de los Recursos del Estado

Desafortunadamente, existen muchos ejemplos de casos donde los EAAs no logran abordar el tema del ARE de manera efectiva, o en algunos casos ni siquiera logran abordarlo. A continuación, algunos ejemplos de informes de observadores:

Georgia 2010

Es importante definir claramente el mandato de la institución supervisora que hace la veeduría sobre el adecuado uso de los recursos administrativos. Algunas elecciones previas han demostrado que la Comisión Central de Elecciones (CEC) no puede cumplir con su rol de manera efectiva. Por tanto, es importante elaborar los mecanismos para incrementar la efectividad del CEC o identificar otra institución responsable para la veeduría.¹⁷³

Camboya 2008

“Probablemente la característica más significativa observada por esta delegación fue la abrumadora presencia y dominante posición del partido en el poder, el CPP. El uso de recursos del Estado por parte del CPP... también fue observado por esta delegación y reportado verbalmente ante la NEC, aunque sin mucho efecto.¹⁷⁴

Yemen 2006

Desafortunadamente, ni el SCER ni la Oficina del Ministerio Público emprendió los pasos necesarios para hacer valer la Ley de Elecciones y para buscar el castigo de las flagrantes y repetidas violaciones.¹⁷⁵

Angola 2008

"El débil rol del CNE como ente veedor se hizo aún más evidente durante el periodo de campaña, cuando no logró cumplir con su rol de emprender acciones para remediar la situación en respuesta a las violaciones a las leyes electorales por parte del partido en el poder. Por ejemplo, el CNE no actuó para detener el abuso de los recursos del Estado por parte del partido en el poder.¹⁷⁶

¹⁷³ Transparencia Internacional Georgia (2010) página 3.

¹⁷⁴ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2008).

¹⁷⁵ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2006) página 21.

¹⁷⁶ Human Rights Watch (2009) página 20.

Es fácil condenar a los EAs por su falta de aplicación de las normativas en temas tan importantes como el ARE. Sin embargo, debemos reconocer los muy excepcionales problemas que enfrentan los EAs al tratar de cumplir con su trabajo.

Legislación que suele ser Creada por Personas e Instituciones que Podrían Involucrarse en ARE

Los políticos crean la legislación y el marco general para luchar en contra del ARE en el país, pero al mismo tiempo estos políticos son los que se benefician de involucrarse en algunas actividades, ya sea en el presente o en el futuro. Los gobiernos que suelen tener una mayoría legislativa, pueden mostrarse indispuestos a aprobar legislación que incluya de facto cualquier control sobre su propia conducta.

Aunque los partidos políticos de oposición pueden liderar esfuerzos para luchar en contra del ARE, puede ser que tampoco estén totalmente a favor de un sistema que incluya un control y sanciones efectivas de dicha mala conducta, en caso de que algún día lleguen al poder y deseen hacer lo mismo. Podría haber una concurrencia implícita de puntos de vista entre el gobierno y la oposición llevando a que no se aprueben medidas efectivas, dejando al EAA con un apoyo legislativo y normativo incompleto para contrarrestar el ARE en las elecciones y en la vida política en general.

Abusos Más Frecuentes Cometidos por Personas o Instituciones en el Poder

Este problema está muy relacionado con el tema anterior, pero se concentra en los culpables de los abusos y no en la creación de la regulación. Aunque el fraude electoral "habitual" al igual que la compra de votos, el relleno de urnas y la intimidación, que pueden ser actos cometidos por distintos grupos de personas, el ARE suele ser cometido sobre todo por los que están en una posición de poder político, típicamente en el gobierno, incluyendo personas en el liderazgo o con el apoyo de otras personas que ocupan dichos puestos.

En algunos países, el ARE se convierte en una parte endémica de la estrategia del partido de gobierno para que los partidos permanezcan en el poder a lo largo del tiempo. En estas situaciones, la independencia del EAA será atacada para mantener el statu quo, y cualquier intento de hacer valer las normativas en contra del ARE podría enfrentarse con hostilidades.

El EAA Puede Enfrentar Graves Presiones Políticas al Abordar el ARE

En vista que las actividades conectadas con el ARE normalmente son realizadas por aquellos en el poder, su interés en mantener su posición podría llevarlos a presionar al EAA a ignorar casos de ARE, o para que no apliquen sanciones en dichos casos. En algunas situaciones, las futuras carreras o la seguridad de los comisionados del EAA y sus funcionarios que toman una postura firme en contra del ARE podrían estar en peligro.

Esta es una situación que los EAs comparten con distintas instituciones anticorrupción a nivel mundial. La Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción establece que los países deben introducir legislación en contra del "uso de la fuerza física, amenazas o intimidación para interferir con el ejercicio de funciones oficiales por parte de los funcionarios de las fuerzas del orden y justicia con relación a la perpetración de violaciones/delitos establecidos de conformidad con esta Convención" (Artículo 25.b).

El EAA Puede Enfrentar Acusaciones de Sesgo

Ya que la oportunidad de abusar de los recursos del Estado suele estar disponible solamente para los partidos políticos/partidos en el poder (y por los políticos de turno), cuando se aborda este tipo de tema se puede terminar con una acusación en el sentido de que la EAA está actuando a favor de los intereses de la oposición.¹⁷⁷

La unilateralidad del ASR puede convertirse en un problema para una EAA que se encuentra constantemente luchando con el lado del gobierno, permitiéndole poco tiempo para investigar los asuntos de la oposición, quienes podrían abusar de los recursos del Estado con el mismo nivel de frecuencia si ganan el poder.

La Falta de Independencia del Poder Judicial Podría Poner en Peligro un Efectivo Sistema de Sanciones

Incluso si el EAA decidiera lidiar activamente con el tema de ARE, la emisión de sanciones más graves suele requerir que remitan los casos al sistema judicial o ante un mecanismo oficial de quejas externo fuera de su propio control, e incluso si tiene su propio mandato para sancionar, estas sanciones típicamente quedarán abiertas a apelaciones ante el poder judicial. Este tipo de sistema puede ayudar a proteger el estado de derecho, pero en situaciones en las que el sistema judicial efectivamente está bajo el control del régimen de turno, podría obstaculizar una efectiva aplicación de las normativas en materia de ARE.

Soluciones

Los graves problemas antes mencionados con la implementación de las reglas en contra del ARE enfatizan la necesidad de esfuerzos coordinados para crear mecanismos de aplicación de la ley que sean efectivos e imparciales. Desafortunadamente, aunque se ha reconocido de manera muy generalizada la necesidad de contrarrestar el ASR, no hay un acuerdo generalizado en cuanto a la manera de hacerlo. Por ejemplo, las recomendaciones en materia de ASR en los lineamientos de la OSCE/ODIHR/Comisión de Venecia para las normativas de los partidos políticos (2010) no van más allá de hacer un llamado para contar con una clara decisión acerca de qué constituye abuso y prohibir que los empleados estatales se vean obligados a asistir a convenciones, o pagarle a un partido en concreto (página 43), y el Consejo del Comité de Ministros de Europa simplemente argumentó que, "Los Estados deben prohibirle a las entidades legales bajo el control del Estado o de cualquier otra autoridad pública que efectúen donaciones a favor de partidos políticos" (Rec 2003, 4, Artículo 5c).

Determinación de Cumplir el Mandato

Muchos EAAs, especialmente los que también funcionan como EAEs, renuenteemente participarán en asuntos relacionados con el ARE por todos los motivos antes discutidos. Muchos EAEs consideran que lidiar con asuntos de financiamiento político pone en peligro su independencia y capacidad de realizar actividades que consideran más directamente relevantes para su mandato, incluyendo la administración técnica de las elecciones.

¹⁷⁷ Incidentalmente, este también es un desafío que enfrentan las OSCEs que deciden monitorear el tema del ARE.

Sin embargo, es importante entender que una EAE podría incumplir totalmente su mandato de facilitar elecciones libres y justas si no aprende a lidiar con el tema de ARE, sin importar qué tan bien se administren las elecciones técnicamente hablando. Todos los meticulosos preparativos de delimitación de límites, registro de votantes y operaciones para el día de las elecciones podrían incluso no tener un impacto beneficioso sobre la democracia nacional si el régimen de turno utiliza los recursos del Estado para acosar o gastar mucho más que la oposición. Es por esto que todo EAE profesional debe considerar el tipo de elecciones que organizan en su propio contexto, aunque las limitaciones en el mandato de la EAE podrían significar que deba buscar la cooperación para trabajar con otras agencias y contrarrestar de manera efectiva el ARE.

Saber Mantener una Independencia Total

Capítulo 5: Fortalecimiento de la independencia de los entes a cargo de la aplicación de las Leyes y normativas en materia de financiamiento político. Se discuten distintos aspectos de la independencia del EAA. No hay ningún punto en el que dicha independencia sea más importante que cuando un EAA debe hacer valer las normativas en contra de los funcionarios del Estado o el partido de gobierno por abusar los recursos estatales a su favor.

Como se ha discutido, suele suceder que los infractores son altos funcionarios del partido de gobierno, ministros o incluso Jefes de Estado. Por tanto, el EAA debe resguardar su independencia celosamente, incluso en temas muy pequeños. Toda acción que pueda ser vista como una cesión de la independencia del EAA debe ser evitada, y el EAA debe mantener tanto su independencia percibida como su independencia real.

Para apoyar esta independencia, el personal y el liderazgo del EAA no debe tener conexiones políticas recientes. Preferiblemente, la contratación en puestos clave debe quedar cerrada para los que han ocupado algún puesto partidario o de elección popular en años recientes, y debe haber algún tipo de prohibición para las personas en puestos clave que buscan un puesto de elección popular dentro de un cierto período de tiempo después de dejar su trabajo con el EAA. El movimiento de personal entre el EAA y el sector político puede ser perjudicial para la independencia real y percibida de la institución a cargo de aplicar las leyes y normativas.

Saber Mantener el Propio Mandato de Sancionar

En situaciones en las que el sistema judicial está estrechamente conectado con el régimen de turno, el EAA podría ser incapaz de lograr una aplicación efectiva si depende de los tribunales para imponer sanciones. En estos casos, el EAA debe mantener su propio sistema de sanciones para las infracciones, en la medida de lo posible.

Esto le permitirá a la institución imponer sanciones menores en contra de abusos, las que pueden ayudar a incrementar la atención sobre el asunto, y que también pueden motivar al sistema judicial a tomar con seriedad los casos (o las apelaciones) cuando caigan bajo su alcance de autoridad. Una de las sanciones más efectivas podría ser una orden de suspensión, por medio de la cual el EAA puede simplemente ordenarle a un actor suspender algún tipo de acción percibida como favoritismo para un cierto partido o candidato político hasta finalizadas las elecciones. Deben existir reglas claras para establecer las situaciones en las que el EAA puede utilizar dichas sanciones.

Se Deben buscar Normativas que no Dependan de tener que Probar el Sesgo Intencional

Tener que comprobar que una cierta actividad benefició a un partido político o candidato de turno puede ser una tarea difícil. Se vuelve incluso más difícil si se tiene que comprobar que la intención de la actividad era producir dichos beneficios. Por tanto, los EAAs deben, siempre que les sea posible, tratar de romper el vínculo causal en las normativas entre las actividades y sus efectos, y simplemente declarar que ciertas acciones no están permitidas durante un período preelectoral determinado (campaña).

El probable efecto de ese tipo de enfoque no sería que cese el abuso de los recursos administrativos, sino que ocurriría antes del inicio del período determinado. Sin embargo, alejar el abuso de recursos administrativos incluso más lejos de la fecha de la elección tiene posibilidades de reducir su efectividad, y podría tornar ese tipo de estrategia menos atractiva. Las actividades que podrían prohibirse incluyen el incremento de los salarios en el sector público (aunque ese tipo de normativa muy probablemente sería poco popular entre el personal), el anuncio e inauguración de nuevas obras públicas; y el uso de campañas de concientización del público que no sean urgentes o que no estén relacionadas con las elecciones.

En un documento anterior sobre financiamiento político en Georgia, Marcin Walecki discutió esta opción en términos de un "período especial de justicia".¹⁷⁸ También discutió una opción similar de prohibir ciertas actividades en todo momento, no directamente vinculadas a evidencia de campañas.

Desarrollo de la Concientización dentro de las Instituciones a cargo de las Sanciones en torno a las Normativas en contra del ARE

También puede ser útil que el EAA se asegure que las instituciones a cargo de las sanciones, ya sean tribunales normales o instituciones específicas para la resolución de conflictos electorales, estén familiarizadas con las normativas en contra del ARE. Esto podría incluir reuniones o capacitaciones del personal con relación a las normativas y sanciones existentes en contra de las infracciones. Naturalmente, es necesario asegurar la independencia de cada institución, y las actividades de este tipo tienen pocas probabilidades de mejorar significativamente la situación si el poder judicial está sesgado.

Los socios internacionales pueden ser útiles en este sentido. En 2011, IFES capacitó al personal de las oficinas de los fiscales de Serbia previo a las elecciones nacionales acerca de las reglas del financiamiento político, incluyendo aquellas en contra del ARE.

Instar a las Instituciones del Estado a Desarrollar Lineamientos Internos sobre Conductas Aceptables

El EAA también puede asumir un rol de liderazgo al trabajar con las instituciones del Estado para elaborar lineamientos acerca de la manera cómo el personal puede o no puede comportarse con relación a temas políticos, y cómo deben utilizarse los recursos de dichas instituciones. El EAA puede establecer lineamientos generales basados en situaciones legales en el país y normas internacionales para contrarrestar el ASR. Las instituciones de gobierno pueden, con base en dichos lineamientos, elaborar lineamientos internos vinculantes para el personal y el liderazgo.

¹⁷⁸ Walecki (2009) página 5.

Para dar un ejemplo, no hay motivo que justifique que un ministerio u otra institución del Estado emita anuncios durante un período preelectoral para subrayar los logros de la institución desde la última elección. Las instituciones del Estado no están participando en las elecciones, y aunque el hecho de subrayar su trabajo podría ser beneficioso para incrementar la comprensión y apoyo general del público, hacerlo durante un período preelectoral es innecesario y casi infaliblemente representa un caso de ARE. Si ese tipo de publicidad no puede prohibirse directamente (ver solución previa), las instituciones del Estado deben ser instadas a desarrollar lineamientos internos que prohíban dichas conductas.

Compartir los Hallazgos con el Público

En algunas situaciones, el EAA quizás no cuente con el mandato para sancionar penalmente los abusos a los recursos estatales, o le podría resultar imposible hacerlo debido a la falta de cooperación por parte de otras agencias. También en esos casos el EAA puede ganar credibilidad del público y ponerle presión a otras agencias para que actúen, anunciando públicamente sus hallazgos con relación a las violaciones legales o las conductas ilegítimas relacionadas con el ARE.

En otras palabras, cuando no se le da un mandato al EAA que incluya facultades para sancionar de manera efectiva, o en los casos en que el derecho a apelar al sistema legal convencional implica que el mandato se vuelve impotente, el EAA podría verse en la necesidad de recurrir a acciones de "apuntar el dedo y avergonzar" a aquellos que infrinjan las normativas en torno al ARE.

Tratar de Concientizar y Motivar el Rechazo Popular del Abuso de los Recursos del Estado

Existen varias formas de legislación y distintas normativas que se pueden utilizar para contrarrestar el abuso de los recursos administrativos. Sin embargo, hay dos factores que indican claramente que las normativas formales no son suficiente para ponerle punto final a dichas actividades. El primero es que la legislación es aprobada por el parlamento, y típicamente la mayoría de los miembros pertenecen a un partido o varios partidos de gobierno, lo cual significa que en este contexto se están normativizando a ellos mismos. El segundo es un punto más general en el sentido de que existe un límite a cuánto podemos normativizar la conducta política a través de reglas formales. Las normas y estándares sociales determinan en gran medida qué es y qué no es visto como conducta aceptable.

Los grupos de sociedad civil y los medios de comunicación tienen un importante rol que jugar para desarrollar la opinión pública acerca de la conducta política, hacer entender a las personas que el ARE no es solamente una amenaza para la democracia, sino también un despilfarro de los recursos públicos, ya que ese tipo de gasto no forma parte de planes cuidadosamente diseñados con base en necesidades de la sociedad y una implementación que tenga sentido económico.

Los esfuerzos también pueden dirigirse a grupos particulares de especial importancia en la lucha de largo plazo en contra del ARE. Como Speck y Fontana lo indican, "cuando el abuso es generalizado, se requiere de una estrategia de largo plazo, específicamente el fortalecimiento del profesionalismo e independencia del servicio civil. En la medida que los miembros del servicio civil son independientes de la designación política y obedezcan a estándares de eficiencia y el interés público, el abuso de los suministros se vuelve más difícil".¹⁷⁹ Más específicamente, las iniciativas pueden apuntar a incrementar la concientización del

¹⁷⁹ Speck & Fontana (2011) página 11.

