



El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

Manual sobre financiamiento político



El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

Manual sobre financiamiento político

Editores:

Elin Falguera
Samuel Jones
Magnus Ohman

Contribuyentes:

Julie Ballington
Elin Falguera
Muriel Kahane
Juan Fernando Londoño
Karl-Heinz Nassmacher
Magnus Ohman
Daniela R. Piccio
Fredrik Sjöberg
Daniel Smilov
Andreas Ufen
Daniel Zovatto



Partidos políticos, participación y representación

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2015

IDEA Internacional

Strömsborg, SE-103 34, Estocolmo, Suecia

Tel.: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22

Correo electrónico: info@idea.int, sitio web: www.idea.int

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia Creative Commons (CCI) - licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y transmitir la publicación, así como remezclarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>.

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de los intereses específicos nacionales o políticos. Los puntos de vista expresados en esta publicación no representan necesariamente los de IDEA Internacional, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni de los funcionarios, Directorio o Miembros de los Consejos de estas instituciones.

Diseño gráfico: Turbo Design, Ramallah

Ilustración de portada: ©Ellen Isaacs

Impreso por: IMPRENTA JUVENTUD S.A. DE C.V.

ISBN: 978-91-7671-008-1

Prólogo

En el transcurso de mi carrera, he sido testigo de los efectos negativos del dinero en la política y en la gobernanza. Cada vez existen más pruebas de que la corrupción y las donaciones no reguladas ejercen una influencia indebida en la política y comprometen la integridad de las elecciones. En algunos países, el dinero procedente del crimen organizado se ha infiltrado en la política y ha obtenido el control de los funcionarios electos y las instituciones públicas. Estas amenazas a las políticas democráticas pueden explicar por qué tanta gente en el mundo está perdiendo la confianza en los políticos y en los procesos democráticos. Por ejemplo, estudios recientes han demostrado que más de dos tercios de los estadounidenses tienen menos confianza en el gobierno a causa de la influencia de los grandes donantes¹.

La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad² ha definido la necesidad de regular el financiamiento político sin control, confidencial y opaco como uno de los grandes retos para la integridad de las elecciones tanto en las democracias emergentes como en las consolidadas. La Comisión Global afirma que un financiamiento político mal regulado puede reducir la igualdad política, brindar oportunidades al crimen organizado para comprar influencia política y afectar la confianza de la población en las elecciones. En efecto, la falta de regulación del financiamiento político amenaza con socavar la democracia y arrebatarle sus fortalezas características.

Todos los ciudadanos del mundo desean que los partidos políticos y los gobiernos representen sus opiniones y respondan a sus necesidades. Sin embargo, con demasiada frecuencia los partidos representan sobre todo los intereses de los donantes que los han financiado en gran medida. Si las grandes empresas y las personas ricas pueden comprar una mayor influencia mediante grandes donaciones a la campaña, es posible que los ciudadanos pierdan la confianza en el proceso político o se vean marginados con respecto a él. Esto se ve agravado por la falta de participación ciudadana en los partidos políticos, lo cual refuerza el alejamiento de la gente con respecto a la política.

Aunque el financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos desempeña un papel importante en el funcionamiento de la democracia, la existencia de dinero no regulado en la política conlleva la desigualdad del

¹ El Centro Brennan para la Justicia lo menciona en el informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012, p. 34).

² La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad se creó a partir de una iniciativa conjunta de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). El informe de 2012 de la Comisión, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, se puede descargar en <http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/?ul=es>

campo de juego político. El aumento explosivo de los gastos de las campañas alimenta la percepción de que la riqueza compra influencia política y amenaza la igualdad política. El uso abusivo de los recursos estatales por parte del partido gobernante con el objetivo de situarse en una posición ventajosa es un problema permanente en muchos países. Esta ausencia de un campo de juego equitativo impide la participación y la representación igualitaria de todos los ciudadanos en los procesos políticos democráticos.

En los últimos años hemos observado una mayor penetración del crimen organizado transnacional y de los fondos ilícitos en la política. En América Latina, África Occidental y otros muchos lugares del mundo, el financiamiento electoral opaco y la falta de transparencia y control ofrecen oportunidades para que el crimen organizado influya en los funcionarios electos mediante el financiamiento de sus campañas. Este hecho no solo quebranta la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, sino que tiene consecuencias negativas en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

Es evidente que existe una necesidad urgente de controlar mejor el financiamiento político. Los gobiernos deben regular de manera eficaz las donaciones y los gastos en materia de política. Para ello se necesitarán una total transparencia y la divulgación de las donaciones, con la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. De igual modo, la supervisión y el cumplimiento de las regulaciones son fundamentales.

Esta nueva publicación de IDEA Internacional sobre financiamiento político en el mundo es una contribución oportuna y muy necesaria para el ámbito del apoyo a la democracia. Se basa en el trabajo previo de IDEA Internacional y proporciona una mejor comprensión del estado actual de la regulación del financiamiento político. Asimismo, ofrece recomendaciones sobre las reformas necesarias para distintas partes interesadas y facilita propuestas concretas para la investigación futura. Mediante la difusión de prácticas mundiales en el ámbito de financiamiento político, el presente manual es un paso importante para salvaguardar la integridad de las elecciones y de las políticas democráticas.

Kofi A. Annan

*Presidente de la Comisión Global sobre
Elecciones, Democracia y Seguridad*

Prefacio

La democracia es un sistema en el que el gobierno está controlado por el pueblo, y en el que todas las personas se consideran iguales para el ejercicio de dicho control. Sin embargo, un acceso desigual al financiamiento político contribuye al desequilibrio del campo de juego político. El rápido crecimiento del gasto de las campañas en muchos países ha exacerbado este problema. Las grandes cantidades de dinero que se mueven en algunas campañas electorales hacen imposible que quienes no dispongan de fondos privados considerables puedan competir al mismo nivel que quienes sí cuentan con ellos.

No cabe duda de que los partidos políticos necesitan tener acceso a fondos para poder desempeñar su papel en el proceso político. Al mismo tiempo, la función del dinero en la política se puede considerar como la mayor amenaza actual a la democracia en el mundo. Esta amenaza es evidente en todos los continentes; desde las donaciones a las campañas por parte de grandes empresas en los Estados Unidos o la filtración del dinero de la droga en la política en América Latina, hasta los escándalos de corrupción en toda Asia y Europa. Las pruebas demuestran que una gran parte del electorado en todo el mundo tiene la percepción de que los políticos están más preocupados por el dinero que por representar los intereses de los ciudadanos.

IDEA Internacional, reconociendo los numerosos retos que plantea el dinero en la política y la brecha en los conocimientos comparativos, se ha centrado en este asunto durante más de una década y ha trabajado en una amplia variedad de actividades, como la estimulación de debates nacionales sobre reformas legales, el desarrollo de la capacidad institucional o la creación de conocimiento comparativo a escala mundial. Este manual se ha elaborado a partir del manual *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] publicado por IDEA Internacional en 2003, y es único en su alcance mundial. Su objetivo al ofrecer un panorama general del financiamiento político en el mundo es promover el debate y estimular las medidas para mejorar el papel del dinero en la política.

Existen innumerables problemas relacionados con el dinero en la política: escándalos financieros, abuso de los fondos públicos, traspaso de dinero ilícito de los cárteles de la droga a los partidos y canalización de enormes sumas de dinero de las empresas privadas a los partidos a fin de obtener favores.

Las candidatas sufren especialmente la falta de acceso al financiamiento de campañas de forma desproporcionada. En muchos países, la asignación injusta de los fondos públicos distorsiona el campo de juego a favor de los partidos en el poder. Este abuso de los recursos del Estado es problemático sobre todo en los países de la antigua Unión Soviética y en África.

Con frecuencia, el dinero en la política se mueve a puertas cerradas e implica prácticas oscuras. El importe y el origen exactos de las donaciones a los candidatos o a los partidos políticos a menudo se desconocen. Esto crea un sistema abierto a posibles abusos por parte de grandes empresas o del crimen organizado, en el que se aporta

dinero a cambio de influencia. Se han registrado donaciones hechas como inversión por intereses empresariales en casi todas las regiones, incluidas las democracias más antiguas de América del Norte y Europa. La introducción de fondos ilícitos en la política amenaza especialmente a la democracia y a sus instituciones en todos los continentes. Esto ocurre sobre todo en el corredor latinoamericano del tráfico de drogas que abarca desde la región andina hasta México, donde el dinero del narcotráfico se ha infiltrado en las elecciones y en la vida política.

En todas las regiones del mundo se observa una tendencia preocupante: el dinero en la política ahoga las voces de los ciudadanos comunes. Para que una democracia sea saludable debe girar ante todo en torno a los ciudadanos; y para que sea sostenible, ha de contar con partidos políticos transparentes, responsables e inclusivos que puedan canalizar las reivindicaciones de la población y representarla verdaderamente.

Los intentos de hacer frente a estos retos a través de leyes y normativas sobre financiamiento político a menudo se ven mermados por una falta de voluntad o capacidad política, así como por medidas mal diseñadas y aplicadas.

El presente manual aborda este y otros problemas relacionados con el dinero en la política mediante el análisis de la regulación del financiamiento político en el mundo y ofreciendo orientaciones sobre reformas. Los capítulos se dividen por regiones; en cada uno se evalúa el estado actual de la regulación y los retos y se proporciona una serie de recomendaciones para corregir las deficiencias detectadas. Este enfoque geográfico tiene la ventaja de mostrar las tendencias y pautas regionales, así como de ofrecer información sobre lo que ha funcionado en distintos contextos y lo que no. Un capítulo adicional se centra en el género para reflejar la realidad de que las mujeres siguen estando muy infrarrepresentadas en la política mundial, al tiempo que la creciente influencia del dinero en la política perpetúa esta desigualdad. Si bien el contexto es un componente fundamental de cualquier debate sobre financiamiento político, se definen algunas recomendaciones y mensajes generales.

La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional³, que se revisó y actualizó sustancialmente en 2012, ha supuesto un fundamento importante para el presente trabajo. Esperamos que esta base de datos —que se ha convertido en la fuente más importante y exhaustiva sobre regulación del financiamiento político en el mundo—, así como el presente manual, proporcionen herramientas útiles a los actores y las partes interesadas que se encuentren en posición de emprender reformas que aborden los numerosos retos relacionados con el dinero en la política.

Yves Leterme

Secretario General de IDEA Internacional

³ Véase <http://www.idea.int/es/political-finance>

Introducción

Uno de los puntos coyunturales para la construcción y preservación de todo modelo democrático, es el mayor o menor reforzamiento del sistema dispuesto para la regulación al financiamiento en materia política.

Resguardar la pulcritud de los mecanismos de acceso a financiamiento, tanto para los procesos comiciales como para la actividad ordinaria de los partidos políticos es un tema sumamente sensible, cuando la aspiración es erigir un contexto genuinamente democrático, en el cual el sufragio se ejerza de manera libre, auténtica y plena, esto es, sin el influjo del poder económico.

Todo desbalance en la provisión de recursos económicos hacia una alternativa política, puede representar materialmente, la posibilidad de que se coaccione o influya el ánimo de los votantes.

De conformidad con el marco constitucional en materia electoral en México, los partidos políticos deben contar de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, garantizando esencialmente el principio de preeminencia de los recursos públicos respecto de los de origen privado.

Son tres los ámbitos de la vida partidista que enmarcan el contexto de regulación: a) el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, b) las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y c) las de carácter específico.

Así, el entorno legal en el Estado mexicano se ocupa tanto de los procesos internos de selección de candidatos como de las campañas electorales y tutela de forma integral a todas las aportaciones de los militantes y sus simpatizantes.

La reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014 delega hoy al legislador la posibilidad de establecer el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro, estableciendo que en su caso, pueden ser adjudicados, o más bien, reincorporados a la Federación; disposición normativa que parte de la premisa de que el resguardo de los recursos públicos debe trascender más allá de la pervivencia de un partido político que ha demostrado su falta de representatividad en el contexto de las elecciones.

El mérito que puede tener un sistema normativo cuando diseña un mecanismo para abatir una problemática repetida en varios procesos electorales anteriores, es precisamente aprender del pasado y delinear las estructuras y procedimientos necesarios para generar la suficiencia necesaria para superar los déficits que ha advertido en el sistema electoral.

La incesante afrenta que se da al modelo de financiamiento válido de los institutos políticos, ha generado la necesidad de implementar instrumentos de control inmediato, como es por ejemplo, el sistema de contabilidad en línea, aprovechando las capacidades que ofrecen los insumos electrónicos.

Un sistema que no pudiera adaptarse a la recurrencia con que se violan las normas de financiamiento estaría condenado al fracaso.

La opacidad en el financiamiento, sin duda, se torna un terreno fértil para que se desarrollen otras desviaciones, como puede ser incluso, el influjo del crimen organizado en las elecciones.

La presente publicación de IDEA Internacional —Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral— explora diversos sistemas de control del financiamiento político en el orbe. La mirada que da a los esquemas regulados en 180 países revela una amplia profundidad y acuciosidad que busca abreviar de esa perspectiva internacional, para deshilvanar cuáles son los rasgos esenciales de un orden financiero justo en materia política.

Los temas que se formulan en la obra comentada, bordan desde diversos ángulos, algunos rasgos sintomáticos de todo esquema de financiamiento público que no ha logrado la consolidación de sus fines: abuso de recursos estatales, corrupción, clientelismo, compra de votos, ausencia de un esquema de transparencia eficaz, supeditación a recursos económicos provenientes del extranjero, indebida recaudación de dinero a la ciudadanía, delincuencia organizada, entre otros.

El ejercicio jurisdiccional que despliegan los tribunales constitucionales en México y en todas las naciones participantes, no puede prescindir de considerar un trabajo pormenorizado como el que hoy se presenta, puesto que en él se analizan, bajo un enfoque global, los mecanismos y líneas de acción concebidos en el mundo para alcanzar la protección efectiva del derecho a elegir o ser elegido, variables indispensables que conforman una noción mínima de justicia electoral, a partir del valor instrumental que implica el financiamiento público.

Además, es de considerar que en nuestro país, los cauces de acceso a los cargos públicos en México, han sido objeto de ensanchamiento a través de la inclusión de candidaturas independientes, que a partir de agosto de dos mil doce, complementan un sistema que ha dejado atrás al tradicional esquema que se fincaba exclusivamente en participación a través de partidos políticos. Su implementación enfrenta sin duda nuevos retos.

Es por ello, que una introspección a la forma como debe darse el financiamiento político no puede desatender esas diversas modalidades de participación electoral, que en la actualidad también deben ser objeto de protección.

Un financiamiento político que se desarrolle a través de un modelo normativo eficaz, es sin duda, un elemento que genera un ánimo de confianza en la ciudadanía, aspecto saludable de las democracias que tienen como expectativa básica reducir la brecha existente entre las instituciones y la sociedad.

*Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación*

Agradecimientos

La elaboración de este manual no habría sido posible sin el apoyo, las contribuciones y la experiencia de varias personas.

En primer lugar, nos gustaría agradecer sinceramente la contribución de los autores: Julie Ballington, Elin Falguera, Muriel Kahane, Juan Fernando Londoño, Karl-Heinz Nassmacher, Magnus Ohman, Daniela Piccio, Fredrik Sjöberg, Daniel Smilov, Andreas Ufen y Daniel Zovatto. También queremos dar las gracias a Elin Falguera, Samuel Jones y Magnus Ohman por la coordinación general y la edición del manual.

Hacemos extensiva nuestra sincera gratitud a ONU Mujeres por su contribución al valioso capítulo “La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género”.

Asimismo, nos gustaría dar las gracias a las siguientes personas por aportar generosamente su tiempo, ideas y opiniones durante la elaboración de esta obra: Adhy Aman, Raúl Ávila, Elin Bjarnegård, Andrew Bradley, Catalina Uribe Burcher, Elaine Byrnes, Andrew Ellis, Judith February, Alfonso Ferufino, Harold Jansen, Barbara Jouan, Norm Kelly, Lisa Klein, Michael Koss, Laura Sanz Levia, Paul Lewis, Susan Markham, Percy Medina, Graeme Orr, Rafael Roncagliolo, Delia Ferreira Rubio, Kristen Sample, Victor Shale, Pilar Tello, Wondwosen Teshome, Dirk Tromsa, Alejandro Urizar, Sandra C. Urquiza, Jorge Valladares, Sam van der Staak, Vasil Vashchanka y Lotta Westerberg.

También queremos expresar nuestro agradecimiento a los compañeros de IDEA Internacional Millad Matin, Andrea Milla y Nadia Handal Zander. De igual modo, nos gustaría agradecer a Elizabeth Frias por editar el presente libro con una gran profesionalidad. Por último, queremos transmitir nuestra gratitud y reconocimiento a los Estados Miembros de IDEA Internacional.

Índice

Prólogo	III
Prefacio	V
Introducción	VII
Agradecimientos	IX
Siglas y abreviaturas	XVIII
Capítulo 1: Introducción al financiamiento político	1
¿Por qué es importante el financiamiento político?	1
Regulación del financiamiento político	3
Cumplimiento de la ley	4
Comportamiento interno de los partidos en materia financiera	4
Sobre el manual	7
Introducción a los capítulos regionales	9
Referencias	11
Notas	11
Capítulo 2: Cómo acertar con el sistema de financiamiento político	12
Introducción	13
La mejor manera de reformar las regulaciones del financiamiento político	13
Objetivos políticos	16
Contexto	18
Cómo regular el financiamiento político	21
Límites y prohibiciones a las donaciones	21
Financiamiento público	23
Límites y prohibiciones al gasto	28
Presentación de informes financieros	30
Cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político	32
Referencias	35
Notas	36
Estudios regionales sobre financiamiento político: marcos regulatorios y realidades políticas	38
Capítulo 3: África	40
Introducción a los problemas del financiamiento político en África	41
Acceso a los fondos por parte de todos los actores pertinentes	41
Abuso de los recursos estatales	42
Clientelismo	42
Compra de votos	42
Financiamiento ilícito	42
Dependencia de los fondos extranjeros	43
La naturaleza del dinero en efectivo en las economías africanas	43
Una visión general de la regulación del financiamiento político en África	43
Fuentes de ingresos de los candidatos y los partidos políticos	44
Prohibición de contribuciones	44
Límites a las contribuciones	45
Fuentes privadas de ingresos	46
Financiamiento público	52

Abuso de los recursos estatales	58
Gasto de los candidatos y de los partidos políticos	60
Límites al gasto	60
Gasto real	61
Compra de votos	61
La relación entre el gasto de los candidatos y de los partidos políticos	62
Cumplimiento de la regulación del financiamiento político	63
Requisitos de divulgación	63
Examen y control del cumplimiento de la ley	64
Sanciones	65
El papel de la sociedad civil y los medios de comunicación	67
Conclusiones	68
Recomendaciones	70
Responsables de la formulación de políticas	70
Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley	71
Partidos en el poder	72
Partidos en la oposición	72
Sociedad civil	72
Actores de los medios de comunicación	73
Actores internacionales	73
Referencias	73
Notas	83
Capítulo 4: Asia	90
Introducción	91
Problemas del financiamiento político en Asia	93
Corrupción, clientelismo y clanes	93
Vínculos entre partidos políticos, votantes y empresas	93
Aplicación ineficaz	94
Financiamiento ilícito	95
Falta de recursos de los partidos de la oposición y las candidatas	95
Abuso de los recursos estatales	96
Compra de votos	96
Iniciativas regionales para regular el financiamiento político	96
Fuentes de ingresos de los candidatos y los partidos políticos	98
Prohibición de contribuciones	98
Límites a las contribuciones	99
Fuentes privadas de ingresos	100
Financiamiento público	105
Abuso de los recursos estatales	109
Financiamiento político y representación femenina	110
Gasto de los candidatos y de los partidos políticos	111
Límites al gasto	111
Gasto real	112
Compra de votos	113
Cumplimiento de la regulación del financiamiento político	114
Requisitos de divulgación	114
Examen y control del cumplimiento de la ley	116

Sanciones	117
Sociedad civil y medios de comunicación	119
Conclusiones	120
Recomendaciones	123
Responsables de la formulación de políticas	123
Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley	123
Partidos en el poder	124
Partidos en la oposición	124
Sociedad civil	125
Actores de los medios de comunicación	125
Actores internacionales	126
Referencias.....	126
Notas.....	136
Capítulo 5: América Latina	142
Introducción	143
Problemas del financiamiento político en América Latina	144
Falta de transparencia e información fiable	145
Regulaciones mal conceptualizadas	145
Infiltración de financiamiento ilícito	145
Ausencia de organismos sólidos para la supervisión y el cumplimiento de la ley	146
Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos	147
Prohibición de contribuciones.....	147
Fuentes privadas de ingresos	149
Límites a las contribuciones	155
Financiamiento público	155
Abuso de los recursos públicos	161
Gasto de los candidatos y de los partidos políticos	162
Límites al gasto	162
Gasto real	163
Compra de votos	164
Cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político	164
Transparencia	164
Supervisión y cumplimiento de la ley	167
Sanciones	167
Conclusiones	168
Recomendaciones	171
Responsables de la formulación de políticas	171
Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley.....	173
Sociedad civil	174
Actores de los medios de comunicación.....	174
Actores internacionales	174
Referencias.....	176
Notas.....	183
Capítulo 6: Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental	188
Introducción	189

Problemas regionales relativos al dinero en la política	190
Abuso de los recursos estatales	190
Control estatal de la escena política	190
Sobornos del sector privado y compra de favores a los gobiernos	191
Financiamiento ilegal e ilícito	192
Eludir las normas y evitar la transparencia	192
Panorama general de la regulación del financiamiento político	193
Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos	195
Prohibición de contribuciones	195
Límites a las contribuciones.....	196
Fuentes privadas de ingresos	197
Financiamiento ilícito	200
Financiamiento público	200
Abuso de los recursos estatales	202
Gasto de los candidatos y de los partidos políticos	205
Límites al gasto	205
Gasto real	206
Gasto de terceros	208
Cumplimiento de la regulación del financiamiento político	209
El papel de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación	212
El papel de las organizaciones de la sociedad civil	212
El papel de los medios de comunicación	212
Conclusiones	213
Recomendaciones	214
Responsables de la formulación de políticas	214
Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley	215
Políticos y partidos políticos	215
Actores de la sociedad civil y los medios de comunicación	216
Actores internacionales	216
Referencias	216
Notas	223
Capítulo 7: Europa Septentrional, Occidental y Meridional	228
Introducción	229
Dificultades y problemas del financiamiento político en Europa Septentrional, Occidental y Meridional	230
Corrupción política	231
Deficiencias en el cumplimiento	231
Dependencia estatal de los partidos	231
Desigualdad de género	232
Panorama general de la regulación del financiamiento político	232
Creciente regulación del financiamiento político	233
Tradiciones de la regulación del financiamiento político	234
Últimas tendencias en la reforma del financiamiento político: ¿mayor armonización?	235
Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos	235
Financiamiento privado de los partidos políticos	236

Financiamiento público de los partidos políticos	244
Financiamiento político y representación de las mujeres	251
Regulación del gasto de los candidatos y los partidos políticos	254
Niveles y tipos de gasto	256
Informes, supervisión externa y cumplimiento de la regulación del financiamiento político	257
Requisitos de información	257
Autoridades en materia de supervisión	260
Sanciones por infracciones relacionadas con el financiamiento político	262
Grupos cívicos de control: sociedad civil y medios de comunicación	263
Conclusiones	263
Recomendaciones	265
Responsables de la formulación de políticas	265
Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley	267
Políticos y partidos políticos	268
Actores de los medios de comunicación	268
Referencias	269
Notas	277

Capítulo 8: Las democracias establecidas de los países anglófonos	284
Introducción	285
Retos actuales del financiamiento político	286
Acceso desigual a los recursos	287
“Libertad de expresión” frente a “elecciones justas”	287
Abuso de los recursos estatales	288
Dependencia de las contribuciones de las empresas y los sindicatos	289
Actividades de campaña de terceros	290
Panorama general de la regulación del financiamiento político	291
Introducción de la regulación pertinente	291
Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos	293
Prohibición de contribuciones	293
Límites a las contribuciones	295
Fuentes de financiamiento privado	295
Financiamiento público	301
Gasto de los candidatos y de los partidos políticos	306
Límites al gasto	306
Gasto real	307
Cumplimiento de la regulación del financiamiento político	310
Organismo para la supervisión	310
Requisitos de información	311
Requisitos de divulgación	312
Examen y control del cumplimiento de la ley	313
Papel de la sociedad civil y los medios de comunicación	314
Conclusiones	315
Características comunes	315
Cuestiones que se deben examinar con más detenimiento	316
Recomendaciones	319
Referencias	323

Notas	329
Capítulo 9: La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género	336
Introducción	337
Marco normativo de la participación política	338
Financiamiento político: asuntos clave	339
Barreras sistémicas	340
Tipo de campaña	342
Barreras para la recaudación de fondos	343
Medidas para equilibrar el campo de juego	345
Legislación sobre financiamiento político	346
Legislación dirigida al periodo de campaña (neutral en cuanto al género) ...	347
Financiamiento público para promover el cumplimiento de las disposiciones sobre cuotas y de los incentivos para la postulación de candidatos	355
Iniciativas no legislativas	366
Iniciativas de los partidos políticos	366
Lista de EMILY	369
Lista WISH	370
Lista de EMILY de Australia	371
Sociedad civil y otras iniciativas	371
Conclusión	374
Recomendaciones	376
Legisladores	376
Órganos reguladores del financiamiento político	376
Partidos políticos	377
Actores de los medios de comunicación	377
Sociedad civil	377
Actores internacionales	378
Referencias	378
Notas	383
Capítulo 10: Conclusiones	388
Dinero y política: panorama general	389
Retos mundiales	390
Costos elevados	390
Falta de apoyo de las bases	391
Financiamiento ilícito y fuentes criminales	391
Negocios y política	392
Acceso desigual a los fondos	392
Abuso de los recursos estatales	393
Incumplimiento de la ley	394
Autorregulación de los partidos y los políticos	396
Tendencias regulatorias mundiales	397
Legislación en aumento (y más específica)	397
Financiamiento público	398
Género y financiamiento público	400
Recomendaciones	400
Responsables de la formulación de políticas	401

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley	403
Políticos y partidos políticos	405
Actores de los medios de comunicación	406
Sociedad civil	406
Actores internacionales	407
Recomendaciones principales	408
Referencias	411
Notas	411

Anexos

Anexo I: Cuadros comparativos	415
Anexo II: Glosario	444
Anexo III: Acerca de los autores	448
Anexo IV: Dólares internacionales	454
Anexo V: Sobre las instituciones asociadas	456

Tablas

1.1. Niveles de regulación del financiamiento político por país, por región	4
2.1. Motivos que fundamentan los distintos tipos de prohibiciones a las Donaciones	22
2.2. Motivos y consideraciones respecto al financiamiento público directo	26
2.3. Motivos y consideraciones respecto a los límites al gasto	29
2.4. Motivos y consideraciones respecto a los requisitos en materia de presentación de informes financieros	31
3.1. Montos de financiamiento público directo distribuidos en diez países de África	53
4.1. Subvenciones concedidas a partidos políticos en Corea del Sur en 2012	106
5.1. Dependencia de los partidos del financiamiento público en América Latina, por país	156
7.1. Cuotas de afiliación expresadas como porcentaje de los ingresos totales de los partidos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional (1950–1990)	237
7.2. Donaciones declaradas a los partidos políticos en Luxemburgo (2009–2011)	238
7.3. Donaciones declaradas al Partido Socialdemócrata Neerlandés (2010–2012)	239
7.4. Límites anuales a las contribuciones a partidos políticos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional	244
7.5. Costos de las elecciones presidenciales francesas (1981–2002)	256
8.1. Cuantía de las subvenciones en las democracias anglófonas	304
8.2. Límites al gasto para los partidos y los candidatos	307
8.3. Gastos de las campañas en las elecciones federales de EE. UU. desde 2000	309
9.1. Regulaciones sobre financiamiento político y consideraciones de género	347
9.2. Consecuencias relativas al género de la legislación sobre financiamiento	354
9.3. Cumplimiento de las cuotas electorales mediante la provisión de financiamiento público	358
9.4. Gasto de financiamiento público en relación al número de candidatas	361

9.5. Medidas legislativas centradas en la igualdad de género y los fines específicos de los fondos	365

Figuras

2.1. Construir los cimientos de la reforma del financiamiento político	14
2.2. Ejemplos de consideraciones en torno a los objetivos políticos	17
2.3. Otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos	24
2.4. Límites al gasto para los candidatos	29
2.5. ¿Se especifica que alguna institución concreta sea responsable de examinar los informes financieros o de investigar las infracciones?	34
3.1. Países africanos que prohíben las donaciones de empresas y las donaciones de fuentes extranjeras a los partidos políticos	45
3.2. Acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación para los partidos políticos en África	57
4.1. Países asiáticos donde se ofrecen desgravaciones fiscales a los partidos como tipo de financiamiento público indirecto	109
5.1. Porcentaje de Estados de América Latina que prohíben las donaciones anónimas a candidatos y partidos políticos	148
5.2. Países de América Latina que exigen información periódica sobre el financiamiento de los partidos.....	165
6.1. Límites al monto de las contribuciones de los donantes a los candidatos en Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental	197
6.2. Instituciones responsables del examen de los informes financieros o de la investigación de infracciones en Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental	211
7.1. Año de introducción de las leyes sobre financiamiento político para partidos y candidatos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional ...	234
7.2. Infracciones relacionadas con donaciones privadas anuales en Portugal (1994–2007)	243
7.3. Países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional que ofrecen financiamiento público directo a los partidos políticos	246
7.4. Introducción del financiamiento público directo de los partidos políticos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional	247
7.5. Dependencia de los partidos políticos de Europa Septentrional, Occidental y Meridional del financiamiento estatal	249
7.6. Países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional que exigen que los informes de los partidos políticos estén a disposición de la población	259
8.1. Cantidades máximas para las contribuciones anónimas legales en los países anglófonos	294
9.1. Países que han adoptado reformas en materia de financiamiento político que promueven directamente la igualdad de género	356

Cuadros

2.1. Retos comunes del financiamiento político	20
4.1. Ingresos de los partidos políticos en la India	101
4.2. Disminución de las donaciones en Japón	102
6.1. El escándalo Lazarenko	193
9.1. El financiamiento en favor de la igualdad de género en Costa Rica	363
9.2. El FMLN de El Salvador	367
9.3. Lista de EMILY	370

Siglas y abreviaturas

AEC	Comisión Electoral Australiana
ALL	Lek albanés
ALP	Partido Laborista Australiano
ANC	Congreso Nacional Africano (Sudáfrica)
ANFREL	Red de Asia para elecciones libres
APRC	Alianza para la Reorientación y Construcción Patriótica (Gambia)
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
AUD	Dólar australiano
BDT	Taka bangladésí
BJP	Partido Bharatiya Janata (India)
BQ	Bloc Québécois (Canadá)
BRL	Real brasileño
BTN	Ngultrum butanés
CAD	Dólar canadiense
CAPF	Coalición para el Financiamiento Político Responsable (Kenya)
CCM	Chama Cha Mapinduzi (Tanzanía)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEI	Comisión Electoral Independiente
CNCCFP	Comisión nacional de cuentas de campaña y financiaciones políticas (Francia)
CNE	Consejo Nacional Electoral (México)
CNRT	Consejo Nacional de Reconstrucción de Timor (Timor-Leste)
CE	Consejo de Europa
COP	Peso colombiano
COWAN	Asociación de Mujeres Rurales de Nigeria
CPC	Partido Conservador de Canadá
ECNZ	Comisión Electoral en Nueva Zelandia
ECUK	Comisión Electoral en el Reino Unido
EE. UU.	Estados Unidos de América
EISA	Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África
EMILY	Early Money Is Like Yeast (el dinero aportado en un principio actúa como levadura)
ERYM	ex República Yugoslava de Macedonia
ETB	Birr etíope
EUR	Euro
FEC	Comisión Federal Electoral (EE. UU.)
GBP	Libra esterlina
GEL	Lari georgiano
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción

HUF	Forint húngaro
I\$	Dólar internacional
IDASA	Instituto para la Democracia en Sudáfrica
IDR	Rupia indonesia
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
INR	Rupia india
JPY	Yen japonés
KES	Chelín keniano
KMT	Kuomintang (Taiwán)
KRW	Won surcoreano
MAD	Dirham marroquí
MDC	Movimiento por el Cambio Democrático (Zimbabwe)
MP	Miembro del Parlamento
MPE	Miembro del Parlamento Europeo
MPLA	Movimiento Popular para la Liberación de Angola - Partido del Trabajo
MVR	Rufiyaa maldiva
MXN	Peso mexicano
MYR	Ringgit malasio
MZM	Metical mozambiqueño
NAD	Dólar de Namibia
NDC	Congreso Nacional Democrático (Ghana)
NDI	Instituto Democrático Nacional (EE. UU.)
NGN	Naira nigeriano
NOK	Corona noruega
NPP	Nuevo Partido Patriótico (Ghana)
NZD	Dólar neozelandés
OAE	Organismo de administración electoral
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (de la OSCE)
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PAC	Comité de Acción Política (EE. UU.)
PAP	Partido de Acción Popular (Singapur)
PC	Partido Conservador Progresista (Canadá)
PDJ	Partido Democrático de Japón
PGL	Partido del Gobierno Limpio (Japón)
PIB	Producto interno bruto

PKR	Rupia pakistaní
PLD	Partido Liberal Democrático (Japón)
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPC	Partido Popular de Camboya
PPERA	Political Parties Elections and Referendum Act
PSD	Partido Socialdemócrata (Japón)
PvdA	Partij van de Arbeid (Países Bajos)
RU	Reino Unido
RWF	Franco rwandés
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
SCR	Rupia de Seychelles
SGP	Staatkundig-Gereformeerde Partij (Países Bajos)
SLL	Leone de Sierra Leona
THB	Baht tailandés
TI	Transparencia Internacional
TRT	Thai Rak Thai (Tailandia)
TZS	Chelín tanzano
UAH	Grivna ucraniana
UE	Unión Europea
UGX	Chelín de Uganda
UMNO	Organización Nacional para la Unidad Malaya
UMP	Unión por un Movimiento Popular (Francia)
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
USD	Dólar estadounidense
WIN WIN	Mujeres en el Mundo, Red Internacional (Japón)
WISH	Mujeres en el Senado y en la Cámara
XAF	Franco centroafricano
ZANU-PF	Unión Nacional Africana de Zimbabwe – Frente Patriótico
ZAR	Rand sudafricano

CAPÍTULO 1

CAPITULO 1

Introducción al financiamiento político

Magnus Ohman

¿Por qué es importante el financiamiento político?

En las últimas décadas se ha observado una transformación de la retórica política en todo el mundo. Solo una minoría de regímenes se adhiere a una ideología de gobernanza que no sea la democracia. Las elecciones periódicas entre distintos partidos y movimientos políticos se han convertido en el modo principal de elegir a los gobiernos. En este proceso, los partidos políticos y sus candidatos necesitan acceder al dinero para llegar al electorado y explicar sus objetivos y políticas, así como para recibir comentarios de la gente sobre sus planteamientos. Las campañas electorales dinámicas pueden implicar a los ciudadanos en el proceso electoral, y los partidos políticos activos pueden involucrar a la gente en el diálogo democrático entre elecciones. Por ello, el financiamiento político desempeña un papel positivo en la democracia: favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos y ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas. De hecho, un acceso suficiente al financiamiento, ofrecido sin condiciones, es fundamental para el dinamismo general de un sistema democrático y electoral, lo cual resulta útil para que los ciudadanos creen (y confíen) en la política y en sus representantes¹.

Por desgracia, debajo de la superficie los sistemas políticos a menudo funcionan de manera muy diferente a los ideales de inclusión y juego limpio en los que se basa el proceso democrático. En casos extremos, las elecciones se pueden convertir en una mera farsa que no ofrezca una opción real al electorado. Estas situaciones extremas pueden ser consecuencia de muchos factores, como la posición dominante de la élite, el fraude electoral y la amenaza (o el uso) de la violencia, entre otras causas. La influencia del dinero es uno de los motivos principales que impiden que en muchos países el proceso político se rija por ideales democráticos. Si bien se necesita dinero para las políticas

democráticas, también puede emplearse como una herramienta con la que influir indebidamente en el proceso político comprando votos o afectando en las decisiones políticas. Por ejemplo, algunos grupos de interés pueden comprar su acceso a los pasillos del poder o simplemente sobornar a los responsables en la toma de decisiones. Los grupos criminales y los interesados extranjeros utilizan el dinero para manipular la política a su favor, mientras que los partidos en el gobierno emplean los recursos estatales para conservar el poder en sus manos.

Los flujos de dinero por el ámbito político pueden amenazar valores democráticos clave. Los políticos se vuelven menos receptivos y responsables ante los votantes cuando están demasiado vinculados a los financistas, y la igualdad en la competencia política se desvirtúa si el acceso a los fondos se convierte en un factor determinante. El deseo de varios actores de ocultar el modo en que recaudan y gastan dinero en actividades políticas puede dañar gravemente la transparencia del proceso político. En todo el mundo está aumentando la concienciación de que organizar unas elecciones bien administradas no fomenta la democracia si el resultado está determinado por los billetes en lugar de por las papeletas.

Resulta fundamental que el financiamiento de los partidos y los candidatos sea abierto y transparente para luchar contra la corrupción y obtener y conservar la confianza de los ciudadanos en la política. Entre otras cuestiones, la transparencia ayuda a equilibrar la balanza mediante la exposición y el castigo de la influencia indebida sobre los políticos, actúa como protección ante la infiltración de dinero ilícito en la política y alienta a los partidos y a los candidatos a que respeten las normas. La falta de transparencia en el papel que ejerce el dinero en la política se ha reconocido internacionalmente a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), que afirma que los países deberían “considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas [...] para aumentar la transparencia respecto del financiamiento de candidaturas a cargos públicos electivos y, según proceda, de los partidos políticos”².

En términos generales, *financiamiento político* hace referencia a todo el dinero existente en el proceso político. Aunque muchas áreas interconectadas están relacionadas con el dinero en la política, el presente manual no pretende cubrirlas todas. Esta publicación hace hincapié en los asuntos más estrechamente relacionados con el proceso de la democracia electoral. Por tanto, definimos financiamiento político como el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades en curso de los partidos políticos y de las campañas electorales (en concreto, las campañas de candidatos y partidos políticos, aunque también de terceros).

Hoy en día, el financiamiento político plantea muchos desafíos en todo el mundo. En un intento de hacer frente a estos retos, actualmente todos los países cuentan al menos con alguna regulación relativa al financiamiento

político. Sin embargo, en muchas ocasiones, el cumplimiento eficaz de esta regulación ha resultado ser un gran desafío. Muchos problemas —como la penetración de fondos ilícitos y de redes criminales en la política, los elevados costos de la política electoral o la influencia indebida de los intereses empresariales— se ven agravados por normativas mal diseñadas y que no se aplican adecuadamente. Asimismo, el comportamiento interno de los partidos políticos con respecto al dinero es clave para abordar los numerosos desafíos. La falta de apoyo financiero a las bases desde el partido, el abuso de los recursos estatales, la ausencia de voluntad política para llevar a cabo los cambios necesarios y el diseño de las normativas sobre financiamiento político están estrechamente relacionados con el comportamiento interno del partido en términos financieros. Un análisis de la relación entre género y financiamiento político desvela otros desafíos, incluido el acceso desigual de las mujeres a los fondos.

Regulación del financiamiento político

Se han realizado varios intentos por todo el mundo de gestionar el financiamiento político, con diferentes grados de éxito. Si bien algunos países han tratado de resolver el problema de cómo controlar el dinero en la política durante siglos, en la mayoría de ellos los legisladores solo le han prestado atención durante las últimas décadas. La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional muestra que todos y cada uno de los 180 países que la componen cuentan al menos con algún tipo de regulación sobre el dinero en la política³, como la prohibición de los donativos procedentes de fuentes concretas, la limitación del gasto o disposiciones sobre el financiamiento público. En la actualidad, este tipo de normativas forma parte integrante de las transiciones políticas: apenas seis meses después de haber declarado su independencia, Sudán del Sur aprobó una ley de Partidos Políticos con distintas disposiciones en materia de financiamiento político, y el Consejo Nacional de Transición libio aprobó nuevas leyes en este ámbito en menos de cinco meses desde el derrocamiento del régimen de Gaddafi⁴.

El objetivo de estas regulaciones es evitar ciertos tipos de conductas y favorecer la transparencia acerca de cómo se recauda y se gasta el dinero. También se necesitan leyes que aseguren el cumplimiento eficaz de las normas y que sancionen a quienes las infrinjan. Ningún conjunto de reglas funcionará del mismo modo en dos países o regiones diferentes; este problema se debatirá en profundidad a lo largo de los distintos capítulos regionales de este manual.

La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional ofrece acceso gratuito a datos de 180 países y más de 7.000 respuestas sobre la naturaleza de sus regulaciones. A modo de introducción, en la Tabla 1.1 se muestra que el nivel de regulación del financiamiento político varía considerablemente entre las distintas regiones que se mencionan en el presente manual. En la tabla se presenta una clasificación (a grandes rasgos) a

partir del porcentaje de regulaciones en la base de datos sobre financiamiento político que se emplean en cada país. Un nivel alto de regulación no supone necesariamente que las normas sean más estrictas que en un país con un nivel de regulación más bajo, aunque los capítulos regionales de la presente obra confirman las impresiones generales de esta tabla.

Tabla 1.1. Niveles de regulación del financiamiento político por país, por región

Nivel de regulación en cada país ⁵	África	América	Asia	Asia Central, Europa Oriental, Central y Sudoriental	Europa Occidental	Países anglófonos	Mundial
Bajo	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Medio	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Alto	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Nota: Los porcentajes hacen referencia a la proporción de respuestas positivas en una región a las 26 preguntas de respuesta sí/no en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.

Un nivel alto de regulación no implica necesariamente que la función del dinero en la política sea más transparente ni que los competidores ricos tengan menos ventajas. De hecho, y tal como se explica en el capítulo siguiente, un nivel alto de regulación no tiene por qué ser deseable en todas las situaciones, ya que depende del contexto sociopolítico y de los objetivos de la regulación en cada país concreto. Cabe señalar que existe una variación considerable a nivel de regulación del financiamiento político que los países de diferentes regiones han considerado como el más adecuado.

Cumplimiento de la ley

Las normas oficiales no pueden tener un efecto significativo por sí solas; es necesario el trabajo intenso de numerosas partes interesadas para gestionar la función del dinero en la política. Los encargados de introducir reformas deben hacer hincapié en cómo aplicar las regulaciones en materia de financiamiento político de manera eficaz.

Tras el aumento de las regulaciones del financiamiento político en todo el mundo, el problema de muchos países es averiguar si estas normas se cumplen y de qué manera. La institución que se suele encargar de velar por el cumplimiento de las leyes es el organismo de administración electoral del país, aunque también es habitual que lo haga otro organismo, como un ministerio gubernamental o instituciones de auditoría específicas. Las experiencias internacionales no indican que ninguno de estos tipos de instituciones sea necesariamente mejor que otro. Sin embargo, el modo en

que se organiza la institución y su relación con las partes interesadas puede ser de gran importancia, tal como se describe en la sección “Cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político” del capítulo siguiente.