ARE entre los funcionarios del servicio civil y enfatizar los efectos perjudiciales de dichas actividades sobre la efectividad de la administración del Estado. Un ejemplo de dichos proyectos es el currículo desarrollado por la Asociación de Escuelas de Administración Pública de Filipinas (ASPAP) sobre el entendimiento del financiamiento de campañas, que tiene como objetivo incrementar el entendimiento de asuntos clave entre los que se están preparando para una carrera en el servicio público.¹⁸⁰

Naturalmente, desarrollar ese tipo de opinión requiere de una significativa cantidad de tiempo, pero antes de lograr eso, el abuso de los recursos administrativos tiene como destino perjudicar el proceso político. También es importante reconocer que la presión desde abajo es necesaria, pero debe venir seguida por la acción desde arriba para tener un efecto. La presión popular debe combinarse con acciones políticas por parte de los líderes, ya que "en última instancia, la calidad del liderazgo político y el rechazo del apoyo popular a los partidos políticos por involucrarse en dichas actividades es algo necesario si se desea eliminar este abuso por completo".¹⁸¹

Colusión

No hay duda que el ARE es un tema que muchos EAAs enfrentaran con dificultad. No están solos, en una publicación reciente, Speck y Fontana reportaron que "el abuso de los recursos estatales para ganancia política ha sido un tema de objeto de amplia negligencia".¹⁸² También indican que los expertos en materia de financiamiento político se han enfocado en normativizar el financiamiento privado de los partidos políticos y de las campañas electorales, mientras que los especialistas en reformar el sector público se han concentrado principalmente en el tema de sobornos. Sin embargo, con toda razón argumentan que:

“Los expertos de ambos campos deben trabajar de la mano para encontrar soluciones que mejoren tanto la calidad de la competencia democrática como la eficiencia del sector público. Al hacerlo, deben enfrentar el hecho que las dos cuestiones están vinculadas. No será suficiente luchar en contra del tráfico de votos a través de reglas explícitas con duras sanciones definidas en la ley electoral mientras el acceso a los servicios públicos sea escaso, obligando a los ciudadanos a recurrir a intermediarios políticos cuando desean matricular a sus hijos en la escuela u obtener un permiso para su negocio. De igual forma, las empresas que dependen de decisiones arbitrarias por parte de funcionarios públicos continuarán lubricando los engranajes al financiar a los partidos y candidatos siempre y cuando hagan negocios con el Estado. Si los partidos de la oposición pueden montar un reto electoral real, entonces los dotadores de fondos probablemente también los financiarán a ellos, reduciendo así el riesgo de una competencia política injusta. El incremento de la eficiencia de la administración pública hace más difícil que los funcionarios públicos sufran abusos de los partidos de turno.”¹⁸³

¹⁸⁰ El currículo fue elaborado por ASPAP como socio en el consorcio Pera At Pulitika, apoyado por IFES desde 2007.

¹⁸¹ Ohman (2010) page 9.

¹⁸² Speck & Fontana (2011) página 10.

¹⁸³ Ibid.

Hasta cierto punto, los avances tecnológicos y los esfuerzos internacionales y nacionales en materia de observación electoral han ayudado a reducir el fraude durante el día de la votación, mejorando así la calidad del proceso electoral en muchos países. Sin embargo, siempre que los que están en el poder puedan mantener su posición abusando de los recursos del Estado a ellos disponibles, el proceso democrático siempre estará en peligro.

Capítulo 14: 100 Maneras de Abusar los Recursos del Estado

Introducción

Este capítulo ilustra los problemas discutidos en los capítulos anteriores estableciendo las distintas maneras a través de las cuales se puede abusar de los recursos del Estado (o administrativos) en distintos países.¹⁸⁴ Hemos limitado nuestra discusión a 100 maneras, pero se podrían identificar muchas más. El propósito es ayudar a los que desean contrarrestar dichas prácticas para saber qué deben buscar y a qué deben estar atentos. Es importante indicar que suele ser difícil hacer una clara distinción entre una conducta legítima y el ARE, y muchas de las formas que aparecen en este capítulo suelen existir en un área gris de legalidad. En algunas instituciones, las acciones enunciadas como formas de abuso a los recursos del Estado podrían de hecho ser loables, asumiendo que se establezcan salvaguardas en contra del abuso y que estas acciones sirvan otros propósitos. Para una discusión acerca de las definiciones acerca del entendimiento del ARE, por favor vea el Capítulo 11: Acerca del Abuso de los Recursos del Estado.

Estas 100 maneras de abusar los recursos del Estado han sido clasificadas bajo cuatro encabezados. Naturalmente, se pueden hacer otras clasificaciones, y algunas actividades podrían ubicarse bajo varios encabezados, pero esta clasificación es útil para entender la amplia gama de maneras en que los recursos del Estado pueden ser objeto de abuso.

Recursos Materiales	Recursos materiales y de personal disponible al Estado, incluyendo medios de comunicación del Estado
Recursos Financieros	Activos monetarios, típicamente a través del presupuesto del Estado
Recursos Regulatorios	La capacidad de aprobar leyes y normativas que benefician a un grupo político o les generan desventajas a otros
Recursos de Fuerzas del Orden	El uso de las instituciones de seguridad y fuerzas del orden

¹⁸⁴ Elaborado de a partir de una idea original de Marcin Walecki, Antiguo Asesor Seniro de IFES en Materia de Financiamiento Político.

No se ha hecho ninguna categorización adicional de las 100 maneras en el presente, aunque se podrían considerar distintas que son interesantes. Por ejemplo, suele ser posible separar las formas en que se afecta a la oposición en cuanto a una libre campaña y aquellas que favorecen al partido en el poder por distintos medios. Otra distinción útil puede hacerse entre las formas en que el abuso de los recursos del Estado amenaza a los ciudadanos (uso de la fuerza); soborna a los ciudadanos (uso de incentivos materiales); y la desinformación de los ciudadanos (propaganda falsa del gobierno).

Como quedará claro de la siguiente lista, el ARE puede estar bajo la sombrilla de una serie de actores a favor de partidos políticos o candidatos electorales (a los cuales ocasionalmente se les refiere como "Competidores"). Los recursos del Estado pueden ser utilizados a favor de los partidos y candidatos de oposición – por ejemplo, si el liderazgo político es altamente impopular dentro de la administración pública o si hay varios partidos que controlan distintas áreas de un gobierno local. Sin embargo, en la mayoría de los casos los benefactores del ARE pueden encontrarse en el partido o partidos de gobierno o entre los principales líderes electos.

Utilizando información de 47 países para las 100 maneras de abusar de los recursos del Estado hemos incluido un ejemplo de la vida real donde grupos de observadores u otros comentaristas han argumentado que se ha dado dicho abuso.¹⁸⁵ No podemos certificar que todas estas acusaciones sean verídicas – la intención es mostrar cómo se pueden organizar dichos abusos en contextos electorales reales.

Recursos Institucionales

Los recursos institucionales son recursos materiales y de personal pertenecientes a las instituciones públicas. Los recursos materiales del Estado van desde vehículos hasta oficinas, equipo de oficina y demás infraestructura, la cual puede ser utilizada por las fuerzas políticas de turno para dotarse de ventajas vis-à-vis los que no están de turno. Por ejemplo, los funcionarios públicos podrían ser utilizados como personal para las campañas electorales a favor de un partido político, o los altos funcionarios públicos afiliados con un partido podrían utilizar su puesto oficial para beneficiar al partido o a sus candidatos. Las instalaciones públicas, los equipos de oficina y de comunicación también podrían ser utilizados para favorecer a un cierto partido, candidato o coalición.

Los recursos institucionales deben ser considerados separados de los recursos financieros – el uso de dinero de los recursos públicos, a través de o fuera del presupuesto oficial – incluso cuando no es fácil hacer dicha distinción.

Anuncios Oficiales de Apoyo del Partido/Candidato por parte de Funcionarios del Estado

1. Discursos Públicos

[Georgia] "El 11 de septiembre el presidente junto con el alcalde asistió a la apertura de un parque de entretenimiento en el distrito de Gldani, donde anunció la apertura de la campaña del partido en el poder y les pidió a los ciudadanos apoyar a su candidato Gigi Ugulava. El 12 de septiembre, en la apertura de la pista de hielo en el Centro Deportivo Tbilisi, donde de nuevo el presidente estuvo presente junto con el

¹⁸⁵ Naturalmente, si un país no es mencionado entre los ejemplos que aparecen a continuación, esto no significa que los recursos del Estado no estén siendo objeto de abuso en ese lugar.

alcalde, el Presidente felicitó al alcalde por la construcción de la pista de hielo, diciendo que: "Si él (Gigi Ugulava) es reelecto, les doy mi palabra que el Centro Deportivo Tbilisi será tres veces más grande que el Estadio Dinamo".¹⁸⁶

2. Prohibiciones/Pancartas/Vallas Publicitarias/Panfletos

[Liberia] "La erección de gigantes vallas publicitarias ha generado un gran debate en el país, donde los partidos de la oposición protestan porque las vallas estaban siendo utilizadas por el partido en el poder para hacer campañas, en antelación a la fecha oficial para la campaña. Las vallas, que supuestamente habían sido montadas por el partido en el poder Unity Party (UP), y los partidos de oposición sostuvieron que el partido en el poder estaba utilizando para hacer campaña bajo la "justificación de mostrar los logros/productos del gobierno".¹⁸⁷

3. Anuncios de Publicidad

[Sri Lanka] "La misión ha observado directamente varias instancias de anuncios publicitarios patrocinados por el Estado (por empresas del Estado y Juntas Estatutarias), tanto en los medios estatales como privados, promoviendo la elección de Mahinda Rajapakse".¹⁸⁸

Involucramiento de Empleados o Funcionarios del Estado en Actividades de Campaña

4. A los Empleados Estatales se les pide Recolectar Firmas a favor de un Candidato/Partido

[Georgia] "En algunos casos, a los docentes se les ha instruido recoger firmas y números de identidad de los votantes en nombre del partido de gobierno (Kvareli, Telavi, Gurjaani and Gori)".¹⁸⁹

5. A los Empleados Estatales se les Pide Trabajar como Miembros de una Campaña a favor de un Partido/Candidato

[Mongolia] "Un total de 1,141 funcionarios públicos estuvieron activamente involucrados en campañas electorales trabajando más de 4,761 horas haciendo proselitismo para ganar votos".¹⁹⁰

6. A los Empleados Estatales se les ha Convocado para Participar (Semi-Voluntariamente) en Reuniones Relacionadas con las Campañas

[Sri Lanka] "73 docentes de escuelas en el Distrito Colombo fueron convocados para asistir a una reunión el 18/03/2010 en el Partido Sri Lanka Freedom (SLFP) en la oficina Borella a las 10 am. donde el presidente de Sri Lanka, Nidahas Guru Sangamaya, en la sucursal de Borella abordó los participantes y les prometió que todos sus problemas podrían ser resueltos si el candidato del partido UPFA para el Distrito de Colombo, Thilanga Sumathipala, salía electo para el parlamento".¹⁹¹

¹⁸⁶ Transparencia Internacional Georgia (2006) página 5.

¹⁸⁷ Heritage (2011) página 1.

¹⁸⁸ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2005) página 20f.

¹⁸⁹ Transparencia Internacional Georgia (2008) página 9.

¹⁹⁰ Schafferer (2004) página 4.

¹⁹¹ Transparencia Internacional Sri Lanka (2010b)

7. Elaboración de Materiales Informativos Oficiales en Apoyo al Partido o Candidato de Gobierno

[Ucrania] "Observadores de OPORA observaron la distribución de los de panfletos denominados "Iniciativas Chernihiv de BYT" alrededor de la ciudad. Los panfletos contenían citas de la portavoz del Consejo Oblast de Chernihiv, Natalia Romanova, lo cual debe considerarse una actividad directa de campaña. Es importante mencionar que a ella se le mencionaba como portavoz del Consejo Oblast en el panfleto y no como candidata al parlamento. El panfleto fue distribuido con una circulación evidentemente por debajo de lo necesario, entregando 2,500 copias ya que los observadores de OPORA estimaron que en existencias tenían por lo menos 30,000 copias del panfleto que estaba siendo distribuido".¹⁹²

8. Elaboración y Distribución de Materiales de Campaña

[Etiopía] "Muchos observadores de la Unión Europea reportaron ejemplos de instituciones estatales que estaban apoyando la campaña del EPRDF [Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope]. Por ejemplo, se vieron pancartas del partido de gobierno en oficinas de la administración en distintas regiones, incluyendo Afar, Addis, Oromia, Ahmara, SNNP (La Región de las Naciones de los Pueblos y Nacionalidades del Sur) y Harari. La policía y la milicia armada también fue vista actuando en apoyo del EPRDF, por ejemplo, portando en su vestimenta símbolos del EPRDF e instruyéndole a los ciudadanos a asistir a una convención del EPRDF en el pueblo de Dessie (Amhara) el 5 de mayo y en el pueblo de Gambela el 7 de mayo. En este último caso, la policía también distribuyó pancartas anti-CUD (Coalición para la Unidad y la Democracia)".¹⁹³

9. Obligan a Funcionarios Públicos a Contribuir al Partido de Gobierno o a la Campaña Electoral

[Bolivia] "A los funcionarios públicos se les exige hacer contribuciones 'voluntarias'. Durante la campaña de 2009, se reveló que los cheques de los funcionarios públicos estaban siendo objeto de una deducción de entre el 5 al 50 por ciento, donde los fondos estaban siendo utilizados para financiar las campañas del presidente y el vicepresidente. Un bono que se le pagó a los funcionarios públicos posteriormente ese año fue considerado compensación por las contribuciones obligadas. Se argumentó que la continuación en el trabajo por parte de los funcionarios civiles estaría condicionado a las contribuciones (La Prensa 2009a, 2009b)".¹⁹⁴

10. Campañas por parte de Altos Funcionarios del Estado Legalmente Excluidos por Involucramiento en Campañas

[Rusia] "Según la legislación electoral...hacer campañas...está prohibido para los Altos Oficiales del Estado, incluyendo el presidente. El 28 de noviembre, Putin dio una entrevista a periodistas de TV conteniendo ciertas declaraciones de una naturaleza de campaña: 'Con respecto al partido Rusia Unida, no soy miembro del partido. Sin embargo, es exactamente la fuerza política en la que me he sustentado y que

¹⁹² OPORA (2007) página 8.

¹⁹³ EUEOM Ethiopia (2005) página 16.

¹⁹⁴ Speck & Fontana (2011) página 7.

me ha apoyado constantemente. Estoy absolutamente seguro de que, si hablamos de balance de fuerzas políticas que nos ha permitido alcanzar ciertos resultados en el trabajo del Estado Duma actual, este balance político se logró debido a la posición asumida por los partidos centristas, y sobre todo por el partido Rusia Unida".¹⁹⁵

11. Uso de la Capacitación o de la Educación de los Funcionarios Públicos para Enfatizar el Mensaje del Partido en el Poder

[Etiopía] "Mientras tanto, el Programa de Desarrollo de Capacidades del Sector Público del Banco Mundial, el cual es utilizado para capacitar a los funcionarios públicos, es simultáneamente un vehículo por medio del cual los funcionarios de gobierno adoctrinan a las personas que están siendo capacitadas acerca de la ideología del partido en el poder, y para atacar a los que apoyan a la oposición bajo la excusa de eliminar el personal de bajo desempeño".¹⁹⁶

12. Cierre de Oficinas Públicas para Facilitar la Participación de Empleados Estatales en Eventos de Campaña de Facto

[Venezuela] "Los líderes de la oposición reclamaron que las grandes cantidades de personas en Caracas solamente era posible porque el gobierno había clausurado sus oficinas principales, enviando a los funcionarios públicos a la marcha y había enviado a otros en bus desde las afueras de la capital.

"Estamos ante la presencia de un brutal abuso de los recursos del Estado para movilizar a miles de personas desde alrededor de todo el país hasta Caracas. Aquí lo que cuenta es lo que ocurra el domingo cuando los votantes le pongan fin a este abuso de poder", dijo Carlos Ocariz, director de la campaña de Capriles".¹⁹⁷

Uso de Instalaciones Públicas para Propósitos de Campañas donde Otros Candidatos no tienen Igual Acceso

13. Instalaciones Públicas Utilizadas como Oficina de Campaña o para el Personal del Partido

[Polonia] "... las oficinas de los diputados eran utilizadas frecuentemente para necesidades del personal local a cargo de la campaña de varios candidatos".¹⁹⁸

14. Oficinas de Gobierno Utilizadas para Reuniones del Partido con Votantes y Donantes

[Sri Lanka] "La residencia oficial del presidente es un activo del público que es sostenida por el público. Muchos recursos siguen estando a disposición del presidente ejecutivo dada su consideración de seguridad y el importante cargo que ocupa. Sin embargo, el propósito del PPPR [Programa para la Protección de Recursos Públicos] es monitorear el abuso sistemático de estos recursos durante la elección presidencial de 2010. Entre los principales abusos estaba el uso de las instalaciones para celebrar

¹⁹⁵ Centro para la Iniciativa para la Investigación Anticorrupción de Transparencia Internacional Rusia (2004) página 80.

¹⁹⁶ Human Rights Watch (2010) página 5f.

¹⁹⁷ Huffington Post (2013)

¹⁹⁸ Fundación Stefan Batory (2005) página 6.

reuniones en apoyo al presidente, y el aprovisionamiento de comidas y refrigerios a los participantes en dichas reuniones".¹⁹⁹

15. Instalaciones Públicas como Estadios Deportivos o Centros de Ayuntamiento Utilizados para Concentraciones de Campaña

[Sri Lanka] "El Director Educativo de Zona - Anuradhapura, B.M.N Abeyratne, a través de una carta de fecha 10 de marzo de 2010 organizó una reunión de todos los directores escolares en el Distrito de Anuradhapura. La reunión se celebró durante las horas de la mañana del 17/03/2010 en el salón principal de Swarna Pali Balika Maha Vidyalaya, Anuradhapura. Durante su discurso, el ministro en jefe de la Provincia del Centro Norte Bertu Premlal Dissanayake, instó a todos los directores a votar a favor de su hijo, el exviceministro Duminda Dissanayaka quien era el candidato para las Elecciones Parlamentarias en 2010".²⁰⁰

Involucramiento de Empresas, Institutos, y Tanques de Pensamiento del Estado, Compañías Estatales, o bien, ONGs Apoyadas por el Estado en Actividades de Campaña

16. Realización de Investigación Electoral y de Oposición Oficialmente por el Tanque de Pensamiento o Instituto, pero en la Práctica a Favor de un Partido/Candidato en Particular

[República de Corea] "El principal tanque de pensamiento del Park Geun-hye's es el Centro de Investigación del Futuro de la Nación, fundado en 2010. Es un grupo de investigación en materia de políticas públicas responsable por haber incitado a una "batalla por políticas públicas a favor del bienestar" entre partidos rivales en las elecciones generales de este año... Usualmente, los principales jugadores en el tanque de pensamiento de un candidato presidencial exitoso terminan en puestos importantes dentro de la administración".²⁰¹

17. Elaboración, Publicación o Distribución de Materiales de Campaña

[Malawi] "Se reportó que las agencias reguladoras fueron utilizadas para imprimir materiales de campaña".²⁰²

Uso del Transporte Público o Recursos de Comunicación a favor de un Partido o Candidato en Particular

18. Viajes de los Candidatos (No Relacionados con Negocios Oficiales)

[Nicaragua] "En Boaco, el alcalde que pertenecía al partido PLC [Partido Liberal Constitucionalista] fue visto utilizando vehículos y propiedad pública para hacer campaña y en El Ayote (RAAS) la municipalidad utilizó sus vehículos y edificios para hacer campañas a favor del PLC".²⁰³

¹⁹⁹ Transparencia Internacional Sri Lanka (2010a) página 17.