Como se muestra en los capítulos regionales de este manual, frecuentemente los partidos políticos y los candidatos infringen las regulaciones con total impunidad, y en algunos casos las sanciones por violación de las regulaciones del financiamiento político se emplean como una herramienta con la que castigar a quienes se oponen al régimen en el poder.

Esto no quiere decir que el objetivo de la supervisión eficaz del financiamiento político sea la imposición de sanciones. Siempre que sea posible, es preferible que los organismos encargados de la supervisión y el cumplimiento de la ley recalquen el compromiso positivo con las partes interesadas a fin de alentarles a que respeten las normas y aumenten la transparencia sobre la procedencia de sus ingresos y el modo en que los emplean.

Sin embargo, si no se castigan las violaciones flagrantes, la confianza de la ciudadanía en el sistema de supervisión se verá debilitada y los competidores políticos estarán menos dispuestos a respetar las regulaciones. La cuestión del control del cumplimiento es fundamental y se detalla más adelante en los capítulos regionales.

Comportamiento interno de los partidos en materia financiera

Incluso aunque se combinen las normativas oficiales adecuadas con mecanismos sólidos de control del cumplimiento de la ley, resulta poco probable que se observe un financiamiento político transparente a menos que haya actores políticos clave dispuestos a colaborar; de hecho, ninguna democracia puede sobrevivir si las partes principales no se comprometen a cumplir la ley (tanto el espíritu como la letra).

La gestión interna por parte de los partidos políticos del modo en que acceden al dinero y lo utilizan constituye los cimientos sobre los que se construye el resto del financiamiento político.

Dado que, por lo general, son los representantes electos de los partidos quienes diseñan y aprueban las nuevas leyes en última instancia, el modo en que los partidos y las campañas electorales administran los fondos marca la pauta de cómo participan los ciudadanos en las elecciones y en la política, y de cómo se diseñan y aplican las leyes y regulaciones del financiamiento político. El comportamiento de los partidos también afecta al acceso de las mujeres a los fondos y a la capacidad de hacer campaña en igualdad con sus homólogos varones. En resumen, un financiamiento de los partidos responsable y bien organizado constituye la piedra angular del debate sobre financiamiento político.

Con frecuencia, los ingresos de los partidos políticos proceden de donaciones, financiamiento público y cuotas de afiliación⁶. Por lo general, cada una de estas tres categorías representa una magnitud diferente y, por ello, exige un enfoque de recaudación de fondos, controles internos y requisitos en materia de presentación de informes también distintos. Por ejemplo, la captación de donaciones privadas requiere la combinación de capacidades de recaudación de fondos, mientras que las contribuciones a través de cuotas de afiliación están más vinculadas a la creación de una organización de base amplia en la que estén dispuestos a participar los ciudadanos; el financiamiento público, por el contrario, no exige la recaudación de fondos. Se necesitan distintos enfoques para controlar cada uno de estos tipos de recaudación de fondos. Normalmente, el financiamiento público se puede supervisar con facilidad, ya que suele llegar mediante pagos globales procedentes del Estado. En cuanto a las contribuciones de cuotas de afiliación, resulta necesario controlar el riesgo de que se extravíe el dinero en lugar de que acabe en las arcas del partido. No obstante, el mayor desafío respecto a las donaciones de cuantía mediana y grande lo plantea el control interno. Además del riesgo de que los fondos se roben directamente, los miembros de los partidos pueden verse tentados a no presentar tales donaciones a los tesoreros de los partidos con el fin de emplearlas para llevar a cabo sus propias campañas políticas, o de ocultar donaciones prohibidas.

La manera en que los partidos políticos gestionan sus finanzas internas depende tanto de su capacidad como de su voluntad política. A menudo, sobre todo en las democracias jóvenes, los partidos tienen problemas para establecer un marco de control transparente y adecuado para los ingresos y los gastos debido a la falta de capacidad de gestión financiera. La diversificación en la captación de fondos y una contabilidad sólida exigen organizaciones profesionales con personal capacitado (y a menudo costoso) y redes de apoyo establecidas. Es fundamental que existan controles y equilibrios internos que incluyan la rendición de cuentas periódica de los miembros del partido en materia financiera a fin de conservar la credibilidad que todos los partidos necesitan. Sin embargo, en realidad, los partidos políticos suelen ser organizaciones con escasez de fondos y de personal que se basan en el apoyo voluntario y el entusiasmo político en lugar de en mecanismos organizativos bien engrasados. Los partidos también pueden estar divididos en facciones, y el panorama puede complicarse aún más si sus fondos están controlados por muchos actores internos o si los líderes del partido contribuyen considerablemente con sus propios fondos privados. Los líderes de los partidos incluso podrían obstruir un financiamiento transparente si consideran que dicha transparencia puede suponer una amenaza a su control o influencia.

Asimismo, y lo que suele ser más importante, los partidos cruzan la línea de la integridad política con demasiada frecuencia por oportunismo político o incluso por temor a represalias criminales. Los financistas principales o las redes criminales pueden tentar o amenazar a los líderes de los partidos que

deseen ganar las elecciones. Para soportar tales presiones en circunstancias de gran competencia política se necesita integridad y coraje.

Estos desafíos omnipresentes, así como la dificultad de combatirlos, a menudo han convertido a los partidos políticos en el eslabón más débil del debate sobre cómo controlar el dinero en la política. Elaborar leyes más estrictas no suele ser suficiente, aunque solo sea porque se necesita el apoyo de los propios partidos políticos para aprobarlas. Por lo tanto, al debatir acerca del fortalecimiento de las estructuras de financiamiento político no se debe pasar por alto la capacidad y la voluntad de los partidos políticos de mejorar su control interno de las finanzas.

Sobre el manual

Diez años después de la publicación del primer manual sobre financiamiento político de IDEA Internacional, en el presente libro se analizan los marcos de financiamiento político presentes en el mundo en la actualidad con el fin de determinar si han mejorado, cuáles son sus puntos fuertes y débiles, según la región, y qué enseñanzas se pueden extraer a fin de subsanar las deficiencias. En lo que respecta a las regulaciones oficiales, los distintos capítulos se apoyan fundamentalmente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, de donde se obtiene la información a menos que se cite otra fuente al mencionarlas. En el manual también se comparan las normas oficiales de los países (tal y como se muestran en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional) con la realidad sobre el terreno: ¿cumplen su función? Y en caso de que no sea así, ¿por qué? De igual modo, se presta atención al efecto que tienen las deficiencias del financiamiento político en los partidos, los candidatos y el panorama democrático general.

A pesar de su valor intrínseco como visión general del financiamiento político, la presente publicación está destinada especialmente a los responsables de la formulación de políticas, los órganos encargados del cumplimiento de la ley, los partidos políticos, los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación interesados en cuestiones de financiamiento político. El propósito es que estas partes interesadas sean capaces de aprovechar el contenido del manual para comprender mejor el financiamiento político en la medida en que está relacionado con ellas, así como ofrecerles propuestas de reforma. A su vez, el objetivo general es que esto contribuya a mejorar la competencia política y el proceso democrático. Cada capítulo está escrito por un autor diferente; el libro refleja sus opiniones.

En el Capítulo 2 se abordan distintos tipos de regulaciones del financiamiento político y se ofrecen información y consejos prácticos a quienes deseen reformar el financiamiento político en un país concreto. Los Capítulos 3 a 7 son estudios regionales del financiamiento político, donde se examinan tanto el marco regulador como la realidad política de África; Asia; América Latina; Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental; y Europa del Norte,

Occidental y Meridional. En el Capítulo 8 se presenta un enfoque ligeramente distinto y se analizan seis democracias anglófonas, cuyas similitudes (y diferencias) permiten realizar comparaciones útiles. En cada capítulo se presta especial atención a los retos que plantea el cumplimiento de las normas oficiales en cada país y región. Entre los aspectos evaluados se incluyen las fuentes de ingresos (y el gasto) de partidos y candidatos, el cumplimiento de la regulación del financiamiento político y el papel desempeñado por la sociedad civil y los medios de comunicación.

Aunque en todos los capítulos regionales se tratan cuestiones de género en financiamiento político, el Capítulo 9 se centra exclusivamente en un asunto olvidado en gran medida hasta la fecha: la relación entre el dinero en el proceso político y la igualdad de género en la participación política. Asimismo, se analiza el financiamiento político en todo el mundo desde una perspectiva de género. Los debates sobre la participación política de mujeres y hombres suelen destacar el acceso insuficiente al dinero como el mayor obstáculo para las mujeres que quieren presentarse a un cargo electo, aunque las conclusiones que se obtienen de este hecho suelen ser limitadas. Por el contrario, los debates sobre financiamiento político casi nunca tienen en cuenta las consecuencias relativas al género de las distintas regulaciones ni el comportamiento de los actores políticos interesados. En el Capítulo 9 se evalúan los diversos retos financieros a los que se enfrentan las mujeres que se presentan a un cargo político, las regulaciones que se pueden aplicar para mejorar la situación y otras iniciativas que pueden llevar a cabo hombres y mujeres a fin de equilibrar el campo de juego político. También se examina la existencia creciente de regulaciones del financiamiento político con un planteamiento de género, la influencia de las regulaciones con una formulación neutra en cuanto al género y el papel de los partidos políticos en pro de un mayor acceso al financiamiento de las candidatas y de acabar así con la brecha de género.

Al final de cada capítulo se ofrecen recomendaciones a las principales partes interesadas —en especial, los responsables de la formulación de políticas, las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, los partidos políticos, los grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación— acerca de cómo reformar el papel del financiamiento político en la región. Estas recomendaciones se debaten a escala mundial en las conclusiones del Capítulo 10.

Lógicamente, ninguna publicación puede tratar todos los asuntos relacionados con el dinero en la política en todos los países del mundo, por lo que se han tenido que realizar algunas delimitaciones. Por ejemplo, el enfoque se centra en la política a nivel nacional; las regulaciones y los comportamientos a escala subnacional (que desempeñan un papel central especialmente en los países federales) generalmente no se tratan. Asimismo, no se realiza ninguna distinción directa entre los diferentes tipos de elecciones. Es probable que la dinámica del dinero en la política varíe entre las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales. Más que en *cuánto* dinero se utiliza, la variación puede consistir en *cómo* fluye: de quién procede y a quién va dirigido.

Por último, algunos países del Caribe, el Oriente Medio y Oceanía no se incluyen en el manual. A pesar de tratarse de países muy interesantes —sobre todo dados los actuales cambios políticos en el Oriente Medio y la naturaleza de microestado de muchos países del Caribe y Oceanía—, la rápida evolución que está teniendo lugar en el Oriente Medio, así como los retos de carácter práctico que supondría incluir a microestados, han dificultado la recopilación de información suficiente y fiable sobre ellos y la identificación de tendencias que puedan ser suficientemente viables en el futuro cercano. Esperamos que se analicen estos países en próximas publicaciones de IDEA Internacional sobre financiamiento político.

Introducción a los capítulos regionales

En los capítulos regionales se analiza la mayoría de los países del mundo. El capítulo sobre *África* abarca a los 54 países del continente africano. El centrado en *América Latina* incluye los 20 países continentales al sur de los Estados Unidos. El capítulo sobre *Asia* examina 20 países, desde Afganistán hasta Indonesia. Hay dos capítulos que analizan zonas de *Europa*: el Capítulo 7, sobre Europa Septentrional, Occidental y Meridional, analiza 24 países, desde Portugal en el este hasta Finlandia y Grecia en el oeste. Los países europeos que se encontraban detrás de la antigua Cortina de Acero se tratan en el Capítulo 6 sobre Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental, además de Turquía y otros antiguos Estados comunistas tan al este como Kazajistán (29 países en total). El Capítulo 8 sobre las democracias anglófonas establecidas, incluye a Australia, Canadá, los Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido⁷.

En el capítulo sobre África se muestra que, a pesar de que todos los países del continente disponen de normas para regular el flujo de dinero hacia y desde la política, estas regulaciones oficiales desempeñan un papel muy limitado en el funcionamiento de ésta. Además de los límites a las donaciones y los gastos, esto también está relacionado con el financiamiento público, que se emplea en más de dos tercios de los países africanos, pero cuyo valor en la mayoría de los casos es meramente simbólico. Salvo algunas excepciones, las campañas electorales africanas las financian en gran parte los candidatos, en lugar de los partidos políticos, y suelen verse influidas por redes clientelistas.

En el capítulo sobre Asia se explica que existe una gran variación en la función del dinero en la política en una región que abarca países como Afganistán, Indonesia o Japón. No obstante, en muchos países asiáticos se ha observado una comercialización de la política, lo cual ha fortalecido los vínculos entre el sector político y los intereses empresariales. Por lo general, la dependencia en el financiamiento público ha sido baja, aunque está aumentando en algunas zonas de Asia. Se hace hincapié en la importancia vital de mejorar el cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político existentes a fin de aumentar la transparencia en la región.

En América Latina, el cumplimiento de las regulaciones es un problema grave en muchos países. También existen inquietudes sobre el aumento del gasto en las campañas electorales de muchos países de la región, que suele ir unido a vínculos estrechos entre el sector político y el financiamiento ilícito, incluido el proveniente del narcotráfico. Otros países de la región muestran una dependencia creciente del financiamiento público, y la consiguiente pereza fiscal por parte de los partidos políticos.

El capítulo sobre Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental explica el modo en que la mayoría de estos países ha llegado a regular el financiamiento político más detalladamente que en cualquier otra región. Esto obedece a numerosos y complejos factores, pero una de las causas es el legado comunista que comparten muchos de los países de la región, que dejó tras de sí una desconfianza en los actores políticos y una tradición de intervención estatal. Los problemas persisten a pesar de estas numerosas regulaciones (o en ocasiones a causa de ellas) y se destaca el abuso de los recursos estatales como uno de los retos más comunes.

El capítulo que versa sobre Europa Septentrional, Occidental y Meridional recoge la relativa modestia de la regulación del financiamiento político de esos países. Se hace menos hincapié en las donaciones y en los límites o prohibiciones al gasto, y se centra en las disposiciones para mejorar la transparencia acerca de cómo se recauda y se gasta el dinero. Suscita especial preocupación la tendencia creciente a la dependencia del financiamiento público que supera el enfoque equilibrado recomendado por los actores regionales (actualmente, una media de dos tercios del financiamiento de los partidos procede de fondos públicos; en muchos países, entre un 70 y un 85 por ciento de los ingresos de los partidos procede de recursos públicos).

Por último, la experiencia con relación al financiamiento político en los países anglófonos establecidos demuestra que, a pesar de no existir un modelo Westminster de financiamiento político, existen algunos aspectos comunes. Entre otros, se encuentran el rechazo a que los partidos políticos se basen en el financiamiento público (los niveles relativos de financiamiento público son considerablemente menores que en los países vecinos) y, en algunos casos, la reticencia a regular en profundidad las actividades de los partidos políticos y las campañas electorales. Sin duda, existen problemas en el financiamiento de la política en estos países, como la excesiva dependencia del financiamiento empresarial y sindical o la participación (a veces no regulada) de terceros.

En el capítulo sobre género y financiamiento político se examina la función del dinero en la política desde una perspectiva de género en todas las regiones. El capítulo final reúne las lecciones aprendidas en los estudios regionales, identifica los retos comunes y aporta recomendaciones con las que hacerles frente.

Antes de pasar a analizar el financiamiento político desde una visión regional, en el siguiente capítulo se describe el contexto político más amplio en el que

tienen lugar las reformas, así como los distintos modos de regular el dinero en la política y de garantizar el cumplimiento de estas regulaciones.

Referencias

Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*.

(Estocolmo/Ginebra: IDEA Internacional y Fundación Kofi Annan, 2012)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, 2005, disponible en inglés en <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>>, fecha de consulta: 4 de febrero de 2014

Notas

- ¹ Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012, p. 33.
- ² UNODC, 2005, artículo 7.3. La UNCAC se compone de 170 Estados parte a principios de 2014.
- ³ La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional está disponible en <http://www.idea.int/political-finance>
- ⁴ Ley de Partidos Políticos de Sudán del Sur de 2012 y ley Electoral de Libia de 2012.
- ⁵ Los porcentajes no suman el 100 por ciento en todos los casos debido al redondeo.
- ⁶ En los capítulos regionales de este manual se analizan otras fuentes de ingresos, tales como las actividades comerciales de los partidos, los fondos privados de los líderes de los partidos o las deducciones salariales de los cargos electos.
- ⁷ El Reino Unido e Irlanda se analizan tanto en el Capítulo 8 sobre democracias anglófonas como en el Capítulo 7 sobre Europa del Norte, Occidental y Meridional por dos motivos. En primer lugar, esto permite realizar comparaciones útiles con los otros países de los dos grupos regionales; lógicamente, su omisión en una región implicaría dejar una laguna. En segundo lugar, dado que es posible que algunas personas solo lean uno de los dos capítulos, parece lógico incluirlos en ambos.

CAPÍTULO 2

CAPITULO 2

Cómo acertar con el sistema de financiamiento político

Magnus Ohman

Introducción

¿Cuál es la mejor manera de regular el financiamiento político? ¿Qué conjunto de normas puede asegurar que los actores políticos dispongan del dinero suficiente para desempeñar las funciones necesarias en las políticas democráticas, al tiempo que garantiza que el origen de ese dinero (y su utilización) no daña el proceso democrático? Y lo que también cabe destacar: ¿de qué modo se pueden diseñar las regulaciones para conseguir que se apliquen de manera eficaz? En este capítulo se ofrece una visión de conjunto de las regulaciones del financiamiento político y se proporciona un marco para quienes estén interesados en la reforma del financiamiento político. A su vez, en el capítulo final se plasman las lecciones aprendidas de los estudios regionales.

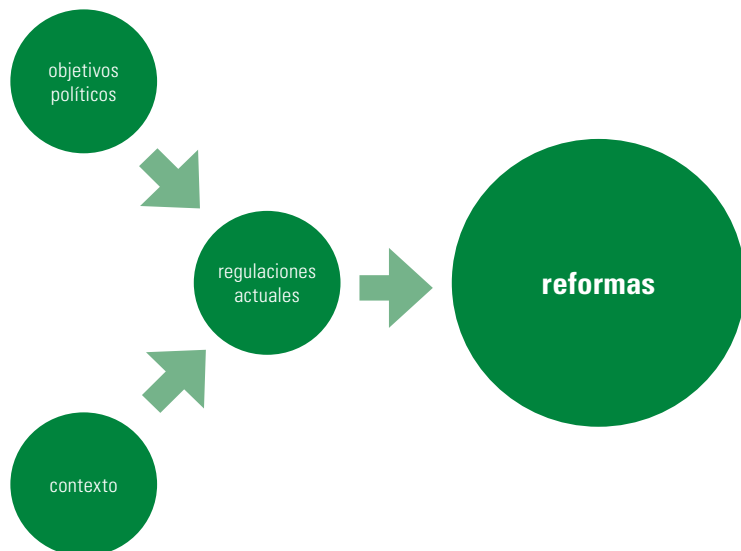
Los legisladores y los responsables de la formulación de políticas pueden emplear este capítulo como parte de un ejercicio “preparatorio” con el cual comprender mejor el modo de controlar el papel del dinero en la política antes de emprender un proceso de reforma o redacción normativa. Se debaten diferentes opciones reguladoras, así como algunas cuestiones que deben considerarse. Todos los factores que se destacan en este capítulo —por ejemplo, el contexto político, los retos existentes y los objetivos políticos— han de tenerse en cuenta al leer los siguientes capítulos regionales. Asimismo, las distintas maneras de regular el financiamiento político que se exponen aquí conforman una introducción a los debates sobre regulación de los siguientes capítulos.

La mejor manera de reformar las regulaciones del financiamiento político

Los responsables de la formulación de políticas pueden comprender mejor las regulaciones que deben aplicarse o reformarse en sus respectivos países si cuentan con un entendimiento básico de los retos y la situación legal de cada

país, así como con una opinión sobre cuál debería ser el objetivo final de las regulaciones. En el presente manual, este debate se basa en tres conceptos: objetivos políticos, contexto y regulaciones existentes.

Figura 2.1. Construir los cimientos de la reforma del financiamiento político



Toda persona con voluntad reformista debe comenzar por plantearse cómo se debería organizar la política democrática, qué sistema político debería existir y qué tipo de proceso democrático se desea. Con demasiada frecuencia, las regulaciones del financiamiento político son el resultado de medidas reactivas a situaciones de crisis, y los debates sobre las reformas empiezan con el planteamiento de si se debería aplicar una regulación concreta en vez de emplear una visión general sobre cuestiones más amplias, como la visión o la función de los partidos políticos y de los candidatos electorales (y el papel del Estado en el control de estos actores).

Estas cuestiones constituyen un elemento central de lo que aquí denominamos *objetivos políticos* (a continuación se explica esta expresión con más detalle), que deberían servir de guía para las regulaciones necesarias. Dado que la opinión de lo que resulta deseable desde el punto de vista político varía considerablemente entre los países, la regulación del financiamiento político debe variar en consecuencia, incluso entre países que puedan tener características comunes. Un ejemplo histórico de esta opinión se observa en el sistema regulador de Suecia, donde la ausencia prácticamente total de limitaciones en el comportamiento financiero de los partidos no se debió a una actuación negligente, sino a la creencia política de que el papel central que desempeñan los partidos políticos en la democracia del país significaba que debían estar al margen de las

regulaciones gubernamentales. Puesto que la cultura política en Suecia ha cambiado gradualmente, los apoyos a este planteamiento se desmoronaron y, tras amplios debates, se ha elaborado una nueva legislación.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta el *contexto* de cada país. Las regulaciones no se crean en el vacío, sino en situaciones reales en las que a menudo hay que hacer frente a grandes retos. Estos retos pueden afectar de distintas maneras al conjunto de regulaciones deseado.

A continuación se exponen dos aspectos relacionados con la idea de “contexto”. El primero es el *sistema político* en su conjunto. Aquí se incluyen factores estructurales e institucionales que deben tenerse en cuenta, ya que a menudo repercuten significativamente en la adecuación y eficacia de las distintas regulaciones del financiamiento político. El sistema electoral y la contraposición del presidencialismo con el parlamentarismo son ejemplos de estructuras importantes. El otro aspecto es el conjunto específico de *retos* relacionados con el dinero en la política a los que se enfrenta cada país, entre los que se encuentran la gran influencia de los intereses de las clases acaudaladas, la desigualdad del campo de juego, la falta de voluntad política para promover las reformas o la existencia de redes criminales. Estos retos pueden hacer que las reformas bien intencionadas tengan efectos no deseados, convertir otras en reformas ineficaces y, en algunos casos, incluso impedir que las reformas se inicien.

Algunos de los retos más importantes a los que se enfrenta cada región se presentan en los capítulos regionales y se detallan en los debates sobre el funcionamiento del financiamiento político en los distintos países.

Una vez que se tienen en cuenta los objetivos deseados, el sistema político existente y los desafíos en términos de regulación, las personas con voluntad reformista deben considerar las regulaciones existentes o propuestas. Se necesita un conocimiento profundo del sistema regulador actual para plantear cualquier reforma bien meditada. La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional incluye información detallada sobre el marco reglamentario en 180 países. Las personas con voluntad reformista pueden emplear esta información para comparar los marcos reglamentarios de sus países con los de los países vecinos o aquellos más lejanos. A partir de sus objetivos políticos y del conocimiento del contexto, se pueden adoptar decisiones para llevar a cabo las reformas necesarias y pertinentes de las regulaciones actuales.

En algunos casos, las reformas necesarias podrían ser limitadas (o inexistentes). Por ejemplo, si la independencia de los partidos políticos y los candidatos se considera como la preocupación principal, los países que ya cuenten con una regulación al respecto tal vez no necesiten emprender reformas (o estas no tengan por qué ser sustanciales).

De no ser así, es posible que sea necesario aplicar cambios considerables. Si los ciudadanos de un país con una regulación muy limitada creen que, debido al bajo nivel de confianza en los partidos políticos y los candidatos, se necesita

una regulación más estricta del financiamiento político, es posible que haya que introducir un nuevo conjunto de normas (y se debe prestar atención a los aspectos que puedan entorpecer su cumplimiento eficaz).

Reformar el financiamiento político no significa apilar nuevas normas sobre las ya existentes. Habrá quienes consideren que un país que ya dispone de un nivel elevado de regulación está limitando la competencia política y que el sistema regulador se debe reducir para aliviar la presión que reciben los partidos. Otros pensarán que, en lugar de tener un sistema excesivamente regulado, pero cuyas normas se cumplan, sería preferible adoptar un sistema centrado en la transparencia y con menos limitaciones¹.

Las reformas no tienen por qué afectar siempre al sistema jurídico. En muchos casos, las reformas más pertinentes implican el desarrollo de la capacidad, la independencia o el apoyo político de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, a fin de que puedan aplicar con mayor eficacia las disposiciones legales existentes.

A continuación se expondrán los conceptos de *objetivos políticos*, *contexto* y *marco reglamentario*.

Objetivos políticos

No se puede determinar cuáles son las regulaciones del financiamiento político más adecuadas sin tener en cuenta los objetivos políticos y la visión de la política (sobre todo de los partidos) en cada país. El financiamiento político se debería regular conforme a los objetivos políticos del país: el modo en que los ciudadanos consideran la política en su sistema democrático global y, en particular, el modo en que se deberían organizar los partidos políticos y las campañas electorales.

La cultura y las tradiciones políticas varían entre países y no se debería dar por supuesto que una solución que se considera perfecta en un país pueda ser siquiera aceptable en otro. Dicho de otro modo, puesto que no existe una forma de gobernanza democrática que sea preferible en todo el mundo, tampoco existe ningún método definitivo para regular el financiamiento político.

Esto no significa que no se pueda debatir acerca de las ventajas y las desventajas de las distintas formas de regular el financiamiento político. A fin de contribuir al debate, se pueden tener en cuenta varios aspectos que afectan al modo en que se deberían considerar los partidos políticos y las campañas electorales, y posteriormente el financiamiento político (véase la Figura 2.2).

Algunos de esos aspectos relevantes son, por un lado, la visión de los partidos políticos y las campañas electorales (candidatos) como entidades privadas o públicas y, por otro, la función del Estado o la administración. En cuanto al primer aspecto, la visión desde uno de los extremos del espectro implicaría considerar a los partidos políticos como organizaciones voluntarias de base que organizan y apoyan la participación política. Según este enfoque, habría

que proteger a los partidos de toda interferencia exterior indebida; una regulación excesiva que limitase su libertad tendría más efectos negativos que positivos. Por ello, su financiamiento se debería considerar principalmente como un asunto privado.

En el otro extremo del espectro estaría la visión de que, a pesar de su esencial posición tradicional de independencia en la separación de los poderes de gobernanza, las funciones de los partidos políticos y de las campañas electorales se acercan más a las de los órganos gubernamentales, similares a las de los tribunales u organismos de administración electoral. Según este enfoque, resulta razonable regular en mayor medida la actuación de los partidos para mejorar su utilidad en el proceso democrático. Esto se puede lograr, por ejemplo, equilibrando el campo de juego mediante el financiamiento público y la limitación del gasto (lo que algunos denominan *igualdad fabricada*).

Figura 2.2. Ejemplos de consideraciones en torno a los objetivos políticos



La visión de los partidos políticos con relación a los aspectos no electorales del proceso democrático también es importante. En algunas zonas de Europa sobre todo, se considera vital para la democracia que los partidos políticos sean organizaciones de base y participen en el debate democrático entre elecciones. En otras regiones (en especial en Estados Unidos), muchos observadores consideran que los partidos políticos son actores menos relevantes en los años en que no hay campaña. Las percepciones sobre este asunto resultan fundamentales para evaluar regulaciones del financiamiento político que apoyen el desarrollo organizacional de los partidos políticos². Por supuesto, hay quien sostiene que los partidos políticos son mucho menos importantes para la democracia que los candidatos individuales; desde este punto de vista, las regulaciones del financiamiento político deberían alentar a los candidatos independientes (por ejemplo, ofreciendo financiamiento público directamente a los candidatos, en lugar de a los partidos políticos).

Otro de los aspectos está relacionado con el papel del Estado (también denominado “administración” o “gobierno” en algunos países) en la política democrática³. En un extremo de la escala se encuentra la visión de que cualquier intervención significativa del Estado en el funcionamiento de los partidos políticos puede perjudicar la democracia. Por ello, el Estado no debería controlar cómo se recauda y se gasta el dinero en la política⁴. Según esta visión, se pueden aplicar regulaciones que aumenten la transparencia, es decir, que ofrezcan información al electorado (por ejemplo, exigir a los partidos políticos y a los candidatos que hagan públicas sus cuentas financieras). En el otro extremo de la escala se encuentra la opinión de que el Estado desempeña un papel importante para garantizar la equidad entre los partidos políticos y los ciudadanos. Un ejemplo de esto es la posibilidad de que los límites a las donaciones impuestos por el Estado se consideren como limitaciones inaceptables de la libertad de expresión o, por el contrario, como parte de la responsabilidad del Estado de crear un campo de juego equitativo y contrarrestar las influencias indebidas de los intereses de las clases acaudaladas. Existen posibles solapamientos entre los ámbitos relacionados con la visión de los partidos políticos como entidades independientes y la visión de un Estado que desempeñe un papel importante. Quienes tengan una opinión positiva de la intervención estatal (pero que aun así consideren a los partidos políticos como entidades fundamentalmente privadas) pueden estar a favor de presentar informes financieros detallados a un organismo estatal, pero en contra de que dichos informes se hagan públicos. En cualquier caso, todo debate acerca de qué regulación del financiamiento político emplear debería comenzar con un examen de los objetivos y los valores políticos más importantes.

Contexto

Se deben tener en cuenta otros dos aspectos fundamentales al debatir las regulaciones del financiamiento político: 1) el sistema político del país y los

factores técnicos; y 2) los retos que plantea la regulación del dinero en la política.

Sistema político y factores técnicos y financieros

El proceso político se ve afectado considerablemente por una serie de factores estructurales en cada país. Uno de ellos es el sistema electoral. En los sistemas de representación proporcional con listas cerradas, los candidatos desempeñan un papel menor durante la campaña, y en algunos países incluso se ven excluidos del financiamiento de ésta (al prohibirles que reciban o gasten fondos relacionados con las campañas electorales). Por el contrario, en algunos países con sistemas electorales mayoritarios y distritos uninominales, la atención se centra casi exclusivamente en los candidatos⁵, aunque se debe tener en cuenta que los partidos políticos se pueden emplear para aprovechar las lagunas existentes en lo que respecta a las normas sobre la divulgación y los límites.

La estructura de gobierno es otro de estos factores, en concreto la contraposición entre el presidencialismo —que no debe confundirse con un país constituido como república— y el parlamentarismo. Por lo general, los partidos políticos son más débiles en los sistemas presidenciales y desempeñan un papel más importante en los sistemas parlamentarios, lo cual resulta significativo con respecto a la regulación del financiamiento político⁶. El tipo de régimen general también puede ser de especial importancia. Asimismo, el hecho de que en un país haya predominado un determinado tipo de sistema —unipartidista, de partido dominante, bipartidista o multipartidista— es un factor clave en el funcionamiento de la política.

Los aspectos técnicos —como, por ejemplo, la penetración del sistema bancario y la tecnología de la información en un país— también pueden influir. En los lugares en los que todos los ciudadanos tienen cuentas bancarias y servicios de banca por Internet, puede ser una buena idea exigir que todas las donaciones se realicen electrónicamente para facilitar su supervisión. Por el contrario, en los países donde los bancos solo se encuentran en las ciudades principales, exigir a los candidatos que depositen todas las donaciones en una cuenta bancaria designada sería una carga excesiva.

Retos

Con bastante frecuencia, la vida real interfiere en las buenas intenciones; y esto también puede afirmarse con relación al papel del dinero en la política. En contraste con los factores relacionados con el sistema político debatidos previamente (que no son necesariamente problemáticos para el control del financiamiento político), los retos que aquí se tratan convierten el papel del dinero en la política en un problema desde una perspectiva democrática. Se pueden distinguir dos categorías generales de retos. La primera abarca los retos que afectan negativamente al papel del dinero en la política en un sentido amplio al dañar el proceso democrático. Aquí se pueden incluir la

entrada de fondos ilícitos en el proceso político, la compra generalizada de votos o una desigualdad en el campo de juego electoral. Estos problemas se pueden denominar *retos del sistema político*.

La otra categoría está vinculada más directamente con la posibilidad de supervisar con eficacia el financiamiento político; son los denominados *retos del control del financiamiento político*. Un consenso entre las élites para no abordar los retos del financiamiento político puede bloquear una reforma eficaz. Asimismo, si la maquinaria estatal no es independiente del partido gobernante, el cumplimiento de las regulaciones se podría ver obstaculizado (de este modo, el abuso de los recursos del Estado puede suponer tanto un reto para el control del financiamiento político como un reto para el sistema político). En concreto, la falta de capacidad o de apoyo político para los responsables de garantizar el cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político supone un problema en muchos países.

Cuadro 2.1. Retos comunes del financiamiento político

Retos del sistema político

- Acceso desigual al financiamiento para los distintos actores políticos
- Capacidad de los intereses de las clases acaudaladas de influir indebidamente en la política
- Entrada de fondos ilícitos en la política
- Cooptación de la política por parte de intereses empresariales
- Abuso de los recursos estatales
- Compra generalizada de votos

Retos del control del financiamiento político

- Legislación inadecuada (leyes ambiguas o demasiado ambiciosas o normas que no se adecuan al contexto)
- Falta de voluntad política para controlar el dinero en la política
- Aceptación popular de la compra de votos
- Falta de independencia de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley
- Cumplimiento sesgado de las regulaciones del financiamiento político
- Escasez de recursos para garantizar el cumplimiento de la ley

En los capítulos regionales se examinarán los retos que tienen una mayor importancia en cada región (aunque, por supuesto, los retos a que se enfrentan los distintos países de una misma región varían enormemente). En el Cuadro 2.1 se pueden observar algunos de los retos que se mencionan con mayor frecuencia.

Es fundamental tener en cuenta los retos concretos de cada país al evaluar el tipo de regulación del financiamiento político que resulta más adecuada. Los retos del sistema político pueden suponer que una normativa que en otras condiciones se consideraría indeseable resulte necesaria. Por ejemplo, incluso si se considera que a los partidos políticos y los candidatos se les debería permitir recaudar y gastar dinero libremente, un campo de juego especialmente desigual podría requerir la aplicación de límites al gasto⁷. En otros países puede resultar necesario establecer requisitos de auditoría y de divulgación estrictos que contrarresten la influencia de los fondos ilegales en la esfera política.

Los cambios en el control del financiamiento político pueden significar que normativas que en otras circunstancias serían convenientes no lo sean, ya que podrían no resultar de utilidad o incluso ser contraproducentes. Por este motivo, es necesario tener en cuenta el nivel de apertura política o autoritarismo. Por ejemplo, incluso cuando una regulación estricta resulta deseable, una división poco clara entre el partido del gobierno y el Estado podría significar que el otorgar a un organismo estatal teóricamente independiente un mandato poderoso como garante del cumplimiento de la ley podría derivar en el hostigamiento de los partidos políticos y los candidatos opositores. Otra posibilidad es que las donaciones ambiciosas y los límites al gasto no sean útiles si no existe una institución independiente y capaz que garantice el cumplimiento de dicha regulación. En su conjunto, los retos del control del financiamiento político suelen implicar la falta de garantías de cumplimiento de las regulaciones.

Cómo regular el financiamiento político

Si bien todos los países regulan de algún modo el papel del dinero en la política, la manera en que lo hacen varía considerablemente en todo el mundo. La información sobre las regulaciones empleadas en diferentes países se puede encontrar en las tablas comparativas de los anexos, y ampliar en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Si se tienen en cuenta el contexto y los objetivos políticos que se han expuesto previamente, las personas con voluntad reformista pueden extraer conclusiones sobre cómo se debería regular el financiamiento político. En esta sección se analizan las principales opciones reguladoras que se emplean en distintos países.

Límites y prohibiciones a las donaciones

Del mismo modo que en la mayoría de los países el derecho de voto está limitado a los ciudadanos adultos del país en cuestión, a menudo las regulaciones determinan quién tiene derecho a hacer aportaciones económicas a los partidos políticos y a los candidatos. El propósito de las prohibiciones a las donaciones es eliminar por completo aquellas contribuciones que puedan dañar especialmente el proceso democrático. En la Tabla 2.1 se analizan los motivos a que responden los distintos tipos de prohibiciones a las donaciones⁸.

Tabla 2.1. Motivos que fundamentan los distintos tipos de prohibiciones a las donaciones

Tipo de prohibición a las donaciones	Motivo
Entidades extranjeras	Evitar influencias externas y extranjeras; principio de autodeterminación.
Empresas	Limitar la influencia de intereses privados en el financiamiento; garantizar la independencia de los candidatos y los partidos ante intereses especiales.
Entidades públicas y semipúblicas	Evitar el uso de fondos públicos con fines políticos.
Sindicatos (en ocasiones todos los tipos de entidades jurídicas)	A fin de evitar la influencia indebida de las asociaciones de intereses organizadas, a veces se prohíben las donaciones de los sindicatos a fin de compensar la prohibición de las donaciones empresariales en los sistemas donde algunos partidos dependen de los contactos con el sector empresarial y otros están vinculados al movimiento sindical.
Empresas con contratos gubernamentales	Reducir el riesgo de las donaciones <i>quid pro quo</i> (es decir, que las empresas realicen donaciones con la expectativa de que se les concedan contratos gubernamentales).
Fuentes anónimas	Garantizar la transparencia del financiamiento de los partidos y una mayor probabilidad de supervisar su cumplimiento mediante la regulación del financiamiento político.
Donaciones indirectas	Con el fin de facilitar la supervisión de otras prohibiciones, algunos países prohíben de forma explícita las donaciones realizadas a través de otra persona o entidad.

La prohibición más frecuente es la de las donaciones de instituciones públicas a partidos políticos o candidatos concretos. Dichas prohibiciones pretenden evitar el uso abusivo de los recursos estatales (aunque a menudo fracasan). Las donaciones extranjeras también están prohibidas en la mayoría de los países, al igual que las donaciones anónimas (cuando se permiten las donaciones anónimas, resulta muy complicado garantizar el cumplimiento de otro tipo de prohibiciones, aunque algunos países permiten donaciones anónimas de pequeña cuantía para proteger la privacidad de los donantes corrientes). Alrededor de uno de cada cinco países prohíbe las donaciones de empresas; la prohibición de las donaciones procedentes de sindicatos es ligeramente más común. La prohibición directa de las donaciones de origen ilícito solo está presente en unos pocos países.

La prohibición total de las donaciones privadas es muy poco común (aunque Túnez la aplicó en las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de 2011, lo que obligó a los candidatos a depender del financiamiento público y de sus propios fondos). Por lo general, tales prohibiciones no son deseables, ya que desvinculan a los partidos de su base de apoyo en la sociedad y fomentan las donaciones ocultas. Sin embargo, en más del 40 por ciento de los países analizados se aplica algún tipo de límite a la cantidad que pueden aportar los donantes autorizados. Al contrario de lo que ocurre con las prohibiciones,

los límites a las donaciones no afectan directamente a intereses concretos. En su lugar, la atención se centra en limitar la influencia que cualquier donante pueda ejercer en un partido político o un candidato, y en el proceso político en su conjunto. El 38 por ciento de los países de la muestra limita las donaciones a partidos políticos (mediante un límite anual o con relación a las campañas electorales), mientras que el 30 por ciento limita las donaciones a los candidatos.

El impacto real de la limitación de las donaciones varía según su nivel: si el límite es muy alto, no tendrá consecuencias, ya que no reducirá las donaciones en la práctica; por el contrario, si el límite es demasiado bajo, los donantes, los partidos políticos y los candidatos encontrarán el modo de evadirlo. Si todo el mundo ignora los límites a las donaciones, se pone en riesgo la confianza en el sistema regulador del financiamiento político en su conjunto. El nivel correcto de limitación a las donaciones depende de los objetivos políticos que intente alcanzar la regulación y del éxito que tengan los partidos políticos y los candidatos en la obtención de los fondos necesarios a través de fuentes que no sean las grandes donaciones. Los límites a las donaciones son notablemente difíciles de controlar, ya que suele resultar sencillo canalizar el dinero a través de otras personas (a las que en ocasiones se las denomina “donantes extraoficiales”).

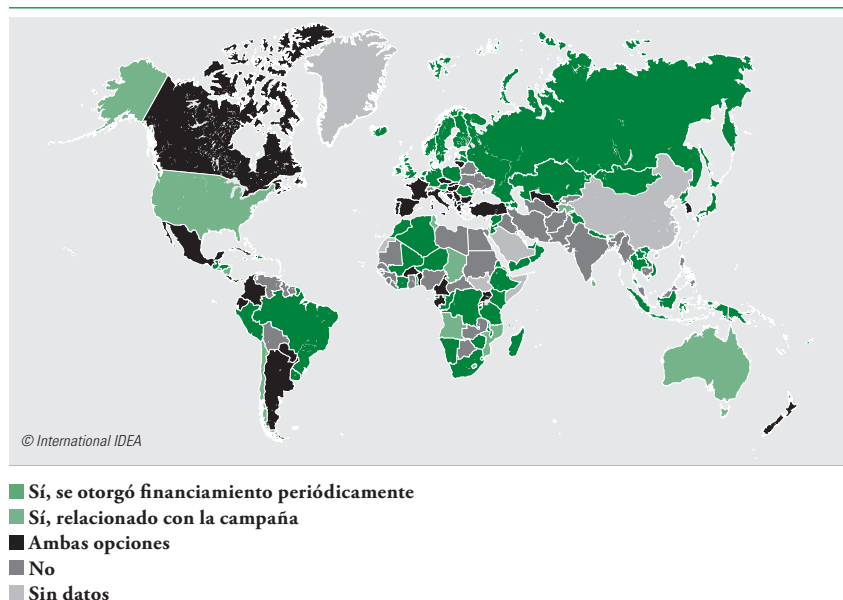
Financiamiento público

Un enfoque complementario para regular las donaciones privadas consiste en ofrecer acceso al dinero procedente de fuentes públicas a los partidos políticos (y en menor frecuencia a los candidatos). Si se realiza correctamente, la concesión de financiamiento público puede conllevar un efecto positivo considerable en el papel que desempeña el dinero en el proceso político.

En ocasiones, el propósito de conceder financiamiento público es garantizar que todas las fuerzas políticas pertinentes puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado, lo cual fomenta el pluralismo y ofrece al electorado la posibilidad de elegir entre un mayor número de políticos y programas. Otro de sus objetivos puede ser permitir que todo el mundo pueda acceder a fondos para financiar las campañas, y reducir así la ventaja de los competidores que tienen acceso a recursos abundantes. Resulta poco probable que esta segunda idea tenga éxito a menos que el financiamiento público se combine con límites a las donaciones o al gasto, ya que la brecha relativa existente no se modificará si se proporciona dinero tanto a ricos como a pobres. Existe una tercera posible ventaja de ofrecer financiamiento público: la amenaza de retenerlo si los partidos políticos (o los candidatos) no cumplen otras normas como los límites impuestos al gasto o los requisitos en materia de presentación de informes puede suponer un incentivo muy eficaz para que se respeten las reglas. Esto solo funcionará si la cantidad ofrecida es lo bastante elevada como para que los beneficiarios cumplan las normas a fin de evitar el riesgo de perderla.