²⁰⁰ Transparencia Internacional Sri Lanka (2010b).

²⁰¹ The Korea Herald (2012).

²⁰² EUEOM (2009) página 16.

²⁰³ EUEOM (2006) página 54.

19. Viajes de Miembros del Personal de Campaña y Activistas

[Nigeria] "Esto incluyó la distribución de fondos y motocicletas a lo largo del Estado de Zamfara por parte de la Agencia responsable del Programa de Alivio de la Pobreza (ZAPA) y el uso de 60 carros oficiales para convenciones electorales por parte del candidato de turno en el Estado de Zamfara. En el Estado de Borno, el gobernador de turno fue grabado en vídeo mientras utilizaba vehículos del gobierno para hacer actividades de campaña, desde el cual le tiraba manojos de dinero a la gente. Se observaron varios casos de uso de recursos del Estado para propósitos de campaña. Por ejemplo, en las instalaciones del gobierno en Abia, observadores de la Unión Europea vieron tres buses con los lemas de campaña del gobernador por parte del PPA pintadas en ellos".²⁰⁴

20. Transporte de Materiales de Campaña

[Sri Lanka] "Un vehículo con número de placa 253-3819 perteneciente al Ministerio de Desarrollo Urbano está siendo utilizado para pegar pancartas en el Distrito de Matala".²⁰⁵

21. Transporte de Ciudadanos a Reuniones y Convenciones

[Sri Lanka] "69 buses salieron de los depósitos de Nuwara Eliya, Gampola, Nawalapitiya, Kepptipola y Ragala SLTB para transportar activistas de una reunión el 20/03/2010 celebrada en Simisitha Ground en el pueblo de Nuwaraeliya. Se confirma que se utilizaron 50 litros de Diesel en cada bus".²⁰⁶

22. Transporte de Votantes Seleccionados para las Elecciones (como Votantes de una Región Fuerte de un Partido)

[Malasia] (bajo la ley electoral de Malasia transportar votantes desde y hacia los centros de votación el día de las elecciones es algo prohibido, particularmente si los vehículos son considerados propiedad pública, puestos en alquiler como taxis o buses. Sin embargo, parece que dicha práctica es común, y ninguno de los dos partidos, el BN (Barisan Nasional) y el PR (Pakatan Rakyat) toman en serio esta ley. Los activistas utilizaron vehículos privados para recoger y dejar a los votantes desde y a los centros de votación".²⁰⁷

23. Uso de Servicios Correo Electrónicos Públicos

[Sudáfrica] "Helen Zille, quien preside en Cabo Occidental desea saber quién ha instruido a los altos funcionarios enviarle un correo al ANC (Congreso Nacional Africano) diciéndoles a sus miembros que deben rechazar la Ley de Seguridad Comunitaria de la Provincia... Zille dice que queda claro que Irish-Qhobosheane, quien está a cargo de la Secretaría Civil de Servicios Policiales, utilizó su correo electrónico

²⁰⁴ EUEOM (2007) página 19

²⁰⁵ "Elección Parlamentaria 2010 – Primer Informe sobre Abusos de los Recursos del Estado emitido" 28 de marzo de 2010.

<http://www.tisirilanka.org/?p=4545>

²⁰⁶ "Elección Parlamentaria 2010 – Primer Informe sobre Abusos de los Recursos del Estado emitido" 28 de marzo 2010.

<http://www.tisirilanka.org/?p=4545>

²⁰⁷ ANFREL (2008) página 16

del trabajo para hacer esto. ‘El correo también constituye un abuso de los recursos del Estado para promover la agenda de un partido político. Además, tiene el propósito explícito de manipular un proceso de participación pública para los fines de un partido político’".²⁰⁸

24. Uso de Teléfono Público o Servicios SMS

[Sri Lanka] "Bajo instrucciones de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones de Sri Lanka (TRCSL), se transmitió un breve mensaje de texto a todos los suscriptores de conexiones de teléfonos móviles por parte del presidente deseándoles un feliz Año Nuevo 2010. Los proveedores de servicios de telefonía móvil declararon que habían proporcionado este servicio con base en una directriz de la TRCSL" (Se celebraron elecciones presidenciales menos de cuatro semanas después de este acontecimiento. La TRCSL es liderada por el secretario del presidente).²⁰⁹

Campaña por parte de Oficiales Electos Mientras Estaban en Calidad de Funcionarios

25. Campañas en Eventos Públicos

[Ghana] "Nuestro observador reportó que la Feria de Políticas, un evento patrocinado por el Estado con la intención de mostrar las políticas y programas del gobierno, se había convertido en un programa de campaña del NDC. En la Feria de Políticas, el Ministro Regional, actuando como DGD [Director General del Distrito] de la Asamblea Municipal Occidental de Sunyani y también el candidato parlamentario del NDC [Congreso Democrático Nacional] para el mismo electorado, Hon. Kwadwo Nyamekye-Marfo, el Ministro de Información, Hon. Fritz Baffour y otros expositores en el evento colaboraron a favor del NDC que en ese momento estaba en el poder para enfatizar el desarrollo en infraestructura".²¹⁰

26. Campañas Durante un Evento Oficial de Prensa

[Liberia] "Optaron por utilizar la plataforma del Ministerio de Información para desacreditar la alegación del LDI (Instituto Democrático de Liberia) acerca de alegaciones del abuso de corrupción política por parte del partido Unity Party. Durante sus reuniones regulares de prensa el jueves 25 de agosto de 2011, el Ministro Cletus Sieh fustigó al LDI por mencionar en su informe que el Partido Unity en el poder abusó de su poder y cometió corrupción política en Lofa cuando incluyó en el programa de dedicación oficial la asignación de sub-oficinas UP en Zorzor y Voijama."²¹¹

27. Uso de Aperturas Oficiales de Hospitales, Escuelas, Carreteras, etc. para Propósitos de Campaña

[Ghana] "En la zona de la Gran Accra, un Comisionado en funciones MP ordenó la instalación de faroles públicamente financiados y lanzó una oficina sucursal de la NPP (Nuevo Partido Patriótico) durante el mismo evento".²¹²

²⁰⁸ Eyewitness News (2012).

²⁰⁹ Transparencia Internacional Sri Lanka (2010a) página 26.

²¹⁰ GII, CDD-Ghana y GACC (2012).

²¹¹ Front Page Africa (2011).

²¹² CDD-Ghana (2004) página 3.

Uso de Eventos Específicos Públicos No Relacionados con las Elecciones o Actividades por parte de Funcionarios del Estado a Costa de Fondos Públicos para Promover a un Partido/Candidato Concreto

28. Reuniones Informativa Públicas por parte de Instituciones de Gobierno sobre Temas No Electorales

[Ghana] "En la Región del Norte, un oficial en el Departamento de Servicios de Información proyectó una película mostrando cabinas telefónicas, pozos de agua bajo construcción y proyectos de mejora vial. La película estaba en idioma inglés pero el oficial hizo comentarios en Dagbanito explicando que era el gobierno de turno quien había hecho posible todo este desarrollo. También sugirió que entre los planes futuros del gobierno estaba el aprovisionamiento de bienes al área".²¹³

29. Eventos de Feriados Públicos y Festivales Públicos Utilizados para Campaña

[Ucrania] "Por ejemplo, durante la celebración del día de deliberación Donbass, todos los estudiantes fueron organizados para permanecer juntos en un solo lugar mientras se celebraba la Campaña del Partido de Regiones, y fueron instruidos a entregar materiales a las personas que ingresaban al parque. A todos se les gritaba 'Hooray' cuando el expositor hacía referencia al Partido de Regiones o Yanukovych."²¹⁴

30. Eventos para Grupos Marginados como Jóvenes o Mujeres Utilizados para Campaña

[Rusia] "El 28 de noviembre de 2003, se celebró un masivo evento cultural y deportivo titulado La Unidad de los Jóvenes es el Futuro de Rusia" en un estadio deportivo local. El organizador del evento y propietario del centro era el Departamento de Asuntos Juveniles de la Administración Regional de Samara. El evento fue planificado con mucho tiempo de antelación como parte de la implementación de la región de Samara del Año Nacional del Proyecto de Jóvenes. En realidad, el evento era una campaña disfrazada para el Partido Rusia Unida. Las instalaciones del Centro Deportivo estaban llenas de pancartas de campaña a favor del Partido Rusia Unida".²¹⁵

31. Eventos Deportivos, Festivales Cinematográficos y Conciertos Públicos Utilizados para Campaña

[Ucrania] "El líder de la administración distrital de Lebedynsky, S.Hrytsay, sus delegados, líderes de departamentales y alcaldes de la región del distrito participaron en una gran obra de teatro titulada "Juegos del Cossack" que se llevó a cabo en la aldea de Mykhailivka. En el evento se mostraban de forma prominente banderas con el logo de OU-PSD (Nuestra Ucrania – Bloque de Autodefensa del Pueblo]. Se publicó información en el sentido que el feriado fue patrocinado por el OU-PSD".²¹⁶

²¹³ CDD-Ghana (2004) página 3.

²¹⁴ OPORA (2007) página 8.

²¹⁵ Centro para la Investigación e Iniciativas Anticorrupción-Transparencia Internacional Rusia (2004) página 125.

²¹⁶ OPORA (2007) página 6.

Abuso de los Medios de Comunicación Estatales²¹⁷**32. Apoyo Directo Dado por los Medios de Comunicación Estatales a un Partido o Candidato**

[Ucrania] "El periódico *Nash Rayon* ('Nuestro distrito') fundado por el Consejo Distrital de Fruzenska de Kharkiv, publicó un artículo titulado el 'Partido de las Regiones Compite por las Elecciones de Medio Término, ¡y Vamos a Ganar!' El artículo no estaba marcado como anuncio político ni como material de campaña".²¹⁸

33. Medios de Comunicación Estatales le dan una Indebida Atención a un Candidato o Partido Político

[Uganda] "El Presidente Museveni recibió 79.7 por ciento de toda la cobertura en general relacionada a las elecciones en la Corporación de Difusión de Uganda (UBC) que se hizo por televisión, mientras que el Dr. Besigye recibió 11.5 por ciento. El resto de los tres candidatos presidenciales recibieron menos del 9 por ciento de la cobertura".²¹⁹

34. Medios de Comunicación Estatales Ignorando la Campaña de Algunos Partidos o Candidatos

[Túnez] "...El Artículo 8 de la Constitución, el cual garantiza la protección de los medios de comunicación y la libertad de expresión, no estaba siendo observado por los funcionarios del Estado. Los periodistas recibieron instrucciones para cubrir las actividades de la oposición solamente a solicitud del gobierno. Los anuncios de campaña de la oposición en radio y televisión fueron superados fácilmente por los anuncios de la RCD [Rassemblement Constitutionnel Démocratique] y en la televisión estatal los anuncios de la oposición eran transmitidos cuando había menos personas viendo los programas".²²⁰

35. Ciertos Competidores Siendo Retratados/Presentados Bajo una Visión Negativa de Forma Consciente Mientras que Otros Reciben una Cobertura Positiva sin Críticas

[Azerbaiyán] "La televisión y los periódicos controlados por el Estado libraron una ilimitada guerra de propaganda para desacreditar a los partidos de la oposición culpándoles de todos los fracasos de Azerbaiyán en la última década. Los partidos prodemocráticos fueron acusados de ser agentes de países extranjeros, succionando donaciones de fundaciones del exterior y destrozando a Azerbaiyán al violentar la paz, la prosperidad y la estabilidad creada por el presidente Aliiev".²²¹

²¹⁷ La importancia de los abusos de medios estatales en el resultado de las elecciones o en el proceso político en general tiene relación con la importancia de cómo obtienen la información los ciudadanos. Los niveles de cobertura, consumo y confianza en los medios de comunicación son factores fundamentales. Por ejemplo, el Centro Carter indicó que en Guatemala ningún partido político usaba la misma cantidad de tiempo aire proporcionado por la estación estatal de radio TGW debido a su limitado alcance. El Centro Carter (2004) página 5.

²¹⁸ OPORA (2007) página 8.

²¹⁹ Misión Electoral de la Unión Europea (2006) página 27.

²²⁰ Freedom House (2007)

²²¹ Central Asia-Caucasus Institute (2000).

36. Negarse a Aceptar Anuncios de Ciertos Partidos o Candidatos

[Zambia] "[La corporación Nacional de Telecomunicaciones de Zambia ZNBC], una empresa estatal, autorizó la venta de tiempo aire a los partidos políticos para hacer sus anuncios políticos. El Movimiento para la Democracia Multipartidaria MMD [la oposición] preparó 14 anuncios de radio y televisión y en julio se los entregó a la ZNBC para transmitirlos. La ZNBC se negó a transmitir los anuncios, alegando que representaban una violación a la ética de la publicidad, porque los anuncios atacaban al partido en el poder en vez de promover al MMD".²²²

Recursos Financieros

El abuso de fondos públicos está entre la categoría más importante de recursos administrativos utilizados para promover ilícitamente las posibilidades electorales de los partidos/candidatos. Los gobiernos siempre gastan/invierten dinero, y la distinción exacta entre actividades normales del Estado y el ARE no siempre es fácil de hacer. Sin embargo, se puede argumentar que el período que precede a una elección general debe ser un tiempo cuando no se emiten ni se lanzan nuevos proyectos públicos, no se inauguran nuevos puentes y no se incrementan los salarios de los funcionarios públicos. Aquellos que deseen monitorear el abuso de los recursos del Estado también deben saber que los recursos financieros a veces pueden ser especialmente difíciles de observar.²²³

Distribución Directa de Fondos Públicos a los Votantes

37. Donaciones en Efectivo a los Votantes en un Contexto Conectado con las Campañas, o de una Manera que Indica que los Fondos Proviene de un Partido o Candidato

[Guatemala] "Durante la semana del 3-7 de noviembre, observadores de campo por parte del Centro Carter recibieron informes de primera mano de varios lugares dentro del departamento de El Quiché y Sololá indicando que dichos pagos [de fondos públicos] estaban siendo efectuados no por parte de funcionarios públicos sino por funcionarios del FRG [Frente Republicano Guatemalteco] [el partido en el poder]. Además, los pagos en sí estaban condicionados a una afiliación con dicho partido, y en algunos casos en la subsiguiente participación en las actividades de campaña del FRG. Los observadores del Centro verificaron informes que indicaban que otros bienes públicos – desde materiales para techos, implementos para agricultura y fertilizantes hasta becas en escuelas públicas, también estaban siendo ofrecidos a la población en general a cambio de su afiliación al partido FRG".²²⁴

38. Distribución de Suministros de Alivio

[Zambia] "Los observadores han estado en el campo en Zambia desde el 12 de agosto, y han criticado duramente al MMD [Movimiento para Democracia Multipartidaria] por abusar de las ventajas de su poder,

²²² NDI/TCC (1992) página 42.

²²³ Por ejemplo, se puede transferir dinero a una campaña electoral a través de distintos medios secretos y no hay manera de saber si se ha producido una pancarta de campaña con fondos de un donante privado o con fondos adquiridos ilícitamente del presupuesto del Estado.

²²⁴ El Centro Carter (2004) página 11.

incluyendo la distribución de maíz de un programa de alivio de alimentos financiado públicamente en sus actividades de campaña".²²⁵

39. Distribución de Panfletos para Servicios Básicos u Otros Suministros Médicos

[Ucrania] "La OSCE/ODIHR EOM reportó que los candidatos presidenciales en los puestos ejecutivos tenían dificultades para saber distinguir entre sus actividades de campaña y sus funciones oficiales. En un evento de campaña en la región de Kyiv el 16 de diciembre, la Primer Ministro y candidata Yulia Tymoshenko, distribuyó certificados de tierra a los consejeros de la aldea para ser distribuidos en las aldeas. Antes del inicio del evento, se les distribuyeron a los participantes materiales de campaña a favor de Bloc de Yulia Tymoshenko (BYT). Los medios también reportaron que Tymoshenko y los representantes de su campaña estaban entregando certificados de tierra a los votantes".²²⁶

40. Distribución de Productos Agrícolas

[Zambia] "... el MMD [Movimiento de Democracia Multipartidaria] utilizó distintos programas gubernamentales de apoyo agrícola para tratar de influir, en particular, sobre el voto de la población rural. Estos incluyeron la distribución de fertilizantes subsidiados, la compra de maíz a altos precios y la distribución de alimentos a la gente pobre de las zonas rurales. Estas políticas fueron utilizadas como herramientas de campaña exclusivamente por el partido de gobierno, generando así un campo de juego desigual entre los partidos y candidatos de zonas rurales".²²⁷

41. Distribución de Materiales Educativos Gratuitos

[Ghana] "El señor Peter Nortsu-Kotoe, convirtió un programa organizado y patrocinado por el estado en un evento de campaña cuando introdujo mil [1,000] escritorios dobles a treinta y dos (32) escuelas primarias en el distrito. El evento se realizó en las instalaciones de la Asamblea Distrital a las 9:00 a.m. a la cual asistieron los encargados de las escuelas beneficiarias, el público y los representantes del electorado del NDC... declaró que, "esto demuestra que el NDC merece un segundo período".²²⁸

42. Distribución de Folletos Particularmente a los Activistas del Partido en el Poder

[Mozambique] "Alrededor de dos millones de personas fueron amenazadas por la hambruna en Mozambique debido a la sequía... Los testigos dijeron que algunas personas, considerados activistas del partido en el poder, habían recibido preferencia en la fila del depósito estatal de granos y se les permitió comprar cantidades extra de comida".²²⁹

²²⁵ EUBusiness (2011)

²²⁶ OSCE/ODIHR (2009) página 4.

²²⁷ Misión de Observación Electoral de Unión Europea (2006) página 19.

²²⁸ GII, CDD-Ghana & GACC (2012).

²²⁹ Matlosa & Mbaya (2004) página 44.

Actividades Financieras que Benefician a un Partido o Candidato

43. Dinero Siendo Otorgado a un Partido o Candidato Fuera de un Mecanismo de Financiamiento Público Normativizado

[Liberia] "El protocolo oficial anunció la dedicación de las oficinas locales del UP en los Distritos de Zorzor y Voinjama. El informe reportaba que dos oficinas habían sido designadas como proyectos de desarrollo nacional financiadas por el Estado. El LDI [Instituto de Democrático de Liberia] a través de su informe indicaba además que dichos proyectos estaban siendo financiados con recursos del Estado y que las celebraciones habían sido opacadas por convenciones y eventos partidarios".²³⁰

44. Fondos Públicos Utilizados para Pagar por Actividades de Partidos Políticos

[Mozambique] "En Mozambique, hubo dos informes indicando que se habían utilizado fondos públicos para pagar por la infraestructura utilizada por el Frelimo [Frente de Libertação de Moçambique] en particular para financiar la Escuela Central de Frelimo, la escuela partidaria de Frelimo, con dinero desviado de la empresa estatal (Canal de Moçambique 2009; Noticias 2010)."²³¹

45. Materiales de Gobierno Distribuidos a un Partido o Candidato en Particular

[Gambia] "El Periódico *The Daily Observer* reportó el 21 de noviembre que el Ministerio de Petróleo había donado 1700 camisetas a la campaña del presidente".²³²

46. Gastos de un Componente Autorizado del Presupuesto Electoral para Propósitos No Expresamente Autorizados y No Legítimos

[Georgia] "desde 2012 el Código Presupuestario de Georgia permite a las instituciones autorizadas para gasto una reducción del 100% por medio de un programa interno de reasignación de rubro presupuestario, reemplazando su límite anterior del 5%. Esta ilimitada libertad de una reducción de rubro presupuestario a través del programa interno significa que las instituciones con autorización para gasto ahora pueden movilizar sus rubros alrededor del presupuesto dentro de sus programas con el consentimiento del Ministerio de Finanzas y no del Parlamento. Consideramos que esta enmienda fomenta un gasto público basado en el electorado".²³³

47. Retención de Asistencia Financiera o Proyectos de Desarrollo para Áreas donde Muchos o la Mayoría de los Votantes Apoyan a los Partidos de Oposición

[Uganda] "Se ha observado y reportado que la mayoría de los candidatos del NRM utilizan proyectos del gobierno como el de servicios Nacional de Asesoría Agrícola (NAADS) y el Fondo de Acción Social del Norte

²³⁰ In Profile Daily (2011).

²³¹ Speck & Fontana (2011) página 5.

²³² Commonwealth (2011) página 18.

²³³ Transparencia Internacional Georgia (2012) página 2.

de Uganda (NUSAF) como herramientas para presionar a los votantes a ser fieles al NRM en el caso que deseen beneficiarse de dichos proyectos".²³⁴

48. Instituciones de Gobierno Alquilan Instalaciones u Otros Predios del Partido en el Poder Garantizando Así Ingresos al Partido

[Mozambique] "En la ciudad de Beira, donde la oposición ganó las elecciones municipales en 2003, la nueva administración encontró que varios edificios públicos le pertenecían al partido de gobierno en el gobierno anterior y que la ciudad por tanto tenía que pagar alquiler al Frente Frelimo [Frente de Libertação de Moçambique] (Savana 2010)."²³⁵

49. Celebraciones de un Partido o Político en Particular Pagadas con Fondos Públicos

[Sudáfrica] "Al preguntarle por qué el público debe correr con el peso de los costos por las visitas de los Jefes de Estado, así como el reacondicionamiento de edificios y sitios de patrimonio cultural, Khoza dijo que el ANC [el Congreso Nacional de África] era en sí mismo un patrimonio nacional. "Tiene 100 años de edad y liberó al país. El ANC debe ser tratado como parte de nuestro patrimonio colectivo como nación. Pero el partido correrá con la mayoría de los costos"... Roy Jankielsohn, líder de la Alianza Democrática en el Estado Libre, le escribió una carta a la fiscal Thuli Madonsela pidiéndole que investigara y emitiera un fallo acerca de si los recursos del gobierno de la provincia asignados a la celebración de centenario constituyen un abuso de los recursos del Estado por ser utilizados para propósitos políticos-partidarios".²³⁶

Incremento del Gasto Durante Periodos Electorales para Hitos que Mejorarán la Popularidad del Gobierno (Por tanto, del Partido/Partidos en el Poder)

50. Incremento en Salarios o Apoyo Financiero a Empleados Estatales

[Georgia] "En septiembre [Las elecciones para las alcaldías fueron celebradas en octubre] la alcaldía de Tbilisi introdujo comprobantes de pago para los docentes escolares en Tbilisi. El comprobante 100 GEL debía ser utilizado para pagar por combustible. El comprobante estaba firmado por el alcalde y también mostraba su fotografía. También utiliza los mismos colores y el diseño de algunos materiales de campaña producidos por el partido en el poder".²³⁷

51. Incremento en el Gasto de Grupos Marginados Durante el Periodo Preelectoral

[Uganda] "La aprobación de un presupuesto complementario en enero de 2011 llevó a una sospecha masiva ola de reclamos entre los políticos de la oposición. El presupuesto complementario por un monto de \$257 millones de dólares, aprobado por el parlamento al 4 de enero, vino apenas seis meses después de haberse publicado el presupuesto original y solamente dos meses después de su aprobación (Mwenda

²³⁴ EUEOM (2011) página 13.

²³⁵ Speck & Fontana (2011) página 4.

²³⁶ Mail & Guardian (2011).

²³⁷ Transparencia Internacional Georgia (2006) página 8.

y Sserunjogi 2010; Nanjobe 2011). Entre los gastos en el presupuesto estaban \$33.6 millones asignados a la Cámara de representantes, lo cual la oposición protestaba denunciando que sería utilizado para las campañas (Karugaba y Bekunda 2011). Aunque estas acusaciones fueron rechazadas por el partido NRM, algunas de las publicaciones lucían muy ad hoc, incluyendo la solicitud de \$4.2 millones para facilitar jóvenes sin empleo) (Nanjobe 2011)."²³⁸

52. Incremento en las Pensiones, en los Pagos de Apoyo Infantil, Pagos de Bienestar Social, Subvenciones Estudiantiles, Compensación de Transporte

[Ucrania] "El gobierno de Yanukovich duplicó las pensiones e incrementó otros pagos a la población como sobornos preelectorales".²³⁹

53. Descuentos o Subsidios sobre Servicios/Productos Públicos, como Transporte, Servicios de Vivienda, Electricidad, Combustible, Calefacción, Etc. (O Denegación de Remover Dichos Subsidios a pesar de los Exorbitantes Costos)

[Nigeria] "Con las elecciones generales programadas para diciembre de 2007, el gobierno continúa proporcionando un subsidio de energía de kSh 0.60 durante 2007. El subsidio fue eliminado en julio de 2008 cuando los precios de energía del consumidor (excluyendo el combustible y los componentes de la tasa de cambio) fueron ajustados al alza por un 21% en promedio"²⁴⁰

54. Uso de Fondos Públicos No Presupuestarios para Propósitos Populares Distintos y No Relacionados a Propósitos Definidos para los Fondos.

[Armenia] "Es muy bien conocido que los líderes comunitarios actuales manipulan sus recursos administrativos para realizar sus campañas preelectorales. El alcalde de Yeghegnadzor publicó el programa de la municipalidad 2002-2004 titulado "Programa de Inversiones de Capital". El personal de la municipalidad también estuvo implicado en el desarrollo del programa. El alcalde utilizó el programa como material de campaña preelectoral".²⁴¹

Introducción de Proyectos Previamente Anunciados Financiados con Fondos Públicos No Incluidas en el Plan de Desarrollo, que Benefician al Régimen en el Poder

55. Construcción o Renovación de la Sede Principal de la Alcaldía o del Estado

[Malasia] "Tanto los gobiernos federales como estatales en Malacca BN [Barisan Nasional] han hecho varias ofertas y promesas de desarrollo para asegurar votantes. Según Malaysiakini y otras fuentes, la lista incluía: 102 subvenciones para lotes de vivienda para familias de segunda generación en Felda Tun Ghafar Machap...Una aplicación aprobada para 7,000 pies cuadrados de tierra a favor de 50 familias chinas de segunda generación con un arrendamiento con opción a compra a 99 años y una módica prima por RM12,500... Aplicación aprobada para habitantes de la aldea Machap Baru quienes habían presentado

²³⁸ Helle (2011) página 7.

²³⁹ Kuzio, Taras (2005) página 59.

²⁴⁰ Estrategia del Sector de Energía del Grupo del Banco Mundial (2010) página 95.

²⁴¹ IYC (2002) página 4.

una demanda hacía 20 años para construir 80 viviendas de bajo a mediano costo, para ser vendidas a un módico precio de RM60,000".²⁴²

56. Construcción o Renovación de Carreteras Públicas

[Kenia] "El 19 de mayo, el primer ministro Raila Odinga, mandó a pavimentar la carretera bajo un esquema que para muchos era considerado una artimaña de campaña... Los observadores de las elecciones denominaron el trabajo ordenado en la carretera como uno de varios delitos electorales cometidos y la Comisión Electoral Interina Independiente [IIEC] fue impugnada con la acción. Los observadores dijeron que representaba un mal uso de las fuentes estatales para lograr una indebida influencia sobre los votantes".²⁴³

57. Construcción o Renovación de Instituciones de Salud

[Perú] "Desde inicios del periodo de campaña el presidente prometió no inaugurar obras públicas, pero continuó viajando por el país intensamente para inspeccionar proyectos de obras públicas ya existentes. También se dieron varios casos como: la inauguración de un sitio público estaba explícitamente vinculada con una campaña de reelección; y la apertura de una nueva clínica de salud que fue anunciada en el mismo panfleto como una obra iniciada por Fujimori".²⁴⁴

58. Construcción o Renovación de Instalaciones para Servicios Sociales (Hogares para Grupos como Pensionados o Estudiantes, Huérfanos, etc.)

[Bolivia] "Durante las elecciones de 2009, los ministros inauguraron obras públicas o prestaron servicios mientras promovían simultáneamente la campaña del MAS [Movimiento Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos] a través de la distribución de materiales de campaña. También se dio un oportuno lanzamiento de nuevos servicios, incluyendo un programa de subsidio de viviendas para recién casados, para coincidir con las campañas".²⁴⁵

59. Introducción de Trabajos Temporales del Sector Público Durante el Período de Campaña

[Montenegro] "La ley de Financiamiento de Partidos Políticos prohíbe el reclutamiento de puestos no permanentes en el sector público, incluyendo en empresas del sector público, a partir de la fecha de la convocatoria a las elecciones. [Nota al pie, 'La prohibición de reclutamiento temporal está diseñada para prevenir la influencia sobre la libre elección de los votantes por parte de aquellos que ofrecen trabajo durante la campaña']. Después de recibir varios informes de una ONG sobre una serie de violaciones a esta prohibición, la OSCE/ODIHR LEOM identificó 45 notificaciones de vacantes para puestos temporales

²⁴² BERISH (2007).

²⁴³ Nairobi Star (2011).

²⁴⁴ NDI/TCC (2000) página 20.

²⁴⁵ Speck & Fontana (2011) página 15.

siendo anunciados durante la campaña. Estas violaciones hicieron más borrosa la línea entre las actividades del Estado y la campaña por parte de la coalición en el poder".²⁴⁶

60. Introducción de Proyectos de Servicio de Salud (Vacunación Gratuita, etc.) y Distribución de Medicinas

[Burma] "Algunos miembros del Partido de Unión Solidaria para el Desarrollo (USDP) en la capital del Estado del Norte Shan, en la ciudad de Lashio, han estado informándole a las personas que, durante su periodo de campaña, el partido también les proporcionará cuidados de salud gratuitos, según los residentes locales".²⁴⁷

Actividad de Alcance Preelectoral por parte de Agencias Estatales Supuestamente para Concientizar Acerca de Actividades, pero Dándole una Atención Especial al Gobierno (Publicidad Institucional)

61. Publicad por parte de los Ministerios, Agencias del Estado o Financiadas por el Estado o Compañías Estatales Acerca de sus Logros Durante el Período Anterior

[Serbia] "La transmisión de anuncios que subrayan los éxitos de ministerios gubernamentales concretos en los primeros 100 días durante las horas de máxima audiencia en televisión nacional, fácilmente se pueden interpretar como un apoyo a favor del candidato de la coalición en el poder y, por tanto, un abuso de los recursos del Estado. Además, estos anuncios fueron transmitidos antes de haber transcurrido los 100 días de haber juramentado al gobierno [¡!], probablemente en un esfuerzo por dejar una impresión más contundente durante la campaña".²⁴⁸

62. Publicidad por parte de Agencias Relacionadas al Estado Felicitando al Presidente en su Cumpleaños, Celebrando un Feriado Nacional, etc. Durante el Período Preelectoral.

[Croacia] "Ejemplos de Precampaña: El 14 de mayo, en ocasión del cumpleaños número 75 del presidente Tudjman (un evento no oficial), la estatal HRT [Hrvatska radiotelevizija] brindó una celebración cubierta por televisión en vivo en el Teatro Nacional de Croacia, una institución pública. La ceremonia incluyó una obra de teatro de tres horas en la que aparecía un personaje del presidente Tudjman como la culminación de más de un milenio de logros históricos de Croacia".²⁴⁹

63. Campañas Supuestamente con el Objetivo de Concientizar Acerca de un Proceso o Hecho Particular, Pero Dándole una Indebida Atención a un Actor Político

[Georgia] "Aunque el anuncio contiene instrucciones acerca de cómo utilizar el comprobante [servicios públicos], el énfasis no es exclusivamente en el comprobante: los personajes en el vídeo expresamente

²⁴⁶ OSCE/ODIHR (2012a) página 7.

²⁴⁷ Burma Election Tracker (2010).

²⁴⁸ Transparency Serbia (2004) página 88f.

²⁴⁹ OSCE (1997) página 8.

subrayan su gratitud hacia la alcaldía y específicamente al alcalde. Además, uno de ellos directamente declara: 'Gigi sabe exactamente lo que necesita la gente'" ²⁵⁰

Recursos Regulatorios

Las elecciones, las campañas electorales y demás actividades políticas no suceden en un vacío. El marco regulatorio, desde la constitución nacional hasta la legislación y los estatutos y normativas locales afectan las reglas del juego político y, además, son en sí mismas afectadas por la política. Un ideal legal-racional al estilo Weber diría que todas esas reglas deberían de ser políticamente neutrales. Pero en muchos países, las leyes y normativas se ven alteradas o interpretadas para fortalecer la posición de aquellos que ocupan el poder y para hacer que sea más difícil para los de la oposición.²⁵¹

Normativas que Dificultan que la Oposición se Organice o Participe Efectivamente

64. Los Requisitos de Registro de Partido Dificultan que los Partidos de la Oposición se Registren o Conformen Coaliciones Electorales

[Georgia] "Después del anuncio del Decreto Presidencial sobre la designación de las elecciones, los partidos políticos que no habían participado en elecciones parlamentarias previas, pero si contaban con un representante en el parlamento solamente tuvieron un día para presentar sus documentos de registro ante la CEC [Comisión Central de Elecciones] para registrarse como participantes en las elecciones a los gobiernos locales en las elecciones de 2006".²⁵²

65. Definición de Umbrales para la Representación Parlamentaria tan Altos que Excluyen la Posibilidad de una Oposición Efectiva

[Turquía] [Con relación al umbral del 10% para la representación parlamentaria] "La disposición ha bloqueado particularmente la representación Kurda, ya que los partidos pro-Kurdos no lograron ganar puestos debido al umbral... el BDP [Barış ve Demokrasi Partisi/Partiya Aştî û Demokrasiyê] enfatizó que... 'Es único en el mundo. Cómo pueden nuestros partidos políticos en el poder, tolerar hacer política escondiéndose detrás de esto [el umbral]'" ²⁵³

66. Definición de Criterios de Elegibilidad o Procedimientos de Nominación de Candidatos a modo de Impedir que los Candidatos de la Oposición Puedan Registrarse

[Pakistán] "[En 2013] a los candidatos ya no se les obligaba a presentarse en persona ante los oficiales electorales para presentar sus documentos de nominación... Tanto el tesoro como las bancadas de la oposición apoyaron la moción, acusando al antiguo gobernante militar Pervez Musharraf por haber enmendado la ley [inmediatamente antes de las elecciones de 2002] para prevenir que el presidente de

²⁵⁰ Transparencia Internacional Georgia (2013b)

²⁵¹ Weber (1919).