El financiamiento público puede ser directo o indirecto, mediante la provisión de dinero, o de bienes o servicios gratuitos o subvencionados. Al debatir el financiamiento público se deben abordar dos cuestiones: 1) quién debería tener derecho a recibirlo (umbral de elegibilidad); y 2) cómo se debería distribuir entre quienes tengan tal derecho (criterios para la asignación).

Figura 2.3. Otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos



Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286&region=-1>

Puede parecer justo decidir que todos los partidos políticos y los candidatos tengan acceso a fondos públicos; en algunos países, todos los partidos políticos registrados reciben financiamiento público. Sin embargo, este enfoque entraña el riesgo de que haya quien cree partidos o se presente a un cargo político simplemente con el fin de obtener fondos estatales. Asimismo, ayudar a partidos y candidatos que no cuenten con el apoyo del electorado puede suponer un considerable derroche de recursos públicos. Por este motivo, en la mayoría de los países se aplica un umbral mínimo de apoyo que todo partido debe alcanzar para acceder al financiamiento público; por lo general, un porcentaje determinado de los votos o de los escaños obtenidos en unas elecciones. La adopción de un umbral muy alto (p. ej., el 10 por ciento de los votos en Bhután o en Malawi) puede dificultar el establecimiento de nuevas fuerzas políticas. El tipo de criterios de elegibilidad utilizados también depende en parte del momento de la distribución (véase a continuación). A escala mundial, el 21 por

ciento de los países con financiamiento público directo emplea un umbral para ese tipo de financiamiento basado en los votos recibidos (un 3,5 por ciento en promedio), mientras que el 18 por ciento limita el financiamiento a los partidos que tienen representación en el parlamento; un 15 por ciento de los países utiliza una combinación de estos dos criterios. En un 14 por ciento de los países se aplican requisitos muy modestos (la mayor exigencia consiste en que el partido esté registrado y participe en las elecciones), mientras que en los países restantes se emplean distintas combinaciones de los criterios de elegibilidad, a menudo con criterios diferentes según las diferentes porciones del financiamiento⁹.

En lo que respecta al criterio de asignación, de nuevo podría parecer que el enfoque más democrático consiste en ofrecer a todos los partidos políticos (o candidatos) elegibles igual grado de apoyo. Sin embargo, proporcionar el mismo nivel de financiamiento a los partidos que apenas cuentan con apoyo entre el electorado y a los partidos más grandes sin duda implica ignorar la opinión de los votantes y puede resultar un desperdicio del dinero de los contribuyentes (si hay muchos partidos elegibles, se deberá distribuir una gran cantidad de fondos para que ello repercuta en la política de partidos)¹⁰. De igual modo, existe el riesgo de que se dé una fragmentación de los partidos políticos, puesto que la división de un partido podría conllevar la obtención de más fondos públicos, mientras que una fusión puede implicar una reducción en el dinero recibido por los partidos. En algunos casos, los regímenes han empleado este enfoque para fragmentar a la oposición.

Por consiguiente, la opción más común es destinar todos los fondos, o parte de ellos, proporcionalmente según el apoyo que cada partido ha recibido en las elecciones (por lo general, según su porcentaje de votos o escaños). Una desventaja de la asignación proporcional es que la mayor parte del dinero público puede acabar en el partido gobernante, que probablemente sea el que menos lo necesita. A escala mundial, solo un 7 por ciento de los países de la muestra proporciona financiamiento de modo equitativo, mientras que el 41 por ciento emplea un cálculo de asignación totalmente proporcional y el 29 por ciento, una combinación de las dos opciones¹¹.

Existen alternativas para distribuir los fondos públicos, como el sistema de fondos compensatorios que se emplea en muchas elecciones de Estados Unidos y de Alemania (aunque raramente se usa en otros países), según el cual el gobierno realiza una asignación equivalente al total o a una parte de los fondos que hayan recaudado los partidos políticos o los candidatos de manera privada. Dicho sistema apoya a los partidos que se muestran activos en la recaudación de fondos privados, aunque los críticos argumentan que con estos sistemas se corre el riesgo de recompensar con fondos adicionales procedentes de las arcas públicas a los partidos que tengan buenos contactos empresariales. Un modo de evitar esto podría ser alentar a los partidos y a los candidatos a recaudar donaciones de pequeña cuantía teniendo en cuenta únicamente este tipo de donaciones para realizar el cálculo de la asignación, como sucede en la ciudad de Nueva York¹².

La mayoría de los países también ofrece financiamiento público *indirecto* a los partidos políticos (y, en ocasiones, a los candidatos). La forma más común es otorgando acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación públicos para que cubran las campañas. Otros ejemplos incluyen la exención tributaria de los partidos, los candidatos o sus donantes; la utilización de edificios públicos para actos electorales, o la subvención del servicio postal. La ventaja del financiamiento público indirecto sobre el apoyo directo es que resulta más sencillo controlar en qué se utilizan los fondos y, por lo general, supone una carga menor para el contribuyente. Una desventaja puede ser que el apoyo proporcionado no siempre resulte útil para ayudar a las partes interesadas a llegar al electorado de manera eficaz¹³.

Cuando se estudia la importancia del financiamiento público ofrecido en los distintos países, también se debe prestar atención al momento de la distribución (es decir, si se ofrece apoyo a la campaña el día antes de la votación tendrá poca repercusión¹⁴) y a las cantidades proporcionadas (¿son suficientes como para afectar a la actividad política?). En los capítulos regionales se analizarán estas cuestiones.

Para lograr el sistema de financiamiento público apropiado, los encargados de la formulación de políticas deben plantearse cómo desean que funcione la política en su país y, en especial, el papel de los partidos políticos en el sistema político. En la Tabla 2.2 se resumen los motivos que fundamentan la aportación de financiamiento público directo, así como algunas consideraciones clave que se han de tener en cuenta y opciones por las que decantarse. Muchos países emplean combinaciones de estas opciones, como la distribución de una parte del dinero a todos los partidos de manera equitativa y otra parte de manera proporcional según los votos obtenidos.

Tabla 2.2. Motivos y consideraciones respecto al financiamiento público directo

Motivo	Comentario
Ayudar a todas las fuerzas políticas pertinentes a llegar al electorado	El nivel de pluralismo político deseado depende de la visión general de la política (véase a continuación).
Reducir el impacto de las diferencias financieras entre partidos y candidatos ricos y pobres	Si no se combina el financiamiento público con limitaciones a las donaciones o al gasto, no se reducirá la diferencia absoluta entre actores ricos y pobres.
Estimular el buen comportamiento de los receptores	Ofrecer acceso al financiamiento público puede ser un modo eficaz de lograr que los partidos políticos publiquen sus informes financieros, incluyan a mujeres candidatas, etc. Podría poner en peligro la independencia de los partidos políticos respecto del Estado.

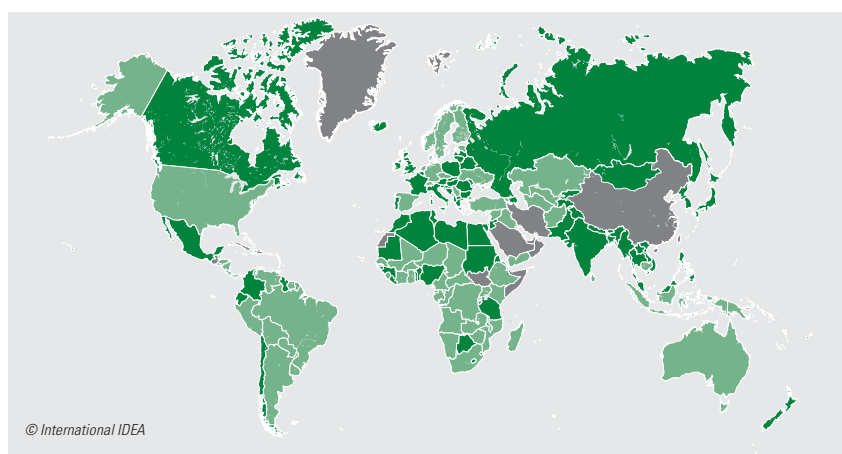
Consideración	Opciones principales	Comentario
<i>Umbral de elegibilidad</i> (¿quién debería acceder al apoyo público?)	Sin umbral	Maximiza el pluralismo, pero entraña riesgos de fragmentación política y derroche de recursos públicos.
	Según el porcentaje de votos obtenidos	Garantiza que el acceso se limita a los partidos que pueden demostrar cierto apoyo popular (el nivel exacto es importante).
	Representación parlamentaria	Excluye a los partidos políticos irrelevantes, pero dificulta el avance de nuevas fuerzas políticas.
	Número de candidatos presentados	Garantiza que el financiamiento se limita a los partidos que participan activamente en las elecciones.
<i>Criterios de asignación</i> (¿cómo se debería distribuir el dinero entre quienes han alcanzado el umbral?)	Todos los partidos elegibles reciben la misma cantidad	Apoya el pluralismo, pero puede originar la fragmentación de partidos; entraña el riesgo de derrochar fondos públicos.
	Según los votos o los escaños obtenidos	Vincula el apoyo financiero con la popularidad electoral (pero puede suponer que los partidos más grandes obtengan el grueso del dinero).
	Según los candidatos presentados	Los partidos más activos reciben más fondos (aunque los candidatos presentados pueden no ser un buen indicador del nivel de actividad).
	Proporción de gastos reembolsados	Apoya las actividades de recaudación de fondos privados (aunque puede recompensar a los partidos con buenos contactos empresariales).
<i>Momento de la distribución</i> (¿se deberían ofrecer los fondos antes o después de las elecciones, o de manera periódica?)	Distribución periódica	Apoya las actividades de los partidos entre unas elecciones y otras, aunque podría no ser viable donde la tradición partidista sea débil.
	Distribución antes de unas elecciones	Los partidos políticos obtienen los fondos por adelantado para utilizarlos en la campaña electoral (los criterios de elegibilidad y de asignación se suelen basar en resultados electorales anteriores, que podrían no corresponderse con los niveles actuales de popularidad).
	Distribución después de unas elecciones	El financiamiento puede basarse en la popularidad actual, pero tiene la desventaja de que los partidos deben recaudar el dinero de manera privada antes para que se lo reembolsen posteriormente.
<i>Nivel de financiamiento</i> (¿cuánto dinero se debería desembolsar?)	¿Qué nivel es adecuado para los objetivos de democracia política?	Una cantidad muy reducida de dinero no tendrá repercusión en la política partidaria o electoral, pero si es demasiado elevada podría distanciar a los partidos de su público (y hacerles muy impopulares entre la ciudadanía).
<i>Fines específicos (earmarking)</i> de los fondos proporcionados	¿Uso electoral o no electoral?	Algunos países solo permiten que se usen fondos públicos para las campañas; y en otros se prohíbe su uso con este fin (en función de la visión de los partidos y las elecciones).
	Vinculación a otros objetivos, como la igualdad de género	Pueden favorecer el logro de objetivos positivos como el fomento de la igualdad de género, los sectores juveniles, las ramas de investigación, etc. (los críticos argumentan que se limita la libertad de los partidos).

Límites y prohibiciones al gasto

A pesar de que existen muchos ejemplos de prohibiciones a las donaciones, hay pocos tipos de gastos que se prohíban en el mundo. La compra de votos y el uso de recursos públicos con fines partidistas (excluido el financiamiento público regulado) se prohíbe prácticamente en todos los países. No obstante, a excepción de esto y de la prohibición de la publicidad en televisión (a veces de todo tipo de publicidad) en un número limitado de países, existen pocos ejemplos.

Resulta más frecuente encontrar límites a la cantidad que los partidos políticos y los candidatos pueden gastar en las campañas electorales. Al contrario de lo que ocurre en las limitaciones a las donaciones, su objetivo no es regular la influencia de los donantes individuales, sino reducir las ventajas de los partidos políticos y los candidatos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero. Entre algunos casos especiales están los candidatos que financian las campañas con su propio capital o los líderes de los partidos que proporcionan el grueso del financiamiento de su partido (dos fenómenos comunes tanto en las democracias emergentes como en algunas ya establecidas). Aunque se puede argumentar que los candidatos y los líderes de los partidos no pueden ejercer una influencia indebida en ellos mismos, la ventaja que obtienen de su patrimonio personal se puede limitar ampliando los límites a las donaciones al uso de fondos propios o imponiendo un límite al gasto.

Alrededor del 30 por ciento de todos los países limita el dinero que pueden gastar los partidos políticos, mientras que el 40 por ciento restringe el gasto de los candidatos. Al igual que ocurre con las limitaciones a las donaciones, la eficacia de los límites al gasto depende tanto de si estos se establecen en un nivel adecuado que reduzca la ventaja de quienes tienen acceso a grandes cantidades de dinero sin que suponga un obstáculo a campañas inclusivas y atractivas, como especialmente de si se garantiza su cumplimiento. Entre otros factores que pueden influir en la eficacia del límite están la definición del gasto (p. ej., ¿se incluyen los costos de personal?) o el periodo de aplicación de cualquier límite (¿el periodo durante el que se limita el gasto es lo suficientemente largo como para lograr su propósito?).

Figura 2.4. Límites al gasto para los candidatos

- Si
- No
- Sin datos

Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286&region=-1>

Otra cuestión es si se deberían fijar límites en el gasto de las campañas realizado por actores que no son partidos políticos ni candidatos (a quienes se denomina “terceros”). La solución más sencilla podría ser prohibir que cualquiera que no compita directamente en las elecciones participe en ellas, pero una medida de este tipo se consideraría una violación de los derechos humanos en la mayor parte del mundo; en concreto, atacaría la libertad de expresión¹⁵. La mayoría de los países no cuenta con regulaciones sobre el gasto de terceros. Entre los que sí existen, hay algunos que imponen diversos límites al gasto o que exigen a los terceros que publiquen sus informes financieros. Esta cuestión se analiza en los capítulos regionales, en especial en el Capítulo 8 sobre las democracias anglófonas establecidas.

Tabla 2.3. Motivos y consideraciones respecto a los límites al gasto

Motivo	Comentario
Reducir la ventaja de los candidatos con un acceso sustancial al dinero	La limitación de las donaciones podría resultar útil para este propósito (si los límites determinan la cantidad de dinero privado propio que puede emplear un candidato). Un límite al gasto podría imponer limitaciones a los partidos y los candidatos que son capaces de recaudar un gran número de donaciones de pequeña cuantía; y se suele considerar que merece la pena fomentar las donaciones pequeñas.

Reducir el gasto total en las campañas electorales	En ocasiones, un nivel de gasto muy elevado en las elecciones se considera moralmente reprobable en países donde la pobreza está muy extendida, y podría reducir la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y los candidatos.	
Consideración	Opciones principales	Comentario
<i>Cálculo</i>	Cantidad fija (por ejemplo, 1.000 USD por partido/candidato)	Resulta fácil de comprender, pero no tiene en cuenta las diferencias de tamaño de los distritos electorales.
	Cantidad por votante (por ejemplo, 1 USD en cada distrito electoral, por cada partido o candidato)	Permite variaciones en el límite al gasto donde el tamaño de la población de los distritos electorales es distinta (se necesita más dinero para llegar a los votantes en un distrito más grande); no tiene en cuenta las variaciones en el tamaño <i>geográfico</i> de los distritos electorales.
<i>Cantidad explícita o ajustada a la inflación</i>	Cantidad fija (por ejemplo, 1.000 USD)	Resulta fácil de comprender, pero la inflación puede reducir rápidamente el valor real de la limitación (algo que se puede evitar si se ajusta la cantidad a la tasa de inflación).
	Múltiplos del salario mínimo	Ajustada automáticamente a la inflación, partiendo de la base de que se mantiene un salario mínimo (o similar).
	Múltiplos del salario medio	Depende en menor grado de la política gubernamental que del salario mínimo, aunque se necesitan datos estadísticos fiables.

Presentación de informes financieros

La piedra angular de todo sistema regulador del financiamiento político es requerir que todos los involucrados en política informen sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero. Dicha presentación de informes persigue dos objetivos principales. En primer lugar, esta información puede ayudar a conseguir la transparencia demandada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) y permitir a los ciudadanos tomar decisiones informadas cuando vayan a votar. El temor a los escándalos y a perder el apoyo público puede constituir una mejor defensa contra las conductas inadecuadas que cualquier sanción legal.

El segundo objetivo de la presentación de informes consiste en facilitar la labor de las personas encargadas de la supervisión del cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones a las donaciones y al gasto. Aunque no se espera que los infractores admitan sus transgresiones en los informes presentados, si se les exige que faciliten sus cuentas financieras, se obtendrá un rastro documental que puede contribuir a las investigaciones futuras.

En cerca del 90 por ciento de los países existe al menos algún tipo de requisito en materia de presentación de informes, por lo general tanto para los partidos políticos como para los candidatos. Aun así, algunos países con regulaciones del financiamiento político bastante detalladas no exigen a sus partidos ni a sus candidatos que informen de sus finanzas.

La información que se exige en los informes financieros varía considerablemente entre países. Con frecuencia, el aspecto más controvertido es determinar si los informes deben revelar la identidad de los donantes; se trata de un requisito en aproximadamente la mitad de los países que exigen la presentación de informes. En algunos de estos países, solo se debe hacer pública la identidad del donante cuando su contribución supera una cantidad determinada¹⁶. Tales disposiciones buscan un equilibrio entre la transparencia y la protección de la privacidad de quienes hacen donaciones más pequeñas; además, reducen la carga administrativa de quienes han de presentar los informes. También existen diferencias entre los países respecto a si los informes presentados se deberían hacer públicos. En alrededor del 20 por ciento de los países no se exige que los informes financieros estén disponibles públicamente, lo cual es contrario al espíritu de la disposición de la UNCAC citada anteriormente. En otros se proporcionan informes, pero son engorrosos y de difícil acceso. Lo ideal sería que se publicaran en Internet en un formato que se pueda consultar y en el que buscar información con facilidad.

Tabla 2.4. Motivos y consideraciones respecto a los requisitos en materia de presentación de informes financieros

Motivo	Comentario	
Aumentar la transparencia en el financiamiento político	La presentación de informes financieros es fundamental para mejorar la transparencia conforme a la UNCAC.	
Facilitar la supervisión	Aunque es posible teóricamente, la supervisión eficaz de otras regulaciones resulta muy poco probable sin la presentación de informes financieros.	
Consideración	Opciones principales	Comentario
<i>Frecuencia o momento de la presentación de informes (muchos países exigen las dos opciones descritas)</i>	Informes periódicos	En los países donde los partidos están activos entre unas elecciones y las siguientes, su financiamiento periódico resulta importante. Incluso en los lugares donde no lo estén, si solo se exigen informes durante los periodos electorales, los partidos pueden eludir las normas recaudando y gastando dinero en una etapa anterior del proceso.
	Informes de campaña	Cuando solo se exige a los partidos que presenten informes anualmente, la información sobre los gastos de la campaña puede no estar disponible hasta mucho después. La presentación de informes durante el periodo de la campaña ofrece a los votantes información valiosa, aunque podría no ser una opción viable en países con recursos humanos limitados.

<i>Entidades que deben presentar informes (la mayoría de los países opta por una combinación)</i>	Partidos políticos	A pesar de que son los candidatos quienes recaudan y gastan la mayor parte del dinero en muchos países, la información sobre las finanzas de los partidos es fundamental para la transparencia ¹⁷ .
	Candidatos	En los lugares donde el sistema electoral se centra completamente en los partidos políticos, los candidatos no suelen estar obligados a presentar informes financieros. Aunque pueda ser razonable, esto puede reducir la transparencia y permitir la elusión de los límites y prohibiciones.
	Terceros	Puede ofrecer una transparencia muy valiosa y completar las lagunas existentes, pero a veces resulta complicado determinar qué constituye un gasto de terceros.
<i>Sobre qué se debe informar (la mayoría de los países opta por una combinación)</i>	Ingresos	Las fuentes de financiamiento del partido y de la campaña son importantes para que los votantes puedan juzgar la independencia de los partidos políticos y de los candidatos.
	Gastos	La mayoría de los países exige que se informe de los gastos, ya que facilita el control de los límites al gasto y permite a los votantes juzgar si los partidos gastan el dinero (incluidos los fondos públicos) de forma inteligente.
	Activos y deudas	La información sobre activos y deudas de magnitud considerable resulta valiosa para valorar posibles conflictos de interés (y si la riqueza de los funcionarios electos cambia de unas elecciones a otras).
<i>Qué información se hace pública</i>	Ninguna	En algunos países, la institución que recibe los informes financieros mantiene su confidencialidad. De este modo protege la privacidad, pero no favorece la transparencia.
	Solo resúmenes	Muchos países únicamente publican resúmenes, aunque éstos suelen ofrecer poca transparencia.
	Toda la información recibida	Proporciona la máxima transparencia, aunque podría ser necesario proteger la privacidad de quienes hacen donaciones de menor cuantía.

Cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político

La lección más importante que se puede aprender de los capítulos regionales de este libro —aunque no sorprenderá a quienes tengan conocimientos de política en general y de financiamiento político en particular— es que incluso las mejores regulaciones oficiales no sirven de nada si no se garantiza su cumplimiento. Por este motivo, toda regulación sobre el modo en que los partidos políticos y los candidatos pueden recaudar y gastar dinero se debe combinar con medidas que garanticen su aplicación.

A la hora de decidir qué regulaciones emplear para el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas, se debe considerar la aplicabilidad de medidas y normas individuales que faciliten la tarea. Resulta especialmente difícil supervisar los límites a las donaciones, ya que a menudo se realizan en secreto. De igual modo, es sencillo prohibir las donaciones del sector empresarial, pero asegurarse de que los fondos de las empresas no llegan a los partidos políticos a través de particulares resulta más complicado. Es más

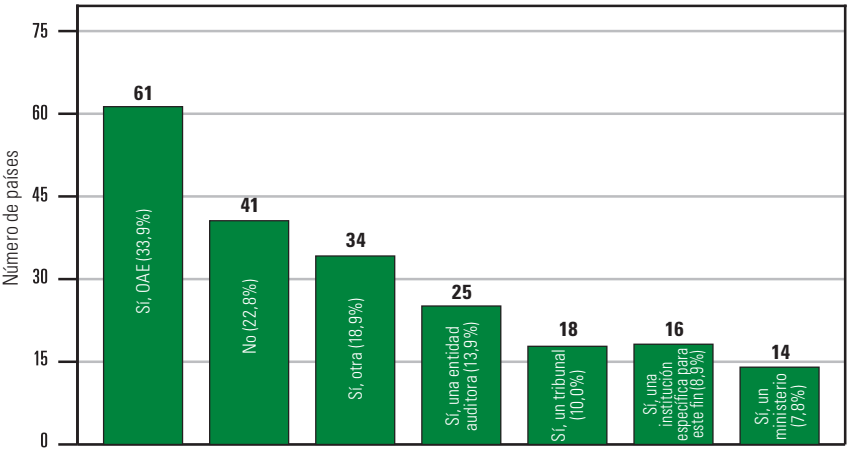
fácil garantizar el cumplimiento de otro tipo de normas. Por ejemplo, a fin de regular el gasto en publicidad televisiva en Filipinas, se ha impuesto un límite al número de minutos al día que puede anunciarse un candidato¹⁸. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la carga que supondrá la aplicación de cualquier regulación para los partidos políticos. Si el beneficio obtenido es mínimo, pero la carga para los partidos es alta, habría de plantearse la necesidad de dicha regulación.

Ningún marco regulador garantiza el cumplimiento eficaz de las regulaciones del financiamiento político. Tal como se ha dicho anteriormente y como se analiza en los capítulos regionales, los factores políticos siempre han de tenerse en cuenta. La situación se ve complicada por el hecho de que en cualquier sociedad democrática son los políticos quienes deben aprobar las leyes que controlen su propio comportamiento financiero. Es posible que algunos de ellos no estén especialmente interesados en limitar seriamente sus posibilidades de recaudar y gastar el suficiente dinero como para ser elegidos o reelegidos. La voluntad de los partidos políticos y de otras partes interesadas de moderar el uso de su dinero en el proceso político es fundamental para obtener mejoras a largo plazo en financiamiento político.

A fin de garantizar el cumplimiento eficaz de las normas se necesita una institución pública con un mandato claro e independencia, recursos y voluntad suficientes para encargarse de las cuestiones relacionadas con financiamiento político. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/OIDDH) y la Comisión de Venecia afirmaron que “se deben adoptar medidas legislativas y prácticas eficaces para garantizar la independencia [de la institución encargada de garantizar el cumplimiento normativo] ante la presión política y el compromiso con la imparcialidad”¹⁹.

Cabe destacar que, según la base de datos sobre financiamiento político, en cerca del 25 por ciento de los países sobre los que se dispone de información, ninguna institución posee el mandato legal que la faculte para recibir informes financieros ni para investigar las infracciones de la regulación del financiamiento político. En los países que sí cuentan con instituciones designadas a tal efecto, suele ser el organismo de administración electoral el que se encarga de esta tarea, aunque también se recurre a ministerios, instituciones de auditoría y organismos creados específicamente con este propósito. Existen variaciones regionales significativas a este respecto, tal como se expone en los capítulos regionales.

Figura 2.5. ¿Se especifica que alguna institución concreta sea responsable de examinar los informes financieros o de investigar las infracciones?



Fuente: IDEA Internacional. Este gráfico se basa en datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=294&region=-1>

Nota: OAE = Organismo de administración electoral

Las instituciones públicas responsables del cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político deben disponer de la capacidad y del mandato necesarios para desempeñar su función de manera eficaz, así como actuar con independencia y convicción. Esto no significa que deban tratar de imponer sanciones severas por las infracciones más insignificantes; su compromiso positivo con los actores políticos interesados contribuirá a que éstos comprendan mejor la necesidad de supervisar sus finanzas y mejorará su disposición a cumplir las normas. Al imponer cualquier tipo de sanción se deben tener en cuenta la proporcionalidad y la repercusión sobre el pluralismo político y el proceso democrático. Las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley también deberían regirse por buenas prácticas reguladoras generales como la transparencia, la coherencia y la rendición de cuentas.

Los requisitos de los organismos para la supervisión del financiamiento político son similares a los de las instituciones que administran los procesos electorales en su conjunto. En resumen, entre estos requisitos se incluyen los siguientes:

- un mandato claro y suficiente que no se solape con el de otras instituciones;
- un proceso inclusivo y transparente para el nombramiento de personal directivo que garantice la independencia ante presiones políticas y la confianza de la población;

- la permanencia asegurada de la dirección y el personal en sus cargos para protegerse ante influencias indebidas;
- suficientes fondos y control sobre el presupuesto de la institución; y
- la adopción de una actitud en el seno de la institución que lleve a actuar de forma imparcial y transparente, y a participar con la comunidad regulada a fin de fomentar el cumplimiento de la ley y prevenir las infracciones (en la medida de lo posible).

También debe existir una serie de sanciones disuasorias, proporcionales y aplicables con las que penalizar las infracciones. Las advertencias o la denuncia y el descrédito de los infractores pueden ser medidas eficaces en los contextos en los que los partidos políticos y los candidatos temen el rechazo popular (este enfoque se refuerza enormemente si se hace pública la información financiera, ya que los medios de comunicación y los actores de la sociedad civil podrían detectar y denunciar las infracciones). No obstante, medidas como la imposición de multas, la pérdida de financiamiento público e incluso penas de prisión pueden ser necesarias para impedir que se cometan infracciones más graves. En casi todos los países existen sanciones, al menos sobre el papel; las multas son las más comunes.

Una de las funciones más importantes de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley es asegurarse de que se haga pública la información sobre el modo en que los partidos políticos y los candidatos recaudan y gastan el dinero. Esto permite a los periodistas conocer, por ejemplo, quién financia a un partido político o a un candidato concretos, y si un donante se beneficia de contratos o regulaciones gracias al nuevo gobierno. Los medios de comunicación desempeñan un papel decisivo en la supervisión del financiamiento político y en el cumplimiento de las normas. A menudo, las investigaciones periodísticas han descubierto más infracciones en materia de financiamiento político que las revisiones oficiales de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley.

La sociedad civil en su conjunto también ejerce una función importante en la mejora de la transparencia en financiamiento político. La supervisión independiente del financiamiento de las campañas es cada vez más frecuente en muchos lugares del mundo. Junto a las campañas de sensibilización, este tipo de iniciativas puede suponer un gran impulso para las reformas y para un cambio de comportamiento.

Referencias

New York City Campaign Finance Board, *Public Matching Funds* [Fondos compensatorios públicos] (2013), disponible en inglés en <<http://www.nycfcfb.info/candidates/candidates/publicmatchingfunds.aspx>>, fecha de consulta: 20 de enero de 2014

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

(ACNUDH), *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service* [El derecho a participar en los asuntos de la vida pública, el derecho de voto y el derecho a acceder a los servicios públicos en pie de igualdad], comentario general n.º 25 (1996), disponible en inglés en <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>>, fecha de consulta: 4 de febrero de 2014

Ohman, Magnus, *Regulación del financiamiento político en el mundo* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012)

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH) y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation* [Directrices sobre la regulación de los partidos políticos], CDL-AD(2010)024 (2010)

Reynolds, Andrew, Reilly, Ben y Ellis, Andrew (eds.), *Diseño de Sistemas Electorales: el Nuevo Manual de IDEA Internacional*. (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), disponible en español en <<http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm>>, fecha de consulta: 4 de febrero de 2014

Smilov, Daniel, *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics* [Dilemas para una sociedad democrática: regulación comparativa de dinero y política], DISC Working Paper 4/2008 (Budapest: Central European University, Center for the Study of Imperfections in Democracy, 2008)

Notas

- ¹ Por ejemplo, es probable que una limitación al gasto y a las donaciones excesivamente baja reduzca la exactitud de los informes financieros.
- ² Un ejemplo excelente son los fines específicos del financiamiento público. En algunos países, los fondos públicos solo se pueden emplear para actividades electorales, mientras que en otros únicamente se pueden utilizar para actividades no electorales. Si bien estos enfoques son diametralmente opuestos, la diferencia puede resultar pequeña en la práctica; cuando no existen mecanismos eficaces que garanticen el cumplimiento, los partidos políticos suelen encontrar modos de canalizar los fondos hasta donde más se necesitan.
- ³ La combinación de estos dos aspectos es similar a la “dimensión ideológica” descrita por Smilov (2008, p. 1), en la que compara los puntos de vista libertarios e igualitarios de “la política y la legitimidad” creando una tipología para los sistemas reguladores del financiamiento político. Su segunda dimensión es institucional, que en este análisis se describe bajo el concepto de *contexto*.
- ⁴ Un ejemplo excelente es la breve declaración del sitio web del Parlamento de Suecia, que expone que aunque los partidos políticos reciben financiamiento público, “el Estado y el parlamento actualmente no controlan el uso que hacen los partidos políticos del financiamiento público” (traducción del autor). Disponible en <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor-svar/Ledamoter-och-partier/?faqid=37664>
- ⁵ Para obtener más información sobre distintos sistemas electorales, consulte Reynolds, Reilly y Ellis, 2005. Un estudio a partir de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional concluyó que el sistema electoral de un país afectaba a las regulaciones del financiamiento político que adoptaba (véase Ohman, 2012).
- ⁶ Smilov, 2008.
- ⁷ En ACNUDH, 1996 se afirma que “la limitación del gasto en las campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los

votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de un candidato o un partido”.

- 8 Esta tabla fue elaborada inicialmente por Daniela Piccio.
- 9 Análisis de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional fundamentado en 114 países.
- 10 Este fue el caso en Nigeria después de que un tribunal fallara en 2010 que se debía distribuir la misma cantidad de dinero a todos los partidos (había más de 60 en ese momento). Como consecuencia, el financiamiento público directo fue eliminado de las revisiones de la ley electoral a finales de 2010.
- 11 Análisis de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional fundamentado en 110 países. Los países restantes emplean distintas combinaciones de los criterios de asignación, entre los que se incluyen el número de candidatos que se presentan a unas elecciones, el porcentaje de mujeres entre los candidatos de un partido o el número de miembros de un partido.
- 12 New York City Campaign Finance Board, 2013.
- 13 Por ejemplo, este puede ser el caso cuando un gran número de partidos políticos cuenta con el mismo tiempo de emisión en la televisión pública. Pocos espectadores prestarán atención a un gran número de anuncios de la campaña consecutivos.
- 14 La OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia (2010, artículo 184) recomendaron que “al desarrollar sistemas de asignación, se debe prestar especial atención a los sistemas de financiamiento previos a las elecciones, en contraposición a los reembolsos postelectorales que suelen perpetuar la incapacidad de los partidos pequeños, nuevos o sin recursos de competir con eficacia. Es posible que un sistema de financiamiento postelectoral no proporcione los fondos iniciales mínimos necesarios para financiar una campaña política. Por ello, los sistemas de asignación de fondos en el periodo postelectoral pueden afectar negativamente al pluralismo político. Asimismo, la asignación debería tener lugar en una fase lo suficientemente temprana del proceso electoral para garantizar la igualdad de oportunidades durante el periodo de la campaña. El retraso en la distribución del financiamiento público hasta las etapas finales de la campaña o después del día de las elecciones puede socavar claramente la igualdad de la campaña electoral y perjudicar a los partidos políticos con menos recursos”.
- 15 Cabe admitir que algunos candidatos han encontrado maneras de sortear esta limitación pagando a otros candidatos para que hagan campaña *de facto* por ellos, en lugar de hacerla ellos mismos.
- 16 Dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con relación al Reino Unido establecieron que, en un contexto europeo, las limitaciones razonables a la participación de terceros en las campañas electorales son aceptables. Véase la sentencia *Bowman contra el Reino Unido* (141/1996/760/961) de 1998 y la sentencia *Animal Defenders International contra el Reino Unido* (n.º de solicitud 48876/08) de 2013.
- 17 El umbral establecido para la obligación de declarar la identidad de los donantes abarca desde los 10 I\$ en Liberia hasta los 62.000 I\$ en Italia (para donaciones a partidos políticos).
- 18 Para obtener más información sobre la participación de los partidos políticos y los candidatos en el financiamiento de las campañas, consulte los estudios regionales del presente manual.
- 19 OSCE/OIDDH y Comisión de Venecia, 2010, artículo 212l.

Estudios regionales sobre financiamiento político: marcos regulatorios y realidades políticas

CAPÍTULO 3



África

Magnus Ohman

Pocos observadores de la política en África negarían que el dinero desempeña un papel fundamental en su dinámica política. De hecho, el modo en que los partidos políticos y los candidatos recaudan y gastan dinero puede tener un efecto más apreciable en la equidad de un proceso electoral que nada de lo que ocurra el día de las elecciones. Por desgracia, muchos observadores electorales nacionales e internacionales no tienen en cuenta esta verdad crucial. Aún queda mucho por comprender sobre cómo se financian los partidos políticos y las campañas electorales en el continente africano, así como la manera en que se gastan esos recursos.

Introducción a los problemas del financiamiento político en África

Los países africanos se enfrentan a un sinfín de asuntos complejos relacionados con la regulación del financiamiento político que podrían ocupar libros enteros (como a veces ocurre), y las situaciones varían según los diferentes países y subregiones. Por este motivo, a continuación se presenta una breve introducción a algunos de los problemas clave del financiamiento político en África (ninguno de los cuales es exclusivo del continente africano).

Acceso a los fondos por parte de todos los actores pertinentes

La ausencia de un campo de juego equitativo es una de las preocupaciones principales, ya que los partidos opositores frecuentemente se encuentran en notable desventaja a causa de su débil situación financiera¹. Esto se suele convertir en una lucha directa entre quienes están en el poder y quienes no; dicho de otro modo, “entre todos los partidos de la oposición y los candidatos por un lado, y los candidatos del partido gobernante y el Estado por el otro”². Estas brechas pueden dificultar que la oposición convenza (o incluso que alcance) al electorado con sus mensajes. Esa falta de acceso es especialmente

problemática para los grupos marginados tradicionalmente, como los jóvenes y las mujeres.

Abuso de los recursos estatales

El abuso de los recursos estatales es un problema clave en el ámbito del financiamiento político en África. Si bien todos los partidos políticos electos hacen uso de su posición hasta cierto punto para aumentar la probabilidad de salir reelegidos, el abuso directo de los recursos públicos para obtener beneficios políticos puede tener efectos muy perjudiciales y contribuir a la desigualdad del campo de juego mencionada anteriormente. Tal como señala un análisis:

Puede dañar la democracia al crear un campo de juego desigual que aumente la probabilidad de reelección de las autoridades electas. Asimismo, poner bienes públicos a la disposición del partido electo para su campaña de reelección influye negativamente en la calidad del gobierno, ya que el desvío de recursos acarrea costos financieros para las instituciones involucradas y puede reducir la cantidad o la calidad de los servicios proporcionados a la ciudadanía³.

Clientelismo

El clientelismo (también conocido como neopatrimonialismo o sistemas patrón-cliente) hace referencia a una situación en la que un patrón (por lo general, en este contexto, un político) establece una relación con un grupo más grande de votantes que intercambia su apoyo por diversos favores (personales o comunales). Con frecuencia se debate su función un tanto polémica en la política africana⁴, pero se podría resumir de la siguiente manera: “La autoridad política en África se basa en la entrega y la concesión de favores, en una serie interminable de [...] intercambios que abarcan desde el ámbito de las aldeas hasta las altas esferas del Estado central”⁵.

Compra de votos

Ofrecer dinero en vez de ideas políticas innovadoras para convencer al pueblo para que vote por un candidato concreto no es una característica exclusiva de África. Aun así, se trata de un gran problema en muchos países del continente y, a menudo, está vinculado directamente a relaciones clientelistas (y a los considerables niveles de pobreza de la mayoría de países en África). Esta forma de gasto electoral —que es ilegal en todos los países africanos, salvo en Djibouti y Mauritania— se analizará de manera más detallada a continuación.

Financiamiento ilícito

Un problema considerable, y aparentemente en aumento, es la entrada de fondos ilícitos en los procesos políticos de África. En ocasiones, los fondos procedentes del comercio ilegal de recursos naturales se utilizan para

convencer a los políticos de que no investiguen las irregularidades en las industrias extractivas. De igual modo, quienes están involucrados en el transporte de drogas ilegales desde América Latina hasta Europa a través de África (especialmente África Occidental) a veces utilizan sus recursos para influir en los políticos y en los partidos africanos⁶.

Dependencia de los fondos extranjeros

Aunque resulta difícil valorar el impacto exacto, la dependencia de muchos países africanos de la ayuda financiera extranjera afecta considerablemente al flujo de dinero desde y hacia la política⁷. La creciente dependencia de la ayuda extranjera puede elevar el listón de la contienda electoral a medida que los políticos compiten por acceder a las ayudas financieras. Sin embargo, en algunos países, los requisitos de ajustes estructurales que suelen acompañar a la ayuda extranjera han desplazado fondos significativos del ámbito público. Por ejemplo, los actores políticos interesados pueden crear organizaciones de la sociedad civil superficialmente independientes con miras a acceder a los fondos de los donantes internacionales. Por lo tanto, el modo en que se estructura la ayuda extranjera puede influir considerablemente en la dinámica del financiamiento político.

La naturaleza del dinero en efectivo en las economías africanas

En comparación con otros continentes, la economía africana sigue dependiendo relativamente de las transacciones en efectivo. Esta dependencia afecta negativamente a la economía en su totalidad y dificulta la supervisión del papel del dinero en la política. La penetración limitada del sistema bancario en muchos países africanos hace que sea más difícil supervisar de manera eficaz las actividades financieras⁸. Resulta más complicado controlar las transacciones en efectivo que las transferencias bancarias, y los bajos niveles de cumplimiento de los pagos fiscales tienen como consecuencia que gran parte del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales no deje rastro por escrito⁹.

Una visión general de la regulación del financiamiento político en África

Todos los países de África —excepto el Chad, Eritrea, Gambia, Guinea Ecuatorial, Somalia y Sudán del Sur— han firmado o ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) de 2005, que afirma que todos los países “considerarán la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas [...] *para aumentar la transparencia respecto del financiamiento de candidaturas a cargos públicos electivos y, según proceda, de los partidos políticos*”¹⁰.

En el contexto africano, las directrices generales proceden de la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, cuyo artículo

10 señala que “cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole para: a) prohibir la utilización de fondos adquiridos mediante prácticas ilegales y corruptas para financiar los partidos políticos; e b) incorporar el principio de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos”. La Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés) proporciona más orientaciones, y ha afirmado que los organismos de administración electoral (OAE) deberían estar “autorizados legalmente para prohibir ciertos tipos de gastos a fin de limitar el impacto indebido del dinero en el proceso democrático y en el resultado de unas elecciones”¹¹.

El Foro de la Comisión Electoral de los países de la SADC elaboró los Principios para la Gestión, Supervisión y Observación de las Elecciones en la Región de la SADC en 2003. En dicho documento se expone que “el uso de fondos y bienes públicos con fines partidistas debería estar regulado para igualar el campo de juego de la competencia política. [...] Los partidos políticos y los candidatos deberían rendir cuentas a los OAE para poder emplear tales recursos”¹². Como sucede en la mayoría de regiones excepto en Europa, África dispone de escasos documentos de orientación regionales sobre la regulación del financiamiento político.

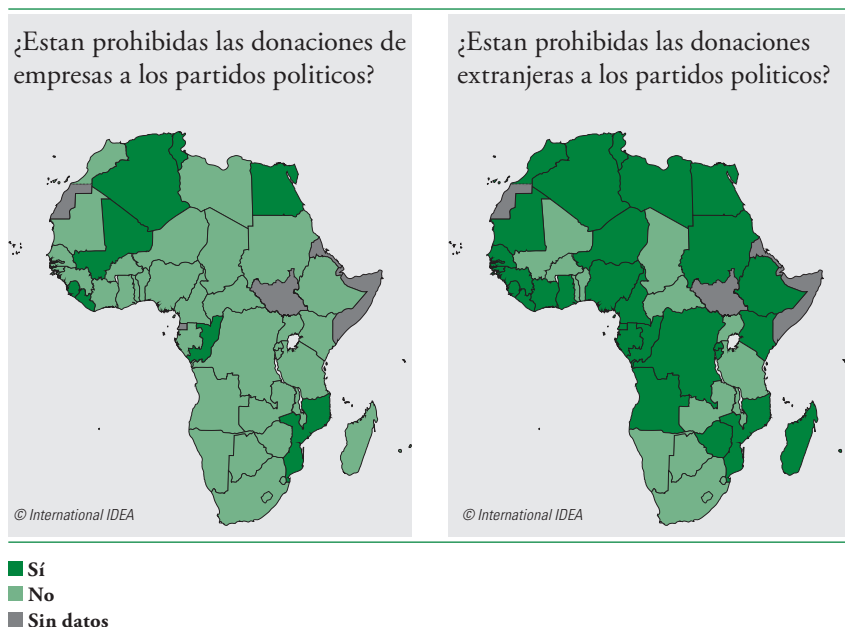
Fuentes de ingresos de los candidatos y los partidos políticos

Se emplean distintas formas de regulación para controlar el modo en que los candidatos y los partidos políticos recaudan fondos, entre las que se incluyen prohibiciones y límites o el otorgamiento de financiamiento público directo e indirecto.