²⁵² TI Georgia (2006) página 2.

²⁵³ Daily News (2013)

la PPP [Partido del Pueblo de Pakistán], Benazir Bhutto y el jefe del PML-N Nawaz Sharif, quienes estaban en el exilio, presentaron sus documentos de nominación".²⁵⁴

67. Manipulación del Proceso de Delimitación de Límites del Distrito Electoral para Beneficiar a los Partidos de Gobierno y Reducir la Participación de la Oposición

[Zimbabwe] "La delimitación también comprobó ser una forma fácil de deshacerse de los críticos individuales [del gobierno] en el parlamento. El caso más significativo fue la división del Electorado de Margaret Dongo's Sunningdale en Harare."²⁵⁵

Decisiones Sesgadas de las Agencias Electorales o que están a cargo de la Resolución de Conflictos

68. Designación Sesgada de los Funcionarios del EAE o de los que están a cargo de la Resolución de Conflictos

[Rusia] "El procedimiento de designación para las comisiones electorales no ha logrado garantizar su independencia y en la práctica se conformaron las comisiones electorales con un marcado sesgo a favor del partido Rusia Unida. Estas inquietudes parecen haber surgido por las acciones de las comisiones electorales a todos los niveles".²⁵⁶

69. Decisiones Sesgadas por parte del Ente de Administración Electoral para Prohibir a los Partidos de Oposición o para Prohibirles Participar en las Elecciones

[República Kyrgyza] "Las autoridades electorales utilizaron la ley electoral para inhabilitar a cuatro partidos porque sus estatutos no declaraban explícitamente que no tenían previsto competir en las elecciones"²⁵⁷

70. Decisiones Sesgadas para Inhabilitar a los Candidatos de la Oposición y Evitar que se Registren

[Togo] "El líder principal de Togo, Gilchrist Olympio, ha sido inhabilitado y no podrá participar en la contienda en contra de Eyadema en las elecciones presidenciales el 1 de junio y pocos esperan que los seis candidatos restantes en la oposición puedan sacarlo del poder... Eyadema, de 67 años de edad, cambió la Constitución en diciembre de 2002 para poder competir y quedarse otro período de cinco años. En el último minuto, Olympio fue inhabilitado y no podrá competir en su contra, situación que ha sido justificada alegando irregularidades administrativas en sus documentos de nominación".²⁵⁸

71. Permitirles a los Candidatos que Ocupan un Cargo/Puesto en el Gobierno, Registrarse y Participar como Candidatos Electorales (En Países donde eso está Prohibido)

[República Democrática del Congo] "La intención de la ley es prevenir el uso de recursos públicos para campañas individuales o para beneficio de partidos políticos. Observadores del Centro Carter en Kivu del

²⁵⁴ Pakistan News Today (2013)

²⁵⁵ Laakso (2002) página 338.

²⁵⁶ Centro para la Investigación e Iniciativas Anticorrupción de Transparencia Internacional Rusia (2004) página 80

²⁵⁷ Karatnycky, Motyl & Schnetzer (2001) página 223.

²⁵⁸ IRIN (2003).

Sur recibieron notificación de los partidos de la oposición que el candidato legislativo del PPRD [Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie] en Bukavu logró registrarse para participar en las elecciones mientras fungía como alcalde (un cargo de elección popular).²⁵⁹

72. Decisiones Sesgadas por parte de la Administración Electoral para Cancelar el Registro de Candidatos Nominados

[Rusia] "El equipo de monitoreo de la OSCE detectó varios casos de cancelación de registro de candidatos a candidaturas independientes (ninguno de ellos del partido Rusia Unida) por asuntos cuestionables. Por ejemplo, menos de una semana antes del día de las elecciones, la Corte Suprema ratificó decisiones por parte de las comisiones electorales para eliminarle el registro a cinco candidatos en las listas del partido federal y dos independientes. La eliminación del registro del antiguo fiscal general, tanto de la candidatura única como de la lista del CPRF y de Anatoly Bykov de la Achinsk de la lista del distrito electoral de Achinsk, después de una queja por parte del candidato de Rusia Unida, también dieron señales de acciones discriminatorias por parte de las comisiones electorales".²⁶⁰

73. Agencia a Cargo de la Resolución de Conflictos (Tribunal/Corte u Otro) se Niega a Escuchar Quejas Justificadas de la Oposición

[Kazakhstan] "La OSCE/ODIHR EOM está al tanto de 15 quejas relacionadas con las elecciones presentadas antes del día de las elecciones ante las Cortes del Distrito y de la Ciudad, y a las cinco incoadas ante la Corte Suprema se les negó la revisión o fueron desestimadas. En varios casos incoados en las Cortes del Distrito de Almaty impugnando las decisiones de Maslikhat sobre la PEC [Comisión del Precinto Electoral] y sus composiciones, las cortes se negaron a escuchar los casos, con base en la aplicación de una fecha límite errónea. En otro caso, en contraposición a la ley electoral, la Corte Suprema se negó a considerar una queja alegando que la CEC [Comisión Central de Elecciones] tiene la única y exclusiva prerrogativa de determinar las violaciones a la ley electoral y de cancelar el registro de los candidatos, sin ningún recurso disponible ante las cortes".²⁶¹

74. Fallos Sesgados Durante la Resolución de Conflictos Electorales a Favor del Partido Político/Candidato en el Gobierno o en Contra de la Oposición

[Bielorrusia] "El rol del poder judicial, incluyendo la Corte Suprema, en el provisionamiento de recursos legales fue minúsculo durante el proceso. Durante la campaña, el juez local sumariamente sentenció a una significativa cantidad de activistas de campaña de la oposición por celebrar reuniones no autorizadas con los votantes y por infracciones a las disposiciones de campaña. Los representantes de la oposición reportaron frecuentemente a los observadores de la OSCE/ODIHR EMO acerca de su falta de confianza en la independencia e imparcialidad de la administración electoral y del poder judicial".²⁶²

²⁵⁹ El Centro Carter (2011) página 37.

²⁶⁰ Centro para la Investigación e Iniciativas Anti-Corrupción de Transparencia Internacional - Rusia (2004) página 82.

²⁶¹ OSCE/ODIHR (2011) página 8.

²⁶² OSCE/ODIHR (2006) página 20.

Decisiones Sesgadas por parte de Otras Entidades del Estado que Favorecen a un Cierta Partido o Candidato

75. Registro de Funcionarios Públicos en su Lugar de Trabajo en el Registro de Votantes, para Controlar Por Quién Votan

[Indonesia] "Otra práctica común fue que las instituciones o agencias del gobierno registraban a sus empleados en masa, utilizando su lugar de trabajo u oficina como su dirección de residencia. El registro grupal fue una práctica común ejercida por las instituciones gubernamentales básicamente para controlar la manera cómo votaban sus empleados en las elecciones. El servicio civil fue la plaza fuerte más importante de GOLKAR's [Partai Golongan Karya] y por tanto cada funcionario civil fue considerado un miembro del GOLKAR".²⁶³

76. Establecer Restricciones para los Medios Privados, Incluyendo Normativas Estrictas de Licenciamiento o una Legislación Draconiana de Difamación

[Moldavia] "Las estaciones de televisión privadas, percibidas como una de las pocas fuentes dispuestas a ofrecer puntos de vista políticos distintos, enfrentaron problemas en diciembre de 2008 con la renovación de sus licencias. Después de surgir preocupaciones e inquietudes expresadas por la comunidad diplomática, la televisora Pro TV logró continuar con sus transmisiones y se pospuso la necesidad de nuevas licencias hasta después de las elecciones".²⁶⁴

77. Despido de Empleados Estatales que Apoyan a la Oposición

[Georgia] "Según la información que hemos recibido, al 11 de diciembre de 2012, 493 empleados habían sido despedidos del Ministerio del Interior en el país... Los oficiales de policía les comentaron a representantes de la oficina de IT de Zugdidi en Georgia que, la nueva administración del Departamento incluso les había dicho que ciertos oficiales fungiendo durante el gobierno del UNM [Movimiento Nacional Unido] tendrían que abandonar la fuerza".²⁶⁵

78. Transferencia de Empleados Estatales que Apoyan a la Oposición

[Ghana] "Otro incidente de un potencial abuso en esta subcategoría, involucra la transferencia del conductor de la Asamblea Distrital de la Región Oriental, posiblemente por motivos de ser sospechoso de apoyar al opositor NDC [Congreso Democrático Nacional]. Fue asignado en el Departamento del Tesoro donde no hay vehículos disponibles para que él cumpla su trabajo como conductor".²⁶⁶

²⁶³ Lopez Pintor & Gratschew (2002) página 47.

²⁶⁴ Fuente obtenida de Moldavia página 6f.

²⁶⁵ Transparencia Internacional Georgia (2013a)

²⁶⁶ CDD-Ghana (2004) página 3.

79. Simpatizante de la Oposición o Líderes Comunitarios Objeto de Acciones por parte de las Autoridades Tributarias

[Ucrania] "La [autoridad tributaria] se convirtió en uno de los 'recursos administrativos' cruciales durante las elecciones. Durante el transcurso del 'escándalo grabado' ucraniano... hubo conversaciones desde la oficina presidencial que se volvieron públicas. En uno de los pasajes, el presidente le instruye lo siguiente al jefe de la administración tributaria en el periodo previo a las elecciones presidenciales de 1999:

"La administración tributaria tendrá que trabajar seriamente... Es necesario que todo trabajador de la administración tributaria visite cada finca y granja de cada aldea y que le diga al encargado: estimado amigo, usted entiende claramente cuánto material tenemos acerca de usted, no vaya a ser que se encuentre en prisión mañana".²⁶⁷

Leyes o Normativas de Financiamiento Político que Favorecen Financieramente a los Partidos Políticos de Turno

80. Establecimiento de Umbrales para Financiamiento Público de Partidos Políticos tan Altos que Solamente el Partido o Partidos de Gobierno Califican

[Zimbabue] "En Zimbabue, solamente los partidos políticos que reciben como mínimo 15 curules califican para financiamiento público, algo que solamente el partido en el poder ZANU-PF [Frente Patriótico – Unión Nacional Africana de Zimbabue] logró hacer, tanto en las elecciones de 1990 como las de 1995, antes de que la Corte Suprema estableciera el umbral en 5% de los votantes". votes."²⁶⁸

81. Creación de Normativas de Financiamiento Público Donde una Alta Proporción de Dichos Fondos van al Partido o Candidato de Gobierno

[Namibia] "Del monto total distribuido a los cuatro partidos elegibles en 2004/2005 en Namibia, el partido en el poder SWAPO (Organización del Pueblo de Sudáfrica) recibió el 77%".²⁶⁹

82. Creación de Normativas en Materia de Financiamiento Público con un Bajo Umbral y Distribución Equitativa, con el Objetivo de Fomentar la Fragmentación Dentro de la Oposición.

[Gabón] "En la Conferencia Nacional celebrada en marzo de 1990, a los delegados se les invitó a formar partidos políticos, los cuales recibirían ayuda financiera del gobierno. Se crearon más de 70 autodeclarados partidos. A cada uno se le otorgó CFA20 millones [de francos] (cerca de \$34,700 a la tasa de cambio de 1990) y un vehículo con tracción en las cuatro ruedas para poder realizar la campaña electoral legislativa. La mayoría de estos partidos desaparecieron después de recibir el financiamiento del Estado y no han reaparecido desde entonces".²⁷⁰

²⁶⁷ Fritz, Verena (2004) página 164.

²⁶⁸ Ohman (2009) página 64.

²⁶⁹ Ohman (2013 próximamente).

²⁷⁰ Ohman (1999) página 10.

83. Prohibición Sobre el Uso de Financiamiento Privado en las Campañas Electorales²⁷¹

[Bielorrusia] "El Código Electoral contempla que la campaña electoral sea financiada exclusivamente con el presupuesto del Estado. Ni este artículo ni ningún otro artículo en el código establece el requisito de que se le debe otorgar a los competidores electorales un monto monetario específico. Las donaciones privadas solamente pueden efectuarse al presupuesto del Estado, para ser distribuidas de manera equitativa entre todos los candidatos. La eliminación de donaciones privadas, de la mano de la falta de garantías para un acceso oportuno a un monto mínimo de fondos del Estado, significa que los candidatos y los partidos políticos no tienen un mecanismo seguro para comunicar los mensajes políticos. Por otro lado, el Código Electoral no logra asegurar que los votantes puedan aprender acerca de los puntos de vista y las calificaciones de los competidores".²⁷²

84. Reglas que le Otorgan Financiamiento Generoso a Organizaciones Relacionadas con Ciertos Partidos Políticos

[Uganda] "A pesar de la adopción de un sistema multipartidario, las estructuras del movimiento permanecieron intactas, activas y financiadas por el Estado a lo largo del período electoral. El presidente y su partido utilizaron recursos del Estado, particularmente a través de las estructuras del viejo movimiento, en apoyo a su campaña, incluyendo el uso de vehículos del gobierno, así como personal y publicidad, y recibieron una abrumadora y positiva cobertura en la televisión estatal. EL NRM [Movimiento de Resistencia Nacional] como organización política, y el NRM como sistema político con sus órganos, compartieron muchos de sus miembros del personal. En muchos distritos (por ejemplo, Kyenjojo, Bundibugyo, Kamwenge y Kabarole en la Región Occidental, y todos los Distritos de Buganda) operaron desde las mismas instalaciones".²⁷³

85. Ventajas Tributarias para Grandes Donantes

[Egipto] "Nuestros resultados sugieren que en Egipto, las elecciones solamente generaron una contracción de los recursos fiscales, mientras que los gastos públicos no fueron afectados por el ciclo electoral... Nuestro análisis sugiere que el recurrir a fondos privados a cambio de beneficios tributarios, o por ejemplo, la reducción de la carga tributaria para los grandes donantes, puede ser una de las alternativas como fuentes de financiamiento de las campañas previo a las elecciones".²⁷⁴

86. Ventajas Tributarias para las Industrias con Conexiones con el Régimen

[Honduras] "Algunos negocios, como las franquicias de comidas rápidas, por muchos años han estado exentas de pagar impuestos, porque supuestamente promueven el turismo, aunque muchas de ellas 'no están en zonas turísticas y tampoco atraen el turismo', manifestó López Steiner. Dichas exenciones fiscales

²⁷¹ En algunos países, se ha prohibido el uso de fondos privados en las campañas, supuestamente para reducir la corrupción. En la práctica, ha tenido la tendencia de dejar a la posición sin efectivo, incrementando así la ventaja del mal uso de los recursos administrativos. Esto no es necesariamente el resultado de dichos emprendimientos, como lo han demostrado varios experimentos en Estados Unidos a través de la denominada legislación de "elecciones limpias" o "elecciones justas".

²⁷² OSCE/ODIHR y Comisión de Venecia (2006) página 13.

²⁷³ EUEOM (2006) página 24.

²⁷⁴ Youssef (2011) página 16, 22.

han sido 'aprobadas como pagos por favores políticos y como resultado del financiamiento de campañas electorales, las cuales siempre están vinculadas a favores tributarios", dijo él.²⁷⁵

87. Modificación de los Cargos Tributarios y Aduaneros que Reducen los Costos de Compras para el Partido de Gobierno

[Mozambique] "El Frelimo [Frente de Libertação de Moçambique, el partido de gobierno] supuestamente importó 300 toneladas de papel para uso por parte del partido, pero el material luego fue vendido en el mercado local por una tienda de papelería de una universidad. Esta forma de "contrabando legalizado" incluye productos fabricados como vehículos, papel, material de construcción e incluso bienes perecederos. También hay evidencia de un mal uso de la autoridad aduanera para favorecer a Frelimo. El Centro Carter recibió noticias de un caso en el que un partido pequeño trató de importar 500 televisores, pero la autoridad aduanera rechazó esta solicitud. Otra fuente reportó que también se había negado la importación de material de construcción con un valor de \$600,000. Existe una amplia conciencia acerca de la facultad discrecional del engranaje estatal, ya sea para rechazar o admitir solicitudes de importación en nombre de partidos políticos".²⁷⁶

88. Dotación de Fondos Públicos de Manera Indirecta con el Objetivo de Privar a la Oposición de Beneficios Reales

[Bielorrusia] "Los observadores reportaron que algunos sitios de campaña designados por las autoridades locales eran demasiado pequeños, estaban ubicados en las afueras de las ciudades y pueblos, o eran de difícil acceso... [nota al pie:] Por ejemplo, en Orsha solamente se designaron dos lugares techados. Uno era demasiado pequeño para una reunión pública y el otro (con aproximadamente capacidad para 300) estaba muy lejos del centro del pueblo. En este pueblo, la campaña de Milinkevich [oposición] celebró una reunión al aire libre, considerado ilegal por la policía".²⁷⁷

Recursos de las Fuerzas del Orden

Aunque no siempre se considera ARE, las actividades por parte de la policía, los militares y otras agencias de seguridad pueden tener un impacto significativo en el destino electoral de los partidos y candidatos políticos. Es fundamental que dichas agencias se comporten de conformidad con principios estrictos de neutralidad en las elecciones.

Acciones por parte de las Agencias de Seguridad que Amenazan o Interrumpen las Actividades de la Oposición

89. Las Agencias de Seguridad o las Autoridades Locales se Niegan a Darle a Ciertos Competidores Aprobación para Celebrar Conferencias y Convenciones Partidarias, etc.

[Bielorrusia] "Con frecuencia, la policía y las autoridades locales recurrieron las disposiciones de la Ley sobre Eventos Masivos para prevenir la celebración de reuniones de la oposición relacionadas a las elecciones, incluyendo reuniones de activistas de campaña celebradas en residencias. Esto restringió las

²⁷⁵ Bloomberg BusinessWeek (2013)

²⁷⁶ Centro Carter (2005) página 34.