Prohibición de contribuciones

Algunas fuentes de ingresos de los candidatos y los partidos políticos se consideran tan perjudiciales que están prohibidas por completo. Por lo general, las prohibiciones relacionadas con los partidos políticos varían poco entre África y otras regiones. El tipo más frecuente de prohibición (presente en el 80 por ciento de los países africanos) concierne a los recursos estatales que se proporcionan a un partido político concreto (lo cual representa un esfuerzo por evitar el mal uso de estos recursos). También es común la prohibición de financiamiento extranjero (60 por ciento) y de financiamiento procedente de fuentes anónimas (50 por ciento). Esta última favorece la transparencia y ayuda al órgano de supervisión y a los votantes a determinar si se están cumpliendo todos los tipos de prohibición de donaciones; asimismo, puede ser eficaz para reducir el financiamiento ilícito. En cambio, menos del 20 por ciento de los países del continente prohíbe las donaciones procedentes de empresas o sindicatos.

Figura 3.1. Países africanos que prohíben las donaciones de empresas y las donaciones de fuentes extranjeras a los partidos políticos



Fuente: IDEA Internacional. Estos mapas se basan en datos recopilados hasta febrero de 2014.

Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=246&region=2> y <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248&region=2>

Las prohibiciones de ciertos tipos de donaciones a los partidos no suelen ir acompañadas de normas similares para los candidatos electorales. En muchos casos, las prohibiciones son el doble de frecuentes para los partidos políticos que para los candidatos. Esta discrepancia entre las prohibiciones a los candidatos y a los partidos dificulta el cumplimiento de las leyes, ya que los candidatos suelen realizar sus propias campañas no vinculadas a los partidos políticos que los eligieron.

Límites a las contribuciones

Muy pocos países africanos limitan la cantidad que los donantes elegibles pueden aportar: el 14 por ciento limita la suma que se puede proporcionar a un partido político al año, mientras que solo el 3 por ciento limita las donaciones a los partidos dirigidas a las campañas electorales y el 7 por ciento limita las donaciones a los candidatos.

Los límites existentes a las donaciones suelen ser muy elevados: el límite anual de Kenya se sitúa en el 5 por ciento del gasto del partido en el año anterior¹³. En Mauritania, diez personas pueden ofrecer legalmente la totalidad de los

fondos para la campaña de un partido. En Uganda, el límite es de casi 400 millones de chelines (UGX) (500.000 I\$), mientras que un único donante en la República Democrática del Congo puede aportar el equivalente a 1.000 salarios mínimos por año (10 veces el nivel de Argelia). Nigeria tiene un límite a las donaciones más modesto: 1 millón de nairas (NGN) (14.000 I\$) a cualquier candidato electoral¹⁴. No obstante, puesto que los candidatos no están obligados a presentar informes financieros, este límite es prácticamente inaplicable. La limitación anual a las donaciones a los partidos políticos en Marruecos es aproximadamente de 100.000 dirhams (MAD) (16.000 I\$).

El nivel de los límites a las contribuciones solo tiene importancia si las contribuciones se supervisan y las infracciones se penalizan. En general, los límites a las contribuciones desempeñan un papel inapreciable en la regulación *de facto* del financiamiento político en África.

Fuentes privadas de ingresos

La mayor parte de los partidos políticos de África depende de manera predominante del financiamiento procedente de fuentes privadas. A continuación se analizan las distintas categorías de ingresos privados para los candidatos y los partidos políticos.

Cuotas de afiliación

Se podría afirmar que confiar en las cuotas de afiliación es la mejor solución para los partidos políticos desde el punto de vista del compromiso democrático y la implicación de la población. No se conoce la importancia concreta de las cuotas de afiliación en el financiamiento de los partidos políticos africanos porque no existen datos fiables de ninguno de los países del continente. De hecho, pocos partidos políticos africanos pueden ni tan siquiera ofrecer las listas de sus miembros¹⁵. Dada la importancia del clientelismo mencionada anteriormente, los miembros de los partidos africanos tal vez deberían ser considerados como receptores de fondos, en lugar de como proveedores de fondos. Musambayi ha afirmado acerca de Kenya que “más que apoyar a los partidos, el público espera que los partidos le ofrezcan regalos si los políticos quieren tener su apoyo”¹⁶. En Ghana, la afiliación a los partidos “es generalmente insignificante. Pero incluso donde es considerable, la pobreza generalizada de los ghaneses limita la cantidad que pueden pagar los miembros ordinarios a través de cuotas a los partidos”¹⁷.

Aunque esto pueda parecer una gran diferencia entre financiamiento político en África y en otras regiones del mundo —en especial en las democracias más consolidadas de Europa Occidental—, el contraste no es tan grande como parece a primera vista. Es el momento de acabar con el mito actual de que los partidos políticos financiados por sus miembros son el enfoque dominante en todo el mundo. El descenso de las afiliaciones a los partidos en las democracias más antiguas durante las últimas décadas y el aumento

del financiamiento público han derivado en una disminución gradual de las cuotas de afiliación como fuente de ingresos para los partidos¹⁸.

Dado el nivel de pobreza presente en la mayor parte de África (un promedio del 46 por ciento de la población vive con menos de 1,25 USD al día), es poco probable que las cuotas de afiliación se conviertan en una de las fuentes principales de ingresos de los partidos políticos en el futuro próximo¹⁹.

Pequeñas donaciones

Además de las cuotas de afiliación, las donaciones de pequeña cuantía se suelen considerar especialmente beneficiosas para la democracia, ya que un partido que dependa de este tipo de donaciones no estará sujeto a intereses financieros concretos y deberá crear y mantener una base de apoyo amplia. El problema al que se enfrentan los partidos políticos de África que dependen de las pequeñas donaciones es parecido al de las cuotas de afiliación: los altos niveles de pobreza y las tendencias clientelistas reducen la probabilidad de que un gran número de personas pueda donar el dinero suficiente para que un partido político (o una campaña electoral) dependa de él.

No obstante, existen casos en los que los partidos políticos pueden emplear vías innovadoras con objeto de recaudar fondos. Durante la década de 1990, mientras estaba en la oposición, el Nuevo Partido Patriótico (NPP) de Ghana vendió pan con el logotipo del partido con el fin tanto de recaudar fondos como de hacer campaña²⁰. Los partidos políticos de Sudáfrica también han comenzado a recaudar fondos a través de SMS²¹.

Grandes donaciones

Con frecuencia, las grandes donaciones (de personas acaudaladas, empresas o cierto tipo de organizaciones) se consideran problemáticas, ya que existe el riesgo de que el receptor se sienta en deuda con el donante, lo cual puede menoscabar la democracia y la gobernanza. Algunos países limitan el importe de las contribuciones para desalentar las donaciones de gran cuantía, aunque no suele ser una práctica común en África.

Las donaciones de empresas pueden estar motivadas por un sentido del deber público por parte de la dirección de la empresa, aunque también pueden conllevar expectativas de ayuda para el futuro. En tales casos, resulta poco probable que las empresas apoyen a los partidos políticos que crean que tienen pocas posibilidades de ganar las elecciones. Por lo general, esto beneficia al partido gobernante, como en Gambia, donde distintos informes observaron “donaciones televisadas de empresas privadas a la Alianza para la Reorientación y Construcción Patriótica (APRC)”²². Un ex tesorero general del Congreso Nacional Africano (ANC) en Sudáfrica alegó que el partido había recibido un regalo de 2 millones de rands (ZAR) (350.000 I\$) de empresarios negros²³. En los países africanos en los que no hay partidos políticos dominantes a largo

plazo, las empresas a veces deciden apoyar a todos los partidos principales a fin de “apostar sobre seguro”²⁴.

En ocasiones, los candidatos y los partidos políticos tratan de demostrar que cumplen las normas. La ley electoral en Nigeria establece un límite de 1 millón de NGN (14.000 I\$) para las donaciones individuales a cada candidato. En 2010, en un evento para recaudar fondos, Alhaji Abdulsamad Rabiú entregó 250 millones de NGN (3,5 millones de I\$) al presidente actual, alegando que se trataba de un acto legal dado que había recaudado 1 millón de NGN (14.000 I\$) de cada uno de los 250 miembros de su familia²⁵.

Las donaciones de empresas no siempre son voluntarias. En una encuesta sobre corrupción realizada en Mozambique, las empresas calificaron las “donaciones involuntarias a los partidos políticos” como uno de los problemas principales; el 21 por ciento declaró que se le habían solicitado contribuciones en el año anterior²⁶.

Financiamiento procedente de la cúpula del partido

Los recursos privados del líder del partido o de la cúpula nacional del partido son otra de las fuentes de financiamiento de los partidos. En Zambia se ha alegado que “la carga de la recaudación de fondos para las campañas recae en las estructuras de liderazgo del partido”²⁷.

Resulta poco probable que el financiamiento procedente de los líderes de los partidos desempeñe un papel importante en los partidos que estén en el gobierno o en los principales partidos de la oposición. Mantener un partido político importante cuesta tanto que simplemente se necesitan otras fuentes de financiamiento.

Aun así, el electorado no siempre considera el financiamiento por parte de los líderes del partido como una conducta inadecuada. Una encuesta de opinión en Uganda observó que esta era la forma de financiamiento con mayor aprobación (un 21 por ciento, por delante del 15 por ciento de las cuotas de afiliación)²⁸. Esta opinión puede deberse al sentimiento de que los políticos que estén interesados en obtener beneficios políticos deberían invertir su propio dinero para alcanzar sus objetivos. Por otro lado, si un partido político está financiado predominantemente por su líder, es probable que la democracia interna del partido sea limitada.

Financiamiento procedente de los candidatos electorales

Tradicionalmente se ha asumido que cuando un partido político nombra a una persona como su representante para unas elecciones también proporcionará al menos algo de apoyo financiero para la campaña del candidato. En África, la campaña presidencial suele estar financiada al menos parcialmente por el partido político del candidato (en los partidos políticos más importantes)²⁹.

Sin embargo, en el resto de elecciones (no presidenciales), la situación suele ser diferente. En Ghana, Sierra Leona y Kenya, por ejemplo, es frecuente que las personas que quieran representar a un partido tengan que pagar simplemente para poder ser considerados como candidatos³⁰. En los países africanos con lealtades sólidas a los partidos políticos, ser postulado como candidato por el partido “adecuado” suele ser más importante que las propias elecciones, ya que supone una garantía segura de éxito electoral. Por este motivo, puede haber un mayor flujo de dinero durante el proceso de postulación del candidato que durante la campaña electoral.

Por ello, con frecuencia los candidatos deben financiar sus propias campañas. Un informe de 2011 sobre Tanzania señaló que “los partidos pequeños debían elegir a sus candidatos según su capacidad financiera para que hicieran campaña con sus propios recursos”³¹. Otro estudio destacó “el riesgo personal de bancarrota al que se enfrentan muchos candidatos en su intento de recaudar fondos para aspirar a cargos”³². En las elecciones de 2007 en Kenya, “muchos candidatos al parlamento financiaron sus propias campañas, y la mayor parte del dinero provino de sus recursos personales, incluidas las donaciones de familia y amigos y los sistemas piramidales, así como de préstamos de sociedades cooperativas de ahorro y crédito, bancos, compañías de seguros y fondos empresariales personales”³³. En el mismo informe se indicaba que, en promedio, solo un 5 por ciento del gasto de los candidatos procedía de los partidos que los habían nominado³⁴.

Esta dependencia de los fondos de que dispone un candidato (o de los que puede recaudar mediante donaciones o préstamos) beneficia a las personas ricas y con frecuencia reduce considerablemente las posibilidades de quienes tienen menor acceso a los recursos, incluidas muchas candidatas.

¿Por qué estaría dispuesto alguien a gastar unas cantidades de dinero tan elevadas para presentarse a un cargo político? Tras examinar los posibles beneficios de ser un miembro del Parlamento en Kenya, un estudio concluyó que “para quienes invierten y acceden al Parlamento, tiene sentido desde el punto de vista empresarial. Sin embargo, para los perdedores puede suponer el paso previo a la bancarrota”³⁵.

Ingresos procedentes de los cargos electos

Deducir dinero del salario de los cargos electos que pertenecen a un partido es, de hecho, una forma de financiamiento público indirecto, dado que los salarios de dichas personas provienen del presupuesto estatal. Esta práctica no es exclusiva de África, ya que se aplican sistemas de este tipo en Alemania e Italia, por ejemplo³⁶. Helle afirma que en Uganda “los partidos de la oposición obtienen un porcentaje importante de su financiamiento a través de sus cargos electos, quienes donan al partido una parte de su salario. Generalmente, esa cuota se sitúa en el 10-20 por ciento del salario del funcionario”³⁷. Esta práctica también se ha detectado en países como Botswana, Lesotho,

Nigeria, Sudáfrica y Zimbabwe³⁸. Por lo general, este tipo de recaudación de fondos puede considerarse legítimo, aunque se ha señalado que “aumenta la importancia general de ganar las elecciones: si el partido pierde una contienda electoral, también pierde una fuente de ingresos muy importante. Así pues, el partido ‘pierde dos veces’³⁹”.

Sin embargo, exigir a los empleados del Estado que compartan parte de su salario con un partido político concreto⁴⁰—una práctica denominada “*macing*” en inglés y que está presente en varias partes del mundo— es muy perjudicial para la democracia y para una gobernanza eficaz, ya que el Estado y su personal debería ser independiente de cualquier partido político⁴¹.

Ingresos procedentes de actividades comerciales

Si los partidos políticos se convierten en actores comerciales, aumenta el riesgo de que se den conflictos de interés y se difumina la distinción entre los intereses políticos y los comerciales. En algunos países africanos, como Etiopía o Kenya, se prohíbe de forma expresa que los partidos políticos participen en actividades comerciales. En otros países, como Sierra Leona o Mozambique, esta práctica no está prohibida directamente, aunque no se incluye entre las fuentes de financiamiento permitidas. Esto no significa necesariamente que los partidos de los países que prohíben la participación en actividades comerciales no recauden fondos de esta manera; el partido gobernante podría beneficiarse específicamente de sus contactos estrechos con el sector empresarial. Algunos países africanos permiten a los partidos participar en actividades comerciales, como por ejemplo Benín o Libia (en este último caso, solo actividades culturales y de los medios de comunicación).

Dada la falta de financiamiento existente para muchos partidos políticos, el rechazo de numerosos intereses privados a apoyarlos y la escasez de recursos públicos disponibles, puede ser aconsejable permitir a los partidos políticos participar en actividades comerciales limitadas relacionadas con sus actividades habituales, como la imprenta o las publicaciones. Deberían existir algunas limitaciones: 1) las actividades comerciales de los partidos políticos no deberían permitirse para contratos públicos; 2) se debería limitar el porcentaje de los ingresos totales que un partido puede obtener a partir de ese tipo de actividades; y 3) las transacciones vinculadas a cualquier actividad comercial se deberían incluir en los requisitos en materia de presentación de informes financieros del partido.

Financiamiento extranjero

La mayoría de los países africanos prohíbe el financiamiento extranjero de los partidos políticos (aunque únicamente el 30 por ciento prohíbe explícitamente el financiamiento extranjero de los candidatos). Esto no significa necesariamente que dicho financiamiento no tenga lugar, pues en realidad es especialmente difícil encontrar datos fiables sobre el asunto. El financiamiento extranjero se

suele considerar como una interferencia perjudicial del proceso político del país receptor, pero no equivale necesariamente al financiamiento ilícito de partidos políticos y campañas electorales. Algunos países africanos —como Lesotho, Namibia o Tanzania— permiten el financiamiento extranjero de los partidos políticos siempre que se hagan públicas tales donaciones (aunque rara vez ocurre).

Otra cuestión son los candidatos y los partidos políticos que recaudan fondos procedentes de africanos que viven en el extranjero. Muchos de los principales partidos políticos africanos tienen sucursales en países como los Estados Unidos, Francia o el Reino Unido, y reciben fondos (en ocasiones notables) de sus partidarios expatriados en la diáspora⁴². No hay nada de malo en que los ciudadanos que vivan en el extranjero apoyen las actividades políticas en sus regiones de origen (siempre que respeten las mismas normas que los demás); puede ayudar a que los expatriados africanos conecten con el proceso político de sus países⁴³. No obstante, los intereses extranjeros podrían emplear estos flujos financieros para apoyar a partidos políticos concretos, y resulta prácticamente imposible para los reguladores del financiamiento político de África garantizar que el dinero que llega del exterior no provenga de fuentes extranjeras.

Financiamiento ilícito

La influencia del financiamiento ilícito en el proceso político es un problema importante en algunas regiones de África. El comercio de drogas desde América Latina hasta Europa a través de África Occidental tiene un valor estimado de 2.000 millones de USD anuales⁴⁴. Se ha identificado a muchos Estados con dificultades como Guinea, Guinea-Bissau o Malí como especialmente vulnerables a la entrada del dinero del narcotráfico, hasta el punto de que se emplee la expresión “narco Estado”⁴⁵. Sin embargo, se afirma que este tipo de comercio también ha tenido un efecto corruptor en el proceso político de países en teoría estables como Ghana⁴⁶. Un observador ha afirmado lo siguiente:

La política democrática necesita dinero para engrasar sus ruedas: para ganar elecciones y conseguir el poder hay que pagar campañas y garantizar redes amplias de clientelismo político. Al tiempo que la comunidad internacional buscó la transición de estos Estados frágiles que salen de un conflicto hacia la democracia, también olvidó que una fuente independiente de recursos en la subregión durante la última década han sido las ganancias procedentes del narcotráfico⁴⁷.

Asimismo, Kupferschmidt ha identificado a “empresas extranjeras que explotan los recursos naturales” como las culpables concretas en países muy conflictivos de África⁴⁸. En un estudio se indicó que la entrada de dinero gracias al petróleo descubierto recientemente en Santo Tomé y Príncipe provocó un aumento en la compra de votos; en otro estudio se estableció un

vínculo entre la apropiación de petróleo y el financiamiento de campañas en Nigeria⁴⁹. Por supuesto, los recursos naturales no tienen por qué ser una maldición para los sistemas económicos y políticos africanos. Como señala Throup, “el petróleo tiene el potencial de ser una fuerza impulsora de la bonanza económica o una fuente principal de inestabilidad”⁵⁰.

Financiamiento público

Se debe realizar una distinción clara entre la disposición regulada del financiamiento público directo e indirecto por un lado y el abuso de los recursos estatales por el otro.

Existe un caso en África en el que el financiamiento público se ha combinado con la prohibición de las donaciones privadas, lo que ha supuesto que los contrincantes políticos tengan que depender exclusivamente del financiamiento público. Se trató de las elecciones de 2011 en Túnez. Sin embargo, los partidos políticos sí que pudieron recibir fondos de fuentes privadas y nada les impidió transferir esos fondos a sus cuentas para la campaña, lo cual provocó una desventaja considerable para las listas de candidatos independientes. También se permitió a los candidatos utilizar sus propios recursos en la campaña⁵¹.

Financiamiento público directo

Cada vez más países africanos ofrecen financiamiento estatal a los partidos políticos⁵². En la actualidad, el 69 por ciento de los países del continente cuentan con disposiciones que regulan el financiamiento público directo de los partidos políticos. Cuando Sudáfrica introdujo por primera vez el financiamiento público de los partidos políticos, el ministro responsable declaró que el objetivo de la reforma era “reducir la dependencia de los partidos políticos de uno o dos donantes de fondos, y limitar así la posible subversión de los partidos políticos, del propio Parlamento y de nuestra democracia”⁵³.

Entre los países que no ofrecen financiamiento público se incluyen muchos cuya gobernanza democrática está en entredicho, como la República Centroafricana o Gambia. No obstante, algunas de las democracias africanas más estables no han respondido a las repetidas peticiones de financiamiento público, en especial Botswana y Ghana. El financiamiento público también se ha interrumpido en algunos países africanos, como Egipto en 2011 y Nigeria en 2010⁵⁴.

Nivel de financiamiento público

En algunos casos, no se proporciona ningún financiamiento en absoluto, a pesar de las disposiciones legales. Esto fue lo que ocurrió en las elecciones recientes de Burundi, Guinea, Sudán y Togo⁵⁵. En otros lugares, la cantidad proporcionada tiene poca repercusión en el financiamiento global de los partidos políticos. El Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (*Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa*,

EISA) advirtió que el financiamiento estatal en Malawi era “insuficiente para satisfacer las necesidades de los partidos”⁵⁶. En otros casos, el financiamiento público de las campañas electorales llega demasiado tarde como para poder ayudar a los receptores a organizar una campaña eficaz. Por ejemplo, en las elecciones de 2008 en Angola, la mayoría de los contendientes recibió los fondos tan solo tres semanas antes del día de la votación⁵⁷.

En términos absolutos, los países africanos con la mayor cantidad de financiamiento público son Marruecos, Sudáfrica y Tanzania. En las elecciones de 2011 en Marruecos se distribuyeron 220 millones de MAD (32 millones de I\$), mientras que en Sudáfrica se repartieron 99 millones de ZAR (17,3 millones de I\$) entre 2010 y 2011. En Tanzania, se suministró un total de 17.000 millones de chelines (TZS) (30 millones de I\$) entre 2008 y 2009⁵⁸. No se puede afirmar con seguridad qué porcentaje de los ingresos totales de los partidos políticos representa, ya que en Sudáfrica no hay ningún requisito en materia de presentación de informes sobre el financiamiento privado y no se cuenta con informes fiables de Marruecos ni de Tanzania. Aun así, en un informe sobre Sudáfrica se afirma que “lamentablemente, el financiamiento público sigue siendo insuficiente para llevar a cabo campañas electorales”; igualmente, se consideran “insuficientes” las cantidades distribuidas en Tanzania en 2010⁵⁹.

Marruecos, Namibia y Seychelles probablemente tengan los niveles más altos de financiamiento público per cápita (más de 1 I\$ por ciudadano), en comparación con los aproximadamente 0,7 I\$ en Tanzania, 0,35 I\$ en Sudáfrica, 0,23 I\$ en el Chad, 0,18 I\$ en Camerún, 0,14 I\$ en Mozambique y Rwanda, 0,08 I\$ en Níger y apenas 0,03 I\$ en Etiopía⁶⁰.

En la Tabla 3.1 se muestran los montos de financiamiento público que se proporcionan en distintos países (cabe señalar que el financiamiento ofrecido para una campaña electoral no es comparable directamente con el financiamiento ofrecido anualmente).

Tabla 3.1. Montos de financiamiento público directo distribuidos en diez países de África

País	Año	Monto	Monto en I\$	Población	I\$/ciudadano	Comentario
Camerún	2013	850 millones de XAF	4,0 millones de I\$	21,7 millones	0,18 I\$	Para elecciones parlamentarias
Chad	2011	575 millones de XAF	2,7 millones de I\$	11,5 millones	0,23 I\$	Para elecciones parlamentarias
Etiopía	2010	13 millones de ETB	2,7 millones de I\$	84,7 millones	0,03 I\$	Para elecciones parlamentarias

Marruecos	2011	220 millones de MAD	32 millones de I\$	32 millones	1 I\$	Para elecciones parlamentarias
Mozambique	2009	50 millones de MZM	3,5 millones de I\$	23,9 millones	0,14 I\$	Para elecciones parlamentarias y presidenciales
Namibia	2005–06	15,2 NAD	2,4 millones de I\$	2,3 millones	1,04 I\$	Asignación anual
Níger	2011	350 millones de XAF	1,2 millones de I\$	16 millones	0,08 I\$	Asignación anual
Rwanda	2008	340 millones de RWF	1,5 millones de I\$	10,9 millones	0,14 I\$	Para elecciones parlamentarias
Seychelles	2011	0,5 millones de SCR	107.000 I\$	86.000	1,24 I\$	Asignación anual
Sudáfrica	2010–11	99 millones de ZAR	17,3 millones de I\$	50,6 millones	0,35 I\$	Asignación anual

Nota: XAF = franco CFA centroafricano; ETB = birr etíope; MAD = dirham marroquí; MZM = metical mozambiqueño; NAD = dólar de Namibia; RWF = franco rwandés; SCR = rupia de Seychelles; ZAR = rand sudafricano.

Los partidos muy pequeños, tanto en África como en el resto del mundo, no cumplen los requisitos para recibir financiamiento público⁶¹. Esto importa poco, puesto que su papel en la política es insignificante, sobre todo porque el concepto de *partidos políticos locales* que solo actúan en la política local no es nada común en el continente africano⁶². Los partidos que más dependen del financiamiento público suelen ser los que apenas cumplen los requisitos para poder recibir dicha ayuda. En Sudáfrica se ve un ejemplo de esto, ya que “los partidos más pequeños dependen del financiamiento público, mientras que los partidos más grandes obtienen la mayor parte de sus fondos de donaciones del sector privado y de empresas y gobiernos extranjeros”⁶³. En Namibia, el partido de la oposición del Frente Democrático Unido, que acaba de cumplir los requisitos justos para optar al financiamiento público en las últimas elecciones, calculó que en torno al 80–90 por ciento de sus fondos proceden del Estado. Se ha informado de que la sede del partido de la oposición “suele estar cerrada cuando se agotan los fondos estatales y solo se vuelve a abrir al recibir la siguiente partida de fondos”⁶⁴. En Rwanda en 2008, excepto el partido en el gobierno, el “resto de contrincantes dependía fundamentalmente de las subvenciones limitadas del Estado”⁶⁵.

El ANC, que gobierna en Sudáfrica, recibió 60 millones de ZAR (11 millones de I\$) en 2009, y un alto dirigente del partido afirmó que gastaron alrededor de 200 millones de ZAR (35 millones de I\$) en la campaña de 2009. Si asumimos que la mayor parte de los fondos públicos que recibió el ANC ese

año se gastaron en la campaña, los fondos públicos representaron más de una cuarta parte de los fondos destinados a la campaña⁶⁶.

En general, los montos aportados por el financiamiento público (o el momento en que se proporcionan) tienen una escasa repercusión en el funcionamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en la mayoría de los países africanos.

Problemas del financiamiento público

Resulta importante adoptar correctamente los criterios de elegibilidad para el financiamiento público. Si los criterios son demasiado liberales, podrían crearse partidos con el único objetivo de acceder a los fondos. En la Conferencia Nacional de 1990 en Gabón, se invitó a los delegados a formar partidos políticos, los cuales recibirían ayudas económicas del gobierno. Se crearon más de 70 partidos *autoproclamados*; a cada uno se le concedieron 20 millones de francos chadianos (alrededor de 35.000 USD) y un vehículo de tracción en las cuatro ruedas para desarrollar la campaña electoral. Casi todos estos partidos desaparecieron después de haber recibido los fondos estatales y no volvieron a aparecer⁶⁷. Esto ejemplifica una situación común en muchos países del continente, donde “algunos partidos parecen no tener actividad permanente real, pero solo la aparentan cuando quieren obtener acceso a estos fondos”⁶⁸.

Sin embargo, si se establece un umbral demasiado alto, pocos partidos políticos podrán acceder a este financiamiento. En Malawi, donde el umbral se sitúa en el 10 por ciento de los votos, solo tres partidos políticos cumplieron los requisitos para recibir financiamiento público en las elecciones de 2009, mientras que los partidos políticos más pequeños y los miembros del Parlamento independientes —que en conjunto representan el 18 por ciento de los escaños parlamentarios— no recibieron ayuda económica de ningún tipo. En Zimbabwe se exigía previamente a los partidos políticos que obtuvieran 15 escaños (el 13 por ciento) para poder tener derecho al financiamiento público. Solo el partido gobernante, la Unión Nacional Africana de Zimbabwe – Frente Patriótico (ZANU-PF, por sus siglas en inglés), alcanzó ese umbral en las elecciones de 1990 y 1995, antes de que el Tribunal Supremo ordenara que se rebajara dicho umbral al 5 por ciento de los votos. Esto significó que el partido opositor Movimiento por el Cambio Democrático (MDC, por sus siglas en inglés) cumpliera los requisitos tras las elecciones de 2000 y 2005, aunque la formación del gobierno de unidad después de las elecciones de 2008 supuso de nuevo que solo los partidos políticos con representación en el gobierno recibieran fondos públicos⁶⁹. Únicamente la ZANU-PF y el MDC obtuvieron un porcentaje suficiente de los votos para tener derecho al financiamiento, según los resultados electorales de las elecciones de 2013.

Financiamiento público e igualdad de género

Se observa una tendencia mundial en la que los países vinculan la concesión de financiamiento público a la igualdad de género entre los candidatos de un partido político. Dichas normas pueden modificar la estructura de incentivos de los partidos políticos que, de lo contrario, elegirían a hombres como candidatos a modo de “apuesta segura”.

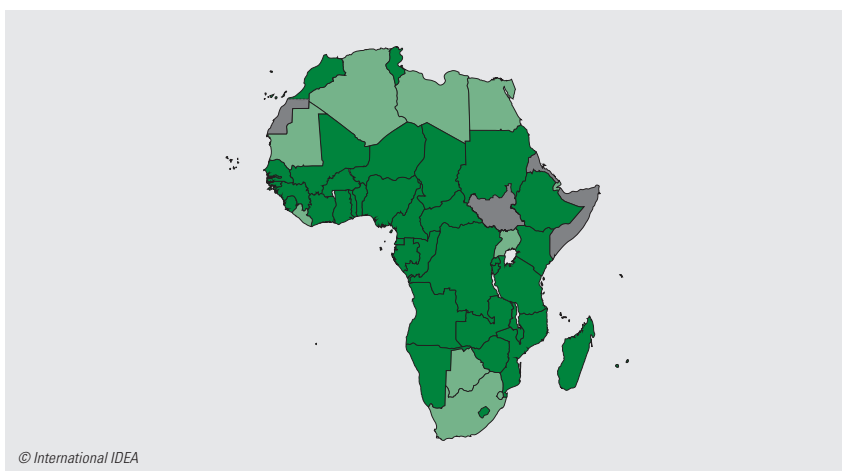
Un reducido, pero creciente, número de países africanos ha adoptado normas de este tipo⁷⁰. En Malí y Níger, el 10 por ciento de los fondos disponibles se reserva a partidos con representantes femeninas electas, mientras que en Burkina Faso los partidos en los que al menos un 30 por ciento de los candidatos elegidos no son de un sexo diferente pierden la mitad de los fondos públicos a los que tendrían derecho. En Kenya, si más de las dos terceras partes de los candidatos elegidos de un partido son del mismo sexo, éste no tiene derecho a recibir ningún financiamiento público (lo mismo ocurre con los partidos de Cabo Verde que postulan a menos de un 25 por ciento de candidatas). Marruecos cuenta con un fondo concreto para fomentar la representación política de las mujeres.

Hasta la fecha, esta regulación no ha tenido efectos notables. El porcentaje de mujeres en el Parlamento es del 10 por ciento en Malí, 13 por ciento en Níger, 16 por ciento en Burkina Faso, 19 por ciento en Kenya, 21 por ciento en Cabo Verde y 28 por ciento en Etiopía; solo este último país está por encima de la media de todos los parlamentos africanos⁷¹. Es posible que esta regulación tenga mayor repercusión con el paso del tiempo, pero a menos que los partidos dependan en mayor medida de los fondos públicos, lo más probable es que este tipo de normas no tengan más que un alcance simbólico. Se deben buscar enfoques complementarios que aborden los retos financieros concretos a los que hacen frente las mujeres que quieren participar en la política.

Financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto es la disposición de recursos estatales que no sean dinero a los candidatos o a los partidos políticos. La forma más común es mediante el acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación públicos, aunque entre otros tipos se incluyen la exención tributaria de los partidos o sus donantes, la utilización gratuita de edificios públicos para mítines u otras actividades partidistas o el ofrecimiento de espacio para la publicidad electoral.

Figura 3.2. Acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación para los partidos políticos en África



- Sí (hay acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación para los partidos políticos)
- No (no hay acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación para los partidos políticos)
- Sin datos

Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=276&region=2>

El financiamiento público indirecto es menos frecuente en África que en cualquier otro lugar (el 55 por ciento, en comparación con el 68 por ciento en promedio en todo el mundo y el 93 por ciento en Europa). Además del acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación, el ejemplo más común de financiamiento público indirecto son las subvenciones fiscales para los partidos políticos⁷². En Benín, por ejemplo, los partidos están exentos del pago de impuestos, salvo los relacionados con actividades comerciales; y en Egipto y Seychelles los partidos no pagan impuestos sobre la renta. Entre otros tipos de financiamiento público indirecto están el ofrecimiento de espacio para mostrar materiales de campaña de manera gratuita en Gabón y Senegal, la habilitación de locales para celebrar reuniones partidistas en Cabo Verde o las papeletas de muestra en Níger.

Los legisladores africanos deberían estudiar otras formas de ofrecer ayuda indirecta a los partidos políticos. De este modo resulta más sencillo controlar el modo en que se emplean los recursos que con el financiamiento público directo, lo cual es importante en África dada la limitada supervisión en todo el continente. El financiamiento público indirecto también puede ser menos

costoso que el financiamiento directo, ya que suele emplear recursos existentes (como los edificios o el equipo de radiodifusión gubernamentales).

Abuso de los recursos estatales

Todos los partidos que se encuentran en el gobierno intentan utilizar su mandato de algún modo para aumentar su probabilidad de reelección. Sin embargo, cuando los (normalmente escasos) fondos públicos se redirigen desde sus fines previstos a actividades de campaña, el mal uso de los recursos estatales amenaza tanto la gobernanza eficaz del país como su democracia inclusiva⁷³. Esta cuestión se comprende plenamente en África: el 77 por ciento de los países africanos prohíbe la *aportación* de recursos estatales a un candidato o un partido político concretos; y el 90 por ciento prohíbe la *utilización* de los recursos estatales en favor de un candidato o de un partido político⁷⁴.

No obstante, el abuso de los recursos estatales sigue siendo un problema grave en muchos países del continente, a veces hasta el punto de desdibujar la distinción entre el partido gobernante y el Estado. En un informe se señala que en Mozambique, “[en teoría] el Estado y el partido político en el poder son dos entidades independientes [...]. En la práctica, no obstante, no existe una separación clara”⁷⁵. El equipo de observación de la Commonwealth para las elecciones de 2011 en Gambia también destacó que “la difuminación de la línea divisoria entre Estado y partido fue evidente durante la campaña del presidente. Por ejemplo,

- el periódico *Daily Observer* informó [...] de que el Ministerio del Petróleo había donado 1.700 camisetas a la campaña del Presidente;
- miembros del equipo vieron cómo se empleaban las oficinas de los gobernadores regionales como centros de organización para la campaña de la APRC; y
- miembros del equipo vieron utilizar vehículos militares para transportar a simpatizantes de la APRC”⁷⁶.

Se ha informado de actividades similares en muchos países africanos. Resulta muy complicado calcular el valor de los recursos estatales empleados en

Los legisladores africanos deberían estudiar otras formas de ofrecer ayuda indirecta a los partidos políticos. De este modo resulta más sencillo controlar la manera en que se emplean los recursos que con el financiamiento público directo, lo cual es importante en África dada la limitada supervisión en todo el continente.

unos comicios. En un estudio de las elecciones de Kenya de 2007 se estima que se gastaron 500 millones de chelines kenyanos (KES) (12 millones de I\$) de recursos estatales en la campaña electoral, lo que equivale a cerca del 10 por ciento del gasto total⁷⁷. Las entidades de crédito manifestaron su preocupación por que el aumento en el gasto

presupuestario de cara a las elecciones de 2012 en Ghana pudiera dañar la economía del país⁷⁸.

No obstante, es importante tener en cuenta que el abuso de recursos no siempre implica el gasto de dinero. También puede consistir en que los medios de comunicación estatales traten favorablemente al partido en el poder o involucrar a funcionarios en actividades de campaña durante sus horas de trabajo. En un informe sobre Angola se señalaba que “el gobierno anunció vacaciones extemporáneas para los funcionarios siempre que el Presidente de la República visitaba las provincias, a fin de garantizar la mayor repercusión posible de la campaña del Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA). Varios partidos de la oposición denunciaron que los funcionarios se veían obligados (incluso bajo amenazas) a asistir a las actividades de campaña del MPLA”⁷⁹. En otro informe sobre Tanzania se mencionaba “la excesiva lealtad de algunos funcionarios de la administración, que hacían campaña abiertamente en los mítines del Chama Cha Mapinduzi (CCM)”; por otro lado, se afirmaba que en Zambia “la falta de unos parámetros que diferencien con claridad los recursos públicos de los privados disolvía aún más los límites entre el uso legítimo de los recursos estatales empleados con carácter oficial y su uso para actividades de campaña”⁸⁰.

Los donantes internacionales pueden empeorar este problema al ofrecer grandes cantidades de dinero para “actividades no políticas” durante los periodos previos a las elecciones; esto permite al régimen en el poder exponer nuevos proyectos como muestra de sus iniciativas de desarrollo. Tal como indican Speck y Fontana, “los donantes suelen asumir una actitud de resignación ante el problema, sugiriendo que se trata de un asunto demasiado sensible desde el punto de vista político para poder enfrentarse a él”⁸¹. Esta actitud no resulta útil en la lucha contra el abuso de los recursos estatales en África. Esto no quiere decir que los programas apoyados por donantes tengan siempre una repercusión negativa; aumentar la capacidad de los partidos políticos de comunicarse con los votantes —y ayudar así a las partes interesadas a supervisar y difundir el financiamiento político— puede ayudar a equilibrar el campo de juego del proceso electoral.

Los partidos políticos gobernantes deben abstenerse de hacer un uso indebido de su posición de poder, ya que, aunque ese abuso pueda ayudar a un partido a prolongar su permanencia actual, también creará una cultura política en la que, si el partido pierde las elecciones en el futuro, podría no volver a recuperar esa posición jamás. Al moderar el uso de los recursos estatales, los partidos políticos electos ayudan a crear un entorno en el que puedan volver a luchar por el poder en próximas elecciones (Ghana lo demostró con los cambios en el gobierno en las elecciones de 2000 y 2008, aunque los acontecimientos tras las elecciones de 2012, al fallecer inesperadamente el presidente John Atta Mills, presentan un panorama más complejo)⁸².

Gasto de los candidatos y de los partidos políticos

Límites al gasto

Imponer límites al gasto resulta una manera de intentar limitar las cantidades destinadas a las campañas electorales (y reducir las ventajas de quienes tienen acceso a fondos considerables). Las normas de este tipo son poco frecuentes en África: solo el 18 por ciento de los países imponen límites al gasto de los partidos políticos y el 25 por ciento, al de los candidatos. En el Anexo I se pueden consultar los límites impuestos por los distintos países africanos. A fin de comprender mejor el tamaño relativo de los límites al gasto, debemos tener en cuenta el tamaño de los respectivos electorados. Las cifras per cápita muestran que los candidatos presidenciales de Mauritania y Togo únicamente pueden gastar 0,06 I\$ por cada votante registrado, mientras que los candidatos de Liberia pueden emplear 2,7 I\$ y los de Benín, 3 I\$: 50 veces más que sus homólogos mauritanos y togoleses. Seguramente, el nivel más bajo se dé en Argelia, donde los candidatos presidenciales pueden gastar menos de 0,01 I\$ por cada votante registrado (apenas unos 300.000 I\$ por un electorado de más de 20 millones de personas).

A menos que exista un sistema de divulgación y supervisión que funcione razonablemente bien, resulta poco probable incluso que se sepa si se cumplen los límites al gasto. Nigeria es un claro ejemplo de esto, ya que su legislación limita el gasto de los candidatos electorales, pero no les exige que presenten ningún informe financiero.

No se han hallado ejemplos de ningún candidato o partido político que haya recibido una sanción por infringir el límite al gasto en ningún lugar del continente africano. Dada la escasez de límites al gasto y las dudas sobre si los límites existentes se cumplen, se puede afirmar que (al igual que con los límites a las contribuciones) este tipo de regulaciones no desempeña ninguna función práctica en financiamiento político en África⁸³.

En otras regiones es habitual que los candidatos y los partidos políticos utilicen instituciones no partidistas de forma nominal a fin de canalizar parte de los gastos de su campaña, y así sortear los límites al gasto. El cumplimiento prácticamente inexistente de los límites al gasto en África podría ayudar a explicar por qué el denominado gasto de terceros parece ser menos frecuente en este continente. Aun así, este tipo de actividades tienen lugar, tal vez debido a la creencia de que los actores en apariencia no partidistas que llevan a cabo actividades de campaña son más convincentes que los partidos políticos, en los que los africanos tienen poca confianza⁸⁴. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de África no deberían involucrarse en las campañas electorales a fin de evitar una disminución similar de la confianza pública.

Gasto real

En realidad es muy poco frecuente disponer de información fiable sobre el nivel de gasto real de los candidatos y los partidos políticos del continente. En un estudio de las elecciones de Kenya de 2007 se calculaba que se había gastado un total de 5.600 millones de KES (129 millones de I\$), lo que equivale a unos 13 I\$ por votante⁸⁵. El gasto estimado por el ANC mencionado anteriormente ascendería a alrededor de 2 I\$ por votante, solo para el partido gobernante.

Se ha afirmado que el gasto de la campaña electoral era la explicación del aumento del 58 por ciento en las importaciones de vehículos justo antes de las elecciones de 2011 en Nigeria. Asimismo, el Banco Central de Nigeria manifestó su temor de que la campaña provocara presiones inflacionistas⁸⁶.

¿Quiénes son los beneficiarios (financieros) del gasto en campaña en África? En Kenya se descubrió lo siguiente:

Entre los beneficiarios se encontraban los medios de comunicación, los funcionarios encargados de la recaudación de fondos, los fabricantes de material para la campaña, las empresas hoteleras y de viajes, los organizadores de actos y mítines, los consultores y los asesores estratégicos de la campaña, los representantes de los partidos y los coordinadores de la campaña, los encuestadores, el personal y las empresas de seguridad, así como grupos flexibles de jóvenes y mujeres⁸⁷.

En las elecciones presidenciales de 2007 en Sierra Leona, el entonces vicepresidente Solomon Berewa declaró haber gastado 17.000 millones de leones (SLL) (10,4 millones de I\$) además de los 440 millones de SLL (270.000 I\$) invertidos por su partido (5 I\$ por votante). Lamentablemente, el aspirante del Congreso de Todos los Pueblos, Ernest Koroma (el actual presidente), no pudo presentar un informe financiero, mientras que su partido afirmó haber gastado 910 millones de SLL (550.000 I\$)⁸⁸.

Compra de votos

Se podría escribir un libro entero sobre la compra de votos en África; a fin de no extendernos demasiado, solo se destacarán algunos puntos clave. Al igual que ocurre con el abuso de los recursos estatales, existe una sensibilización clara sobre este problema: el 96 por ciento de los países africanos ha impuesto una prohibición sobre la compra de votos, y por lo general asociada a sanciones graves.