²⁷⁷ OSCE/ODIHR (2006) página 13.

libertades de asociación y de asamblea pública. Los que organizaban reuniones públicas no autorizadas fueron detenidos o multados. Las deficiencias de la ley sobre eventos masivos se vieron magnificadas por la forma cómo manejaron la situación los tribunales locales, particularmente durante las últimas etapas de la campaña, quienes utilizaron el Artículo 31 del Código de Delitos Administrativos para poner bajo arresto administrativo a las personas que habían organizado o participado en eventos de campaña no autorizados".²⁷⁸

90. Desintegración Injustificada de Convenciones u Otros Eventos de Campaña por parte de los Competidores

[Rusia] "La policía antidisturbios de Rusia capturó a grandes cantidades de activistas de la oposición, incluyendo líderes de los partidos liberales, protestando en contra del gobierno del presidente Vladimir Putin ayer, una semana antes de las elecciones al parlamento... Los detenidos incluían a Boris Nemtsov, un probable contendiente en las próximas elecciones presidenciales de marzo, caso en el que la policía dijo que habían detenido a varias docenas de manifestantes, pero un activista de la oposición dijo que los detenidos sumaban un total de 200 personas".²⁷⁹

91. Restricción a la Libertad de Movimiento con Relación a Eventos de Campaña por parte de los Competidores

[Moldavia] "[Los partidos de oposición] se quejaron acerca de la obstrucción e intimidación de los votantes dispuestos a asistir a sus convenciones por parte de la policía. El Partido Democrático Liberal (PLDM) se reportó que en algunas ciudades, la policía detuvo buses con simpatizantes del partido que tenían planificado asistir a una convención en Chisinau el 22 de marzo. La OSCE/ODIHR EOM confirmó dichas instancias en Orhei y Balti".²⁸⁰

92. Arresto o Detención de Candidatos Sin Debida Causa

[Etiopía] "Los observadores confirmaron arrestos y encarcelamiento de los candidatos de la CUD [Coalición para la Unidad y la Democracia] en Debre abor/Gonder en Betucha Angalo/Oromia y en Addis Ababa... La EU EOM no registró arrestos de simpatizantes del EPRDF [partido del gobierno] por delitos de campaña".²⁸¹

93. Arresto y Detención de Actividades de Partidos Políticos o Campañas Sin Debida Causa

[Ucrania] "El 15 de septiembre, tres miembros de la organización comunitaria Vidsich fueron detenidos por la policía en Kyiv mientras distribuían volantes en contra del candidato del Partido de Regiones Maksym Lutsyki (SMD 222). Los tres fueron imputados por obstruir el trabajo de la policía, una falta administrativa. En su juicio el 19 de septiembre, la policía no pudo explicar cómo habían obstruido el trabajo de la policía... El 15 de septiembre, en Zhytomyr, el organizador de una convención en apoyo al

²⁷⁸ OSCE/ODIHR (2006) página 14.

²⁷⁹ Yorkshire Post (2007).

²⁸⁰ Misión Internacional de Observación Electoral en Moldavia (2009) página 6.

²⁸¹ EUEOM Ethiopia (2005) página 15f.

TVi fue detenido por la policía, declarado culpable por organizar una convención sin autorización y recibió una advertencia".²⁸²

94. Acoso de Individuos que Apoyan Financieramente a los Partidos de la Oposición o a sus Candidatos

[Armenia] "El público atestiguó un claro ejemplo durante las elecciones presidenciales de 2008, cuando estos negocios trataron de apoyar a los partidos o candidatos de oposición, y las autoridades lanzaron duras represalias en su contra".²⁸³

95. Se le niega Permiso a la Oposición para Desplegar Materiales de Campaña

[Rusia] "Inicialmente, la autoridad local emitió una orden verbal prohibiendo el despliegue de vallas, excepto por las del candidato del partido Rusia Unida. Cuando se superó esta barrera con argumentos válidos, las vallas del resto de los candidatos no fueron iluminadas".²⁸⁴

96. Confiscación de Materiales de Campaña de la Oposición

[Bielorrusia] "Se hicieron visitas a las oficinas de campaña por parte de la policía y se confiscaron materiales de campaña, supuestamente para verificar si los materiales se habían producido de conformidad con la legislación de Bielorrusia, particularmente de conformidad con las normativas de financiamiento de campañas... [nota al pie] Por ejemplo, el 21 de febrero en Milinkevich, el jefe de la campaña local de Milinkevich fue detenido durante seis horas y se confiscaron 26,170 panfletos de campaña lícitamente producidos. Se devolvieron los materiales el 24 de febrero. En Brest, las oficinas principales de Milinkevich, ubicadas en una casa, fueron objeto de cateo bajo el pretexto de haber encontrado alcohol producido ilícitamente. Durante el cateo se confiscó material de campañas".²⁸⁵

97. Incremento de la Presencia de Fuerzas Militares o de Seguridad en las Áreas Fuertes de la Oposición para Intimidar a los Votantes y Reducir los Votos a su Favor

[Uganda] "El despliegue de fuerzas policiales, la armada y otros grupos paramilitares en zonas rurales de Kampala, tiene como objetivo disuadir con amenazas de seguridad, según la UPDF (Fuerza de Defensa del Pueblo de Uganda) y la policía. Sin embargo, la oposición reporta que la fuerte presencia militar en las calles es para intimidar a los votantes".²⁸⁶

98. Capacitación o Cooperación entre las Fuerzas de Seguridad del Estado y la Milicia Fiel al Gobierno

²⁸² Misión Canadá (2012) página 18, nota al pie 25.

²⁸³ TI Armenia página 9.

²⁸⁴ Centro para la Investigación e Iniciativas Anticorrupción de Transparencia Internacional Rusia (2004) página 95.

²⁸⁵ OSCE/ODIHR (2006) página 15.

²⁸⁶ Sudan Tribune (2011).

[Filipinas] "En Tawi-Tawi, los candidatos de la oposición se quejaron de que las fuerzas armadas lideradas por caudillos, se dedicaron a decirle a las personas comunes que votaran por candidatos respaldados por el gobierno".²⁸⁷

Aprovisionamiento Parcial de Seguridad a Candidatos o Promesas de Liberar Prisioneros si sus Familias Actúan a Favor del Partido de Gobierno

99. En Situaciones de Inseguridad; Aprovisionamiento de Protección Solamente para Ciertos Candidatos

[Afganistán] "Tanto candidatos varones como mujeres expresaron frustración en el aprovisionamiento de seguridad por parte de las fuerzas locales del orden, según reportaron observadores de FEFA [Fundación para Elecciones Libres y Justas en Afganistán]. En muchas provincias, los candidatos se quejaron de que la policía no atendía sus solicitudes de protección, o le proporcionaban seguridad solamente a candidatos favoreciendo a funcionarios locales. Un candidato favorecido en Nangarhar recibió protección de dos vehículos policiales llenos de oficiales para su campaña, mientras que a los demás candidatos se les negó protección policial, y se reportó un caso casi idéntico en la provincia de Jawzjan".²⁸⁸

100. Promesas Hechas de que los Prisioneros serían Liberados si sus Familias Actuaban a Favor del Partido de Gobierno

[Georgia] "Específicamente, las familias de individuos que están en detención prejudicial han recibido la promesa de que los individuos serán liberados si recogen firmas de una cierta cantidad de simpatizantes junto a sus números de identificación personal. A un familiar de uno de los prisioneros en la aldea de Chandari en el Distrito de Gurjaani, le prometieron que su hijo sería liberado si recolectaba una lista de 100 personas que apoyaran al candidato mayoritario del partido en el gobierno. A los residentes de Tbilisi se les instruyó presentar listas conteniendo 400-500 firmas. La familia de un sospechoso buscado en Poti recibió promesa de que se detendría la búsqueda si recogían una lista de simpatizantes (conteniendo las firmas y números de identificación)".²⁸⁹

²⁸⁷ ANFREL (2007) página 22.

²⁸⁸ FEFA (2010).

²⁸⁹ Transparencia Internacional Georgia (2008) página 10.

Glosario

Concepto	Explicación
Abuso de Recursos Estatales	El uso de facultades y recursos estatales y del sector público (incluyendo capacidades coercitivas, personal, y recursos financieros materiales y de otro tipo) por los políticos o partidos de turno para promover sus posibilidades en las elecciones, en violación a las normas y/o responsabilidades legales que rigen sobre el ejercicio del cargo público.
Recursos Administrativos	Eufemismo utilizado en algunos países (especialmente en la antigua Unión Soviética) para describir (el abuso) de los recursos estatales.
Criterios de Asignación	Uso de criterios para calcular los fondos públicos otorgados a los partidos o candidatos elegibles (se puede utilizar un financiamiento público directo o indirecto).
Auditoría	Una auditoría es una examinación de los estados financieros de una entidad, sus registros financieros y la información bancaria elaborada por los agentes financieros de dicha entidad para otras partes interesadas externas a la entidad, y evidencia de soporte para la información contenida en dichos estados financieros. La mayoría de los países han establecido como requisito que se deben seguir criterios de auditoría en una auditoría formal.
Gastos de Campaña	Gastos incurridos por o en nombre de un partido o candidato registrado para promover al partido o candidato durante un ciclo electoral o en conexión con elecciones futuras, incluyendo gastos que tienen como objetivo afectar la posibilidad de otros partidos o candidatos.
Financiamiento de Campaña	Se refiere a transacciones relacionadas con una campaña electoral. Las transacciones podrían ser donaciones financieras formales o gastos en-especie. Las transacciones formales que se dan dentro del alcance de la ley podrían ser aumentadas por medio del financiamiento público a las campañas. Las transacciones informales ocurren fuera del alcance de la ley y van desde la compra de votos hasta apoyo en-especie no contabilizado por parte de empresas privadas y gubernamentales, abusando así de los recursos públicos.
Ingresos de Campaña	Ingresos recaudados por o en nombre de un partido o candidato registrado para financiar la campaña electoral de un partido o candidato.
Límite de Gasto de Campaña	Un monto máximo que puede gastar una campaña en una candidatura durante el período electoral.
Financiamiento Relacionado a la Campaña	La asignación de recursos adquiridos y gastados por los candidatos electorales y los partidos durante un ciclo electoral.
Techo	Un límite máximo para los gastos de campaña. A veces también se refiere a límite máximo que pueden contribuir los individuos y partidos.

Conflictos de Interés	Situación en la que una persona tiene intereses incompatibles que le impiden actuar a favor del bien común. Por ejemplo, cuando funcionarios del gobierno reciben aportaciones para la campaña provenientes de personas cuyos intereses económicos son afectados por las políticas de gobierno.
Límite de Contribución	Un monto máximo de dinero que un individuo o partido puede contribuir a la campaña de un candidato o a un partido político.
Contribuciones	Dinero, o cualquier otra cosa de valor (como listas de correos, teléfonos, espacio en vallas) otorgadas a la campaña de un candidato o partido político por parte de un individuo u organización.
Político Cooptado	Un funcionario electo que recibe apoyo financiero significativo de donantes adinerados, quienes a su vez influyen en el funcionario para tomar ciertas decisiones en materia de políticas públicas.
Costo de la Corrupción	Monto que se pierde debido al desvío o retención de fondos públicos.
Financiamiento Público Directo	Dinero proporcionado a los partidos o candidatos por parte del gobierno durante campañas electorales o para financiamiento habitual del partido – usualmente por medio de transferencias bancarias, a veces en efectivo o por medio de cheques.
Divulgación	El requisito establecido para los candidatos y partidos que les obliga a reportar los montos y fuentes de sus contribuciones de campaña ante el ente a cargo de la administración electoral, la agencia gubernamental de auditoría o la agencia a cargo de la aplicación de las leyes y normativas electorales. Una divulgación efectiva funciona cuando estas cuentas son detalladas y puestas a disposición para escrutinio del público.
Donaciones	Ver Contribuciones .
Criterios de Elegibilidad	Criterios utilizados para determinar cuáles partidos o candidatos deben recibir financiamiento público directo o indirecto.
Agencia a cargo de la Aplicación de las leyes y normativas	Se refiere a un ente que supervisa y controla la operación de un sistema de financiamiento político. Se asegura que los partidos, comités y candidatos cumplan con las limitaciones, prohibiciones y requisitos de divulgación y reporte. La agencia tiene la obligación de hacer valer las obligaciones derivadas de las normativas en materia de financiamiento político.
Campo de Juego Nivelado/Igualdad de Condiciones	Una contienda electoral en la que los candidatos que compiten en la misma tienen recursos que son conmensurables a sus capacidades de recaudar fondos y de recibir contribuciones de campaña para manejar sus campañas.
Contribución Externa	Dinero donado a la campaña de un candidato o partido político por parte de un individuo que reside fuera del país donde se está realizando la elección.
Piso	Un monto mínimo o fijo de financiación u otros recursos públicos (por ejemplo, medios de comunicación gratuitos o gastos de envío gratis) disponibles a todos los candidatos elegibles en un sistema de financiamiento público.

Transacciones Formales	Donaciones y gastos que ocurren dentro del alcance de la ley y que pueden ser aumentados por medio del financiamiento público de las campañas.
Publicidad Oculta	Material que aparece en los medios a modo de análisis o informes periodísticos objetivos, pero en la realidad sirven para promover a un candidato o partido, o bien, para desacreditar a otro.
Sistema de Financiamiento Híbrido	Un sistema de financiamiento de elecciones y actividades de los partidos políticos por medio del cual una porción de los fondos de la campaña utilizados por los candidatos proviene del gobierno, usualmente a través de una subvención equiparado proporcionalmente según los fondos recaudados de fuentes privadas.
Gasto Independiente	Un gasto de dinero por publicidad u otras comunicaciones que expresamente incide a favor del triunfo o derrota de un partido o candidato, el cual no se efectúa conjuntamente o en coordinación con un partido/candidato o su comité de campaña.
Contribución Indirecta	Es cuando alguien hace una contribución oficialmente a favor de un partido o candidato con dinero que le pertenece a otro. Por ejemplo, una donación del extranjero que se efectúa a través de un ciudadano para eludir prohibiciones en materia de financiamiento proveniente del extranjero.
Financiamiento Público Indirecto	Recursos con un valor monetario proporcionados a partidos o candidatos por parte del gobierno para la campaña electoral o para el financiamiento habitual del partido, incluyendo transporte o tiempo gratuito en los medios de comunicación.
Contribución Individual	Dinero contribuido al comité de campaña de un candidato o partido político por parte de una persona (o más de una persona a través de un solo cheque).
Transacciones Informales	Donaciones financieras y gastos que ocurren fuera del alcance de la ley. Van desde la compra de votos, donaciones no contabilizadas a través de apoyo en-especie de empresas públicas y privadas, hasta el abuso de recursos públicos.
Contribución en Especie	Una contribución de bienes, servicios o propiedad ofrecida de forma gratuita o a un valor inferior al usual.
Publicidad Institucional	Publicidad por parte de instituciones gubernamentales para concientizar o aumentar el aprecio del trabajo de una institución. Aunque en sí es aceptable, este tipo de publicidad puede ser utilizada para apoyar al partido de gobierno o al presidente.
Igualdad de Condiciones	Una contienda electoral en la que los candidatos contrincantes tienen los mismos recursos para realizar sus campañas.
Laguna	Una forma de evitar o eludir la ley, usualmente asociada a una omisión o ambigüedad en la misma ley.
Fondos de Contrapartida	Dinero público otorgado en una relación/proporción específica a los candidatos que tienen éxito en recaudar montos establecidos de dinero privado en contribuciones individuales de un cierto tamaño. Esto es común en EE.UU.
Lavado de Activos	Cuando se efectúa la contribución a una campaña de un funcionario electo (o a un partido) a través de uno o más terceros para ocultar la fuente de una contribución y eludir los límites de contribución.
Rastro del Dinero	El flujo de financiamiento de la campaña y del partido a través del sistema político. Uno de los métodos que utilizan los periodistas y los entes reguladores para monitorear las contribuciones y los gastos ilícitos es seguir el rastro del dinero.
Monitoreo	La observación y documentación sistemática y objetiva de un proceso concreto a lo largo del tiempo.

Compensación	El retorno de una inversión de campaña hecha por un contribuyente con un interés creado por ej., designaciones especiales (como puestos ministeriales), exenciones tributarias, subsidios, exenciones regulatorias o licitaciones no competitivas en proyectos de gobierno.
Corrupción Política	El abuso del poder confiado a los líderes políticos para el enriquecimiento privado o de grupos o para la conservación de poder.
Financiamiento Político	Los ingresos y gastos de los candidatos y partidos, que son formales e informales, así como financiamiento y donaciones en-especie. Estas transacciones podrían darse dentro o fuera del periodo de campaña, o podrían estar directamente relacionadas o no con una campaña.
Encargado de Aplicar las Leyes y Normativas de Financiamiento Político (también Ente a cargo de la Aplicación o Agencia a cargo de la Aplicación)	Un ente o agencia de gobierno que tiene como mandato la veeduría y control del flujo del sistema de financiamiento político del país. Se asegura que los partidos, comités y candidatos cumplan con las limitaciones, prohibiciones y requisitos de divulgación y reporte. La agencia tiene la obligación de hacer valer las obligaciones derivadas de las normativas de financiamiento político. Se suele usar el concepto de "regulador del financiamiento político" para dichos entes.
Gastos del Partido Político	En los sistemas presidenciales, dinero gastado por los partidos políticos en nombre de sus candidatos presidenciales y el congreso en las elecciones generales. En los sistemas parlamentarios, dinero gastado por los partidos políticos durante la campaña electoral.
Financiamiento al Partido Político	Financiamiento o donaciones en-especie no relacionadas con la campaña a favor de partidos, organizaciones y asociaciones partidarias y gastos hechos por estos grupos. Los partidos políticos podrían recibir financiamiento público, muchas veces como resultado de la obtención de un cierto porcentaje de los votos en una elección.
Sistema de Financiamiento Privado	Un sistema de financiamiento electoral y de las actividades de los partidos por medio del cual una mayoría de los ingresos y gastos de campaña de un candidato o partido son financiados con contribuciones privadas.
Financiamiento/Dotación de Fondos Públicos	Financiamiento para campañas o financiamiento regular de los partidos suministrado por el gobierno a candidatos o partidos elegibles.
Quid Pro Quo	Del latín, "algo a cambio de algo", lo que obtienen los contribuyentes con intereses particulares a la campaña por parte de los funcionarios electos como resultado de su fuerte respaldo financiero (podría incluir exenciones tributarias, subsidios, designaciones, exenciones regulatorias o licitaciones no competitivas en contratos de gobierno).
Financiamiento Habitual del Partido	Financiaciones no relacionadas a la campaña, incluyendo donaciones y gastos de partidos, organizaciones y asociaciones que se gastan/incurren anualmente para mantener las operaciones rutinarias del partido.
Política Manchada	Un sistema político corrupto que está fuertemente influenciado por dinero sucio o ilícito y que socava el estado de derecho.