Se suele considerar que la compra de votos es una transacción sencilla por la cual un candidato entrega dinero a cambio de un voto. Este hecho ha llevado a algunos observadores a preguntarse si la compra de votos puede ser una estrategia eficaz para obtener votos, ya que el “comprador” no puede saber, por norma general, a quién votó el elector⁸⁹. No obstante, la compra de votos en África se debe analizar en un contexto más amplio. La prestación de bienes y servicios por parte de candidatos y partidos políticos se suele

llevar a cabo para demostrar la riqueza y la generosidad del contendiente hacia el electorado, con la idea implícita de que si les votan disfrutarán de esa generosidad también en el futuro. Esto se ha definido como compra de votos “no transaccional”. Mushota afirma que “la capacidad de un candidato para ofrecer los bienes estaba determinada *a priori* por su capacidad de satisfacer la demanda incesante de compartir en el sistema de concesión de favores”⁹⁰. Cuando Lindberg preguntó a los parlamentarios de Ghana qué porcentaje de sus gastos se utilizó en “patrocinio personalizado” en las elecciones de 2000, más de la mitad admitió haber gastado al menos una cuarta parte de sus fondos para ese fin⁹¹.

Una dificultad para tratar el problema de la compra de votos es la constante oferta de personas dispuestas a vender sus votos. El estudio sobre Nigeria de Bratton desvela que, aunque el 90 por ciento de los encuestados en un estudio del Afrobarómetro consideraba la compra de votos como un hecho despreciable desde el punto de vista moral, algo menos de la mitad no veía ningún inconveniente en que los votantes vendieran sus votos⁹². Mientras persista esta actitud indulgente ante la venta de votos, resulta poco probable que los candidatos electorales resistan la tentación de aumentar su base de apoyo electoral gracias a medios económicos. Este hecho también plantea un problema persistente para las candidatas mientras no puedan recaudar tanto dinero como los candidatos para distribuirlo al electorado. En un caso, las aspirantes políticas en Kenya se vieron hostigadas y los “jóvenes amenazaron con retenerlas en algunos puntos cuando se detenían a hablar con ellos si [las aspirantes] no les ofrecían regalos”⁹³.

Las estimaciones precisas del dinero invertido en la compra de votos son poco frecuentes. En un estudio sobre las elecciones de 2007 en Kenya se calculaba que “al finalizar la semana de las postulaciones de los partidos, se habían repartido cerca de 5 millones de chelines (115.000 I\$) a los votantes de cada circunscripción y unos 900 millones de chelines (21 millones de I\$) en total entre las 210 circunscripciones”⁹⁴. En un estudio relacionado se desvelaba que la cuantía media desembolsada por soborno durante la campaña electoral fue de alrededor de 200 KES (2 I\$)⁹⁵.

La relación entre el gasto de los candidatos y de los partidos políticos

En comparación con algunas regiones, sobre todo con el antiguo bloque comunista, presentarse como candidato independiente casi nunca es una opción viable para los políticos africanos. Salvo algunas excepciones notables, los políticos africanos necesitan aparecer en la papeleta auspiciados por un partido político importante. No obstante, eso no significa necesariamente que los partidos políticos controlen a los candidatos o las finanzas de sus campañas. Como se ha mencionado anteriormente, con frecuencia los candidatos financian sus propias campañas electorales y, en consecuencia, también gastan sus fondos de manera independiente. En los países con un sistema de representación

Las prohibiciones y los límites a las donaciones son mucho más frecuentes para los partidos políticos que para los candidatos, mientras que muchos países imponen límites de gasto a los candidatos, pero no a los partidos que representan. Esto presenta lagunas considerables en muchos —si no en la mayoría— de los países africanos que pueden emplearse para eludir las regulaciones existentes.

proporcional (principalmente en África Meridional y Occidental), los candidatos pueden desempeñar un papel menos activo en la recaudación de fondos y en los gastos de la campaña⁹⁶. Sin embargo, en tales casos también es posible emplear a los candidatos para la recaudación de fondos y los gastos de la campaña como manera de sortear los límites y los requisitos de divulgación relacionados con los partidos políticos.

Estos datos deberían tener una influencia importante en los sistemas reguladores de los países africanos. Por desgracia, las prohibiciones y los límites a las donaciones son mucho más frecuentes para los partidos políticos que para los candidatos, mientras que muchos países imponen límites de gasto a los candidatos, pero no a los partidos que representan. Esto presenta lagunas considerables en muchos —si no en la mayoría— de los países africanos que pueden emplearse para eludir las regulaciones existentes. La reforma normativa debería perseguir introducir la transparencia en las finanzas de los candidatos y los partidos políticos, así como hacer más difícil que se oculten los flujos financieros menos legítimos (o directamente ilegales). Etiopía, Tanzania y Nigeria presentan problemas concretos a este respecto. En cualquier caso, la mayor parte de los países del continente tiene suficientes lagunas legales en sus sistemas reguladores como para que la relación entre el candidato y el partido político desempeñe un papel importante a la hora de sortear la regulación del financiamiento político existente⁹⁷.

Cumplimiento de la regulación del financiamiento político

Requisitos de divulgación

Un aspecto clave de cualquier sistema de supervisión del financiamiento político es que las partes interesadas deben presentar informes financieros a una institución gubernamental que tenga el mandato de auditar dichos informes. Resulta imposible garantizar la transparencia y la observancia de otras leyes si no se cuenta con esa información, aunque obviamente la presentación de los informes no garantiza que se logren tales propósitos (dado que la información presentada podría ser falsa). Aun así, incluso la presentación de informes inexactos es mejor que nada, ya que supone un punto de partida para las investigaciones por parte de las autoridades. Los requisitos de información deben ser lo suficientemente detallados para facilitar un análisis eficaz, pero no tan exigentes como para que resulte imposible cumplirlos en la práctica, ya

que esto serviría de excusa a los contendientes para ignorarlos⁹⁸.

Excepto en seis países africanos, en el resto existe algún tipo de requisito en materia de presentación de informes⁹⁹. Sin embargo, muchos países solo exigen informes financieros a los partidos políticos o a los candidatos, pero no a ambos. De hecho, únicamente 17 países del continente cuentan con los dos tipos de requisitos de información. En algunos otros países, los informes financieros de los partidos políticos deben incluir los ingresos y los gastos en los que hayan incurrido los candidatos independientemente del partido. Aun así, muy pocos partidos políticos cuentan con la capacidad administrativa de recopilar y comprobar ese tipo de información¹⁰⁰. La presentación de informes de los candidatos debería ser un requisito mínimo en las elecciones presidenciales y parlamentarias en los países con sistemas electorales de distritos unipersonales¹⁰¹.

Un argumento en contra de la divulgación consiste en las posibles consecuencias negativas que tendrían lugar si las identidades de los donantes se hicieran públicas. En un informe se declara lo siguiente:

La ventaja de la divulgación [...] era asegurarse de que los partidos no estuviesen en deuda con un grupo de donantes de fondos, sino con los votantes. La desventaja era que los financiadores privados que no quieren ser identificados por temor a represalias dejarían de apoyar financieramente a los partidos, lo cual podría ser especialmente negativo para los partidos de la oposición¹⁰².

Una solución a este problema sería exigir que se informara de las donaciones por encima de una determinada cantidad. Ese tipo de normas existe, por ejemplo, en Liberia y Lesotho. En el primer caso, solo se informa de las donaciones por debajo de 10 I\$ de manera resumida, mientras que en el segundo se debe informar de las donaciones por encima de 44.000 I\$ a la Comisión Electoral dentro de los siete días siguientes a su recepción¹⁰³.

Examen y control del cumplimiento de la ley

En la mayoría de los países africanos, los informes financieros presentados no se analizan ni se imponen sanciones a los infractores. Por ejemplo, se han registrado negativas a presentar informes financieros que han quedado impunes en Ghana, Kenya, Liberia, Namibia, Nigeria, Sierra Leona y Tanzania¹⁰⁴. Aparentemente, 30 de los 44 partidos políticos de Kenya no presentaron sus informes financieros para el periodo 2009–10¹⁰⁵. La falta de transparencia resultante es un problema considerable para la supervisión eficaz del financiamiento político. En un informe sobre Mozambique se indica lo siguiente:

A pesar de que la legislación señala claramente el requisito de divulgar información a través de la prensa oficial, los órganos supervisores nunca han divulgado datos de este modo. Y lo que es más importante, hasta la fecha, tampoco ninguno de los candidatos ni de los partidos políticos ha revelado información sobre el origen de sus ingresos y sus gastos¹⁰⁶.

Aunque países como Liberia, Nigeria y Sierra Leona, en teoría, cuentan con un nivel alto de regulación, se examinan pocos o ninguno de los informes presentados. Esto subraya la debilidad del cumplimiento del marco regulador y muestra que el problema del control del financiamiento político en África no radica en las normativas oficiales, sino en el modo en que estas se aplican (o no).

Un problema que afecta negativamente a la existencia de exámenes eficaces es la limitada penetración del sistema bancario. Muchas transacciones (incluso legítimas) se llevan a cabo en efectivo, en lugar de emplear transferencias bancarias o cheques. Por ese motivo, el organismo encargado del cumplimiento de la ley no puede investigar ningún rastro en papel (ni electrónico).

Se suele sostener que ofrecer financiamiento público puede ser un modo eficaz de mejorar el cumplimiento de la ley, mediante la retirada de dicho apoyo a los partidos que no cumplan las normas relativas a la divulgación. Helle observó este efecto en Uganda (donde son los donantes internacionales quienes proporcionan el financiamiento público) y afirma lo siguiente:

[...] la presencia de financiamiento de donantes parece haber aumentado la transparencia financiera. Dado que se deben auditar los estados financieros de los partidos y éstos tienen que proporcionar documentación al respecto si se quieren acoger a las subvenciones, parece que los partidos de la oposición presentan sus cuentas auditadas a la Comisión Electoral de manera más coherente, algo exigido por ley pero que se ha aplicado de forma deficiente desde 2005¹⁰⁷. Por lo tanto, suponiendo que la cantidad de fondos públicos proporcionados sea lo bastante elevada como para que el riesgo de perderla sea un elemento disuasorio eficaz (lo cual no sucede actualmente en la mayor parte de África), nos encontramos ante un enfoque viable para mejorar la observancia de la ley.

Una preocupación importante es que la legislación de muchos países (como Lesotho, Mauritania o la República Democrática del Congo) declara a una institución concreta responsable de recibir los informes financieros, pero no le otorga un mandato explícito para que haga algo con ellos ni para que investigue los informes acerca de la violación de la regulación del financiamiento político.

Sanciones

Las sanciones contra las infracciones de la regulación del financiamiento político no están ausentes de los documentos legales de África. Todos los países

del continente cuentan con sanciones de algún tipo contra las violaciones del financiamiento político, en especial multas, penas de prisión y pérdida del financiamiento público. De hecho, la pena de prisión como posible sanción es más frecuente en África que en todo el mundo en su conjunto (71 por ciento de países frente al 52 por ciento).

Por desgracia, se ha informado de pocos casos en los que se apliquen las sanciones en relación con las infracciones en materia de financiamiento político. Transparencia Internacional Zimbabwe señaló que en Mozambique “el equipo de investigación no ha encontrado precedentes de su aplicación en la práctica. Ninguno de los actores políticos involucrados eran conscientes de que se hubiera ejecutado ningún castigo y la ciudadanía parece desconocer este asunto”¹⁰⁸. Como se ha señalado previamente, 30 de los 44 partidos políticos de Kenya no presentaron sus informes financieros anuales en el periodo de 2009-10. Se amenazó a esos partidos con su exclusión del registro, pero dicha sanción no se ha aplicado hasta la fecha¹⁰⁹. Asimismo, en un informe sobre el abuso de los recursos del Estado en Gambia se señalaba que “a pesar de la clara violación del código, la Comisión Electoral Independiente (CEI) no adoptó ninguna medida contra la APRC [...] ni realizó ningún comentario público”, mientras que el organismo de administración electoral en Ghana “hace la vista gorda ante la clara inexactitud de la información presentada por los partidos”¹¹⁰. La impunidad consecuente puede resultar muy perjudicial para la confianza popular en el proceso democrático. En Liberia, “la ausencia de penalizaciones desde la Comisión Electoral Nacional contra el uso de los recursos del Estado por parte del gobierno del Partido de la Unidad en la última campaña reforzó la percepción de favoritismo que tenía la oposición”¹¹¹.

Cuando los partidos políticos se nieguen a cumplir la regulación del financiamiento político (por ejemplo, al no presentar los informes financieros), deberían recibir automáticamente una sanción proporcional. Esta podría ir desde una advertencia o una multa pequeña (por no presentar los informes a tiempo) hasta la retirada del financiamiento público o multas mayores

Para que sean eficaces, los reguladores del financiamiento político necesitan comunicarse estrechamente con los partidos políticos, los candidatos y otras partes interesadas; y esmerarse en mantener su independencia. Existen pocas cosas que puedan ser más perjudiciales para la supervisión eficaz del financiamiento político que la parcialidad percibida (o real) por parte de la institución responsable de supervisar las normas.

(por negarse reiteradamente a presentar los informes a pesar de las advertencias). Se requieren sanciones penales para evitar y penalizar infracciones tales como la compra de votos o la aceptación consciente de grandes donaciones ilegales. En los países en los que se ha ignorado la legislación al respecto durante mucho tiempo, es necesario aumentar el control del cumplimiento de la ley de manera gradual.

No obstante, se debe reconocer que las sanciones por sí solas no serán suficiente para crear transparencia en financiamiento político. Los órganos reguladores del financiamiento político deberían adoptar una perspectiva a largo plazo e intentar aumentar la sensibilización entre los partidos políticos y los ciudadanos acerca de la importancia de la regulación del financiamiento político. Las normas y las regulaciones deben ser adecuadas para la situación concreta de cada país. Para que sean eficaces, los reguladores del financiamiento político necesitan comunicarse estrechamente con los partidos políticos, los candidatos y otras partes interesadas; y esmerarse en mantener su independencia. Existen pocas cosas que puedan ser más perjudiciales para la supervisión eficaz del financiamiento político que la parcialidad percibida (o real) por parte de la institución responsable de supervisar las normas.

El papel de la sociedad civil y los medios de comunicación

Los actores no gubernamentales también desempeñan un papel importante en la supervisión del dinero en la política africana. Como en cualquier lugar, los actores gubernamentales no ejercen el control suficiente. Desde principios de la década de 1990, las organizaciones de la sociedad civil africanas han supervisado los procesos electorales en la mayor parte de los países del continente. Con frecuencia, estos esfuerzos se han realizado a más largo plazo y abarcan una gran variedad de cuestiones. Lamentablemente, muy pocos de esos proyectos han tenido en cuenta la función del dinero en el proceso electoral. Dada la ausencia de informes financieros fiables por parte de los candidatos y los partidos políticos de África, resulta fundamental que los grupos de la sociedad civil controlen detenidamente los flujos financieros. La naturaleza del dinero en efectivo que impera en la mayoría de las economías africanas dificulta dicha supervisión, pero existen muchos enfoques eficaces que se podrían adoptar. Por ejemplo, la Coalición para el Financiamiento Político Responsable (*Coalition for Accountable Political Financing*, CAPF) en Kenya realizó trabajos de campo y encuestas para ofrecer información muy necesaria acerca del financiamiento de las turbulentas elecciones de 2007¹¹².

Los medios de comunicación desempeñan un papel de igual importancia. Los medios de comunicación pueden destapar los escándalos y las infracciones de los actores políticos interesados respecto al financiamiento, concretamente en cuanto a la recaudación y al gasto de fondos. Entre los asuntos de especial interés están las donaciones ilegales, los vínculos ilícitos entre los donantes y los partidos políticos, la compra de votos y el abuso de los recursos estatales. Por desgracia, los medios de comunicación tampoco son necesariamente inmunes a las tentaciones de la corrupción. En un informe reciente sobre los medios de comunicación nigerianos se afirmaba que las conductas corruptas de los periodistas “lamentablemente son aceptadas por los propietarios de los medios, quienes a veces alientan a los reporteros a que extorsionen a las fuentes de las noticias por dinero en lugar de recibir salarios”¹¹³. Un observador de los medios de comunicación de Uganda también ha analizado la “maldición del sobre marrón”¹¹⁴.

Los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil (además de los partidos políticos) deben basar sus actividades en este ámbito en un conocimiento profundo del sistema regulador actual del país. De ese modo, podrán detectar las violaciones y sugerir ideas en materia de reformas.

Conclusiones

En este capítulo se ha mostrado que en el continente africano se emplean diversas regulaciones del financiamiento político. Si bien todos los países africanos cuentan al menos con alguna norma en este ámbito, lamentablemente carecen de control y supervisión; el problema no radica tanto en las normas, sino en su aplicación. Aunque esta situación no es una característica única de África (Europa y América del Norte sufren problemas similares), lo cierto es que los países africanos podrían hacerlo mejor.

Los partidos políticos de muchos países del continente se enfrentan a una escasez considerable de fondos a causa de la falta de donaciones procedentes de los miembros de los partidos, los simpatizantes y las entidades jurídicas, así como de los bajos niveles de financiamiento público procedente de las arcas del Estado (que suelen carecer de fondos).

Han de establecerse ciertas restricciones al respecto. En primer lugar, en muchos países africanos, los partidos políticos gobernantes se encuentran en una buena situación económica. El frecuente abuso de los recursos estatales por parte de los partidos y la existencia de monopolios en las donaciones de empresas son problemas importantes en muchos países, lo cual dificulta la obtención de un campo de juego equilibrado y amenaza la calidad de la gobernanza. Por consiguiente, el problema pues no es tanto una *falta* de recursos, sino su *distribución injusta*.

En segundo lugar, los debates sobre financiamiento político en África se suelen centrar exclusivamente en los partidos políticos, mientras que las pruebas demuestran que una parte considerable del financiamiento de las campañas se concentra en los candidatos individuales. Este hecho tiene muchas implicaciones. Primero, se debe prestar atención a la fase de selección de candidatos, que puede implicar el mismo nivel de compra de votos y otro tipo de infracciones que las propias elecciones. Segundo, las deudas que contraen muchos candidatos durante las campañas electorales pueden hacerles vulnerables a las tentaciones de la corrupción tras las elecciones para ocupar cargos públicos. Tercero, los partidos políticos pueden utilizar a los candidatos para canalizar fondos y evitar así las regulaciones del financiamiento político. Por lo tanto, las regulaciones del financiamiento de las campañas que no tengan en consideración el papel de los candidatos corren el riesgo de crear amplias lagunas.

Por último, debemos reconocer que las finanzas no son el único facilitador de influencia política. El acceso a grandes cantidades de dinero no representa una

garantía de éxito electoral, ni siquiera en las regiones con una experiencia más corta en la democracia electoral. A partir de datos de 2000, Saffu señaló que “la gran desigualdad de recursos entre los partidos en el gobierno y los de la oposición —demostrada por la capacidad del partido gobernante de superar en gastos al conjunto de los partidos de la oposición en una proporción 15:1, como en Ghana, probablemente en una proporción mayor en Kenya y en hasta 30:1 en Senegal— afecta a la equidad y a la calidad democrática de las elecciones”¹¹⁵. Si bien esto puede ser cierto, también cabe destacar que, desde el año 2000, los partidos en el gobierno han perdido las elecciones en más de una ocasión en esos tres países¹¹⁶.

No cabe duda de que las reformas son necesarias, tanto de las regulaciones oficiales como del modo en que se aplican. El cambio puede llevar tiempo, y los actores políticos pueden ser reacios a introducir las reformas precisas. En Sudáfrica, el Instituto para la Democracia en África (IDASA) decidió en 2000 desistir de su lucha legal para que los partidos políticos divulgaran las donaciones privadas, ya que la vía reformista parecía una opción más viable y el gobierno se había comprometido a introducir las reformas con rapidez. Doce años después, todo sigue igual; IDASA ha indicado que “hasta la fecha, el partido gobernante ha demostrado muy pocas intenciones de introducir la legislación en el Parlamento”¹¹⁷. Igualmente, en Ghana, los dos partidos principales han prometido una reforma del financiamiento político cuando han estado en la oposición desde la década de 1990, pero cuando han llegado al poder se han olvidado convenientemente de esas promesas¹¹⁸.

En ocasiones se plantea la duda de la secuenciación: ¿en qué orden se deberían introducir las reformas del financiamiento político? Tiene poco sentido establecer límites y prohibiciones a las contribuciones y al gasto hasta que no se haya puesto en práctica un sistema de divulgación mínimamente eficaz. La implantación de un sistema así conlleva (como mínimo): 1) requisitos legales para que los candidatos y los partidos políticos presenten informes financieros; y 2) un órgano de supervisión oficial con los recursos, el conocimiento y la influencia política necesarios para auditar los informes, investigar las posibles infracciones y garantizar el cumplimiento de las sanciones. Aunque el enfoque inicial debería ser el desarrollo de la capacidad de los actores políticos más que su penalización, se debe hacer frente a las violaciones con sanciones claras que se apliquen de forma imparcial. La impunidad con la que los actores políticos africanos pueden ignorar completamente las regulaciones del financiamiento político existentes probablemente socava más la confianza en el control de la función del dinero en la política que cualquier otro factor; y también debilita la confianza de los africanos en los partidos políticos¹¹⁹.

Además de la reforma reguladora oficial, se debe trabajar para aumentar la sensibilización de los ciudadanos en general acerca de la importancia de la regulación del financiamiento político y del impacto negativo que tienen las violaciones de la ley sobre las vidas de las personas. Debe explicarse que abusar de los recursos estatales es malgastar dinero que le corresponde por derecho a la

La impunidad con la que los actores políticos africanos pueden ignorar completamente las regulaciones del financiamiento político existentes probablemente socava más la confianza en el control de la función del dinero en la política que cualquier otro factor; y también debilita la confianza de los africanos en los partidos políticos .

ciudadanía¹²⁰ y que, a largo plazo, elegir a políticos que reduzcan la pobreza es más beneficioso que aceptar dinero a cambio de votos. Los grupos de la sociedad civil y los principales medios de comunicación desempeñan una función clave en este sentido. Lamentablemente, para alcanzar progresos considerables en este ámbito es necesario modificar las relaciones clientelistas que

a menudo existen entre políticos y votantes, lo cual es una tarea realmente difícil.

Ningún debate sobre el cambio del papel del dinero en la política africana estaría completo si no se abordara la responsabilidad de los candidatos y los partidos políticos. De su comportamiento depende no solo la situación actual, sino la formación de las generaciones futuras de políticos. En buena medida, los incentivos para que los políticos regulen el financiamiento político residen en ampliar el horizonte de la escena política para ver más allá de las siguientes elecciones y asegurar el futuro del partido a largo plazo¹²¹. Por ejemplo, los partidos políticos que controlan mayorías parlamentarias deberían esforzarse por crear normas de financiamiento político que favorezcan los procesos de competencia política, a fin de aumentar sus posibilidades de regresar al poder tras una derrota electoral.

No cabe duda de que la situación financiera de muchos partidos de la oposición en África suele ser muy complicada. No obstante, deben abstenerse de participar en actividades ilegales a fin de recaudar fondos y, en su lugar, centrarse en métodos innovadores con los que obtener el capital necesario. Deben demostrar que son una alternativa creíble al gobierno y que se toman en serio el asunto de la transparencia financiera. De ese modo, estarán en mejores condiciones de supervisar un sistema político limpio una vez que lleguen al poder.

Si se quiere reformar la función del dinero en la política africana, todas las partes interesadas deben realizar esfuerzos constantes dirigidos a la mejora a largo plazo. Deberían tratar de mejorar progresivamente la supervisión del financiamiento político en cada elección.

Recomendaciones

Responsables de la formulación de políticas¹²²

1. No intente pasar directamente de una ausencia de regulación a un sistema extremadamente controlado. En su lugar, céntrese en las

normas más importantes y asegúrese de que se aplican. El control del financiamiento político no debe traer consigo limitaciones en la competencia política. Un aspecto que debe abordarse al inicio es el riesgo de que entren fondos ilícitos en el proceso político¹²³. También debe valorar qué regulaciones pueden tratar eficazmente la brecha de género en el acceso a los fondos.

2. Dada la relación generalmente fluida entre los candidatos y los partidos políticos, asegúrese de que cualquier límite, prohibición o requisito de presentación de informes se aplica a ambos.
3. Solicite a los candidatos y a los partidos políticos que ofrezcan informes exhaustivos sobre sus finanzas. Asegúrese de que los requisitos en materia de presentación de informes son lo bastante detallados como para poder auditar los registros financieros, pero sin que sean tan estrictos que supongan una carga innecesaria a quienes tengan que cumplirlos.
4. Supedite la obtención de financiamiento público al cumplimiento de los requisitos de divulgación.
5. Plantéese el financiamiento público indirecto de los partidos políticos como un complemento más barato y sencillo de controlar que el financiamiento público directo.
6. Considere la posibilidad de permitir que los partidos políticos participen en actividades comerciales limitadas en áreas como la imprenta o las publicaciones con objeto de complementar sus ingresos (que suelen ser muy limitados). Se ha de informar de tales actividades detalladamente junto con los informes financieros habituales de los partidos.

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

1. Emita al menos una sanción menor cuando una parte interesada del financiamiento político se niegue a informar de su financiamiento y viole así la legislación.
2. Elabore un plan de diez años para concienciar a los partidos políticos y a la ciudadanía acerca de las cuestiones relacionadas con financiamiento político y, de manera gradual, reemplace las actividades de desarrollo de capacidades (destinadas a ayudar a los partidos políticos a cumplir la regulación) por sanciones cada vez más estrictas para quienes se nieguen a cumplir la ley.
3. Comuníquese estrechamente con las partes interesadas para asegurarse de que las normas se ajustan a su experiencia sobre el terreno. Conserve la transparencia en el cumplimiento de la regulación del financiamiento político.
4. Rechace enérgicamente todo intento de influir sobre la actuación del órgano regulador.

Partidos en el poder

1. Absténgase de hacer un mal uso de los recursos estatales; si se convierte en una práctica política común y pierde las elecciones, no volverá a llegar al poder nunca.
2. Trabaje para establecer normas sobre financiamiento político que permitan a su partido regresar al poder gracias a elecciones competitivas si tiene que abandonar el gobierno en el futuro (normas como un financiamiento estatal generoso para la oposición o la prohibición eficaz del abuso de los recursos estatales). Actúe según ese tipo de principios incluso antes de que se conviertan en leyes.

Partidos en la oposición

1. Acuérdesse de las promesas que haya hecho sobre la reforma de la supervisión del sistema para el financiamiento político una vez que haya llegado al poder.
2. Busque métodos innovadores para recaudar fondos legales en lugar de resignarse a la falta de recursos. La clave reside en explicar al pueblo y a las partes interesadas clave por qué las políticas que plantean son las mejores para el país.
3. Evite la participación en actividades de recaudación de fondos ilegales. Ayude a que el proceso político sea lo más limpio posible para que pueda asumir un sistema político en funcionamiento cuando gane las elecciones y llegue al poder.
4. Asegúrese de comprender el marco jurídico del financiamiento de las campañas y de los partidos políticos. Esto puede ayudarle a recaudar fondos de manera legal, detectar las infracciones de sus oponentes y sugerir reformas jurídicas.

Sociedad civil

1. No pierda nunca de vista los flujos financieros en el ámbito político, ya que ahí está la clave para comprender la dinámica del proceso político.
2. Supervise el comportamiento de los candidatos y los partidos políticos durante las elecciones y presente sus hallazgos de un modo comprensible para el ciudadano medio.
3. Sensibilice al pueblo acerca del papel del electorado en el desarrollo de un financiamiento político transparente y justo mediante el rechazo de la compra de votos, el gasto excesivo durante la campaña y el abuso de los recursos estatales.
4. No permita a los actores políticos que convengan a su grupo de la sociedad civil para que participen en actividades partidistas dirigidas a eludir la letra (o el espíritu) de la regulación del financiamiento político.

Actores de los medios de comunicación

1. Trabaje para sacar a la luz las violaciones de cualquier interesado político relacionadas con la recaudación y el gasto de fondos; en especial, las donaciones ilegales, los vínculos ilícitos entre los donantes y los partidos políticos, la compra de votos y el abuso de los recursos estatales. Explique al ciudadano medio de qué modo se ve afectado por tales abusos.
2. No acepte dinero procedente de actores políticos interesados que quieran que informe de manera sesgada. Una democracia que funcione necesita imprescindiblemente medios de comunicación independientes y sin miedo.

Actores internacionales

1. Comprenda que la manera en que se recauda y se gasta el dinero durante una campaña electoral suele ser un mejor indicador de la equidad y la competitividad del proceso electoral que lo que suceda el día de las elecciones.
2. Los grupos de observadores electorales internacionales que ignoran la cuestión del financiamiento político deben ser conscientes de que sus conclusiones solo presentarán una visión parcial de la situación, a lo sumo. Tenga en cuenta que la supervisión eficaz del financiamiento político exige presencia sobre el terreno durante más tiempo que la mayoría de los esfuerzos internacionales de observación¹²⁴.
3. Valore si anunciar o poner en marcha un proyecto de ayuda a gran escala durante el periodo previo a las elecciones afectará al campo de juego de la campaña. Considere si el régimen en el poder puede aprovecharse del anuncio, en especial si el proyecto tiene un impacto directo en la vida de los votantes, como es el caso de la construcción de carreteras, hospitales, escuelas o centrales energéticas. Aun así, si se hace de manera correcta (y con una visión a largo plazo), la ayuda externa puede contribuir a equilibrar el campo de juego.

Referencias

- African Media Barometer, *Nigeria 2011* (Windhoek: Friedrich Ebert Stiftung, 2011)
- Allafrica, “*Tanzania: Opposition Parties Trail CCM in Campaign Funding*” [Tanzanía: Los partidos de la oposición siguen el rastro al CCM en el financiamiento de la campaña] (1 de noviembre de 2010), disponible en inglés en <<http://allafrica.com/stories/201011030504.html>>
- Allafrica, “*Kenya: Audit Office Puts Political Parties On Notice*” [Kenya: La oficina de auditoría pone sobre aviso a los partidos políticos] (30 de junio de 2011a), disponible en inglés en <<http://allafrica.com/stories/201107010004.html>>

- Allafrica, “*Liberia: Political Parties Evade Accountability Law, LDI Says*” [Liberia: los partidos políticos eluden la ley de rendición de cuentas, afirma LDI] (1 de febrero de 2011b), disponible en inglés en <<http://allafrica.com/stories/201102040950.html>>
- Arthur, John A., *African Diaspora Identities: Negotiating Culture in Transnational Migration* [Identidades de la diáspora africana: negociar la cultura en la migración transnacional] (Lanham, MD: Lexington Books, 2010)
- Austin, Reginald y Tjernström, Maja (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Ayee, Joseph R. A., Anebo, Felix K. G. y Debrah, Emmanuel, *Financing Political Parties in Ghana* [El financiamiento de los partidos políticos en Ghana] (Dakar: The Consortium for Development Partnerships, 2008)
- Beck, Thorsten, Fuchs, Michael y Uy, Marilou, *Finance in Africa: Achievements and Challenges* [Financiamiento en África: logros y desafíos], documento de trabajo sobre investigación de políticas 5020, Banco Mundial, Región de África (2009)
- Boer, Martin, *The Life of the Party: the Hidden Role of Money in Namibian Politics* [La vida del partido: el papel oculto del dinero en la política de Namibia], documento especial n.º 5 (Namibia: Hans Seidel Foundation, 2004)
- Booyesen, S. y Masterson, G., “*Chapter 11: South Africa*” [Capítulo 11: Sudáfrica], en Denis Kadima y Susan Booyesen (eds.), *Compendium of Elections in Southern Africa 1989–2009: 20 Years of Multiparty Democracy* [Compendio de elecciones en Sudáfrica entre 1989 y 2009: 20 años de democracia multipartidista] (Johannesburgo: Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África, 2009)
- Bratton, Michael, *Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns* [Compra de votos y violencia en las campañas electorales de Nigeria], documento de trabajo n.º 99, Afrobarómetro (2008)
- Bryan, Shari y Baer, Denise (eds.), *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries* [El dinero en la política: análisis de las prácticas de financiamiento de partidos políticos en 22 países] (Washington, D. C.: National Democratic Institute for International Affairs, 2005)
- Butler, Anthony, “*Conclusion: The Opportunity and Challenge of Party Finance Reform in South Africa*” [Conclusión: la oportunidad y el reto de la reforma del financiamiento de los partidos en Sudáfrica], en Anthony Butler (ed.), *Paying for Politics: Party Funding and Political Change in South Africa and the Global South* [Pagar la política: el financiamiento de los partidos y el cambio político en Sudáfrica y el Sur Global] (Auckland Park: Jacana Media, 2010)
- Centro para la Democracia Multipartidista en Malawi (CMD) e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD), *The Functioning and Management of Political Parties in East and Southern Africa Revisited* [Revisión del funcionamiento y la gestión de los partidos políticos en África Oriental y Meridional], CMD y NIMD (2008)
- Chikuhwa, Jacob Wilson, *A Crisis of Governance: Zimbabwe* [Una crisis de gobernanza: Zimbabwe] (Nueva York: Algora Publishing, 2004)

- Coalición para el Financiamiento Político Responsable (CAPF), *Election 2007 Interim Report on National Voter Bribery Survey* [Informe interino de las elecciones de 2007 acerca de la encuesta nacional sobre el soborno de los votantes] (Nairobi: CAPF, 2007)
- Coalición para el Financiamiento Político Responsable (CAPF), *The Money Factor in Poll Race, a Monitoring Report of the 2007 General Election* [El factor del dinero en la carrera de las encuestas, un informe de supervisión de las elecciones generales de 2007] (Nairobi: CAPF, 2008)
- Comisión Electoral Independiente (CEI), *Represented Political Parties' Fund Annual Report 2010/2011* [Informe anual de fondos de los partidos políticos representados 2010/2011] (Centurion: CEI, 2011)
- Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI), *Political Party Financial Reporting Manual* [Manual para la presentación de informes sobre el financiamiento de los partidos políticos] (Abuja: CENI, 2011)
- Commonwealth Expert Team, *The Gambia Presidential Election* [La elección presidencial de Gambia] (Londres: Commonwealth Expert Team, 24 de noviembre de 2011)
- Commonwealth Expert Team, *Cameroon Legislative and Municipal Elections* [Elecciones municipales y legislativas de Camerún] (Londres: Commonwealth Expert Team, 20 de septiembre de 2013)
- Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), *SADC Parliamentary Forum Norms and Standards for Elections in the Region* [Normas y reglamentos del Foro Parlamentario de la SADC para las elecciones en la región] (Windhoek, Namibia: SADC, 2001)
- Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region* [Principios para la gestión, supervisión y observación de las elecciones en la región de la SADC] (Windhoek, Namibia: SADC, 2003)
- Consejo de Europa, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* [Recomendación n.º R (2003)4 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de partidos y campañas electorales] (2003), disponible en inglés en <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) (2005)
- Democracy International, *Ghana Democracy and Governance Assessment, Final Report* [Evaluación de la democracia y la gobernanza en Ghana, informe final] (Accra: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2011)
- Economist*, *The, "Ghana, Get a Grip"* [Ghana, compréndelo], 21 de diciembre de 2013
- February, Judith, *Political Party Funding: Legislation Should Regulate Donations* [Financiamiento de los partidos políticos: la legislación debería regular las donaciones] (2012), disponible en inglés en <<http://www.ngopulse.org/article/political-party-funding-legislation-should-regulate-donations>>

- Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook, September 2005: Building Institutions, Issue 2* [Panorama económico mundial, septiembre de 2005: construcción de instituciones, número 2] (Washington, D. C.: FMI, 2005)
- Friedrich Ebert Stiftung, *African Media Barometer, Nigeria 2011* [Barómetro de los medios de comunicación africanos, Nigeria, 2011] (Windhoek: FES, 2011)
- Ghana News Link, “*NDC is Unable to Submit Financial Report to EC*” [El NDC no es capaz de presentar el informe financiero a EC] (13 de septiembre de 2011), disponible en inglés en <<http://www.ghananewslink.com/?id=16561>>
- Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows from Africa; Hidden Resources for Development* [Flujos financieros ilícitos desde África; recursos ocultos para el desarrollo] (Washington, D. C.: Global Financial Integrity, 2010)
- Helle, Svein-Erik, *Breaking the ‘Vicious Cycle’: Financial Challenges for the Opposition Parties in Uganda and the Role of the International Community* [Romper el “círculo vicioso”: retos financieros para los partidos de la oposición en Uganda y el papel de la comunidad internacional] (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2011)
- Hopwood, Graham, “*Trapped in the Past: The State of the Opposition*” [Atrapado en el pasado: el estado de la oposición], en Justine Hunter (ed.), *Spot the Difference: Namibia’s Political Parties Compared* [Encuentre la diferencia: Comparación de los partidos políticos de Namibia] (Windhoek: Namibia Institute for Democracy, 2005)
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en <http://www.idea.int/political-finance/?ul=es>
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), *Namibia Presidential and National Assembly Elections, 15–16 November 2004* [Elecciones presidenciales y a la Asamblea Nacional de Namibia, 15-16 de noviembre de 2004], informe de la misión de observación de las elecciones del EISA n.º 18 (Johannesburgo: EISA, 2005)
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), *Tanzania Presidential, National Assembly and Local Government Elections, 14 December 2005* [Elecciones presidenciales, a la Asamblea Nacional y al gobierno local de Tanzania, 14 de diciembre de 2005], informe de la misión de observación de las elecciones del EISA n.º 20 (Johannesburgo: EISA, 2006a)
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), “*Malawi: Party Funding*” [Malawi: financiamiento de partidos] (Johannesburgo: EISA, 2006b), disponible en inglés en <<http://www.eisa.org.za/WEP/malparties3.htm>>
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), “*Zambia: Political Party Funding*” [Zambia: financiamiento de partidos políticos] (Johannesburgo: EISA, 2006c), disponible en inglés en <<http://www.eisa.org.za/WEP/zamparties2.htm>>
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), “*Comparative Data: Funding of Political Parties*” [Datos comparativos: financiamiento de los partidos políticos] (Johannesburgo: EISA, 2007), disponible en inglés en <<http://www.eisa.org.za/WEP/comparties.htm>>

- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), “*South Africa: Political party funding*” [Sudáfrica: financiamiento de partidos políticos] (Johannesburgo: EISA, 2011a), disponible en inglés en <<http://www.eisa.org.za/WEP/souparties2.htm>>
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), *Technical Assessment Team Report, the 2011 Seychelles Presidential Elections 19–21 May 2011* [Informe del equipo de evaluaciones técnicas, las elecciones presidenciales de Seychelles de 2011, 19-21 de mayo de 2011], informe de la misión de observación de las elecciones del EISA n.º 40 (Johannesburgo: EISA, 2011b)
- Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), *Kenya: New Bill on Political Party Funding* [Kenya: nueva ley sobre el financiamiento de los partidos políticos] (La Haya: NIMD, 2007)
- Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA), *Party Funding Court Case Briefing* [Resumen de caso legal del financiamiento de partidos] (Johannesburgo: IDASA, 2005)
- International Crisis Group (ICG), *Liberia: Time for Much-Delayed Reconciliation and Reform* [Liberia: hora de la muy retrasada reconciliación y reforma], Africa Briefing n.º 88 (Dakar/Bruselas: ICG, 2012)
- Jouan, Barbara, *Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance during the National Constituent Assembly elections* [Evaluación del marco jurídico y las prácticas relacionadas con el financiamiento de la campaña durante las elecciones nacionales a la Asamblea Constituyente] (Túnez: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2012)
- Kaniki, Sheshangai, *The Private Sector and Cash Transfers in Africa* [El sector privado y las transferencias de efectivo en África], documento de trabajo n.º 80 (Ciudad del Cabo: Economic Policy Research Institute, 2008)
- Karume, Shumbana (ed.), *Dilemmas of Political Transition: Towards Institutionalisation of Multiparty Democracy in Tanzania* [Dilemas de la transición política: hacia la institucionalización de la democracia multipartidista en Tanzania] (Johannesburgo: Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África, 2004)
- Kupferschmidt, David, *Illicit Political Finance and State Capture* [Captura del Estado y financiamiento político ilícito] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2009)
- Lavallée, Emmanuelle, Razafindrakoto, Mireille y Roubaud, François, *Corruption and Trust in Political Institutions in Sub-Saharan Africa* [Corrupción y confianza en las instituciones políticas en el África Subsahariana], documento de trabajo n.º 102, Afrobarómetro (2008)
- Leadership, “*Financial Audit Report Indicts PDP, ACN, CPC, Others*” [Informe de auditoría financiera acusa al PDP, ACN, CPC, otros] (2 de abril de 2012), disponible en inglés en <http://www.leadership.ng/nga/articles/20975/2012/04/02/financial_audit_report_indicts_pdp_acn_cpc_others.html>

- Libyan High National Elections Commission, *Regulation on Campaigning, Political Entity and Candidate Finances, and Financial Disclosure Reporting for the General National Congress Election* [Regulación de las finanzas de candidatos, entidades políticas y campañas, y presentación de informes sobre la situación financiera para las elecciones generales al Congreso Nacional] (2012) (no publicado)
- Lindberg, Staffan I., “*It’s Our Time to ‘Chop’: Do Elections in Africa Feed Neo-Patrimonialism rather than Counteract It?*” [Es nuestro momento para cortar: ¿Alimentan las elecciones en África el neopatrimonialismo en vez de contrarrestarlo?], *Democratization*, 10(2) (2003)
- Lindberg, Staffan I., “*What Accountability Pressures do MPs in Africa Face and How Do They Respond? Evidence from Ghana*” [¿A qué presiones de responsabilidad se enfrentan los MP en África y cómo responden?], *Journal of Modern African Studies*, 48(1) (2010)
- Liviga, Athumani J. y John, William, *Political Party Financing and Why it Matters* [El financiamiento de los partidos políticos y por qué importa], informe presentado en la Conferencia regional de África sobre los marcos jurídicos que regulan los partidos políticos: el caso del financiamiento de los partidos, Dar es Salaam, 10–12 de julio de 2012
- Local, The, “*Left Party Caps MP Pay with New ‘Party Tax’*” [El Partido de Izquierda limita la paga de los MP con un nuevo “impuesto del partido”] (9 de enero de 2012), disponible en inglés en <<http://www.thelocal.se/20120109/38392>>
- Mail and Guardian, “*ANC Spends R200-million on Election Campaign*” [El ANC gasta 200 millones de rands en la campaña electoral] (17 de abril de 2009), disponible en inglés en <<http://mg.co.za/article/2009-04-17-anc-spends-r200million-on-election-campaign>>
- Maiyo, Josh, *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa – From Representative to Participatory Democracy* [Partidos políticos y democracia interna de los partidos en África Oriental - de una democracia representativa a una participativa], tesis de máster, Leiden University (2008)
- Matlosa, Khabele (ed.), *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and their Role in Democratization* [Los partidos políticos en África Meridional: el estado de los partidos y su función en la democratización] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Matlosa, Khabele y Sello, Caleb, *Political Parties and Democratization in Lesotho* [Los partidos políticos y la democratización en Lesotho] (Johannesburgo: Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África, 2005)
- Mayiga, John Bosco, “*The Scourge of the Brown Envelope in Ugandan Journalism: Some Theoretical Reflections*” [La lacra del sobre marrón en el periodismo de Uganda: algunas reflexiones teóricas], *Uganda Media Review* (noviembre de 2011)
- McLean, Joan E., “*Campaign Strategy*” [Estrategia de campaña], en Susan J. Carroll (ed.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions* [Las mujeres y la política americana: nuevas preguntas, nuevas direcciones] (Oxford: Oxford University Press, 2003)

- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Togo, Rapport Final, Election législatives, 14 October 2007* [Togo, informe final, elecciones legislativas, 14 de octubre de 2007] (Bruselas: MOE UE, 2007)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Angola: Final Report Parliamentary Elections, September 2008* [Ángola: informe final, elecciones parlamentarias, septiembre de 2008] (Bruselas: MOE UE, 2008a)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Rwanda: Legislative Elections to the Chamber of Deputies, 15–18 September 2008* [Rwanda: elecciones legislativas a la Cámara de Diputados, 15-18 de septiembre de 2008] (Bruselas: MOE UE, 2008b)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Mozambique: Presidential, Legislative and Provincial Assembly Elections, October 2009, Final Report* [Mozambique: elecciones presidenciales, legislativas y a la Asamblea Provincial, octubre de 2009, informe final] (Bruselas: MOE UE, 2009)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Tanzania Final Report: General Elections October 2010* [Informe final de Tanzania: elecciones generales, octubre de 2010] (Bruselas: MOE UE, 2010a)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) *Burundi, Rapport Final, Elections Communales, Présidentielle, Législatives, Sénatoriales et Collinaires 2010* [Burundi, informe final sobre las elecciones comunales, presidenciales, legislativas, cantonales y al Senado, 2010] (Bruselas: MOE UE, 2010b)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) *Rapport Final, Mission d'Observation Électorale en République de Guinée, Élection Présidentielle de 2010* [Informe final, misión de observación electoral en la República de Guinea, elecciones presidenciales de 2010] (Bruselas: MOE UE, 2010c)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Sudan: Final Report on the Executive and Legislative Elections, 2010* [Sudán: informe final sobre las elecciones ejecutivas y legislativas, 2010] (Bruselas: MOE UE, 2010d)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Zambia: Final Report on the General Elections, 2011* [Zambia: informe final sobre las elecciones generales, 2011] (Bruselas: MOE UE, 2011a)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Tanzania: Final Report, General Elections, April 2011* [Tanzania: informe final, elecciones generales, abril de 2011] (Bruselas: MOE UE, 2011b)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Nigeria: Final Report, General Elections, April 2011* [Nigeria: informe final, elecciones generales, abril de 2011] (Bruselas: MOE UE, 2011c)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Rapport Final sur les Élections Législatives du 13 Février 2011* [Informe final sobre las elecciones parlamentarias del 13 de febrero de 2011] (Bruselas: MOE UE, 2011d)
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Niger: Rapport Final—Élections Législatives et Présidentielle 2011* [Níger: informe final, elecciones parlamentarias y presidenciales, 2011] (Bruselas: MOE UE, 2011e)

- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Uganda: Final Report on the General Elections, 2011* [Uganda: informe final sobre las elecciones generales, 2011] (Bruselas: MOE UE, 2011f)
- Musambayi, Katumanga, *Kenya: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties* [Kenya: informe del país basado en la investigación y el diálogo con partidos políticos] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006)
- Nam-Katoti, Wilbert, Doku, James, Abor, Joshua y Quartey, Peter, “*Financing Political Parties in Ghana*” [Financiar a partidos políticos en Ghana], *Journal of Applied Business and Economics*, 12(4) (2011)
- Nassmacher, Karl-Heinz, “*Party Funding in Continental Western Europe*” [Financiamiento de los partidos en Europa Occidental continental], en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Nassmacher, Karl-Heinz, *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies* [El financiamiento de la competencia de partidos: financiamiento político en 25 democracias] (Baden-Baden: Nomos, 2009)
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Final Report on the 2011 Moroccan Parliamentary Elections* [Informe final sobre las elecciones parlamentarias de Marruecos de 2011] (Washington, D. C.: NDI, 2011)
- National Elections Commission (República de Liberia), *Campaign Finance Regulations for Political Parties and Candidates (2011)* [Regulación del financiamiento de la campañas para los partidos políticos y los candidatos], aprobado por la Junta de Comisionados el 16 de junio de 2011
- Ndeta, John Harrington, “*Party Primaries Robbed Women of Leadership Chance*” [Las primarias del partido privaron a las mujeres de la oportunidad de liderazgo], *Kenyan Woman*, número 34 (2013)
- Nigerian News Service, “*Election Spending: CBN Retains 6.26% Interest Rate*” [Gasto electoral: el CBN retiene un 6,26 por ciento de tipo de interés] (24 de noviembre de 2010), disponible en inglés en <<http://www.nigeriannewsservice.com/nns-news-archive/headlines/election-spending-cbn-retains-626-interest-rate>>
- Ninsin, Kwame A., *Political Parties and Political Participation in Ghana* [Los partidos políticos y la participación política en Ghana] (Berlín: Konrad Adenauer Foundation, 2006)
- Obasi, Nnamdi K., “*Organised Crime and Illicit Bunkering: Only Nigeria’s Problem?*” [El crimen organizado y la provisión de combustible ilícito: ¿son solo problemas de Nigeria?], en Michael Roll y Sebastian Sperling (eds.), *Fuelling the World – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa’s Gulf of Guinea* [¿Potenciando al mundo, fallando a la región? La gobernanza y el desarrollo del petróleo en el Golfo de Guinea de África] (Abuja: Friedrich Ebert Stiftung, 2011)
- Ohman, Magnus, *Public Funding of Political Parties in Africa* [El financiamiento público de los partidos políticos en África] (Washington, D. C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 1999)

- Ohman, Magnus, *The Heart and Soul of the Party: Candidate Selection in Ghana and Africa* [El corazón y el alma del partido: la selección de candidatos en Ghana y África] (Uppsala: Uppsala University, 2004)
- Ohman, Magnus, *Including Political Finance in International Election Observation Missions* [La inclusión del financiamiento político en las misiones de observación de elecciones internacionales], (Centro Carter y Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2010)
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH) y Comisión de Venecia, *Guidelines on Political Party Regulation* [Directrices sobre la regulación de los partidos políticos] (2010), disponible en inglés en http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfCooperacao_en_us/anexo/CDLAD2010024.pdf
- Pocit, “10 Major Political Parties Using Cellphone Fundraising” [10 partidos políticos principales recaudan fondos con teléfonos móviles] (2012), disponible en inglés en https://www.pocit.co.za/static/press/2009_jan/10%20major%20political%20parties.pdf
- Punch, “PDP Holdings: Altering Formula of Party Funding” [Participaciones del PDP: alterando la fórmula del financiamiento de los partidos] (24 de junio de 2012), disponible en inglés en <http://www.punchng.com/politics/pdp-holdings-altering-formula-of-party-funding/>
- Reuters, “Fitch: Pre-election Spending Could Weaken Ghana’s Credit Outlook” [Fitch: el gasto previo a las elecciones podría debilitar las perspectivas de crédito de Ghana] (27 de julio de 2012), disponible en inglés en <http://www.reuters.com/article/2012/07/27/idUSWNA212320120727>
- Reuters Africa, “Election Campaign Spending Boosts Nigeria Car Imports” [El gasto de la campaña electoral impulsa las importaciones de vehículos en Nigeria] (31 de marzo de 2011), disponible en inglés en <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE72U0YT20110331>
- Robinson, Vicki y Brümmer, Stefaans, *SA Democracy Incorporated: Corporate Fronts and Political Party Funding* [Democracia de Sudáfrica incorporada: frentes empresariales y el financiamiento de los partidos políticos], documento n.º 129 (Pretoria: Institute for Security Studies, 2006)
- Saffu, Yaw, “The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa” [El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en África], en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Salih, Mohamed, *African Political Parties: Challenges for Sustained Multiparty Politics* [Partidos políticos africanos: retos para la política multipartidista sostenible], Conferencia internacional para apoyar el impulso democrático de África, Johannesburgo, 5–7 de marzo de 2007

- Schaffer, Frederic Charles, *What is Vote Buying?* [¿Qué es la compra de votos?], preparado para la conferencia Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying Conference [Comerciar con derechos políticos: las políticas comparativas de compra de votos], Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 26–27 de agosto de 2002
- Shaw, Mark, *Leadership Required: Drug Trafficking and the Crisis of Statehood in West Africa* [Liderazgo requerido: el narcotráfico y la crisis del Estado en África Occidental], documento de política n.º 37 (Institute for Security Studies, 2012)
- Somolekae, Gloria, *Botswana: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties* [Botswana: informe del país basado en la investigación y el diálogo con partidos políticos] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006)
- Speck, Bruno y Fontana, Alessandra, “‘Milking the System’; Fighting the Abuse of Public Resources for Re-election” [“Exprimiendo al sistema”: luchar contra el abuso de recursos públicos para la reelección], *U4 Issue*, 7 (2011)
- Spector, Bertram I., Schloss, Miguel y Green, Sammi, *Corruption Assessment: Mozambique, Final Report* [Evaluación de la corrupción: Mozambique, informe final] (Washington, D. C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2005)
- Ssenkumba, John, *Financiamiento de los partidos políticos en Uganda* (Abuja: Friedrich Ebert Stiftung, 2006)
- Tax Justice Network, *Tax in Developing Countries: Increasing Resources for Development* [Impuestos en los países en desarrollo: aumentar los recursos para el desarrollo], pruebas escritas presentadas por la Secretaría Internacional de la Tax Justice Network ante el Comité de Desarrollo Internacional del Parlamento del Reino Unido (2012)
- Teshome, Wondwosen, “*Opposition Parties and the Politics of Opposition in Africa: A Critical Analysis*” [Los partidos opositores y la política de la oposición en África: un análisis crítico], *International Journal of Human and Social Sciences*, 4(5) (2009a)
- Teshome, Wondwosen, “*Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study*” [El financiamiento político en África: Etiopía como estudio de caso], *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 3/2 (2009b)
- Think Africa Press, “*The MDC is Funded by Zimbabweans not Foreigners*” [El MDC está fundado por zimbabuenses, no por extranjeros] (8 de febrero de 2012), disponible en inglés en <<http://thinkafricapress.com/zimbabwe/mdc-funded-zimbabweans-not-foreigners>>
- This Day Live, “*Why I’m Running for 2011 Presidency, by Jonathan*” [Por qué me presento como candidato a la presidencia en 2011, por Jonathan] (30 de octubre de 2010), disponible en inglés en <<http://www.thisdaylive.com/articles/why-i-m-running-for-2011-presidency-by-jonathan/75369/>>
- Throup, David W., *Ghana: Assessing Risks to Stability* [Ghana: evaluando los riesgos para la estabilidad] (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2011)

- Tonchi, Victor L. y Shifotoka, Albertina N., *Namibia: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties* [Namibia: informe del país basado en la investigación y el diálogo con partidos políticos] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006)
- Transparency International Zimbabwe (TIZ), *Nuru: Promoting Transparency in Political Finance in Southern Africa* [Nuru: promoviendo la transparencia en el financiamiento político en África Meridional] (Harare: TIZ, 2010)
- Van de Walle, Nicolas, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999* [Las economías africanas y la política de crisis permanente, 1979–1999] (Nueva York: Cambridge University Press, 2001)
- Vicente, Pedro C., “Does Oil Corrupt? Evidence from a Natural Experiment in West Africa” [¿El petróleo corrompe? Pruebas de un experimento natural en África Occidental], *Journal of Development Economics*, 92(1) (2010)
- Vicente, Pedro C., *Is Vote-buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa* [¿Es eficaz la compra de votos? Pruebas de un experimento de campo en África Occidental], documento de trabajo (2012)
- Wiafe-Akenten, Charles, *Ghana: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties* [Ghana: informe del país basado en la investigación y el diálogo con partidos políticos] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2004)
- Women’s Environment and Development Organization, *Women Candidates and Campaign Finance* [Candidatas y financiamiento de las campañas] (Nueva York: Women’s Environment and Development Organization, 2007)
- Young, Daniel J., *Is Clientelism at Work in African Elections? A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia* [¿Existe el clientelismo en las elecciones africanas? Un estudio del comportamiento de los votantes en Kenya y Zambia], documento de trabajo n.º 99, Afrobarómetro (2009)

Notas

- ¹ Teshome, 2009a, p. 293.
- ² Saffu, 2003, p. 27.
- ³ Speck y Fontana 2011, p. v.
- ⁴ Hay quien opina que el debate sobre el clientelismo presenta una visión simplificada o indebidamente pesimista de la política africana. Para consultar una crítica al clientelismo en África, véase Young, 2009.
- ⁵ Van de Walle, 2001, p. 51.
- ⁶ Véase, por ejemplo, Kupferschmidt, 2009.
- ⁷ Las predicciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2015 sugieren que la ayuda extranjera representará más de la mitad del gasto gubernamental en el 70 por ciento de los 37 países que componen el estudio. Cálculos del FMI, 2005, p. 148.
- ⁸ Un estudio concluye que menos del 20 por ciento de los hogares africanos dispone de acceso a una cuenta bancaria, lo que supone menos de la mitad de las cifras que presentan otras regiones en desarrollo. Beck, Fuchs y Uy, 2009, p. 4. Véase también Kaniki, 2008.
- ⁹ La Tax Justice Network (2012) calcula que la evasión fiscal en África asciende a cerca de 80.000 millones de USD al año, lo que equivale al gasto total del continente en materia de sanidad.

- ¹⁰ UNCAC, 2005, artículo 7(3). Énfasis añadido.
- ¹¹ SADC, 2001, artículo 6. En este documento también se señala que “la ley electoral debería prohibir al gobierno ayudar o colaborar con partidos para obtener una ventaja injusta”, párrafo 3.i.
- ¹² SADC, 2003.
- ¹³ Se debe tener en cuenta que los límites en Kenya aún se han de poner a prueba en unas elecciones generales.
- ¹⁴ En todo el manual, las cantidades se expresan en dólares internacionales (I\$) junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad del poder adquisitivo varía significativamente con respecto a los Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en dólares internacionales) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria como el euro. Para obtener más información, véase el Anexo V.
- ¹⁵ Los datos de Hopwood indican que los partidos de la oposición en Namibia tienen menos de 1.000 miembros de pago (2005, p. 135). Boer (2004, p. 7) señala que uno de los partidos más pequeños de la oposición, la Alianza Democrática de Turnhalle, informó en 2004 de que había recibido el equivalente de 1.500 I\$ al año en cuotas de afiliación.
- ¹⁶ Musambayi, 2006, p. 11. Asimismo, Salih (2007, p. 15) ha destacado que “la mayoría de los partidos políticos africanos no dispone de listas de miembros ni, mucho menos, espera recibir cuotas de afiliación periódicamente”, y Matlosa (2007, p. 44) está de acuerdo en que en África Meridional “las cuotas de los miembros no asciende al monto necesario como para mantener las operaciones de los partidos”.
- ¹⁷ Ninsin, 2006, p. 18. Véase también NIMD, 2007. Un estudio reciente sugiere que los partidos de Ghana reciben alrededor del 15 por ciento de sus ingresos a través de las cuotas de sus miembros. Nam-Katoti et al., 2011, p. 96.
- ¹⁸ Nassmacher (2009, p. 211) señala que “solo una minoría de los países en Europa occidental continental muestra una contribución importante de los miembros de los partidos al financiamiento de la actividad de sus sedes”.
- ¹⁹ Las cifras de pobreza (empleando la paridad del poder adquisitivo) se calculan sobre la base del índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2011.
- ²⁰ Observación del autor. En algunos países africanos se prohíbe que los partidos políticos participen en actividades comerciales.
- ²¹ Pocit, 2012.
- ²² Commonwealth Expert Team, 2011, p. 19. En el informe se señala que las donaciones de empresas son legales en Gambia, pero que rara vez se dirigían a los partidos de la oposición.
- ²³ Tom Lodge, citado en Robinson y Brümmer, 2006, p. 10. A consecuencia de estas donaciones, el ANC actuó supuestamente como “facilitador de negocios negros en el país”, haciéndose así vulnerable a las acusaciones de que dirigía las políticas públicas para obtener beneficios partidistas.
- ²⁴ Véase Democracy International, 2011, p. 7. Únicamente Liberia, Malí, Mozambique, la República Democrática del Congo y Sierra Leona prohíben las contribuciones de las empresas nacionales a los partidos políticos.
- ²⁵ This Day Live, 2010.
- ²⁶ Spector, Schloss y Green, 2005, p. 12.

- 27 EISA, 2006c.
- 28 Ssenkumba, 2006, pp. 7ff.
- 29 Para los partidos políticos pequeños, la distinción puede volverse borrosa si el candidato presidencial también es el líder del partido y el fundador principal del partido.
- 30 Maiyo, 2008, p. 61; Wiafe-Akenten, 2004, p. 10.
- 31 MOE UE, 2011b, p. 24.
- 32 Bryan y Baer, 2005, p. 1. Los datos de otras regiones sugieren que el temor a la bancarrota puede ser una preocupación concreta de las candidatas, que puede suponer un elemento disuasorio importante para las mujeres que se planteen presentarse a las elecciones. Véase McLean, 2003, p. 63 y Women's Environment and Development Organization, 2007, p. 4.
- 33 Coalición para el Financiamiento Político Responsable, 2008, p. 22. Para consultar un debate sobre la misma cuestión en Ghana, véase Ohman, 2004, pp. 144ff.
- 34 Coalición para el Financiamiento Político Responsable, 2008, p. 36.
- 35 Ibid., p. 59.
- 36 Nassmacher, 2003, p. 120. El Partido de Izquierda en Suecia ha limitado los ingresos de sus cargos electos y les exige que donen al partido los montos que superen el límite impuesto. The Local, 2012.
- 37 Helle, 2011, p. 6.
- 38 Bryan y Baer, 2005, p. 124, Punch, 2012, Somolekae, 2006, pp. 8ff, Think Africa Press, 2012, Matlosa y Sello, 2005, p. 47.
- 39 Helle, 2011, p. 6.
- 40 Véase, por ejemplo, Bryan y Baer, 2005, p. 141 sobre Zambia.
- 41 Austin y Tjernström, 2003, p. xiv.
- 42 Teshome, 2009b, p. 407.
- 43 Arthur, 2010, p. 2.
- 44 Throup, 2011, p. 11.
- 45 Kupferschmidt, 2009, p. 17 y Shaw, 2012, p. 2.
- 46 Throup, 2011, p. 11.
- 47 Shaw, 2012, p. 2.
- 48 Kupferschmidt, 2009, p. 15. No obstante, los fondos ilícitos no llegan exclusivamente del exterior hacia África. En un informe se calcula que el flujo de fondos ilícitos desde África entre 1970 y 2008 podría elevarse incluso hasta los 1,8 billones de USD. Global Financial Integrity, 2010, p. 1.
- 49 Vicente, 2010, Obasi, 2011, p. 59.
- 50 Throup, 2011, p. 11.
- 51 Jouan, 2012.
- 52 Entre los ejemplos tempranos de disposiciones legales para el financiamiento público se incluyen Nigeria (1977), Benín y Camerún (1990), Guinea (1991), Angola, Tanzania y Zimbabwe (1992) y Sudáfrica (1993). Cabe señalar que en algunos de estos países nunca se ha llegado a distribuir el financiamiento, mientras que en otros el financiamiento público ya se ha abolido. Ohman, 1999.
- 53 IDASA, 2005, p. 3.
- 54 Uganda, Tanzania y Mozambique a veces han permitido a donantes internacionales proporcionar fondos, los cuales se distribuyeron entre los partidos políticos elegibles. En ocasiones, en Botswana y Sudáfrica, los actores privados han establecido mecanismos similares.

- 55 MOE UE, 2010b, p. 33; 2007, p. 36; 2010d, p. 33, y 2010d, p. 28. Se registraron casos similares en Camerún y en Côte d'Ivoire durante la década de 1990. Guinea y Sudán tienen disposiciones que permiten a los partidos políticos recibir financiamiento público, pero no está garantizado.
- 56 MOE UE, 2010a, p. 24, EISA, 2006b. Se proporcionaron montos idénticos a todos los partidos políticos que participaron en las elecciones de 2002 en Lesotho; cada uno recibió el equivalente a 4,000 I\$. Matlosa y Sello, 2005, pp. 46ff.
- 57 MOE UE, 2008a, p. 7.
- 58 CEI, 2011, p. 10. Véase también Booysen y Masterson, 2009, y Butler, 2010.
- 59 TIZ, 2010, p. 29, MOE UE, 2010a, p. 24.
- 60 Calculado a partir de Hopwood, 2005, p. 138; CEI, 2011, p. 10; MOE UE, 2008b, p. 27, 2009, p. 20, 2011d, p. 20, 2010d, p. 18 y 2011e, p. 15; EISA, 2011b, p. 8, Liviga y John, 2012, p. 18; Commonwealth Expert Team, 2013, p. 17; y NDI, 2011, p. 18. Véase también EISA, 2005, p. 15.
- 61 Existen algunas excepciones, como en Lesotho y Madagascar, donde todos los partidos políticos registrados tienen derecho a recibir al menos una parte de financiamiento público.
- 62 De hecho, muchos países africanos prohíben los partidos políticos locales mediante el requisito de que todos los partidos tengan presencia nacional.
- 63 EISA, 2011a.
- 64 Hopwood, 2005, pp. 135, 139. Véase también Tonchi y Shifotoka, 2006, p. 12.
- 65 MOE UE, 2008b, p. 28.
- 66 *Mail and Guardian*, 2009. Lo cierto es que los partidos políticos sudafricanos deben finalizar sus registros de contabilidad 21 días antes de una elección y no pueden emplear fondos públicos inmediatamente después de las elecciones. Sin embargo, no existe ninguna prohibición directa en el uso de fondos públicos para la campaña. Siempre que se empleen los fondos públicos antes de la fecha límite y fondos privados a partir de entonces, no deberían tener problemas para utilizar el financiamiento público para la campaña.
- 67 Ohman, 1999, p. 10.
- 68 EISA, 2006a, p. 22.
- 69 EISA, 2007, Chikuhwa, 2004, pp. 42ff. El MDC, que apareció por primera vez en las elecciones de 2000, también habría tenido derecho a recibir financiamiento público según las normas anteriores.
- 70 También existen disposiciones en Etiopía y en la República Democrática del Congo, pero las normas en el primer caso son imprecisas, y en el segundo caso, los partidos deben tener en cuenta el equilibrio de género entre sus candidatos, pero no hay ningún umbral definido.
- 71 Actual a fecha de noviembre de 2013, según la Unión Interparlamentaria; véase <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- 72 No obstante, la eficacia limitada de los sistemas de recaudación de impuestos en muchos países africanos puede reducir el valor de este beneficio.
- 73 Speck y Fontana, 2011, p. 5.
- 74 Las mismas cifras para todos los países son el 86 por ciento y el 93 por ciento, respectivamente.
- 75 Speck y Fontana, 2011, p. 18.
- 76 Commonwealth Expert Team, 2011, p. 18.
- 77 CAPF, 2008, p. 22.
- 78 Reuters, 2012.

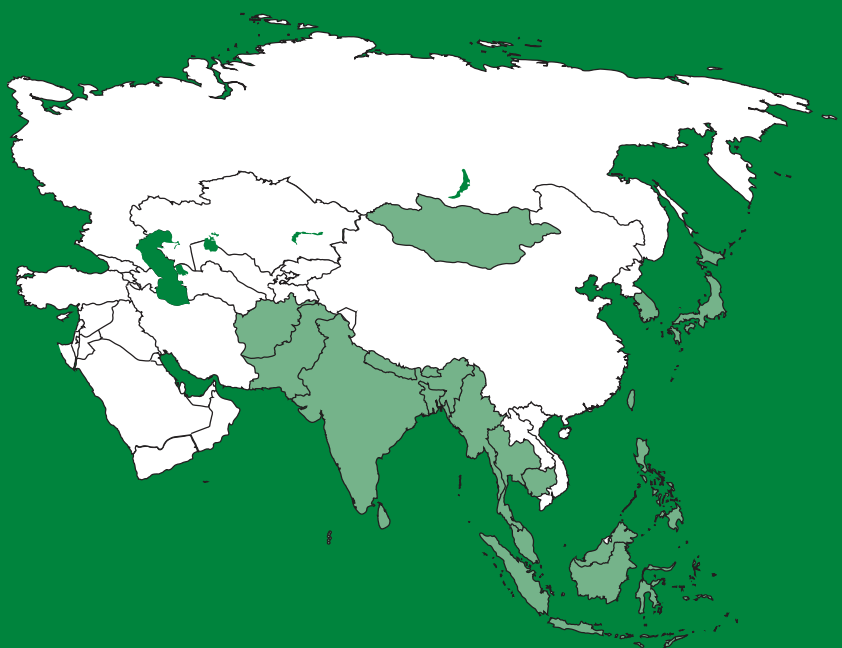
- ⁷⁹ MOE UE, 2008a, p. 21. Las siglas MPLA corresponden a *Movimento Popular de Libertação de Angola (Partido do Trabalho)* (Movimiento Popular para la Liberación de Angola - Partido del Trabajo), el partido que gobierna Angola.
- ⁸⁰ MOE UE, 2011b, p. 23, 2011a, p. 14. De igual modo, se alegó que durante las elecciones de 2011 en Nigeria, “el presidente electo y los gobernadores estatales combinaban sus funciones oficiales con actividades de campaña”, EU EOM, 2011c, p. 27.
- ⁸¹ Speck y Fontana, 2011, p. 12.
- ⁸² Véanse las preocupaciones expresadas anteriormente sobre las instituciones de crédito de Ghana en relación con el gasto en las elecciones en 2012. Además, *The Economist* ha advertido de que el déficit presupuestario creciente “se debe en parte al derroche en el gasto del gobierno durante el período previo a las elecciones presidenciales y generales de diciembre de 2012”. *The Economist*, 2013.
- ⁸³ Algunos de los países que aplican límites al gasto, como Guinea, Mauritania o Sudán, tienen un pasado electoral accidentado en cierta medida.
- ⁸⁴ El autor observó un nivel considerable de actividades de campaña por parte de terceros durante las elecciones de 2011 en Nigeria. Entre otras, se incluían grandes vallas publicitarias, supuestamente pagadas por organizaciones no gubernamentales, que pedían el voto para candidatos concretos.
- ⁸⁵ CAPF, 2008, p. 22.
- ⁸⁶ Reuters Africa, 2011, Nigerian News Service, 2010.
- ⁸⁷ CAPF, 2008, p. 23.
- ⁸⁸ Cálculo a partir de copias de los informes financieros presentados, en posesión del autor.
- ⁸⁹ Véase, por ejemplo, Vicente, 2012, p. 12.
- ⁹⁰ Mushota, citado en Ohman, 2010, p. 9. Véase también Schaffer, 2002.
- ⁹¹ Lindberg, 2003, p. 131. Como señala Lindberg, el clientelismo personalizado no equivale a la compra de votos, aunque afirma que la tradición de ofrecer pequeños regalos se “explotó o agravó” durante el proceso de democratización de la década de 1990. En otro artículo de 2010, Lindberg informó de la opinión existente entre los parlamentarios de Ghana de que su gasto en beneficios personalizados para los votantes había aumentado considerablemente en las últimas elecciones, con un incremento de las donaciones en efectivo ofrecidas a votantes urbanos de entre 10 y 20 veces. Calculado según Lindberg, 2010, p. 124.
- ⁹² Bratton, 2008, p. 3.
- ⁹³ Ndeti, 2013, p. 2.
- ⁹⁴ CAPF, 2007. Resulta interesante saber que en el mismo estudio se calcula que dos terceras partes del dinero destinado a la compra de votos en realidad fue robado por los agentes encargados de distribuirlo.
- ⁹⁵ CAPF, 2008, p. 50.
- ⁹⁶ En estos sistemas, el proceso de postulación de candidatos puede ser especialmente proclive a la compra de votos y métodos similares.
- ⁹⁷ Por ejemplo, la misión de observación de la UE para las elecciones de 2011 en Uganda señaló “que el grueso del financiamiento fue a parar directamente a los candidatos, cuyo financiamiento de las campañas sigue sin estar regulado”. MOE UE, 2011f, p. 25.
- ⁹⁸ Por ejemplo, los partidos políticos en Nigeria tienen que informar absolutamente de todas las donaciones y gastos, por insignificantes que puedan ser. CENI, 2011. Un enfoque interesante es el requisito existente en Libia para que los competidores políticos presenten resúmenes de los informes 15 días después del anuncio de los resultados de las elecciones e informes detallados 45 días después de dicho anuncio. Libyan High National Elections Commission, 2012, sección 4.2.

- ⁹⁹ Los países en los que no existen requisitos se encuentran principalmente en África Meridional: Gambia, Malawi, Namibia, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.
- ¹⁰⁰ El autor experimentó esto de primera mano cuando trabajó con la Comisión de inscripción de partidos políticos en Sierra Leona en 2007–2008.
- ¹⁰¹ Los países africanos con sistemas electorales de este tipo, pero que no tienen requisitos de presentación de informes para los partidos, son Côte d'Ivoire, Djibouti, Etiopía, Gabón, Gambia, Kenya, Madagascar, Malawi, Malí, la República Democrática del Congo, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.
- ¹⁰² CMD y NIMD, 2008, p. 11.
- ¹⁰³ National Elections Commission (República de Liberia), 2011, artículo 14.2.
- ¹⁰⁴ Karume, 2004, Hopwood, 2005, p. 137, Ghana News Link, 2011, AllAfrica, 2011b, Leadership, 2012.
- ¹⁰⁵ AllAfrica, 2011a.
- ¹⁰⁶ TIZ, 2010, p. 22.
- ¹⁰⁷ Helle, 2011, p. 14.
- ¹⁰⁸ TIZ, 2010, p. 22. El autor conoce por su propia experiencia que no se han aplicado sanciones federales en Liberia, Sierra Leona ni Nigeria.
- ¹⁰⁹ AllAfrica, 2011a.
- ¹¹⁰ Commonwealth Expert Team, 2011, p. 18, Ayee, Anebo y Debrah, 2008, p. 10. Todavía no se han aplicado sanciones en Nigeria contra los partidos que no hayan presentado sus informes financieros anuales para 2010. Leadership, 2012.
- ¹¹¹ ICG, 2012, p. 1. Véase también AllAfrica, 2011b.
- ¹¹² Véase CAPF, 2007, 2008.
- ¹¹³ Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 5.
- ¹¹⁴ African Media Barometer, 2011, p. 5, Mayiga, 2011, pp. 9ff.
- ¹¹⁵ Saffu, 2003, p. 29. Saffu empleó datos de Mouhamet Fall.
- ¹¹⁶ Senegal en 2000 y 2012, Kenya en 2002 y parcialmente en 2007, y Ghana en 2000 y 2008.
- ¹¹⁷ February, 2012, p. 2.
- ¹¹⁸ Ohman, 2004, p. 107. En este sentido, el Congreso Nacional Democrático (NDC, por sus siglas en inglés) y el NPP de Ghana se parecen a los partidos políticos parlamentarios de Suecia. De igual modo, el proyecto de ley para el financiamiento de las campañas en Kenya de 2011 se debatió durante más de dos años en el Parlamento hasta que fue aprobado en diciembre de 2013, lo que significó que la ley no estuvo en vigor para las elecciones de 2013.
- ¹¹⁹ Lavallée, Razafindrakoto y Roubaud, 2008, p. 5.
- ¹²⁰ Por ejemplo, cuando la construcción de una carretera está determinada por el ciclo electoral en vez de conforme a un plan de desarrollo de infraestructuras a largo plazo, los recursos se emplearán de manera ineficiente.
- ¹²¹ Lo cierto es que esto no se aplica a todos los partidos políticos. Los que se aferran al poder abusando de los recursos estatales tienen poco que ganar de la reforma del financiamiento político y solo se ven obligados a llevarla a cabo debido a la presión política.
- ¹²² Los responsables de la formulación de políticas se definen como aquellas personas que intervienen en la elaboración, modificación o aprobación de políticas sobre financiamiento político, en la rama ejecutiva o legislativa del gobierno. Por lo tanto, la atención se centra en el papel que desempeñan los responsables de la formulación de políticas en vez de una institución particular.

¹²³ Aunque el financiamiento ilícito es especialmente difícil de abordar, un observador ha destacado que un primer paso consiste en contar con un “mecanismo eficaz que garantice que se pueda ‘identificar y avergonzar’ a los políticos que utilicen dinero procedente del narcotráfico”. Shaw, 2012, p. 5.

¹²⁴ Para obtener más información, véase Ohman, 2010.

CAPÍTULO 4



Asia

Andreas Ufen

Introducción

El financiamiento es un elemento fundamental de la actividad de los partidos y los candidatos. El modo de organizar el financiamiento tiene una enorme repercusión en la estructura interna de los partidos, en la configuración de los sistemas de partidos y en los sistemas políticos en general. La transparencia y regulación del financiamiento de los actores políticos es un factor que facilita la transición a la democracia y su consolidación¹.

Los 20 países y territorios analizados en este capítulo² se sitúan en una zona marcada por una enorme diversidad política y cultural. Por consiguiente, solo es posible indicar ciertas similitudes y destacar algunas particularidades notorias de estos países al tratar la cuestión del dinero en la política. Los resultados económicos ilustran perfectamente la diversidad de los países de la región. La muestra abarca desde economías muy desarrolladas con muy buenos resultados, como Japón, la República de China (Taiwán), la República de Corea (Corea del Sur) y Singapur, a países con elevadas tasas de pobreza como Camboya, Laos y Myanmar/Birmania. La selección de países utilizada para ilustrar determinados aspectos no implica que estas características puedan aplicarse también a otros países o contextos o que cada aspecto se aplique a todos (o incluso la mayoría de) los países de esta diversa región.

Otra importante distinción se refiere al sistema político de cada país y su grado de desarrollo democrático. La región ha dado importantes pasos en la última década para establecer instituciones más democráticas y lograr un mayor pluralismo político, lo que ha traído aparejado un aumento constante de los derechos políticos y las libertades civiles³. El hecho de que esta región albergue al país menos libre del mundo, la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), que no se analizará en este documento, así como a democracias jóvenes y ambiciosas, como Taiwán, Mongolia e Indonesia, demuestra su complejidad y diversidad.

En este entorno político, que suele cambiar con rapidez y ser imprevisible, las constituciones y los marcos jurídicos se reformulan o modifican con frecuencia. Esto también se aplica a la elaboración de leyes de financiamiento político, lo que hace difícil describir patrones claros de regulaciones que se apliquen en toda la región.

Además, los partidos políticos de varios países asiáticos no cumplen las funciones “clásicas”, como la articulación y agregación de intereses sociales, la elaboración de programas políticos, la socialización política de los ciudadanos y la organización de una oposición eficaz. Por el contrario, la función de los partidos en Asia consiste demasiado a menudo en servir a máquinas clientelistas que generan dinero, empleo y licencias para sus candidatos y simpatizantes. En Filipinas, por ejemplo, muchos partidos se consideran redes clientelistas que sirven como vehículo a los candidatos presidenciales. Se fusionan y se dividen, y normalmente no establecen estructuras permanentes. En Tailandia, los partidos están mal institucionalizados, lo que significa que son más importantes las facciones que los propios partidos que las engloban.

La dinámica sumamente compleja que está detrás del financiamiento político debe interpretarse en el contexto de la comercialización de la política en la mayoría de los países asiáticos. Aunque es difícil de determinar exactamente, debido al crecimiento simultáneo de la población, esto se traduce en un cierto aumento de los costos generales de las campañas. Esta evolución ha venido acompañada por una “profesionalización” de la política, en la que los encuestadores, así como los asesores de *marketing* político y de campaña (asesores de prensa [*spin doctors*]), poseen cada vez más influencia⁴.

En general, los partidos y los candidatos se enfrentan a dificultades de financiamiento político en Asia. El financiamiento público suele ser marginal (o incluso inexistente) y a los candidatos sin suficientes recursos a su disposición les resulta difícil competir, puesto que los partidos no suelen financiar las campañas de sus candidatos. Como consecuencia, las donaciones privadas (a menudo procedentes de empresas) desempeñan un importante papel en el financiamiento de los actores políticos.

Sin embargo, actualmente existe una mayor concienciación en la región sobre las amenazas que entraña la influencia de las grandes empresas y la comercialización de la política, y hay poderosas fuerzas en las sociedades asiáticas que exigen reformas. Los llamamientos a favor de una regulación más estricta de las donaciones y el gasto, y de una responsabilidad pública, se generalizan especialmente a raíz de los escándalos políticos. El discurso internacional, normalmente transmitido por organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales y transnacionales y por activistas nacionales que se centran en la lucha contra la corrupción y el fomento de la buena gobernanza, también ha contribuido a estas crecientes demandas.

Problemas del financiamiento político en Asia

Corrupción, clientelismo y clanes

En muchos sistemas de gobierno asiáticos existen redes clientelistas que conectan a los políticos con los votantes mediante el intercambio de obsequios o beneficios por apoyo político⁵. Relaciones clientelistas como estas no solo menoscaban la institucionalización de los partidos políticos y obstaculizan el establecimiento de vínculos horizontales basados en intereses políticos comunes, sino que fomentan las estrategias de búsqueda de rentas⁶. Además, el clientelismo, por lo general, desfavorece a las candidatas, puesto que no tienen el mismo acceso a redes personales o grandes recursos financieros que distribuir para recabar apoyo⁷. Una peculiaridad relacionada con el clientelismo en Asia es la importante repercusión de las dinastías y los empresarios acaudalados. En Filipinas, los principales partidos están controlados por los “clanes” de unas pocas decenas de familias⁸. En Tailandia, el Thai Rak Thai (TRT), el partido en el poder antes del golpe militar de 2006, estaba financiado casi exclusivamente por el multimillonario Thaksin Shinawatra. El partido gobernante en el momento de redactar este documento, un sucesor del TRT, está dirigido por su hermana menor Yingluck, que también le sucedió en el cargo de primer ministro.

Algunos ejemplos de dinastías en Asia Meridional son los Gandhi en la India, los Bhutto en Pakistán y las familias de Sheikh Hasina y Khaleda Zia en Bangladesh⁹. Estos tipos de gobierno dinástico colocan en desventaja a los políticos de familias más pobres o desconocidas, pero a veces refuerzan el papel de las candidatas de las familias dirigentes.

En Japón, alrededor de un tercio de los escaños parlamentarios “se mantienen en la familia”. Cerca del 40 por ciento de los legisladores del Partido Liberal Democrático (PLD) y alrededor del 20 por ciento de los legisladores del Partido Democrático de Japón (PDJ) son descendientes de legisladores, y seis de los siete ex-primeros ministros eran hijos o nietos de diputados¹⁰. La combinación de clientelismo y gobierno familiar con frecuencia exacerba los problemas de mala gobernanza, escasa supervisión, y sanción y corrupción. También incide fundamentalmente en el papel del dinero en la política, puesto que las alianzas políticas en un sistema clientelista se suelen comprar o heredar, en lugar de ganarse con políticas o una gobernanza convincentes.

Vínculos entre partidos políticos, votantes y empresas

La comparación general de la relación entre los partidos políticos, el Estado y las empresas privadas pone de relieve tres formaciones diferentes. En primer lugar, en muchas democracias occidentales, los partidos políticos y los sistemas de partidos se institucionalizaron pronto y se separaron en gran medida de la administración pública. Este proceso llevó al establecimiento de partidos bien institucionalizados ligados a los votantes a través de lazos programáticos, en

vez de clientelistas. Por lo general, los partidos no acapararon el aparato del Estado ni fueron acaparados por oligarcas o dinastías¹¹.

Esta simbiosis entre políticos, burócratas y empresarios o gestores ha enturbidado la distinción entre los ámbitos público y privado y ha sentado las bases para las prácticas ilícitas de financiamiento político.

En segundo lugar, en la Europa mediterránea (y la mayor parte de Asia Meridional y Asia Sudoriental), los Estados centrales pobres y débiles se vieron obligados a depender de intermediarios regionales como los *mafiosi* en Italia, los *comatarbis* en Grecia o los caciques en España para mediar entre el centro y la periferia¹². El

equivalente en Tailandia, por ejemplo, es el vínculo entre políticos y votantes que brindan las camarillas políticas informales locales (*phuak*, *phakphuak*), compuestas por caciques, miembros de la administración local y consejeros, a través de solicitadores de votos (*hua khanaen*)¹³. Estas alianzas político-burocráticas y empresariales cobraron importancia en las décadas de 1980 y 1990 tras una reestructuración socioeconómica fundamental¹⁴. Los negocios están interconectados con la política, lo que afecta significativamente al modo en que ascienden los partidos políticos y gastan el dinero. En estos sistemas, los intereses empresariales tienden a dominar los procesos políticos.

Una tercera variante es el “Estado desarrollista” asiático nororiental, en el que existía un centro administrativo sólido que no necesitaba de estos intermediarios; en su lugar, un aparato estatal autoritario establecía o controlaba los partidos, dejando un gran margen a la captura del Estado por los partidos dominantes, incluso después de la democratización¹⁵. Los Estados desarrollistas de mayor éxito son los de Asia Nororiental (Japón, Taiwán, Corea del Sur)¹⁶. Éstos han exportado el modelo a otros Estados como Malasia y Singapur y, en menor medida, a Indonesia y Tailandia, y también cada vez más a Asia Meridional, incluida la India (que ha experimentado un proceso de desregulación económica y privatización desde 1991).

Esta simbiosis entre políticos, burócratas y empresarios o gestores ha enturbidado la distinción entre los ámbitos público y privado y ha dado sentado las bases para las prácticas ilícitas de financiamiento político, especialmente cuando las élites políticas utilizan el aparato estatal para sus propios fines económicos.

Estas tres formaciones diferentes tienen una incidencia duradera en las oportunidades (y la forma) de corrupción, y la intensidad y la amplitud del clientelismo están conectadas con ellas. Así, la realidad del financiamiento político suele venir determinada por procesos políticos que comenzaron hace décadas.

Aplicación ineficaz

En muchos casos, las regulaciones no se aplican eficazmente debido a la flaqueza de los mecanismos de supervisión (que a menudo está relacionada con

la ausencia de mandato o recursos del organismo encargado de la aplicación). En la India y Filipinas, por ejemplo, la informalidad de los sistemas políticos dificulta la supervisión del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Los marcos reguladores con frecuencia existen únicamente sobre el papel.

Otra cuestión relacionada con la supervisión eficaz es la independencia. En Malasia, la Comisión Electoral depende del departamento del primer ministro y está controlada por el gobierno. Por consiguiente, no está dispuesta a comprobar minuciosamente el financiamiento de los partidos y las campañas¹⁷.

Además, las medidas legales no siempre surten el efecto deseado. Las sanciones no siempre disuaden como estaba previsto. En Corea del Sur, donde las leyes electorales regulan estrictamente las contribuciones a los partidos políticos y a los candidatos, se producen muchas infracciones de la legislación relativa a los fondos políticos, pero “las penas severas [...] parecen haber tenido un escaso efecto en el comportamiento real de los políticos”¹⁸.

En la India, la aplicación de la deducción fiscal de las donaciones políticas desde 2003 ha tenido un efecto muy limitado en la práctica general de no declarar las donaciones efectuadas en dinero negro a cambio de favores gubernamentales o la compra de la buena voluntad del partido¹⁹. Estos ejemplos ilustran la complejidad que entraña la regulación del financiamiento político.

Financiamiento ilícito

Aunque es muy difícil dar con cifras exactas, las donaciones ilícitas desempeñan un importante papel en la vida política asiática. Si bien el nivel y la repercusión del financiamiento ilícito varían considerablemente en todo el continente, hay ejemplos de que ha penetrado seriamente en la economía. En Afganistán, se calcula que las exportaciones netas de opio representaron en 2012 cerca del 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) lícito²⁰. En otros países, la criminalización de la política viene indicada por el gran número de litigios. Según el órgano nacional encargado de la vigilancia electoral, 162 de los 543 diputados del Lok Sabha, el parlamento nacional de la India, se enfrentan a cargos penales²¹. Existen algunos paralelismos en Indonesia, donde, según el Ministerio del Interior, casi la mitad de los aproximadamente 500 jefes de distrito y alcaldes son sospechosos o están acusados en casos de corrupción o han sido condenados²².

Falta de recursos de los partidos de la oposición y las candidatas

En muchos países asiáticos, especialmente los que tienen regímenes autoritarios, no se da una igualdad de condiciones entre los partidos políticos. Así ocurre especialmente en el caso de los partidos de la oposición, que están en desventaja por falta de recursos, o de las candidatas, que se enfrentan a distintas formas de discriminación debido a sus menores recursos financieros²³. En Asia, los

partidos de la oposición en los regímenes totalitarios suelen considerarse más o menos ilegítimos. Además, las cuotas de afiliación suelen ser fuentes de ingresos insignificantes y los empresarios o los donantes privados tienden a evitar apoyar a estos partidos porque podrían enfrentarse a sanciones del gobierno al concursar por contratos o solicitar créditos o licencias. Otra razón de la debilidad relativa de los partidos de la oposición es el poder afianzado de los partidos gobernantes, que con frecuencia se ha desarrollado a lo largo del tiempo. Esta debilidad también se da en las democracias jóvenes, en las que los partidos del antiguo régimen han mantenido la ramificación de la infraestructura de los partidos.

Abuso de los recursos estatales

El abuso de los recursos estatales es un problema común, especialmente en los Estados autoritarios o los sistemas con partidos dominantes. En un gran número de países asiáticos, los partidos o los candidatos en el poder utilizan recursos gubernamentales o dinero público antes de las elecciones. En algunos países, el partido gobernante está estrechamente interrelacionado con el aparato estatal y los ciudadanos lo consideran parte del Estado. En Tailandia, por ejemplo, es conveniente ser candidato del partido gobernante, ya que el gobierno aporta cuantiosos fondos a la campaña. Tras el tsunami de 2004 surgió una polémica cuando el gobierno tailandés, a solo unas pocas semanas de las elecciones, distribuyó bolsas de arroz marcadas con el nombre del partido gobernante en las zonas afectadas²⁴.

Compra de votos

A menudo resulta difícil determinar el límite entre la entrega de obsequios y el intercambio de dinero por votos. En general, se presupone que los países más pobres son más proclives a la compra de votos que los países con rentas per cápita elevadas. Sin embargo, esto no siempre es así, y algunos factores como el legado o los patrones culturales determinan en gran medida lo habitual que pueda ser esta práctica. Taiwán es un ejemplo de país industrializado donde esta forma ilegal de movilización de votos todavía se practica con frecuencia. La cuestión de la compra de votos se analizará en profundidad más adelante.

Iniciativas regionales para regular el financiamiento político

Las regulaciones sobre financiamiento político están extendiéndose y volviéndose más exhaustivas en toda la región. Desde la década de 1990, esta intensificación se ha producido tras la democratización o la profundización democrática. Al igual que en muchas otras regiones (excepto Europa), no existen estándares regionales amplios para la regulación del financiamiento político, ni tampoco un intercambio oficial e intensivo de información sobre ellas.

Sin embargo, las actuales normas de financiamiento político están influenciadas por el discurso internacional y los actores internacionales y regionales, y se han dado algunos pasos hacia la estandarización. Los activistas y los políticos con voluntad reformista están tomando conocimiento continuamente de las mejores prácticas dentro de una comunidad cada vez más internacionalizada. Uno de los resultados de la intensificación de la cooperación es la *Vision of a Blueprint for ASEAN Democracy – Free and Fair Elections* [Visión de un programa para la democracia en la ASEAN: elecciones libres y equitativas] de 2009, presentado por la Red de Asia para Elecciones Libres (*Asian Network for Free Elections*, ANFREL)²⁵. El programa es el precursor de la Declaración de Bangkok para Elecciones Libres y Equitativas de 2012, que incluye un artículo sobre supervisión del financiamiento de las campañas que exige la existencia de mecanismos de examen y control del cumplimiento firmes basados en “un riguroso marco jurídico que regule equitativamente las donaciones políticas y el gasto de las campañas y posibilite la transparencia de las donaciones y los gastos”²⁶. Las ONG y las alianzas de ONG de la mayoría de los países asiáticos analizados en este capítulo, como el Comité Nacional de Observación Electoral de Nepal o el Comité de Elecciones Libres y Justas de Camboya, respaldaron la Declaración. También ha recibido el respaldo de organismos de administración electoral como el Comité de Supervisión Electoral de Indonesia, la Comisión Electoral Nacional de Timor-Leste, la Comisión Electoral Nacional de Indonesia, la Comisión Electoral de Filipinas y la Secretaría Técnica de Administración Electoral de Timor-Leste. La Declaración da muestras de una creciente concienciación de la importancia de la integridad electoral entre las partes interesadas.

Las organizaciones regionales más importantes —como la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC)²⁷, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN)²⁸ y la ASEAN+3 (los diez miembros de la ASEAN más Japón, China y Corea del Sur)— no abordan directamente las reformas electorales y el financiamiento político, sino que generalmente se centran más bien en cuestiones como la cooperación económica y la seguridad. No obstante, el Programa de la Comunidad de Política y Seguridad de la ASEAN (2009), que sirve de hoja de ruta a dicha Comunidad Política y hasta 2015, hace referencia a la democracia y la gobernanza en términos amplios.

Además, la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas²⁹, la Carta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y las atribuciones de la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos son importantes para la observación y la supervisión electoral imparcial por parte de organizaciones ciudadanas.

Fuentes de ingresos de los candidatos y los partidos políticos

La combinación y el equilibrio de fuentes de ingresos difieren entre los países analizados, dependiendo del marco regulador, el grado de comercialización de la política y las campañas, y la institucionalización de los partidos políticos (con respecto, por ejemplo, a la afiliación y el compromiso de los miembros). Sin embargo, un rasgo común es que la mayoría de los fondos de los partidos se movilizan en el periodo previo a las elecciones y se invierten en las campañas³⁰. El financiamiento de los partidos y los candidatos tampoco está regulado en la misma medida, especialmente la cuantía de las donaciones permitidas.

Prohibición de contribuciones

La aquiescencia de grandes donaciones privadas normalmente beneficia a los partidos y los candidatos que mantienen estrechos vínculos con empresas, pero su prohibición rotunda o unos límites demasiado bajos pueden llevar a los políticos a aceptar el financiamiento ilegal.

En todos los países analizados (excepto Sri Lanka y Malasia, donde las contribuciones apenas están reguladas), están prohibidas las donaciones extranjeras a partidos políticos, si bien se permiten las realizadas a candidatos políticos en 8 de estos 20 países. En los sistemas centrados en candidatos, en los que estos últimos ascienden e invierten el dinero de forma independiente, este vacío legal puede ser especialmente peligroso.

Las donaciones de empresas a partidos políticos son ilegales en siete países asiáticos, y en cuatro, se aplican límites a estas donaciones³¹. En Japón, puesto que existen menos restricciones a las contribuciones de las empresas a los partidos, dichos partidos pueden servir como vía indirecta para financiar a políticos individuales con contribuciones de empresas y sindicatos³². Las donaciones de empresas a candidatos son ilegales en seis de los países estudiados.

Las donaciones a candidatos y partidos políticos por parte de empresas que tienen contratos públicos o participación parcial del gobierno están generalmente prohibidas en la región, a excepción de Bangladesh, Camboya, Malasia, Myanmar, Singapur y Sri Lanka. En Indonesia solo están prohibidas las donaciones de empresas de titularidad exclusivamente estatal. En Pakistán, Taiwán, Tailandia y Timor-Leste, esta prohibición se aplica a los partidos políticos, pero no a los candidatos.

Ocho países prohíben las donaciones sindicales a partidos políticos, pero solo seis prohíben las donaciones sindicales a candidatos. En Camboya (aunque las regulaciones no son totalmente claras), Indonesia, Pakistán y Timor-Leste, la prohibición se aplica únicamente a los partidos políticos, mientras que en Japón y Mongolia se aplica solo a los candidatos.

Los únicos países de la región que permiten donaciones anónimas son Afganistán, Camboya y Sri Lanka. En los regímenes autoritarios, la oposición suele apoyar la legalización de las donaciones anónimas para proteger a sus donantes. En Singapur, por ejemplo, Low Thia Kiang, del Partido de los Trabajadores, criticó la prohibición porque desalentaría incluso a los donantes legítimos que no quieren que se conozca su nombre por miedo a represalias del régimen³³.

Por lo general, está prohibido que los partidos políticos o los candidatos utilicen recursos públicos (excluido el financiamiento público regulado). No existen datos sobre algunos países, entre ellos Malasia y Singapur, donde el uso (o abuso) de los recursos públicos puede considerarse una práctica común (véase la subsección de este capítulo sobre el abuso de los recursos públicos).

Están prohibidos otros tipos de donaciones o financistas, a veces mediante regulaciones muy específicas. En Camboya, la prohibición se aplica a las ONG y otras asociaciones; en Timor-Leste, a los organismos filantrópicos y religiosos, así como a las asociaciones de empresarios y a las fundaciones, no se les permite donar; y en Mongolia se prohíbe donar a los apátridas, los menores de edad, las organizaciones religiosas y las entidades constituidas hace menos de un año. En Filipinas también se prohíben las donaciones de entidades financieras, instituciones educativas que reciben ayudas públicas, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas armadas. En Pakistán solo se permiten las donaciones de particulares. En Japón, las empresas que han registrado un déficit en los últimos tres años no pueden realizar contribuciones a los partidos políticos.

En algunos casos, la formulación de las leyes deja un gran margen a la interpretación. En Indonesia, por ejemplo, “las donaciones deben ser honestas, justas, transparentes y respetar la soberanía y la independencia de los partidos políticos”³⁴, mientras que en Tailandia no pueden aceptarse donaciones de personas cuyo objetivo sea “subvertir la seguridad del Reino, el Trono, la economía nacional o los asuntos de Estado; alterar o amenazar el orden público o la buena moral, o destruir los recursos naturales nacionales”³⁵.

Límites a las contribuciones

Por lo general, se establecen límites para uno de los dos siguientes periodos: en cuatro países, los límites a la cuantía que puede aportarse a un partido político están relacionadas con un calendario concreto sin elecciones que suele ser anual; en otros, se basan en periodos electorales. En general, la aplicación de las regulaciones relativas a los límites de las donaciones es deficiente.

Pocos países asiáticos prevén límites a las donaciones a candidatos. Las excepciones a esta norma son Afganistán, Bhután, las Maldivas y los cuatro países asiáticos nororientales. Los límites van desde 50.000 afganis (AFN) (2.100 I\$) en Afganistán y 100.000 ngultrum (BTN) en Bhután (4.800 I\$) a 1,5 millones de yenes (JPY) (14.000 I\$) y 20 millones de won (KRW) (24.000 I\$) en Japón y Corea del Sur respectivamente³⁶.

Casi dos tercios (65 por ciento) de los Estados asiáticos examinados no limitan las donaciones a los partidos, a excepción de Afganistán, Bangladesh, Bhután, Indonesia y los países asiáticos nororientales (excepto Corea del Sur). Los límites a las donaciones oscilan entre 100.000 BTN (4.800 I\$) en Bhután y 7,5 millones de rupias (IDR) (1,22 millones de I\$) para las empresas en Indonesia.

La distinción entre los límites a las contribuciones a partidos o a candidatos es importante, ya que la posibilidad de realizar contribuciones ilimitadas a unos, pero no a los otros, crea un vacío legal del que se puede abusar gravemente. Bangladesh, Indonesia, las Maldivas y Corea del Sur forman parte de esta categoría. Al limitar las contribuciones a unos y no a los otros, el actor no sujeto a restricciones (bien el partido o el candidato) puede sortear los límites.

Un modo inusual de limitar las contribuciones es restringir las contribuciones en relación con los ingresos del donante (restricción relativa). Taiwán es un ejemplo de Estado que emplea esta modalidad de límite a las contribuciones, y el tope de las donaciones a partidos políticos durante el periodo no electoral es muy elevado: el 20 por ciento de los ingresos anuales de un particular, o 200.000 dólares taiwaneses (TWD) (11.000 I\$); y el 10 por ciento de los ingresos anuales de una empresa o 3 millones de TWD (164.000 I\$).

Fuentes privadas de ingresos

Cuotas de afiliación

En Asia, la afiliación a un partido no suele estar definida con claridad o se concibe como un privilegio concedido por los partidos en lugar de una elección de los ciudadanos. Esto se basa en la estructura clientelista y personalista de los partidos políticos. En algunos países, como Filipinas, los partidos se conciben como redes personalistas sin una base organizativa real; así, la afiliación a un partido durante un largo periodo de tiempo resulta insólita. En otros países, como Malasia, la mayoría de la población adulta está afiliada a un partido, pero las cuotas son muy reducidas y la afiliación a menudo es solo una forma de acceder a redes clientelistas. En consecuencia, las cuotas de afiliación no son una fuente importante de ingresos para los partidos asiáticos (véase el Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Ingresos de los partidos políticos en la India

En la India, los ingresos totales de los partidos correspondientes al periodo 2007/08–2010/11 evidencian el papel secundario de las cuotas de afiliación³⁷. El Congreso Nacional Indio registró los mayores ingresos oficialmente declarados por los partidos políticos indios (según los documentos presentados al departamento de impuestos sobre la renta), con 14.900 millones de rupias indias (INR) (886,27 millones de I\$). Esta cantidad se aproxima mucho a los ingresos declarados por la venta de cupones³⁸ (11.700 millones de INR —695,78 millones de I\$—), donaciones e intereses, lo que demuestra que las cuotas de afiliación son una fuente de ingresos insignificante. El Partido Nacionalista del Congreso (*Nationalist Congress Party*) presenta una composición de ingresos similar con cuotas insignificantes.

El Partido Popular Indio (*Bharatiya Janata Party*, BJP), un partido nacionalista hindú con sólidos vínculos ideológicos entre representantes y simpatizantes o militantes, tuvo unos ingresos declarados de 7.700 millones de INR (457,17 millones de I\$), pero también recibió un financiamiento inmenso a través de “contribuciones voluntarias”. Las cuotas de afiliación representan una pequeña proporción de los ingresos totales y han disminuido desde que el partido perdiese poder hace algunos años.

Donaciones

Las donaciones privadas son la fuente más importante de ingresos de los candidatos y los partidos políticos asiáticos, especialmente en los países sin financiamiento público. Algunos donantes asumen candidaturas o cargos de responsabilidad en los partidos; otros utilizan representantes para ejercer control.

También se sabe que las empresas adoptan un enfoque pragmático consistente en donar dinero a varios candidatos o partidos para asegurarse de recibir algún tipo de contraprestación del ganador tras las elecciones.

En Indonesia, las nuevas regulaciones adoptadas en 2008 y la ley n.º 8/2012 elevaron sustancialmente las donaciones permitidas a 1.000 millones de IDR (163.000 I\$) en el caso de particulares y a 7.500 millones de IDR (1,23 millones de I\$) en el caso de grupos o empresas³⁹. Sin embargo, al parecer estos niveles no son lo suficientemente generosos, puesto que los empresarios siguen eludiendo las normas para realizar donaciones adicionales a través de empresas subsidiarias⁴⁰. Una forma alternativa de inyectar dinero en el sistema consiste en reunir a unos cientos de empresarios y sus representantes en un hotel de cinco estrellas y pedir donaciones en efectivo.

Generalmente, el grueso de las contribuciones proviene de un reducido número de particulares y empresas. En Filipinas, el Centro Filipino de Periodismo de Investigación (*Philippine Center for Investigative Journalism*) sacó a la luz que, en las elecciones nacionales de mayo de 2010, solo 308 personas (de un total

de 50,7 millones de votantes registrados) habían realizado donaciones a las campañas de los principales candidatos a la presidencia y la vicepresidencia⁴¹.

Según Transparencia Internacional India, se prevé que las empresas indias donan ilegalmente más del 5 por ciento permitido de sus beneficios. Los donantes controlan a los políticos y los políticos rinden más cuentas a sus patrocinadores que a sus electores⁴². Algunos informes indican que se habrían gastado en torno a 2.000 millones de dólares estadounidenses (USD) en “dinero negro” para influir en las elecciones estatales de Uttar Pradesh de 2012⁴³.

En Taiwán, aunque se reforzó la regulación del financiamiento de las campañas con la ley de Donaciones Políticas de 2004 y sus posteriores revisiones, persisten las lagunas. Aunque existen límites a las donaciones de particulares y empresas a candidatos, el dinero puede sortear el control oficial de varias formas o entregarse en efectivo si se prescinde de créditos fiscales⁴⁴.

Las donaciones de empresas son difíciles de identificar en la mayoría de los países, sobre todo si los donantes tienen la posibilidad de mantener el anonimato (por ejemplo, dividiendo la contribución). Aunque se presume que la cuantía de las donaciones está creciendo en la mayoría de los países, se observan tendencias contrarias, como se refleja en el Cuadro 4.2.

Cuadro 4.2. Disminución de las donaciones en Japón

En Japón, las donaciones realizadas por Keidanren —la poderosa federación empresarial japonesa que engloba a 1.285 empresas, 127 asociaciones industriales nacionales y 47 organizaciones económicas regionales— al PLD se redujeron de 9.380 millones de JPY (85,95 millones de \$) en 1992 a 4.150 millones de JPY (38,02 millones de \$) en 1994 y 2.250 millones de JPY (20,62 millones de \$) en 2009.

Esto es consecuencia de la crisis financiera de la década de 1990, las reformas del financiamiento político y de partidos llevadas a cabo en 1994, la decadencia del poder del PLD y la creciente complejidad de la formulación de políticas que impide un simple intercambio de dinero por regulaciones o leyes específicas⁴⁵.

Financiamiento procedente de la cúpula del partido

En algunos países, varios empresarios han asumido la dirección de partidos políticos. Utilizan los partidos como vehículos con los que influir en la legislación. A veces, su influencia financiera es tan grande que toda la existencia del partido depende exclusivamente de su dinero.

En Indonesia, empresarios como Yusuf Kalla y Aburizal Bakrie (Partido Golkar), Sutrisno Bachir (Partido del Mandato Nacional) y Surya Paloh (Partido Nasdem) se convirtieron (o se han convertido) en dirigentes de partidos políticos. Algunos exgenerales, como Prabowo Subianto y Wiranto,

también utilizaron sus fortunas para fundar sus propios partidos (el Partido del Gran Movimiento Indonesio y el Partido de la Conciencia Popular) antes de las elecciones de 2009. Desde un punto de vista racional, obviamente es más rentable dirigir directamente un partido político. Además, la mayoría de los partidos indonesios están representados predominantemente por empresarios u hombres de negocios en el parlamento nacional⁴⁶.

En la política tailandesa, tras las enmiendas constitucionales de 1997, surgió un nuevo tipo de partido: el TRT, financiado por el magnate de los medios y multimillonario Thaksin Shinawatra y completamente centrado en él⁴⁷. Como “partido empresarial”⁴⁸, transfirió la lógica de la administración de empresas directamente al mundo de la política de los partidos. El TRT ganó casi la mitad de los escaños en los comicios de 2001 y obtuvo una cómoda mayoría pocos años después. La estrategia del partido, que se centraba en cuestiones comercializables, fue ideada por especialistas en medios de comunicación, *marketing* y publicidad.

En Corea del Sur, el presidente de Hyundai, Chung Ju Yung, fundó en 1993 el Partido Unido Nacional y presentó su candidatura en las elecciones presidenciales. Utilizó dinero de su propia empresa, pero fue derrotado⁴⁹.

Financiamiento procedente de los candidatos electorales y de los cargos electos

En Pakistán, al igual que en la mayoría de los países asiáticos, especialmente cuando no existe el financiamiento público, las campañas son financiadas normalmente por los propios candidatos⁵⁰. En Indonesia, hay ocasiones en que incluso tienen que comprar su candidatura a la cúpula del partido⁵¹. Las cúpulas de los partidos rara vez financian los anuncios, carteles, pancartas y mítines de sus candidatos. Los candidatos que invierten su propio dinero terminan endeudados y tienen que retribuir a sus financistas una vez que son investidos⁵². Muchos actores del proceso consideran este ciclo de recepción y posterior reembolso de dinero por una candidatura una inversión en un proyecto empresarial.

En Filipinas, las élites locales y los candidatos elegidos en distritos electorales de representación única suelen ser más fuertes que los partidos políticos, que puede que ni siquiera tengan una sede o una estructura organizativa. Al igual que en otros países asiáticos, los candidatos populares en Filipinas negocian con distintos partidos y eligen aquel con el que desean presentarse, en contraposición a la elección y postulación de candidatos por parte de los partidos⁵³.

En los países donde los partidos no son más que estructuras vacías o donde las leyes electorales disuaden eficazmente la formación de nuevos partidos, los independientes conforman la mayoría de las candidaturas. En Afganistán, los principales candidatos presidenciales a las elecciones de 2009, así como más del 80 por ciento de los candidatos a los consejos provinciales, presentaron una

candidatura independiente, al igual que lo hicieron la totalidad, salvo un 1,2 por ciento, de los más de 2.500 candidatos a las elecciones parlamentarias⁵⁴.

Cuando los partidos políticos son más fuertes, están en posición de exigir a sus cargos electos. En muchos países, los representantes tienen que pagar tasas que se deducen de sus salarios (una llamativa excepción fue el TRT en Tailandia, que pagó los salarios adicionales de sus diputados). Una de las consecuencias de la problemática situación financiera de los partidos indonesios, por ejemplo, es el requisito más o menos informal que obliga a los diputados a donar hasta el 50 por ciento de su salario a su partido⁵⁵.

Financiamiento extranjero

Las donaciones de extranjeros a partidos políticos por lo general están prohibidas en la región, a excepción de Malasia y Sri Lanka. El motivo de esta prohibición es el temor a la influencia exterior en la formulación de políticas. Las prohibiciones no se aplican en la misma medida a las donaciones a candidatos, y 8 de los 20 países las permiten.

Sin embargo, el financiamiento exterior no es fácil de controlar. En Afganistán, por ejemplo, se consideró que las contribuciones de Irán, en particular, influyeron en las elecciones de 2010⁵⁶. En Timor-Leste, el Consejo Nacional de Reconstrucción de Timor (*Conselho Nacional de Reconstrução de Timor*, CNRT) ha utilizado financiamiento exterior pese a su prohibición legal. El CNRT, bajo el mandato del primer ministro Xanana Gusmão, al parecer recaudó más de 2,5 millones de USD, parcialmente de empresas o particulares internacionales, presuntamente en relación con grandes contratos públicos de construcción⁵⁷.

Las contribuciones de ciudadanos extranjeros y comunidades en la diáspora a veces son difíciles de diferenciar de las donaciones extranjeras. Esta fuente de ingresos tiene una importancia considerable para algunos partidos, como los partidos tamiles de Sri Lanka y el Movimiento Muttahida Qaumi en Pakistán⁵⁸.

Ingresos procedentes de actividades comerciales

El dinero procedente de actividades comerciales es una fuente de ingresos esencial para los partidos políticos, especialmente en los Estados autoritarios o en transición como Myanmar, Malasia, Singapur y Camboya, donde los partidos gobernantes tienen acceso directo a instalaciones del Estado, créditos estatales y licencias públicas.

En Malasia, los partidos y los políticos empezaron a adquirir sus propias empresas en la década de 1970, y en la década de 1990, una gran parte de los políticos participaba en la administración de empresas bajo su control. Un gran problema relacionado con la transparencia en Malasia es que las empresas ligadas al gobierno no tienen que informar de sus cuentas a los accionistas públicos⁵⁹. La Organización Nacional para la Unidad Malaya

(Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu; UMNO, por sus siglas en inglés) y el Kuomintang (KMT), por mencionar dos ejemplos, poseen conglomerados empresariales opacos que funcionan como vacas lecheras para los dos partidos. El KMT es dueño de diversas sociedades financieras e inmobiliarias, pero los detalles de este conglomerado no se han hecho públicos. Según el Taiwan Brain Trust, sus ganancias en concepto de dividendos en 2010 ascendieron a cerca de 100 millones de USD⁶⁰. Debido a la presión pública, el KMT empezó a vender sus activos.

En otros países se considera que las leyes que impiden a los partidos dirigir sus propios negocios y que limitan los ingresos legales de los partidos estimulan la corrupción. En 2012, el portavoz del parlamento nacional de Indonesia, Marzuki Alie, criticó por irrealista la disposición legal que establece que la principal fuente de financiamiento de los partidos políticos supuestamente deben ser las contribuciones de los militantes y exigió que se permitiese a los partidos crear sus propias empresas⁶¹.

En Japón, los partidos políticos pueden dedicarse a actividades comerciales. Entre 1998 y 2007, el Partido del Gobierno Limpio (PGL), o Kōmeitō, obtuvo cerca del 17 por ciento de sus ingresos con la venta del *Kōmei Shimbun* y otras publicaciones. Del mismo modo, el Partido Socialdemócrata (PSD) vende un periódico (*Shakai Shinbō*) y otras publicaciones relacionadas con el partido para financiar sus actividades⁶². En Malasia, se calcula que los activos de la Asociación Chino Malaya, que forma parte de la coalición en el poder, alcanzaron en 2011 un valor de 2.000 millones de ringgit (MYR) (659,7 millones de I\$). Los dividendos de una inversión en el mayor periódico de lengua inglesa del país, *The Star*, ascendieron a 50 millones de MYR (16,5 millones de I\$) al año⁶³.

Financiamiento público

Financiamiento público directo

El financiamiento público puede tener efectos favorables en la institucionalización de los partidos y los sistemas de partidos, así como en la creación de un campo de juego equitativo. Sin embargo, puede resultar problemático si se concentra únicamente en unos pocos partidos principales. En Europa, se ha afirmado que los elevados niveles de financiamiento público han contribuido a la aparición de partidos cártel⁶⁴. Aunque este tipo de evolución es menos probable en la mayoría de las zonas de Asia, el financiamiento público podría reforzar a las élites clientelistas, especialmente si los fondos no se supeditan al acatamiento de las regulaciones que exigen reformas internas en los partidos o una información transparente. En todo caso, el financiamiento público resulta sumamente impopular cuando los partidos no están adecuadamente arraigados en la sociedad.

Existe una tendencia general a la expansión del financiamiento público en la región, y los regímenes de financiamiento más generosos se encuentran en Asia Nororiental. En total, ocho países de Asia conceden periódicamente subvenciones estatales (Corea del Sur, Indonesia, Japón, Maldivas, Mongolia, Taiwán, Tailandia y Timor-Leste) y otros dos solo las conceden en relación con las campañas (Sri Lanka y Bhután).

En 2012, la Comisión Electoral Nacional de Corea del Sur concedió 34.390 millones de KRW (41,15 millones de I\$) en subvenciones electorales y 1.130 millones de KRW (1,35 millones de I\$) en subvenciones para la presentación de candidaturas femeninas a dos partidos (véase la Tabla 4.1 y, más adelante, la subsección sobre financiamiento político y representación femenina).

Tabla 4.1. Subvenciones concedidas a partidos políticos en Corea del Sur en 2012

Partido	Subvenciones electorales	Subvenciones para la presentación de candidaturas femeninas
Total	34.390 millones de KRW (41,16 millones de I\$)	1.130 millones de KRW (1.357.000 I\$)
Partido Saenuri	15.780 millones de KRW (18,88 millones de I\$)	744,60 millones de KRW (891.000 I\$)
Partido Democrático Unido	12.350 millones de KRW (14,78 millones de I\$)	389,28 millones de KRW (466.000 I\$)
Partido Libertad Adelante	2.480 millones de KRW (2,97 millones de I\$)	—
Partido Progresista Unido	2.200 millones de KRW (2,63 millones de I\$)	—
Partido Creativo de Corea	877,52 millones de KRW (1,05 millones de I\$)	—
Partido Visión de Corea	23,27 millones de KRW (28.000 I\$)	—
Nuevo Partido Progresista	687,89 millones de KRW (823.000 I\$)	—

Fuente: Comisión Electoral Nacional de la República de Corea⁶⁵

Las subvenciones públicas conforman el pilar de las finanzas de los partidos y representan al menos la mitad de los ingresos totales de los mayores partidos de Japón⁶⁶. El PLD recibe en la actualidad un porcentaje de las subvenciones ligeramente superior a la media. Desde 1994, año en que se estableció el financiamiento público, las contribuciones han constituido alrededor del 60 por ciento de los ingresos del PLD⁶⁷.

Sin embargo, las subvenciones en Japón todavía no han surtido los efectos deseados, como por ejemplo, unas campañas más centradas en los partidos. En lugar de eso, los políticos empresarios han conseguido canalizar los fondos

de los partidos en su propio beneficio⁶⁸. Además, los efectos del financiamiento público no son uniformes entre los partidos ni dentro de ellos. Dentro del PGL y del PDJ, las contribuciones privadas a los candidatos siguen teniendo mucho más peso que las subvenciones.

Bhután representa un caso especial en el que las campañas se financian íntegramente con dinero público. El proyecto de ley sobre los Fondos Electorales Públicos estipula la asignación de 100.000 BTN (4.800 I\$) a cada candidato, además de otros 20.000 BTN (960 I\$) para pancartas. La Comisión Electoral también patrocina carteles y postales de los candidatos⁶⁹. No se permite que los candidatos recurran a otras fuentes de financiamiento, por lo que los partidos políticos se quejan de la falta de recursos.

También se observan tendencias contrarias al aumento general del financiamiento público. En Indonesia se financió una gran parte de los gastos de las campañas de 2001 a 2005 a través del reglamento del gobierno sobre la asistencia financiera a los partidos políticos. Por ejemplo, de 2001 a 2004, el Partido Democrático Indonesio-Lucha (PDI-P) recibió unos 47 millones de USD de dinero público. Sin embargo, la entrada en vigor del reglamento del gobierno n.º 29 de 2005 redujo el financiamiento en torno a un 90 por ciento, lo que obligó a muchos parlamentarios a destinar hasta el 50 por ciento de su salario a las cúpulas de sus partidos. Esto llevó a un intento de aumentar las asignaciones a los diputados hasta un 300 por ciento para compensar la pérdida de ingresos. Sin embargo, la iniciativa se topó con fuertes críticas públicas y finalmente se canceló⁷⁰. En Filipinas, el intenso debate sobre la introducción de subvenciones del Estado todavía continúa⁷¹.

En algunos casos, las subvenciones públicas han de destinarse a fines específicos. En Indonesia, el 60 por ciento de los fondos debe gastarse en programas de educación de los votantes⁷². En Corea del Sur, las subvenciones no electorales están concebidas para el funcionamiento de los partidos políticos y solo pueden utilizarse para gastos de personal, mobiliario y consumibles administrativos, apertura y mantenimiento de oficinas, gastos de servicios públicos, gastos de elaboración de políticas, capacitación de miembros del partido, gastos de actividades organizativas y gastos publicitarios y electorales. Al menos el 30 por ciento de las subvenciones deben utilizarse también para un instituto de elaboración de políticas del partido y un mínimo del 10 por ciento, para fomentar la participación política de la mujer⁷³.

En ocasiones, el objetivo del financiamiento público es reforzar la organización de los partidos. En Tailandia, de acuerdo con la ley de Partidos Políticos de 1998, se desembolsa dinero público para sufragar los costos de establecimiento de secciones del partido en las regiones. Lamentablemente, la mayoría de las veces esto ha llevado a la creación de simples estructuras vacías⁷⁴.

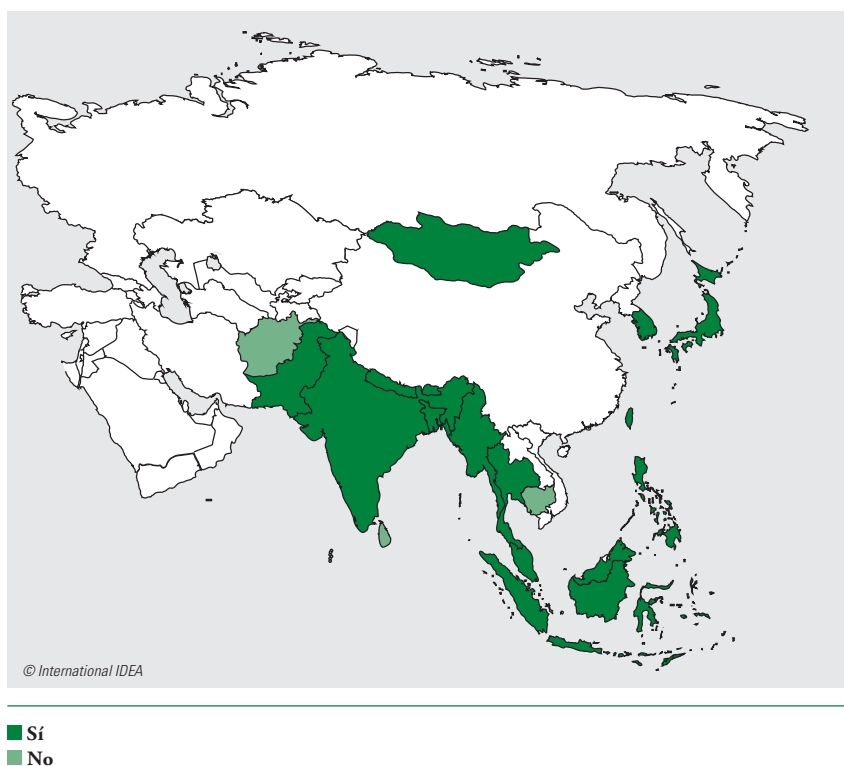
Financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto incluye el acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación y desgravaciones fiscales para los partidos o los donantes. Subvencionar el acceso a los medios de comunicación tiene una gran importancia, especialmente en países donde el elevadísimo coste de los anuncios televisivos ha de ser financiado por los candidatos y los partidos políticos (como en Filipinas e Indonesia). En Indonesia, los magnates de los medios de comunicación suelen estar muy estrechamente ligados a los partidos políticos. El Grupo Bakrie (Bakrie es el presidente de uno de los mayores partidos, Golkar) posee Anteve y TVOne, mientras que Surya Paloh (Partido NasDem) es propietario de Metro TV, y Hary Tanoesoedibjo (Partido de la Conciencia Popular, Hanura) controla el Grupo Media Nusantara Citra, que posee 20 canales de televisión⁷⁵.

El acceso gratuito a los medios está garantizado por ley en Bangladesh, la India, Mongolia, Nepal, Corea del Sur, Sri Lanka, Taiwán y Tailandia. En principio, esto se aplica también a Camboya, pero la disposición que regula este aspecto es confusa. En algunos países, como Bhután, el acceso a los medios está muy regulado y controlado; estos tienen que seguir las directrices de la Comisión Electoral durante las campañas con el fin de garantizar la igualdad de acceso de todos los candidatos y partidos políticos. El tiempo de emisión y el espacio dedicado en los medios impresos son asignados por la Comisión butanesa, y un árbitro mediático (el secretario del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos) es el responsable de la supervisión⁷⁶.

Además de las oportunidades de cobertura mediática como forma de financiamiento público indirecto, siete países asiáticos ofrecen desgravaciones fiscales: Bhután, la India, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia y Timor-Leste. En Bhután, la Comisión Electoral también patrocina debates públicos, panfletos y folletos, carteles, anuncios y franqueos postales. En Timor-Leste, los partidos políticos están exentos además de tasas judiciales y costas procesales. En la India, los partidos tienen derecho a copias del registro electoral y otros materiales y artículos. En Japón se han establecido disposiciones relativas a la producción de carteles y la habilitación de lugares públicos de reunión para los candidatos. En Corea del Sur, las casas de la ciudadanía, gimnasios o centros culturales (de propiedad o gestión pública local o estatal) se ponen a disposición de los candidatos y los partidos. En Tailandia, la ley de Partidos Políticos de 2008 ofrece a los contribuyentes la posibilidad de deducir 100 bath (THB) (10 I\$) de su carga impositiva por apoyar a un partido político. Aunque estas donaciones están exentas de impuestos, pocos contribuyentes aprovechan la oportunidad⁷⁷.

Figura 4.1. Países asiáticos donde se ofrecen desgravaciones fiscales a los partidos como tipo de financiamiento público indirecto



Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=279&region=42>

En Indonesia, los legisladores propusieron recientemente asignar fondos a interventores independientes para que supervisen los colegios electorales y velen por la transparencia en el recuento de los votos. En la actualidad, la mayoría de los partidos pagan a sus propios interventores. Con arreglo a la nueva regulación, el Órgano de Supervisión Electoral (Bawaslu) organizará esta tarea de control⁷⁸.

Abuso de los recursos estatales

En muchos países, los partidos gobernantes utilizan los recursos públicos para financiar campañas o mantener sus redes clientelistas. Del mismo modo, estos partidos se aprovechan de los medios de comunicación públicos para hacer campaña o involucrar a funcionarios públicos en actividades del partido. En términos generales, resulta difícil definir límites claros entre el uso rutinario y el abuso de los recursos públicos, como ilustran los siguientes ejemplos.

En Malasia, antes de las elecciones de 2013, el gobierno del primer ministro Najib Razak, del partido en el poder UMNO, gastó un total de 58.000 millones de MYR (30.000 millones de I\$) en políticas populistas como, por ejemplo, aumentos salariales y 500 MYR (260 I\$) en vales⁷⁹. Durante las elecciones más recientes de Timor-Leste, se afirma que el CNRT hizo un mal uso sistemático de la maquinaria de gobierno, pese a que los funcionarios públicos que intentaron influir en la elección de los votantes corrían el riesgo de enfrentarse a multas de entre 1.000 y 2.000 USD y a penas de prisión de entre dos y tres años⁸⁰. El Partido Popular de Camboya (PPC) ha exhibido logotipos del partido en edificios públicos del país, tales como edificios gubernamentales y escuelas, y ha utilizado locales públicos para reuniones del partido⁸¹. Muchos funcionarios públicos militantes del PPC, incluidos efectivos policiales y militares, participaron activamente en la campaña, entre otras cosas asistiendo a reuniones y ceremonias de entrega de obsequios del partido y haciendo promesas de lealtad al PPC durante actos públicos⁸².

En Taiwán, un informe publicado por *Next Magazine* destapó una operación en la que el director del Consejo de Seguridad Nacional ordenó a miembros de la Oficina de Investigación del Ministerio de Justicia que recabasen información sobre las actividades de campaña y las reuniones de la oposición para la oficina presidencial⁸³.

Financiamiento político y representación femenina

Aunque muchos países asiáticos han legislado a favor de la imposición de cuotas⁸⁴, el porcentaje de mujeres en el parlamento es generalmente reducido. Sin embargo, la representación femenina varía considerablemente en la región, desde un 5,8 por ciento en Sri Lanka a un 33,2 por ciento en Nepal y un 38,5 por ciento en Timor-Leste.

Las candidatas suelen tener dificultades para atraer apoyo financiero⁸⁵, lo cual parece ser especialmente complicado en algunas partes de Asia por razones culturales⁸⁶. Gaunder, por ejemplo, muestra que la Red Internacional de Mujeres del Nuevo Mundo de Japón (*Women in the New World, International Network*,

Los marcos reguladores en Asia por lo general no tienen en cuenta específicamente las desventajas de las mujeres que participan en la política o compiten en las elecciones.

WIN WIN) —organización no partidista inspirada en el comité de acción política estadounidense Lista de EMILY (EMILY's List)— no consiguió recaudar fondos para apoyar a las candidatas, entre otras razones debido a unos patrones culturales profundamente arraigados⁸⁷.

Los marcos reguladores en Asia por lo general no tienen en cuenta específicamente las desventajas de las mujeres que participan en la política o compiten en las elecciones. La única excepción entre los 20 países analizados

es Corea del Sur, que concede subvenciones adicionales a los partidos políticos que presentan candidaturas femeninas para el cargo de representante de distrito en el parlamento nacional (véase la Tabla 4.1)⁸⁸. En 2011, la Comisión Electoral Nacional entregó 1.130 millones de KRW (1,35 millones de I\$) en subvenciones para la presentación de candidaturas femeninas a dos partidos. Un ejemplo de apoyo no monetario lo constituye el Partido Sam Rainsy de Camboya, que proporcionó a las candidatas ropa y una bicicleta durante la campaña⁸⁹.

Gasto de los candidatos y de los partidos políticos

Límites al gasto

Rara vez se establecen límites al gasto de los partidos en la región. Únicamente se aplican en Corea del Sur, Mongolia, Filipinas, Tailandia, Bangladesh, Bhután y Nepal. En Bangladesh, la limitación del gasto es bastante elevada (hasta 45 millones de taka [BDT] [1.530.000 I\$]) durante las elecciones, dependiendo del número de candidatos que participen. En Bhután, los gastos no deben superar la cuantía de dinero entregada por la Comisión Electoral, que es la única fuente de ingresos permitida. En Mongolia, en las elecciones parlamentarias de 2008, el Comité Electoral General limitó el gasto a entre 226.000 y 870.000 USD por distrito, en función de su tamaño. En Filipinas, el límite para los partidos se calcula por votante (5 pesos [PHP] [0,2 I\$]) en cada distrito electoral en el que un partido político haya presentado una candidatura. Los candidatos también tienen sus propios límites al gasto. Sin embargo, el tope para los candidatos presidenciales es tan bajo que en realidad ningún candidato puede acatar la regulación, algo que ha reconocido incluso el organismo de administración electoral.

La mayoría de los países (excepto Camboya, Indonesia, Afganistán, Sri Lanka y Timor-Leste) establecen límites al gasto de los candidatos. La cantidad máxima va desde 1,5 millones de BDT (51.000 I\$) por candidato en Bangladesh y 1.500.000 rupias (PKR) (46.000 I\$) para las elecciones a la Asamblea Nacional en Pakistán hasta 1.500 rufiyaa (MVR) (150 dólares) por elector apto en cada distrito electoral en las Maldivas y 600.000 dólares singapurenses (SGD) (551.000 I\$), o 0,30 SGD (0,28 I\$) por votante, en las elecciones presidenciales de Singapur.

En Malasia, los candidatos pueden gastar 200.000 MYR (103.000 I\$) en las elecciones parlamentarias nacionales y 100.000 MYR (52.000 I\$) en las elecciones a las asambleas de los estados. Sin embargo, es probable que muchos candidatos, especialmente los del partido gobernante Frente Nacional, gasten mucho más⁹⁰. Este es un problema recurrente en toda Asia. Por mencionar otro ejemplo, la Comisión Electoral de Tailandia limita el financiamiento de la campaña a 1,5 millones de THB (90.000 I\$), pero existe la creencia generalizada de que este límite fue ignorado por prácticamente todos los candidatos y sus simpatizantes⁹¹.