Contribuciones y Gastos de Terceros	Bienes o servicios pagados o gastos incurridos en nombre de un candidato o partido por una entidad externa y no conectada.
Transparencia	El grado con que las finanzas, políticas, metodologías y operaciones de una institución son puestas a disposición o conocimiento del público.
Acceso Desigual al Cargo	La inquietud de que ciertos grupos socioeconómicos no cuenten con los recursos financieros mínimos para manejar una campaña o para obtener una representación significativa.
Condiciones Desiguales	El riesgo de que grandes cantidades de dinero puedan representar una ventaja injusta para ciertos candidatos y/o partidos políticos, reduciendo efectivamente la competencia.
Compra de votos	Una forma de fraude político que tiene como objetivo incrementar la cantidad de votos que recibe un candidato o partido político en particular en una elección, por medio de dotarle de dinero u otros beneficios a los electores a cambio de su voto.
Comprobantes/Vouchers	Una forma de financiamiento público en-especie por medio de la cual los candidatos y/o partidos elegibles reciben certificados que les da derecho a un monto específico de recursos gratuitos de campaña, incluyendo gastos de envío o tiempo en medios de comunicación.

Índice de Países

Afganistán ...	36, 44, 55, 81, 114, 117, 120, 139, 149, 182, 192
Albania	48
Andorra	91
Angola	63, 152, 193
Argentina.....	10, 11, 27, 124
Armenia	27, 43, 61, 103, 124, 172, 181, 192, 193, 196, 197
Australia	31, 34, 48, 65, 114, 117, 140, 197
Austria	10, 76, 78
Azerbaiyán	63, 91, 167, 190
Bangladesh	27, 48, 61, 63, 197
Barbados	140
Bielorrusia	61, 176, 178, 180, 181, 192, 196
Bélgica	63
Benín	63
Bután	63
Bolivia	162, 173
Bosnia & Herzegovina	63, 114, 117
Bosnia y Herzegovina	76
Botsuana.....	63
Brasil	28, 60, 114, 123, 139
Bulgaria	63, 100, 103, 104, 192
Burkina Faso	62, 63
Burundi	139
Camboya	28, 141, 145, 152, 191, 194, 195
Canadá	17, 38, 48, 65, 69, 76, 79, 94, 108, 109, 114, 117, 140, 181, 191, 194
Cabo Verde	48, 63
Chile	141
Colombia	28
Costa Rica	10, 11, 48, 98, 115
Costa de Marfil.....	141
País	27, 48, 107, 108, 109, 114, 144
Croacia	61, 63, 102, 145, 173
Chipre	63
República Checa	99, 104, 105, 145, 193
República Dominicana	61, 63
Ecuador	11
Egipto	150, 179, 199
Guinea Ecuatorial	18
Estonia	28, 63, 115, 196
Etiopía	63, 76, 161, 162, 181, 191
Fiyi	61
Finlandia	10, 139
Francia	28, 33, 102, 192
Gabón	178
Gambia	47, 170, 190
Georgia ...	35, 63, 73, 76, 81, 152, 156, 160, 161, 170, 171, 174, 177, 182, 190, 197, 198
Alemania	11, 76, 102, 109, 141, 191, 198
Ghana	28, 47, 48, 61, 62, 63, 134, 140, 165, 166, 169, 177, 190, 192
Grecia	63
Guatemala	138, 142, 143, 167, 168, 190
Guinea	18, 63
Hungría	63, 102, 104, 123
Islandia.....	10
India	47, 48, 76, 77, 125, 139, 142, 190, 191
Indonesia	36, 76, 177
Irlanda	117, 140
Israel	28, 63, 108, 111, 143, 195
Italia	189
Japón	108, 189
Jordania	63
Kazajstán	147, 176, 199
Kenia	172
República Kirguisa.....	175, 176
Letonia.....	29, 63, 104, 115, 120, 124
Líbano	55, 88, 120, 139, 150

Lesoto	63	España	63, 97, 192
Liberia	63, 160, 165, 169, 192	Sri Lanka	161, 163, 164, 165, 191, 198
Lituania	62, 115, 120, 192	Sudan	35, 48, 63, 182, 197
loan	59	Suecia	10, 93, 105, 192
Macedonia	62, 63, 102, 115, 141, 145, 192	Tanzania	62, 63, 76, 174, 175
Malawi	48, 140, 144, 163, 191	Tailandia	29, 36, 63, 76, 134
Malasia	29, 48, 50, 164, 172, 197	Timor Leste	150
Malta	91, 103	Togo	63, 175, 193
México ...	11, 47, 48, 50, 134, 141, 143, 194, 195	Túnez	167, 192
Moldavia	63, 94, 120, 134, 141, 146, 177, 181, 193	Turquía	99, 105, 174, 192
Mongolia	63, 81, 161, 196	Uganda	76, 150, 167, 170, 171, 179, 182, 191, 193
Mozambique	63, 169, 170, 179, 189, 190	Ucrania ...	63, 124, 161, 166, 167, 168, 171, 177, 181, 192, 194, 196
Namibia	29, 48, 178	Reino Unido	10, 17, 36, 48, 59, 60, 68, 74, 76, 110, 190, 191
Nepal	48, 63	Estados Unidos	2, 8, 10, 17, 30, 45, 62, 84, 93, 94, 110, 122, 185, 189, 190, 197
Nueva Zelanda	61, 63, 107, 115, 190	Uruguay	10, 11, 61, 63
Nicaragua	11, 120, 164, 191	Venezuela	11, 63, 140, 162, 191, 193
Nigeria	2, 10, 11, 17, 29, 60, 62, 63, 164, 171, 189, 191, 195	Yemen	152, 191
Noruega.....	11, 100, 192	Zambia	35, 134, 167, 168, 169, 191, 195
Pakistán	47, 48, 175, 196	Zimbabue	29, 48, 174, 175, 178
Panamá	115		
Papúa Nueva Guinea	63		
Perú	115, 172, 195		
Filipinas	29, 32, 48, 60, 120, 127, 142, 143, 147, 157, 182, 189		
Polonia	47, 48, 63, 79, 82, 105, 115, 120, 139, 144, 163		
Portugal	115		
Rumania	94, 103, 124, 192		
Rusia	32, 61, 63, 124, 162, 166, 175, 176, 180, 181, 192, 195		
Federación Rusa	46		
Serbia	35, 63, 173, 198		
Seychelles	63		
Sierra Leona	35, 46, 48, 61, 63, 67, 76, 116, 140		
Eslovaquia	61, 62, 63, 124, 141, 144		
Eslovenia	139, 145		
Sudáfrica.....	48, 107, 126, 164, 170, 189, 193, 194		

Referencias

- Adetula, Victor A. O. (2008) "Money and Politics in Nigeria: An Overview" in Adetula, Victor A.O. (ed) *Money and Politics in Nigeria*. International Foundation for Electoral Systems, Abuja.
- Administrative Conference of The United States (1991) "Adjudication of Civil Penalties Under the Federal Aviation Act".
- African Union (2003) *African Union Convention on Combating Corruption*. Maputo, Mozambique.
- Alexander, Herbert (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Alon, Gideon, Mulaem, Mazal, Carmel, Assaf & Yoaz, Yuval (2006) "Omri Sharon Gets Nine Months in Prison and NIS 300,000 fine." Available at <http://www.haaretz.com/print-edition/news/omri-sharongets-nine-months-in-prison-and-nis-300-000-fine-1.180245>. Published 15/02/2006. Accessed 10/08/2011.
- Anderson, R.J. (1977) *The External Audit*. Toronto: Cropp Clark Pitman.
- Asian Network for Free Elections (2007) *Observation of the 2007 Philippines National Elections in the Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM), May 5-17*. ANFREL. Available at http://www.anfrel.org/report/philippine/philippine_2007/PH_MINDANAO.pdf. Accessed 10/25/2011.
- Asian Network for Free Elections (2008) *Permatang Pauh By-Election*. 26/8/2008, report by Mr. Ichal Supriadi. ANFREL.
- Association of Schools of Public Administration in the Philippines (2011) *Understanding Campaign Finance, A Learning Module*. Association of Schools of Public Schools in the Philippines (ASPAP Inc.), Pera At Pulitika 2010 Consortium.
- Australian Election Commission (2011) *Investigations*. Available at http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/compliance/investigations.htm. Published 08/04/2011, Accessed 28/09/2011.
- Barbeau, Alphonse & Gordon R. Dryden, Major James Coldwell (1966). *Report on the Committee of Elections Expenses*. Queen's Printer, Alberta.
- Belchinger, Verena (2000) "Corruption Through Political Contributions in Japan." Submitted for a Transparency International Workshop on Corruption And Political Party Funding, La Pietra, Italy, October 2000.
- BERISH (2007) *BERISH's Report on 2007 Machap by-election: Intimidation and Vote-Buying Rules the Day*, April 17, 2007.
- Bloomberg Business Week (2013) *Honduras can't pay its bills, neglects services*. Available at <http://www.businessweek.com/ap/2013-01-24/honduras-cant-pay-its-bills-neglects-services#p2>. Published 24/01/2013, Accessed 15/04/2013.

- B.M. Griesel Case No. 9828/03 “*In the matter between the Institute for Democracy in South Africa (IDASA) and The African National Congress, Democratic Alliance, Inkatha Freedom Party, New National Party*” Judgment delivered April 20, 2005.
- Burma Election Tracker (2010) *USDP Members Provide free Health Care for Voters in Shan State*. Available at <http://www.burmaelectiontracker.org/node/471>, Published 01/09/2010, Accessed September 11, 2011.
- Carter Center, the (2004) *Financing Democracy in Guatemala, Final Report, April 2004*. The Carter Center, Atlanta.
- Carter Center, the (2005) *Observing the 2004 Mozambique Elections, Special Report Series, October 2005*. The Carter Center, Atlanta.
- Carter Center, the (2011) *Presidential and Legislative, Elections in the Democratic Republic of the Congo November 28, 2011. Final Report*. The Carter Center, Atlanta
- Casas-Zamora, Kevin (2005) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. ECPR Press, Colchester.
- CDD-Ghana (2004) *Briefing Paper, Abuse of incumbency, state administrative resources, and political corruption in election 2004 – part I*.
- Central Asia-Caucasus Institute (2000) *Azerbaijan; Parliamentary Election Fraud and Falsification*. CACI.
- Central Elections Commission of Georgia (2010) *Information About Statements/Appeals on Election Related Violations and Incidents Submitted to the Central Election Commission (CEC) by Observer NGOs, Political Parties and Candidates During the Election Period*. Available at <http://www.cec.gov.ge/files/TEA/finalreporteng.pdf>.
- Committee On Standards in Public Life, Fifth Report (1998) “*The Funding of Political Parties in the United Kingdom*.” London: The Stationery Office, Cm 4057, Volume. 2, #2075-2076.
- Commonwealth (2011) *Report of the Commonwealth Expert Team Gambia Presidential Elections, 24 November 2011*. Commonwealth Secretariat.
- Council of Europe (1998) “*Trading in Influence and the Illegal Financing of Political Parties*” in Madrid October 28-30, 1998.
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2001) “*Financing of Political Parties*”.
- Court of Appeal of New Zealand (1999) *Judgement of the Court Delivered by Thomas J, CA 149/98 between the Electoral Commission and Priscilla Tate*. Wellington, 1999
- Crown Prosecution Service (2008) *CPS decides no charges for Peter Hain MP* . Available at http://www.cps.gov.uk/news/latest_news/177_08/index.html Published 05/12/2008, Accessed 20/07/2012.
- Daily News (2013) *Parliament refuses to even debate election threshold*. Available at <http://www.hurriyetaidailynews.com/parliament-refuses-to-even-debate-electionthreshold.aspx?pageID=238&nid=47857> . Published 30/05/2013, Accessed 25/07/2013.
- DFID (2010) *On Electoral Assistance: Summary Version*. How to Note, December 2010.

- Devi, V.S. Rama and Mendiratta, S.K. (2000) *How India Votes: Election Laws, Practice and Procedure*. Butterworths, New Delhi.
- Donsanto, Craig C. (1999) "Campaign Financing Laws in the United States."
- Donsanto, Craig C. (2006) "From Crisis to Reform, a Historical Perspective" in *Democracy at Large*, Volume 2, No 4 2006.
- Duddy, Jo-Mare (2010) "Calls to Account for Political Funding" *The Namibian*. Available at http://www.nid.org.na/pdf/Articles/the%20Namibian_%20Calls%20to%20account%20for%20political%20party%20funding.pdf. Published 08/03/2010.
- Economist, The (2002) *Corruption in Germany: Too Much of It*. Available at <http://www.economist.com/node/1074498>. Published 04/04/2002.
- Election Commission of India (2007) *Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates, Section VII(vi)*. Available at http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf
- Electoral Commission United Kingdom, The (2010a) *Prioritising our Regulatory Activity: Audit, Advice and Campaign Monitoring*. The Electoral Commission, London.
- Electoral Commission United Kingdom, The (2010b) *Party funding, The Electoral Commission's submission to the Committee on Standards in Public Life, October 2010*. The Electoral Commission, London.
- EUBusiness (2011) *EU monitors slam abuse of State resources in Zambia vote*. Available at <http://www.eubusiness.com/news-eu/zambia-vote.cdq>. Published 22/09/2011, Accessed 09/11/2011.
- European Union Election Observation Mission (2005) *Ethiopia Legislative Elections 2005, Final Report*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2005) *Sri Lanka Presidential Election, Final Report 17 November 2005*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Final Report, Presidential and Parliamentary Elections, Nicaragua 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Uganda Presidential and Parliamentary Elections, 23 February 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Final Report, Presidential Elections, Venezuela 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Yemen 2006, Final Report on the Presidential and Local Council Elections* EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Final Report on the 28 September Tripartite Elections, Zambia 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2007) *Election Observation Mission Final Report Nigeria Elections 2007*. EU EOM.

- European Union Election Observation Mission (2008) *Parliamentary Elections in Cambodia, Election Observation Delegation, 24 – 29 July 2008*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2009) *Malawi Final Report on the Presidential and Parliamentary Elections, 2009*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2011) *Uganda 2011 Elections: Improvements Marred by Avoidable Failures, Preliminary Statement*. EU EOM.
- Ewing, K.D. (1998) “The Funding of Political Parties in Britain: Prospects for Reform.” In *Griffith Law Review*, Volume 7, No. 2.
- Ewing, Keith D. (1992) *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Reform in Canada*. Oxford University Press, New York.
- Eyewitness News (2012) *Zill cries foul*. Available at <http://ewn.co.za/2012/12/06/Zille-cries-foul> FEFA (2008) “The Transparency of Political Wealth”. FEFA Kabul. March 2008.
- FEFA (2010) “Afghanistan: Election Monitor Details Campaign Misconduct and Violence.” Available at <http://fefaf2010.wordpress.com/2010/08/21/afghanistan-election-monitor-details-campaignmisconduct-and-violence/>.
- Freedom House (2007) *Countries as the Crossroads, Tunisia*.
- Fritz, Verena (2008) *State-building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Central European University Press. 28 February 2008.
- Front Page Africa (2011) “Abuse of Incumbency: Liberia Democratic Institute on Political Corruption” Available at http://www.frontpageafricaonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1275:abuse-of-incumbency-liberia-democratic-institute-on-politicalcorruption&catid=47:commentary&Itemid=122 . Published 13/09/2011, Accessed 26/09/2012.
- GII, CDD-Ghana and GACC (2012) *First Report on the Monitoring of Abuse of Incumbency Project in Ghana’s 2012 Elections*. Accra, Ghana.
- Gordon, Nicole (2003) “Enforcement of Political Finance Laws: Is it possible to enforce them? If so, how? The Experience of the Campaign Finance Board of New York City.” Presented at the IPSA Conference, Montreal, May 8-9, 2003
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16 -19 February 2009)
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Norway on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009)
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report France, Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009)
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Spain, Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)

- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 46th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Turkey on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 4th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Bulgaria – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 48th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Armenia on Transparency of Party Financing (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010)
- GRECO (2011) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg 28 March – 1 April 2011)
- GRECO (2011) *Third Evaluation Report on Moldavia – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March – 1 April 2011)
- Haaretz (2006) *Omri Sharon gets nine months in prison and NIS 300,000 fine*. Available at <http://www.haaretz.com/print-edition/news/omri-sharon-gets-nine-months-in-prison-and-nis-300000-fine-1.180245>. Published 15702/2006, Accessed January 13, 2012.
- Helle, Sven-Erik (2011) *Breaking the ‘vicious cycle’: Financial challenges for the opposition parties in Uganda and the role of the international community*. Chr. Michelsen Institute.
- Heritage (2011) “Campaigning Under the Canopy of Showcasing Achievements” Is NEC Shielding Unity Party?” Available at http://heritageliberia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=112:campaigning-underthe-canopy-of-showcasing-achievements-is-nec-shielding-unityparty&catid=25:commentary&Itemid=88. Published 10/06/2011, Accessed 20/10/2011.
- Hoktanyan, Varuzhan (2008) “Monitoring of Election Campaign Finance in Armenia, 2007-2008.” November 2008.
- Huffington Post (2013) *Nicolas Maduro Takes Narrow Lead In Venezuela's Polls*. Available at http://www.huffingtonpost.com/2013/04/11/nicolas-maduro-polls_n_3064789.html . Published April 11, 2013, Accessed April 15, 2013.
- Hughes, Colin A. (2001) “Election Finance Controls: Is there an End Game?” in Nassmacher, Karl-Heinz (ed) *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Nomos Verlag, Baden Baden.

- Human Rights Watch (2009) *Democracy or monopoly?: Angola's reluctant return to elections*. HRW.
- IDASA (2007) *Democracy & Party Political Funding: Pursuing the public's Right to Know*. Paper Delivered at the Multi-Stakeholder Conference: Reflections on the State of Electoral Democracy in South Africa October 8-10, 2007. IDASA, Johannesburg.
- In Profile Daily (2011) *Abuse Of State Resources -UP Ranks High*. Available at http://www.inprofiledaily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4434:abuse-of-state-resources-up-ranks-high&catid=1:headlines&Itemid=56. Published October 22, 2011, Accessed 11/01/2011.
- International Election Observation Mission (2009) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Parliamentary Election, Republic of Moldavia – 5 April 2009*. Chisinau, April 6, 2009.
- IEC (2010) *Regulation on Campaign Finance Disclosure by Wolesi Jirga Candidates, Article 3(3,4)*.
- IRIN (2003) *In-depth: Togo elections*. Available at <http://www.irinnews.org/indepthmain.aspx?indepthid=27&reportid=69840>, Published 05/05/2003, Accessed November 9, 2011.
- IYC (2002) *It's Your Choice, Report by IYC on Pre-Election Activities, Press Release*. IYC, Yerevan.
- Johnson, Carrie and Kane, Paul (2008) "Sen. Stevens Indicted on 7 Corruption Counts" The Washington Post. Available at <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/07/29/AR2008072901416.html?sid=ST2008072901414>. Published 30/07/2008.
- Karatnycky, Amanda, Motyl, Adrian, & Schnetzer, Amanda (2001) *Nations in Transit, 2001-2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. Transaction Publishers. July 8, 2002.
- Karatnycky, Amanda, Motyl, Adrian, & Schnetzer, Amanda (2001) *Nations in Transit, 2001-2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. Transaction Publishers. July 8, 2002.
- Korea Herald, The (2012) "Think tanks provide clue to presidential hopefuls' platforms" Available at <http://view.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20120717000822>. Published July 17, 2012, Accessed 26/09/2012.
- Kovick, David and Thornton, Laura (2003) "Cambodia" in Mankias, Peter and Thornton, Laura (eds) *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C.
- Kupferschmidt, David (2009) "Illicit Political Finance and State Capture" for International IDEA. Available at http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA_Inlaga_low.pdf. Published 21/08/2009.
- Kuzio, Taras (2005) "Partial Retrenchment Under Kuchma: Regime Type in Ukraine" in Hayoz, Nicolas & Lushnycky, Andrej N (eds) *Ukraine at the Crossroads*. Peter Lang AG.
- Lopez-Pintor, Rafael (2000) "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance" United Nations Development Programme: Bureau for Development Policy, New York.

- Levitsky, Steven & Way, Lucan A (2007) *Competitive Authoritarianism, The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*.
- Lujambio, Alonso (2004) "Enforcement: The Experience in Mexico" in Hodess, Robin (ed) *Global Corruption Report 2004: Transparency International*. Pluto Press, London.
- Mail & Guardian (2011) *ANC taps govt funds for centenary*. Available at <http://mg.co.za/article/2011-1118-anc-taps-govt-funds-for-centenary> Published 18/11/2011, Accessed April 15, 2013.
- Maldivian Democracy Network (2011) *Political Violence Monitoring*. MDN.
- Malin, Michael J. and Gais, Thomas L. (1998) *The Day After Reform: Sobering Campaign Finance Lessons from the American States*. Rockefeller Institute Press, Albany.
- Manikas, Peter & Thornton, Laura (2003) *Political Parties in Asia*. National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Manila Channel (2013) *COMELEC investigates Jamby's Facebook contest*. Available at <http://www.manilachannel.com/2013/02/22/comelec-investigates-jambys-facebook-contest/> . Published 22/02/2013, Accessed February 25, 2013.
- Matlosa, Khabele & Mbaya, Kennedy (2004) "An analysis of the utilisation of state/public resources during elections: A comparative survey of experiences in the SADC region" in Matlosa, Khabele (ed) *The politics of state resources: Party funding in South Africa*. Konrad Adenauer Stiftung, Johannesburg.
- Mission Canada (2012) *Ukraine Election 2012, Final Report*. Available at www.CANADEMMissions.ca/Ukraine_reports
- Molenaar, Fransje & Martínez, Rocio (2012) *Mexico Elections 2012: A Study of the Regulation and Oversight of Political Parties' Financial Resources*. International Foundation for Electoral Systems, Washington.
- Nadeau, Christian (2000) "Parliamentary and Presidential Elections in Russia 1999-2000: Technical Assessment" International Foundation for Election Systems, Moscow.
- Nairobi Star (2011) *Contractor Leaves Road After ODM Lost Ikolomani Seat*. Available at <http://allafrica.com/stories/201106030194.html>. Published at June 2, 2011, Accessed at November 9, 2011.
- Nassmacher, Karl Heinz (2003) "Monitoring, Control, and Enforcement of Political Finance Regulation" in Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series International IDEA, 2003*. IDEA, Stockholm.
- NDI/TCC (1992) *The October 1991 National Elections in Zambia*.
- NDI/TCC (2000) *Peru Elections 2000, Final Report*.
- Navot, Doron (2006) "Israel" in *Global Corruption Report 2006*. Transparency International, Berlin.
- New York Times, The (1997) *Largest Fine to Be Paid for Donation*. Available at <http://www.nytimes.com/1997/10/09/us/campaign-finance-litigation-largest-fine-to-be-paid-fordonation.html>. Published October 9, 1997, Accessed September 28, 2011.

- NGO Media Centre (2010) *Adjudication of Election-Related Complaints and Appeals by Electoral Administration and Courts: Assessment of Nongovernmental Organizations*. Available at http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Appeals%20Joint%20Statement%2017.pdf
- Nkowa, Zim (2010) *Models of Campaign Finance Reform*. Paper presented at the Melbourne APSA Conference 'Connected Globe, Conflicting Worlds', 27 – 29 September 2010.
- Ohman, Magnus (1999) *Public Funding of Political Parties in Africa*. IFES, Washington.
- Ohman, Magnus (2009) "Practical Solutions for Public Funding of Political Parties and Election Campaigns" in Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (eds) *Political Finance Regulation, The Global Experience*. IFES, Washington.
- Ohman, Magnus (2010) *Regulating the Role of Money in Politics - An international perspective and the Egyptian Context*. IFES, Cairo.
- Ohman, Magnus (2011a) *Political Finance Regulations in Cambodia*. IFES, Phnom Penh.
- Ohman, Magnus (2011b) *Abuse of State Resources, A brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations*. IFES, Tbilisi.
- Ohman, Magnus (2012) *Political Finance Regulations Worldwide*. International IDEA, Stockholm.
- Ohman, Magnus (2013 forthcoming) "Understanding Political Finance in Africa" in Falguera, Elin & Ohman, Magnus (eds) *Political Finance Handbook (working title)*. International IDEA, Stockholm.
- Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (2009) *Regulating Political Finance, The Global Experience*. IFES, Washington.
- Onyekpere, Eze (2011) "Regulating campaign spending in Nigeria" in *IFES Nigeria Political Finance Newsletter*, Volume 2, No 9.
- Open Society Justice Initiative, the (2005) "Monitoring Election Campaign Finance, a Handbook for NGOs" Open Society Institute, New York.
- OPORA (2007) *Pre-Election National Monitoring Report, September 3 – 14, 2007*.
- OSCE (1997) *Observation Delegation to the Croatian Presidential Elections 1997 Statement*. Elections 15 June 1997.
- OSCE/ODIHR (2006) *Presidential Election Republic of Belarus, Final Report*. 19 March 2006.
- OSCE/ODIHR (2009) *Election Observation Mission Ukraine Presidential Election 2010 Interim Report No. 2*. 23 December 2009.
- OSCE/ODIHR (2011) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Presidential Election April 3 2011*.
- OSCE/ODIHR (2012a) *International Election Observation, Montenegro — Early Parliamentary Elections, 14 October 2012, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*.
- OSCE/ODIHR (2012b) Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report.

- OSCE/ODIHR & the Venice Commission (2006) *Joint Opinion on the Electoral Legislation of the Republic of Belarus*. Opinion No. 301/2006.
- OSCE/ODIHR & the Venice Commission (2010) *Guidelines for Political Party Regulation*. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).
- Pakistan News Today (2013) *Election law amendment: ECP backtracks after law ministry's reminder*. Available at <http://pakistannewstoday.com.co/tag/amendment/>. Published March 26, 2013, Accessed 03/06/2013.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002) "Financing Parties: A Global View" in *Journal of Democracy*, Volume 13.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2006) "Political Party Funding" in Stapenhurst, Rick, and Johnston, Naill & Pelizzo, Riccardo (eds) *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. World Bank Publications, New York.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2004) "Review of the Nigerian Electoral Bill." International Foundation for Electoral Systems, Washington, D.C.
- Pintor, Rafael López & Gratschew, Maria (eds) (2002) *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*. International IDEA, Stockholm.
- Rocamore, Joel (2001) *Campaign Finance and the Future of Philippine Parties*. Presented at the Conference on Political Finance and Democracy in East Asia: The Use and Abuse of Money in Campaigns and Elections. Seoul, South Korea, June 28-30, 2001.
- Schafferer, Christian (2004) "The 2004 Parliamentary Election in Mongolia: Big Surprises and Small Victories" in *eastasia.at*, Volume 3, No. 2, December 2004.
- Sikk, Allan and Kangur, Riho (2008) "Estonia: The Increasing Costs of Weak Oversight of Party Finance" in Roper, Steven J. & Ikstens, Janis (eds) *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Speck, Bruno (2008) *Political Finance: State Control and Civil Society Monitoring*. U4 Brief No 12.
- Speck, Bruno & Fontana, Alessandra (2011) "'Milking the System', Fighting the abuse of public resources for re-election". U4 Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue No 7, August 2011.
- Spinelli, Antonio (2011) *Strategic Planning for Effective Electoral Management. A Practical Guide for Electoral Management Bodies to Conduct a Strategic Planning Exercise*. IFES, Washington.
- Stefan Batory Foundation (2005) *Summary of the Report "Presidential Elections 2005- Monitoring of Electoral Campaign Expenses*. Stefan Batory Foundation Anti-Corruption Program, 2005.
- Stokes, Susan (2011) *What Killed Vote Buying in Britain?* Yale University.
- Sudan Tribune (2011) "Strong military presence in Kampala as mayoral elections are postponed – voters intimidated". Available at <http://www.sudantribune.com/Strong-military-presence-in,38095>, Published 25/02/2011, Accessed 9/1/2012.

- Supreme Court of the United States (2010) *Citizens United v. Federal Election Commission* (2010) Supreme Court of the United States No. 08-205.
- Svetlik, Michael (2004) *TIDE Diagnostic Assessment, Georgia: Background Notes*. IFES, Washington, D.C.
- Tham, Joo-Cheong (2001) "Legal Regulation of Political Donations in Australia: Time for Change" in Patmore, Glenn (ed), *The Big Makeover: A New Australian Constitution*. Pluto Press, Annandale.
- Thornton, Laura L. (2003) "Malaysia" in Manikas, Peter M. & Thornton, Laura L. (eds) *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*. National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Thornton, Laura L. (2002) "Political Party Strategies to Combat Corruption: Executive Summary" National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Transparency International (2009) "Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap." Available at <http://partner.u4.no/document/literature/2009%20TI%20Bridging%20the%20Enforcement%20Gap.pdf>. Transparency International, Berlin.
- Transparency International Armenia (2009) *Monitoring of Campaign Finance of the 2007 & 2008 Elections in Armenia*. Yerevan, 2009.
- Transparency International Bangladesh (2009) "Transparency in Political Finance in Bangladesh." October 2009.
- Transparency International Georgia (2006) "Monitoring the Misuse of Administrative Resources, 2006 Local Government Elections."
- Transparency International Georgia (2008) *Transparency International Georgia's Result of Pre-Election Monitoring, 21 May 2008 Parliamentary elections*. 15 May 2008.
- Transparency International Georgia (2010) *The Use of Administrative Resources for Election Campaign, 2010 Local Self-Government Elections*. 29 March 2010.
- Transparency International Georgia (2012) *Electorally Motivated Public Spending, State Budget Analysis*.
- Transparency International Georgia (2013a) *Police Officers Accuse New Departmental Management of Pressure*. Available at <http://transparency.ge/en/blog/police-officers-accuse-new-departmentalmanagement-pressure>.
- Transparency International Georgia (2013b) *City Hall Advertisement: "Gigi knows exactly what people need"*. Available at <http://transparency.ge/en/blog/city-hall-advertisement-gigi-knows-exactly-whatpeople-need>
- Transparency International Serbia (2004) *Financing Presidential Electoral Campaign in Serbia 2004*. Belgrade, 2004.
- Transparency International Sri Lanka (2010a) *Electoral Integrity: A Review of the Abuse of State Resources and Selected Integrity Issues During 2010 Elections in Sri Lanka*.
- Transparency International Sri Lanka (2010b) *Parliamentary Election 2010 – First report on abuses of state resources released*.

- United Nations General Assembly (1997) *Resolution on Action against Corruption*. A/RES/51/59, 28 January 1997.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2004) *United Nations Convention Against Corruption*. United Nations, New York.
- UNCHCR (1996) *General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights, and the Right of Equal Access to Public Service*. Adopted by the Committee at its 150th Meeting (37th Session) July 12, 1996.
- USAID Office of Democracy and Governance (2003) “Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies.” Published in November 2003.
- Walecki, Marcin (2006) “Assessment of Enforcement of Political Finance Laws by KNAB Division of Control of Financing of Political Parties.” Report prepared for the Corruption Prevention and Combating Bureau, Riga.
- Walecki, Marcin (2009) *Political Finance in Georgia*. IPSA/IFES
- Walker, Martin (2002) “The New Germany” in *The Wilson Quarterly*, Autumn 2002.
- Ward, Gene (2002) “Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America.” Paper published for the Organization of American States Meeting, Vancouver.
- Washington Post, the (2013) FEC engulfed in power struggle over staff independence. Available at http://www.washingtonpost.com/politics/fec-engulfed-in-power-struggle-over-staffindependence/2013/07/13/72134cae-e8d5-11e2-a301-ea5a8116d211_story.html Published 14/07/2013, Accessed 25/07/2013.
- Weber, Max (1919) *Politik als Beruf*. Verlag von Duncker & Humblot, Munich.
- Wilson, Geoffrey (1966) *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wilson Quarterly, The (2002) *The New Germany. (Germany Adrift)*. September 2002.
- World Bank (2009) *Stolen Asset Recovery, Politically Exposed Persons. A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures*. The World Bank.
- World Bank Group Energy Sector Strategy (2010) *Subsidies in the Energy Sector: An Overview*. Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July 2010.
- Yorkshire Post (2007) *Riot police detain opponents of Putin at rallies in pre-election crackdown*. Available at http://www.yorkshirepost.co.uk/news/around-yorkshire/localstories/riot_police_detain_opponents_of_putin_at_rallies_in_pre_election_crackdown_1_2477185. Published 26/11/2007, Accessed November 9, 2011.
- Youssef, Hoda (2012) *Fiscal manipulation in non-democratic regimes, The case of Egypt*.
- Zlotnikov, Sergey (2006) “Kazakhstan” in *Global Corruption Report 2006*. Transparency International, Berlin.

Zovatto, Daniel (2003) “The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America” in Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series International IDEA*, 2003. IDEA, Stockholm.

Acerca del IFES

La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) apoya el derecho de los ciudadanos a participar en elecciones libres y justas. Nuestra experiencia independiente fortalece los sistemas electorales y desarrollada las capacidades locales para producir soluciones sostenibles.

Como líder global en la promoción de la democracia, fomentamos la buena gobernanza y los derechos democráticos:

- Proporcionándoles asistencia técnica a los funcionarios electorales;
- Empoderando a los subrepresentados para que participen en el proceso político;
- Aplicando investigación de campo para mejorar el ciclo electoral.

Desde 1987, IFES ha trabajado en más de 135 países – desde democracias en desarrollo hasta democracias maduras.

IFES ha apoyado la transparencia y la rendición de cuentas relacionada con el dinero en la política durante más de una década. Un complemento natural al trabajo de IFES es la ayuda para mejorar los procesos democráticos y electorales, asistencia en materia de financiamiento político que puede incrementar la confianza del público en el sistema político y la reducción de la corrupción política.

El trabajo de IFES en materia de financiamiento político cubre todos los continentes y a la fecha ha involucrado trabajo en más de 40 países, incluyendo asistencia a parlamentos, EAES, partidos políticos, grupos de sociedad civil y medios de comunicación.

Para más información, ver www.IFES.org

Desde 1987, IFES ha trabajado en más de 135 países – desde democracias en Desarrollo hasta democracias maduras.





Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.

IFES 1850 K Street NW, 5th Floor | Washington, D.C. 20006 | www.IFES.org