Los límites al gasto demasiado bajos y las reglamentaciones demasiado estrictas pueden ahogar las campañas, como ocurrió durante las elecciones a las asambleas en Uttar Pradesh, el Punjab y otros tres estados indios. Estos comicios se vieron perjudicados por la aplicación estricta por parte de la Comisión Electoral de la India de unos topes de gasto bajos para los candidatos. Así, la Comisión se vio obligada a modificar las normas para que pudiera utilizarse material publicitario (como cartones, vasos de papel, distintivos, etc.) sin llevar el nombre del editor⁹².

Como se señaló anteriormente, los límites excesivamente bajos constituyen un incentivo para eludir las normas. Sin embargo, los límites demasiado altos también son contraproducentes. En las Maldivas, el límite máximo es tan elevado que difícilmente puede equilibrar el campo de juego. A un candidato se le permite gastar el equivalente a 1.500 MVR (150 I\$) por elector apto en el distrito electoral durante su campaña. En las elecciones parlamentarias esto ascendería aproximadamente a 7.500.000 MVR (747.000 I\$) y en las elecciones presidenciales, a 312 millones de MVR (31,09 millones de I\$)⁹³.

Gasto real

Los partidos y los candidatos gastan el dinero principalmente en dos ámbitos fundamentales. El primero son las campañas, que incluyen gastos de carteles, pancartas, anuncios, obsequios, pagos a intermediarios o solicitadores de votos, asesores, interventores electorales, institutos de encuesta, mítines, gastos de viaje, regalos en especie, remuneración por la asistencia a reuniones, compra de votos, etc. El segundo ámbito de gasto está relacionado con el trabajo rutinario del partido, como la organización de congresos, talleres y capacitación, y la apertura y el mantenimiento de oficinas.

En los países con partidos políticos escasamente institucionalizados, la mayor parte del dinero se gasta antes y durante las elecciones, puesto que los partidos políticos no suelen estar activos entre campañas. Además, como se indicó anteriormente, los candidatos deben financiar sus campañas en estas circunstancias.

En conjunto, existe la impresión generalizada de que se ha producido un fuerte aumento de los costos de las campañas. La llamada profesionalización de las campañas ha incrementado en los últimos años los gastos publicitarios en los medios de comunicación y los pagos a encuestadores y asesores de prensa (*spin doctors*)⁹⁴.

Además, muchos actos de campaña en la región ofrecen entretenimiento con famosos locales y nacionales; loterías, y la distribución de alimentos, cigarrillos y pequeñas cantidades de dinero (como “compensación” por los gastos de viaje). En Indonesia, solo los gastos publicitarios se multiplicaron por más de diez entre 1999 y 2009, hasta llegar a los 117 millones de USD⁹⁵, una de las razones por las que un candidato que se presenta a gobernador gasta hasta 4 millones de USD. Otra gran parte de este monto se gasta en candidaturas

La llamada profesionalización de las campañas ha incrementado en los últimos años los gastos publicitarios en los medios de comunicación y los pagos a encuestadores y asesores de prensa (*spin doctors*).

del partido (o una coalición de partidos) y encuestas⁹⁶. Los candidatos también deben invertir grandes sumas de dinero en una cobertura mediática adecuada. Durante las elecciones locales en Bali, por ejemplo, el Bali Post Media Group cobró a los candidatos por estos servicios⁹⁷.

Uno de los principales problemas en el seguimiento de los gastos de los partidos y candidatos es la falta de datos accesibles y fiables⁹⁸. Esto sucede especialmente en Asia Meridional y Sudoriental. Según un informe de observación electoral realizado por el Instituto Republicano Internacional (*International Republican Institute*) en 2009, por mencionar solo un ejemplo, la información financiera relativa a las campañas es muy poco fiable e incluso los gastos excesivos más evidentes no se comprueban. La Comisión Electoral de Bangladesh recibe a menudo documentación falsa, pero niega estas transgresiones⁹⁹.

Compra de votos

La definición de compra de votos es controvertida. ¿Se trata de un intercambio directo de un voto por un servicio o pago claramente definido o incluye intercambios entre un grupo de votantes y un solicitador de votos o un partido o candidato? En Singapur, por ejemplo, los edificios públicos de la Junta de Vivienda y Urbanización (*Housing and Development Board*) solo se mejoran si la mayoría de los residentes vota al Partido de Acción Popular (PAP)¹⁰⁰.

Normalmente, la compra de votos se define mediante una relación directa entre el comprador y el vendedor. Está más o menos prohibida en toda Asia. Sin embargo, sigue siendo una práctica generalizada. Incluso Taiwán, que tiene una elevada renta per cápita, presenta un largo historial de comercialización de votos¹⁰¹. Esta práctica también es muy conocida en muchos otros países y cabe esperar un intercambio de apoyo político por dinero o regalos especialmente entre los votantes pobres de las zonas rurales. En Tailandia, la compra de votos persiste pese a la estricta regulación de los gastos de campaña y las rigurosas sanciones impuestas a quienes incumplen la ley. Entre los diversos métodos de compra de votos se incluyen los regalos en especie, las donaciones en efectivo, la transferencia electrónica de fondos, el pago para asistir a mítines, el financiamiento de fiestas de cumpleaños, las tarjetas de teléfono gratuitas y los cupones de supermercado, la transferencia de dinero mediante falsas ganancias obtenidas en juegos de azar y los viajes turísticos gratuitos a distintas partes de Tailandia¹⁰². A menudo, los pagos o los obsequios no se realizan hasta después de las elecciones, en función del resultado. Los solicitadores de votos fingen poder rastrear el comportamiento de voto cuando tienen una fotocopia del registro de vivienda (*tabien bahn*) del votante, que les permite comprobar si este ha cumplido su parte del trato.

Según una encuesta del Centro Indio de Ciencias de la Información (*Centre of Media Studies*), en las elecciones de 2009 en Tamil Nadu, el 33,4 por ciento de los votantes recibieron dinero de los simpatizantes de los candidatos a cambio de su voto y, en 2011, los votantes fueron atraídos a las urnas con obsequios como batidoras, molinillos y otros electrodomésticos¹⁰³.

Una forma especial de compra de votos son las apuestas de votos. En Taiwán, “el candidato o la candidata que compra los votos blanquea dinero mediante una operación de juego ilegal, en la que se ofrece a los votantes cuotas de ganancia mediante apuestas de que el candidato perderá. Es decir, el votante apuesta que el candidato gana y, si esto ocurre, recoge su apuesta con la generosa compensación ofrecida por el candidato ‘perdedor’ a través de la casa de apuestas”¹⁰⁴. La compra de votos tradicional también sigue imperando en el país, aunque es difícil encontrar datos fidedignos. En 2008, cinco diputados del Yuan Legislativo fueron condenados por compra de votos y obligados a dimitir¹⁰⁵.

Cumplimiento de la regulación del financiamiento político

Requisitos de divulgación

Al igual que en el caso de otras muchas reglamentaciones, los requisitos de divulgación también dependen del sistema electoral del país. En los sistemas mayoritarios, las campañas se centran generalmente en los candidatos, mientras que los partidos políticos son mucho más influyentes en los sistemas de representación proporcional¹⁰⁶. Las exigencias de información deben estar en consonancia con ello.

En la región, los informes financieros presentados ante los organismos de administración electoral u otros organismos son con frecuencia fragmentarios. Aunque los informes no suelen ser fiables, pueden proporcionar información importante a los observadores y auditores. En todos los países asiáticos salvo Filipinas y Malasia, los partidos están obligados a informar sobre sus finanzas periódicamente. En la mayoría, esto se hace con carácter anual, a excepción de los partidos afganos, que rara vez tienen que revelar sus ingresos. En Indonesia, la divulgación se limita al uso de fondos públicos, aunque estos no son muy significativos en comparación con las donaciones privadas. La laxitud de tales procedimientos contrasta con las prácticas de divulgación de Taiwán, donde los justificantes de todas las contribuciones han de remitirse a las autoridades tributarias.

Los partidos deben informar sobre las finanzas relacionadas con las elecciones únicamente en ocho países. En Bangladesh y Nepal, esto solo se aplica a los gastos. Los candidatos deben presentar informes sobre el financiamiento de las campañas en 17 países. Estos informes se hacen públicos en 14 de los 20 países estudiados. En Bangladesh, los informes presentados durante el

periodo electoral se publican en la página web de la Comisión Electoral. En otros casos, solo se facilitan previa solicitud.

En siete países, los informes de los candidatos o los partidos políticos deben revelar la identidad de los donantes. En otros nueve solo debe hacerse en determinadas circunstancias (por ejemplo, si superan un determinado límite monetario). En la India, por ejemplo, la ley de Representación del Pueblo exige que los partidos declaren los datos de los donantes que aporten más de 20.000 INR (1.200 I\$) durante un ejercicio fiscal. Sin embargo, los partidos suelen sortear esta regulación aceptando múltiples donaciones de 20.000 INR del mismo donante anónimo. El Partido Bahujan Samaj (*Bahujan Samaj Party*, BSP) tuvo unos ingresos oficiales de 1.720 millones de INR (102,15 millones de I\$) entre 2009 y 2011, pero ninguna contribución de más de 20.000 INR. En el caso de otros partidos, las contribuciones superiores a 20.000 INR han conformado el 1,39 por ciento (en el Partido Comunista de la India - Marxista), el 11,89 por ciento (en el Partido del Congreso) y el 22,76 por ciento (en el BJP)¹⁰⁷ de los ingresos oficiales. Además, aunque los partidos políticos de la India están exentos del pago de impuestos si mantienen cuentas auditadas, los partidos regionales en particular no informan periódicamente sobre sus ingresos anuales¹⁰⁸.

Indonesia es uno de los muchos ejemplos de la región donde se ha intensificado el control con los años. Las elecciones legislativas de 2009 se celebraron bajo unas normas más estrictas que nunca en lo que respecta a la información relativa al financiamiento de las campañas. Los partidos políticos estaban obligados a proporcionar información financiera tanto antes como después de las elecciones¹⁰⁹. Sin embargo, no resulta fácil garantizar el cumplimiento de las regulaciones debido a que una gran parte de los ingresos y gastos de las campañas son administrados por equipos de campaña informales, que no están obligados a presentar informes sobre los ingresos y los gastos en el marco del proceso de información financiera¹¹⁰. La ONG Indonesia Corruption Watch afirmó que todos los principales partidos políticos del país subdeclararon los fondos de las campañas y calculó que el fraude ascendía a 62,7 millones de USD¹¹¹.

La divulgación no es una práctica generalmente aceptada en Nepal y los partidos políticos evitan la transparencia en sus finanzas. Según Transparencia Internacional, lo mismo sucede en Bangladesh, donde los partidos no llevan adecuadamente su contabilidad interna. Los principales partidos políticos tienden a llevar sus propias cuentas de ingresos y gastos mediante libros de registro, pero ninguno mantiene un registro de activos. Los ingresos en concepto de donaciones en efectivo y en especie normalmente no se registran de forma oficial¹¹².

En general, los requisitos de divulgación suelen estar definidos vagamente y las infracciones son endémicas. Así ocurre especialmente en países con sanciones laxas y órganos de supervisión sobrecargados (o controlados por el gobierno).

Examen y control del cumplimiento de la ley

En numerosos países asiáticos, los órganos de supervisión son incapaces de controlar eficazmente las infracciones de las regulaciones o aplicar la legislación. En Malasia, Pakistán y Singapur no existe una institución específica encargada de examinar los informes financieros o de investigar las infracciones. Por lo general, el organismo de administración electoral, o un organismo de auditoría o ministerio realizan este trabajo, lo cual indica una gran debilidad de los mecanismos de supervisión y sanción.

Este problema obedece en parte al hecho de que los organismos para la supervisión no siempre son independientes. En Malasia, la Comisión Electoral, como órgano controlado por el gobierno, no está dispuesta a supervisar exhaustivamente el financiamiento de los partidos y las campañas. Los candidatos deben publicar una cuenta de sus gastos electorales desde la presentación de su candidatura hasta el día de las elecciones, pero la Comisión no analiza estas cuentas¹¹³. Otro ejemplo extremo es la Comisión Electoral de Tailandia, que ostenta poderes extraordinarios. Puede solicitar cualquier documento o prueba pertinente a cualquier persona o citar a declarar a quien considere oportuno, así como instar a los tribunales, fiscales, investigadores públicos, organismos estatales, empresas públicas u organizaciones gubernamentales locales a que desempeñen sus funciones, emprendan investigaciones, lleven a cabo instrucciones y adopten decisiones¹¹⁴.

El papel de la Comisión Electoral de Indonesia con relación a las auditorías es limitado, puesto que solo tiene facultad para nombrar auditores públicos, recabar informes de auditoría que estos elaboren y publicar los resultados¹¹⁵.

Los marcos reguladores nacionales a veces son incoherentes o parcialmente desconocidos entre los partidos y los candidatos. En Timor-Leste, durante las elecciones más recientes, la legislación y las regulaciones no eran claras con relación al financiamiento de los partidos y las campañas, especialmente respecto al financiamiento público¹¹⁶.

La falta de examen y control del cumplimiento de la ley es un problema común en países con rasgos autoritarios. La diferencia entre los marcos reguladores y la política real resulta más evidente en estos sistemas. El día después de las elecciones de 2010, la Comisión Electoral Independiente de Afganistán publicó en su página web informes financieros que contenían las contribuciones y los gastos específicos; no obstante, “sin unos mecanismos bien definidos que garanticen su cumplimiento, el efecto de las regulaciones en la reducción de las contribuciones y gastos ilegales es incierto”¹¹⁷. En Pakistán, las restricciones al financiamiento de las campañas se ignoraron sistemáticamente durante las elecciones de 2008, y la Comisión Electoral

no investigó los informes financieros presentados por los candidatos¹¹⁸. En ocasiones, los partidos políticos solicitan supervisión, como el Partido Uri de Corea del Sur, que en 2006 pidió a la Comisión Electoral que controlase las campañas para las elecciones internas de los partidos, porque salió a la luz que, “para parecer que estaban atrayendo más apoyos, algunos miembros de los principales partidos políticos pagaron las cuotas de afiliación a otras personas o a falsos militantes”¹¹⁹.

Se están realizando esfuerzos por mejorar la supervisión del gasto. La Comisión Electoral de la India acometió reformas entre las que se incluía la movilización de “brigadas móviles de observadores y cámaras y equipos estáticos de vigilancia para supervisar, grabar, denunciar e incautar el ‘dinero negro’ in situ”¹²⁰. En Filipinas, la Comisión Electoral creó una Unidad Especial sobre Financiamiento de las Campañas¹²¹ en 2012 con el fin de garantizar el cumplimiento de las regulaciones en materia de financiamiento de las campañas durante las elecciones¹²².

Algunas democracias establecidas de la región, como Corea del Sur, suelen tener más éxito en la supervisión y el cumplimiento de la ley. Según un informe de Global Integrity de 2009, que medía la eficacia de las leyes que regulan las donaciones de particulares y empresas a los partidos políticos (y la auditoría de estas donaciones y los gastos de campaña), Corea del Sur obtuvo 84 puntos (sobre 100) en financiamiento político¹²³. La Comisión Electoral Nacional coreana está facultada para investigar de forma independiente los delitos electorales. Los candidatos políticos revelan los datos relativos al apoyo financiero y los gastos dentro de un plazo razonable, y la Comisión audita el financiamiento de sus campañas. La Comisión tiene una capacidad relativamente limitada para responder a los resultados de estas investigaciones e imponer sanciones, puesto que debe transferir el caso al fiscal, que decide las sanciones.

Sin embargo, algunas democracias establecidas presentan una mayor deficiencia en el cumplimiento y la supervisión. El Japón, por ejemplo, recibió una puntuación general de 81 en integridad en el informe de Global Integrity, pero solo 65 puntos (“deficiente”) en financiamiento político¹²⁴. Sus regulaciones en materia de financiamiento político se consideraron especialmente ineficaces y recibieron tan solo 42 puntos. El informe puso de relieve que en Japón apenas se supervisa el financiamiento político de modo independiente y que el Ministerio de Asuntos Generales o la Comisión de Control Electoral reciben informes financieros de los partidos políticos y las organizaciones políticas pero no los supervisan eficazmente. Además, no existe una entidad independiente que vigile el proceso de financiamiento político.

Sanciones

Todos los países prevén sanciones para las infracciones en materia de financiamiento político, incluidas multas, penas de prisión, pérdida de

derechos políticos, confiscación, cese de la candidatura o cargo y baja en el registro de partidos. En Japón, el principio de complicidad (*renzasei*) implica que, en determinados casos, puede procesarse a un candidato por recaudación ilegal de fondos por parte de miembros de su personal. En Tailandia, la Comisión Electoral goza de poderes extraordinarios y puede descalificar a candidatos, disolver partidos políticos y ordenar la repetición de los comicios en algunos o todos los colegios electorales. Según la ANFREL, los poderes de la Comisión tailandesa provocaron malestar cuando retrasó la certificación de la entonces candidata a primera ministra Yingluck Shinawatra. Existe un temor generalizado a que la Comisión disuelva partidos o descalifique a un gran número de candidatos, decidiendo así el resultado de las elecciones¹²⁵.

Las democracias liberales de Asia, especialmente las conformadas por sistemas de múltiples partidos activos, parecen contar con regulaciones más estrictas en materia de donaciones, permiten el acceso gratuito a los medios, conceden un generoso financiamiento público y atribuyen grandes responsabilidades de supervisión a los organismos de administración electoral. Los sistemas más autoritarios, por otro lado, presentan organismos de administración electoral controlados por el gobierno que regulan el financiamiento político de manera que se garantice el predominio del partido del régimen (por ejemplo Singapur, Camboya, Malasia, etc.).

A veces, otras instituciones, como la Comisión de Erradicación de la Corrupción de Indonesia, asumen las funciones de control del cumplimiento y sanción de la Comisión Electoral. Antes de las elecciones de 2009 y 2014, esta Comisión detuvo a decenas de legisladores, miembros del gobierno y jefes de distrito por malversación y sobornos en relación con el financiamiento de las campañas.

La ineficacia también depende de otros factores como la fortaleza del Estado. En Afganistán, la declaración de activos y la presentación de informes no son suficientes, puesto que la regulación en materia de financiamiento de campañas recogida en la ley Electoral¹²⁶ es inadecuada, y el control del cumplimiento y las sanciones son deficientes. “La presentación de informes financieros incompletos o la ausencia de información constituyen un ‘delito electoral’, pero la sanción no pasa de la prohibición a presentarse a futuras elecciones hasta que se proporcionen los registros. La capacidad de la Comisión Electoral afgana para supervisar estas medidas también es incierta”¹²⁷.

En algunos casos, el enjuiciamiento efectivo simplemente no es viable, ya que se llevaría por delante a una gran parte de la élite política y podría desestabilizar todo el sistema. Esta situación probablemente obstaculiza la imposición de sanciones, puesto que los candidatos y los partidos derrotados podrían aprovechar cualquier oportunidad jurídica para derrocar a los nuevos cargos electos¹²⁸.

Sociedad civil y medios de comunicación

En muchos países asiáticos, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil presionan a favor de reformas electorales —especialmente para regular el financiamiento de los partidos y los candidatos— debido a que existe una creciente concienciación pública del fraude y la corrupción. La globalización no solo entraña mercantilización y comercialización, sino también la transferencia de ideas. Ha acelerado la tendencia hacia el endurecimiento y la profundización de la regulación (especialmente desde la década de 1990)¹²⁹.

En ocasiones, la búsqueda de nuevas normas legales es el eje de los movimientos sociales que demandan la democratización. En Malasia, en noviembre de 2007, julio de 2011 y abril de 2012, cientos de miles de personas se manifestaron en Kuala Lumpur para exigir, entre otras cosas, una limpieza del registro electoral, la reforma del sistema de voto por correo, el uso de tinta indeleble, periodos de campaña más largos, el acceso libre y equitativo de todos los partidos a los medios, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la lucha contra la corrupción¹³⁰. Cabe señalar que la demanda de reformas electorales galvanizó a toda la oposición. La Coalición por unas Elecciones Limpias y Justas (*Gabungan Pilihanraya Bersih dan Adil*), una alianza de los principales partidos de la oposición, organizaciones no gubernamentales y el Congreso Sindical Malayo, organizó las protestas. Se han expresado reivindicaciones similares en toda Asia, a menudo encabezadas por partidos de la oposición u organizaciones no gubernamentales que facilitan información detallada sobre fraudes electorales, el incumplimiento de las regulaciones, la falta de sanciones adecuadas, etc., a la ciudadanía¹³¹. La alianza más conocida es probablemente la ANFREL, radicada en Bangkok, que lleva a cabo tareas de supervisión electoral, educación y capacitación en estudios relacionados con las elecciones y la democracia, investigación de cuestiones relacionadas con las elecciones y la democracia, campañas y trabajo de promoción, y se esfuerza por crear un entorno propicio para la evolución democrática con un espíritu de solidaridad regional. Entre otros ejemplos destacan los supervisores electorales como la Fundación para unas Elecciones Libres y Justas en Afganistán, el Comité para Elecciones Libres y Justas en Camboya, la Asociación para las Reformas Democráticas en la India y el Consorcio Pera at Puditika 2010 de Filipinas¹³², integrado por el Consorcio sobre Reformas Electorales, —que es también una coalición nacional de 47 organizaciones—, el Centro Filipino de Periodismo de Investigación, la *Lawyers' League for Liberty* (Libertas) y la *Association of Schools of Public Administration in the Philippines*. Estos movimientos y organizaciones cooperan directamente con los medios de comunicación convencionales en los países con un entorno más liberalizado. En los regímenes

En algunos casos, el enjuiciamiento efectivo simplemente no es viable, ya que se llevaría por delante a una gran parte de la élite política y podría desestabilizar todo el sistema.

más autoritarios como Malasia o Singapur, Internet ofrece cada vez más oportunidades para difundir la información esencial.

Conclusiones

En el presente capítulo se han examinado los marcos reguladores de 20 países asiáticos. También se ha estudiado el modo de recaudar y gastar dinero de los partidos y los candidatos, y los impedimentos al cumplimiento eficaz de estas normas. El análisis ha elucidado las enormes diferencias entre estos países y la ausencia de patrones regionales o subregionales claramente definibles.

Resulta difícil extraer conclusiones holísticas sobre financiamiento político en esta región debido a las grandes diferencias en los niveles de desarrollo político y económico y las culturas de las subregiones y los países. Asia es una de las regiones más diversas incluidas en este estudio mundial.

Sin embargo, puede decirse que se han producido algunas novedades significativas en la mayoría (o la totalidad) de los 20 países. La más notable es la expansión de la globalización económica y los mecanismos de mercado. De ello ha surgido una comercialización de la política ligada a nuevas formas de campaña extremadamente costosas. Así, el financiamiento político se complica con candidatos apenas afiliados a partidos y la demanda de un *marketing* político muy costoso en un contexto de economías globalizadas con poderosos empresarios que buscan influir en la formulación de las políticas. Por supuesto, el peso de estos factores varía entre los distintos países. En algunos casos se crean nuevos partidos sobre la base de ideologías sólidas como el islamismo o el nacionalismo hindú, mientras que en otros la comercialización se encuentra en sus primeras fases, como en Bhután.

Sería posible diferenciar entre distintos tipos de financiamiento de partidos. Por un lado, existe una serie de partidos hegemónicos que se han apoderado, en cierta medida, del aparato del Estado. Algunos ejemplos del pasado son el PLD en Japón, el KMT en Taiwán (aunque ambos han perdido poder desde entonces), el PAP en Singapur, el PPC en Camboya, el Partido Unido de Bhután y el Partido Unión, Solidaridad y Desarrollo, apoyado por los militares, en Myanmar. En Malasia, la coalición gobernante Barisan Nasional, dirigida por UMNO, tiene acceso directo a enormes cuantías de fondos estatales. Estos partidos son poderosos desde el punto de vista financiero y han creado amplias redes clientelistas. Algunos de ellos son dueños de sus propias empresas y tienen acceso a los presupuestos locales, estatales y nacionales. También reciben apoyo de empresas que buscan relaciones favorables con el gobierno.

Por otro lado, algunos partidos están dominados por intereses empresariales privados. Los partidos mongoles e indonesios son conocidos por vender sus candidaturas, y cada candidato debe financiar su campaña de forma privada. Esta práctica aumenta considerablemente el número de empresarios entre los

diputados. En Bangladesh, el proceso de selección de candidatos de la Liga Awami y el Partido Nacionalista de Bangladesh favorece a los individuos adinerados que compran de manera extraoficial las candidaturas. Los empresarios pretenden ganar posiciones dentro del partido o influir en las decisiones mediante enormes donaciones. En la India, pese a dos décadas de liberalización económica, las empresas siguen siendo muy vulnerables a la actuación discrecional del gobierno, tanto a nivel central como en los estados. Se realizan donaciones no declaradas a cambio de favores gubernamentales o para comprar la buena voluntad del partido¹³³.

En algunos países, esta diversidad de refuerzo de los mecanismos crea o amplifica los procesos en los que “las pistolas, el oro y los matones” (Filipinas) o “el dinero y los matones” (India) erosionan los procedimientos democráticos formales. En los Estados autoritarios, las elecciones son manipuladas por el Estado o el partido o la coalición del régimen, y quienes ocupan el poder se desvían de las normas o las ignoran. Anteriormente se han presentado muchos de estos ejemplos. Solo en las democracias más avanzadas existe una gran posibilidad de que se cumplan las regulaciones. Por ello, los patrones reguladores por sí solos no nos dicen gran cosa sobre financiamiento político “sobre el terreno”.

Un problema actual que afecta a los candidatos y los partidos es la falta de dinero para la organización y las campañas, lo que se debe principalmente a la insuficiencia de las cuotas de afiliación y la insignificancia (o inexistencia) del financiamiento público. Una solución podría ser que el Estado controle totalmente las finanzas de los partidos o candidatos, como en Bhután. Sin embargo, es difícilmente aplicable en la mayoría de los países asiáticos y podría considerarse una transgresión del poder del Estado.

Las donaciones privadas conforman el grueso de los ingresos de los partidos y los candidatos en la mayoría de los países asiáticos y, como en el resto del mundo, los ingresos en concepto de cuotas de afiliación son en la mayoría de los casos insignificantes. En los partidos políticos de Asia Meridional y Sudoriental, los candidatos suelen financiar sus campañas de manera independiente a los partidos políticos.

Mientras que algunos países prescinden casi por completo de normas jurídicas sobre financiamiento político, otros han establecido conjuntos intrincados de regulaciones. Si existe una similitud entre todos los casos analizados, es la diferencia entre las normas y la realidad. Incluso las reformas bien intencionadas tienen, demasiado a menudo, problemas de cumplimiento. El predominio de las redes clientelistas por encima de los vínculos programáticos entre políticos y votantes, el flujo descontrolado de “dinero negro”, la inobservancia o incumplimiento de las normas jurídicas, la escasa supervisión y la ineficacia de las sanciones, son características endémicas del financiamiento político en Asia. Sin embargo, esto no significa que las normas carezcan de sentido. Aunque los efectos de las reformas son difíciles de medir,

las nuevas regulaciones suelen cambiar el comportamiento de los donantes y los derrochadores.

No obstante, no existe una solución universal. No existe un marco regulador adecuado para los distintos tipos de entornos culturales, políticos y económicos¹³⁴. Las disposiciones legales deben adaptarse al sistema electoral y político, la forma de competir de los partidos y los candidatos y el entorno económico. En los países con un sistema electoral más centrado en candidatos, por ejemplo, lógicamente es importante controlar los gastos y los ingresos de éstos. En las economías donde no se utiliza habitualmente la contabilidad de partida doble, los contribuyentes conforman una pequeña minoría y el dinero fluye principalmente en efectivo, por lo que será más difícil rastrear las donaciones. Y, por supuesto, el cumplimiento depende de la calidad general de la democracia y la ética de los actores que intervienen en ella. El comportamiento de los miembros y los líderes de los partidos es un determinante principal de la posibilidad de establecer un sistema limpio.

La independencia del organismo encargado del cumplimiento y la participación de la sociedad civil en la denuncia de abusos, y la educación de la ciudadanía en materia de financiamiento político, son otros factores clave. Además, hay medidas contraproducentes y concesiones entre regulaciones. La regulación estricta de los ingresos y los gastos puede sobrecargar a los partidos y los candidatos y tentarlos a burlar las normas. Sin embargo, si los límites máximos son demasiado bajos, puede crearse una nueva economía sumergida. También es posible que el control excesivo sofoque la competencia política. El financiamiento público puede reforzar el cumplimiento de la ley, pero también puede fortalecer cárteles de partidos y desmovilizar a los militantes de base.

La solución al mal estado del financiamiento político en la mayoría de los países de esta región debería incluir una serie de medidas interconectadas. Debería ampliarse el financiamiento público, pero solo si al mismo tiempo los partidos se organizan mejor y se tornan más transparentes en sus transacciones internas. Esto puede constituir un círculo virtuoso. Los partidos mejor organizados necesitan más dinero, pero el flujo de caja debe someterse a un control estricto, lo que requiere una supervisión firme e independiente. En Filipinas, la ley de Desarrollo de Partidos Políticos de 2012, todavía por ratificar, prevé exactamente eso: el refuerzo de las regulaciones financieras a través de las arcas públicas, una supervisión y unos requisitos de información más estrictos, regulaciones sobre organización de los partidos y el fin del “transfuguismo”, es decir, el cambio de partido inmediatamente después de ser elegido. Pero incluso estas reformas de amplio alcance están abiertas a todo tipo de manipulaciones. Por consiguiente, la secuenciación de las reformas interconectadas es de suma importancia.

Recomendaciones

Responsables de la formulación de políticas¹³⁵

1. Asegúrese de que las normas no son excesivamente ambiciosas. Intente formular marcos reguladores coherentes con normas de aplicación claramente definidas. El marco jurídico debe ser congruente para evitar la confusión entre los cargos electos locales, los partidos políticos, los candidatos y los observadores.
2. Defina claramente cómo deben presentar sus informes los partidos o candidatos y qué organismo es responsable de la supervisión y la sanción. Otorgue a los organismos encargados del cumplimiento de la ley la facultad efectiva de controlar y penalizar a los infractores. Si es posible, intente aplicar normas relativas a la presentación de informes para los donantes.
3. Las sanciones no deben crear una atmósfera de miedo y paranoia o ahogar la competencia política. Los organismos responsables deben trabajar con independencia de cualquier influencia de los partidos en el poder.
4. Si un país carece de un sistema de financiamiento público, considere la posibilidad de establecerlo. Vele por que el desembolso de dinero público esté estrictamente ligado al cumplimiento de otras regulaciones, como los requisitos de información. Si es posible, intente supeditar el financiamiento público a las reformas de los partidos políticos, lo cual incluye procesos transparentes y democráticos dentro de los partidos y una institucionalización mejorada.
5. Facilite el acceso libre o subvencionado a los medios de comunicación para aliviar la presión financiera que soportan los partidos o candidatos. Promueva la diversificación de ingresos de los partidos o candidatos. El financiamiento público normalmente se complementa con donaciones, cuotas de afiliación y actividades comerciales limitadas, como la venta de publicaciones.
6. Considere la posibilidad de destinar una parte del financiamiento público a las candidaturas femeninas o al refuerzo de las actividades de género en los partidos políticos.

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

1. Los órganos que regulan el financiamiento deben ser independientes. Ha de velarse por que el gobierno no interfiera y por que coopere con todas las partes interesadas pertinentes, incluidos los partidos de la oposición y las fuerzas de la sociedad civil.
2. Intente comunicarse abiertamente y hacer transparentes los asuntos internos de su organización. Haga pública toda la información pertinente e involucre de forma activa a los grupos de la sociedad civil en la difusión de la información sobre los problemas de financiamiento político.

3. Vele por que el control del cumplimiento de la ley y las sanciones sean justas y comprensibles para la población en general. Proporcione una infraestructura de aplicación completa para aplicar eficazmente las regulaciones.
4. Tenga en cuenta que la supervisión también debe incluir la perspectiva de género. Esto está relacionado con la composición de los órganos que regulan el financiamiento y con la producción de datos desglosados por sexo (es decir, el acceso de los hombres y las mujeres al dinero y su uso).
5. Intente hacer partícipe a la población general. Todo el mundo debería poder leer informes detallados (pero comprensibles) de los partidos o candidatos. Los informes deberían auditarse de manera independiente y publicarse en Internet sin retrasos injustificados.

Partidos en el poder

1. El financiamiento político equitativo y transparente se basa en un sistema de controles y contrapesos que empieza dentro de los partidos políticos.
2. Organice procesos plenamente democráticos en el partido con relación a las elecciones internas, la selección de candidatos, la formulación de políticas y, en particular, las finanzas. Evite la venta de candidaturas y la comercialización de las campañas para las elecciones internas.
3. Facilite la auditoría externa independiente y difunda la información pormenorizada sobre el financiamiento de los partidos y los candidatos.
4. Apoye a las candidatas a nivel financiero o mediante una capacitación específica, incluidas las candidatas que se presentan a la reelección.

Partidos en la oposición

1. Si trabaja en un régimen autoritario, coopere con los reformadores de la sociedad. Exponga sistemática y abiertamente las infracciones de los mandatarios y los partidos en el poder. Explique al público por qué el campo de juego no es equitativo.
2. Tenga en cuenta que la reforma de los partidos políticos debe formar parte del refuerzo del control del financiamiento ilegal, lo que incluye la democracia dentro del partido y la transparencia de los procedimientos internos, especialmente los relacionados con el financiamiento. Intente establecer partidos bien institucionalizados que sirvan de modelo en cuanto a prácticas de financiamiento y democracia dentro del partido. Procuren ser independientes de las grandes donaciones y diversificar sus fuentes de ingresos.
3. Haga de las regulaciones sobre financiamiento político los elementos fundamentales de su plataforma y proponga reformas realistas y creíbles. Considere el establecimiento de límites al gasto para las elecciones o nominaciones de candidatos.

4. Considere la posibilidad de establecer un fondo interno del partido para financiar las campañas o la capacitación de las candidatas.

Sociedad civil

1. Intente crear alianzas entre activistas y grupos de la sociedad civil para concienciar y vigilar las modalidades problemáticas del financiamiento de partidos. Tenga en cuenta que la situación en las zonas rurales puede diferir de la situación en la capital. Vincúlese a grupos locales, regionales y nacionales.
2. Coopere a nivel internacional para aprender cómo han abordado otros grupos de la sociedad civil la cuestión del financiamiento político en sus países. La cooperación internacional también puede resultar útil para ayudar a aumentar la presión sobre las élites nacionales.
3. Recabe información sobre la organización de los partidos políticos y su financiamiento. Documentela sistemáticamente y presente sus conclusiones a la población general.
4. Emprenda una campaña contra las infracciones obvias y generalizadas de la regulación en vigor. Coopere con los medios de comunicación y los encargados de introducir reformas de los sectores empresarial y político.
5. Coopere con los partidos políticos, pero defina claramente los límites entre la sociedad civil y la sociedad política. Intente incidir en la formulación de políticas y ayude a mejorar el marco regulador existente. Ayude a los organismos del Estado a controlar el financiamiento político.
6. Tenga en cuenta el acceso específico de las candidatas a los préstamos y la capacitación. Establezca redes de recaudación de fondos como la Lista de EMILY (*EMILY's list*).
7. Utilice distintos tipos de redes sociales. Especialmente en los países autoritarios, esta suele ser la única forma de difundir la información y detectar sistemáticamente las infracciones de las regulaciones sobre financiamiento político.

Actores de los medios de comunicación

1. Intente crear una cultura de periodismo de investigación, incluya a los ciudadanos periodistas y trate de independizar a los medios de la vida política.
2. Exponga sistemáticamente las infracciones. Informe con exhaustividad sobre las formas más evidentes de corrupción, la influencia indebida de las empresas en la política, el abuso de los recursos públicos, la compra de votos, etc. Conciencie a la población general sobre financiamiento político y corrupción sin presentar sus conclusiones de manera sensacionalista.
3. Evite formar parte del negocio de las campañas. Elabore un código de conducta que castigue claramente a los periodistas que publican reportajes a cambio de pagos secretos.

4. Preste atención a las cuestiones de género al informar sobre las campañas y los partidos políticos.

Actores internacionales

1. Intente percibir las mejoras en financiamiento político en el marco de un proyecto integral de reforma que englobe la organización de partidos y los diversos vínculos entre empresarios y políticos.
2. Tenga en cuenta las circunstancias políticas, económicas y culturales específicas del país. Las regulaciones que funcionan muy bien en un país pueden resultar desastrosas en otros.
3. Difunda la información sobre mejores prácticas y coopere estrechamente con los políticos y empresarios con voluntad reformista, así como con los científicos y activistas políticos locales. Fortalezca a los actores de la sociedad civil y a las facciones reformistas en los partidos políticos y el gobierno.
4. En muchos casos, la observación electoral no tiene suficientemente en cuenta el importante papel del financiamiento político. Intente recopilar mucha más información e incluir el análisis del financiamiento de los partidos o candidatos, los marcos reguladores y su aplicación como parte importante de las misiones de observación.

Referencias

- ABS/CBN News, “*Poll Spending Cap Outdated: Comelec Spokesman*” [Tope del gasto electoral desfasado, según un portavoz de Comelec] (2010)
- Antara News, “*Political Parties Should Be Allowed to Have Businesses*” [Debería permitirse a los partidos políticos tener empresas], 16 de julio de 2012
- Arlegue, Celito y Coronel, John Joseph S., “*Philippines*” [Filipinas], en Peter M. Manikas y Laura L. Thornton (eds), *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries* [Partidos políticos en Asia: promoción de reformas y lucha contra la corrupción en ocho países] (Washington, D. C.: National Democratic Institute for International Affairs, 2003), pp. 217–62
- Asian Network for Free Elections (ANFREL), *Mission Report 2008: Nepal Constituent Assembly Election* [Informe de misión 2008: elecciones a la Asamblea Constituyente de Nepal] (2008)
- Asian Network for Free Elections (ANFREL), *Report of the International Election Observation Mission: Thailand* [Informe de la misión de observación electoral internacional: Tailandia] (2011)
- Asian Network for Free Elections (ANFREL), “*Vision of a Blueprint for ASEAN Democracy - Free and Fair Elections*” [Visión de un programa para la democracia en la ASEAN - Elecciones libres y justas] (2012a), disponible en inglés en <<http://newmyanmarfoundation.blogspot.de/2012/02/vision-of-blueprint-for-asean-democracy.html>>

- Asian Network for Free Elections (ANFREL), “*ANFREL joined NDI and UNEAD for the official public launch of the Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (GNDEM)*” [La ANFREL se suma al NDI y la UNEAD en la publicación oficial de la Declaración de Principios para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizados por Organizaciones Ciudadanas] (2012b), disponible en inglés en <<http://anfrel.org/anfrel-joined-ndi-and-unead-for-the-official-public-launch-of-the-declaration-of-global-principles-for-nonpartisan-election-observation-and-monitoring-by-citizen-organizations-gndem/>>
- Association for Democratic Reforms (ADR), *Analysis of Income of Political Parties in India* [Análisis de los ingresos de los partidos políticos de la India] (sin fecha), disponible en inglés en <http://adrindia.org/sites/default/files/Income%20of%20Political%20Parties_v4.pdf>
- Austin, Reginald y Tjernström, Maja (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Balgos, Cecile C. A., Mangahas, Malou y Casiple, Ramon (eds), *Campaign Finance Reader: Money Politics and the May 2010 Elections* [Financiamiento de las campañas: dinero, política y las elecciones de mayo de 2010] (Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism y Pera at Pulitika 2010 Consortium, 2010)
- Bertelsmann Stiftung (BTI), *Afghanistan Country Report* [Informe nacional de Afganistán] (Gütersloh: BTI, 2012a)
- Bertelsmann Stiftung (BTI), *South Korea Country Report* [Informe nacional de Corea del Sur] (Gütersloh: BTI, 2012b)
- Betz, Joachim, “*Die Organisation und Finanzierung Indischer Parteien*” [Organización y financiamiento de los partidos indios], en Günter Schucher y Christian Wagner (eds), *Indien: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft* [India: política, economía, sociedad] (Hamburgo: Institut für Asienkunde, 2005), pp. 31–51
- Bhaskar, Utpal y Surseh, Appu Esthose, “*Spending Limits Take the Buzz out of Poll Campaigns*” [Los límites al gasto restan importancia a las campañas electorales], *Livemint*, 29 de enero de 2012, disponible en inglés en <<http://www.livemint.com/Politics/T4ES5VOvoRUjsoHyFRvkAM/Spending-limits-take-the-buzz-out-of-poll-campaigns.html>>
- Bjarnegård, Elin, “*Who’s the Perfect Politician? Clientelism as a Determining Feature of Thai Politics*” [¿Quién es el político perfecto? El clientelismo como característica determinante de la política tailandesa], en Dirk Tomsa y Andreas Ufen (eds), *Party Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [Partidos políticos de Asia Sudoriental: clientelismo y competencia electoral en Indonesia, Tailandia y Filipinas]. (Londres y Nueva York: Routledge, 2013a)
- Bjarnegård, Elin, *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation* [Género, instituciones informales y reclutamiento político: cómo explicar la dominancia masculina en la representación parlamentaria] (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013b)

- Butsrisipoom, Atthayut, “*Democrats Receive Most Donations from Taxpayers*” [Los demócratas reciben la mayoría de las donaciones de los contribuyentes], *The Nation*, 28 de marzo de 2011
- Carlson, Matthew, “*Financing Democracy in Japan: The Allocation and Consequences of Government Subsidies to Political Parties*” [Financiar la democracia en Japón: asignación y consecuencias de las subvenciones públicas a los partidos políticos], *Party Politics*, 18(3) (2012), pp. 391–408
- Carter Center, *Final Report of the Carter Center Limited Observation Mission to the April 9, 2009 Legislative Elections in Indonesia* [Informe final de la misión limitada de observación del Centro Carter en las elecciones legislativas del 9 de abril de 2009 en Indonesia] (2009)
- Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer (ICRW) y ONU Mujeres, *Country Reviews, Women’s Political Participation in South Asia (Bangladesh, Bhutan, Nepal, Pakistan and Sri Lanka)* [Análisis de los países, participación política de la mujer en Asia Meridional (Bangladesh, Bhután, Nepal, Pakistán y Sri Lanka)] (2012)
- Chhibber, Pradeep, “*Dynastic Parties: Organization, Finance and Impact*” [Partidos dinásticos: organización, financiamiento y repercusión], *Party Politics*, 19(2) (2013), pp. 277–95
- Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (COMFREL), *Report on Misuse of State Resource for Political Party Purposes* [Informe sobre el uso indebido de recursos públicos con fines partidistas] (2012), disponible en inglés en <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/06/Final_Misuse-of-State-Human-Resource_Eng-correct.pdf>
- Da Cunha, Derek, *Breakthrough. Roadmap for Singapore’s Political Future* [Avance. Hoja de ruta para el futuro político de Singapur] (Singapur: Straits Times Press, 2012)
- Democracy International, *Afghanistan Election Observation Mission 2010: Final Report* [Informe final de la misión de observación electoral de 2010 en Afganistán] (2011), disponible en inglés en <<http://www.democracyinternational.com/publications/election-observation-mission-afghanistan-2010-parliamentary-elections-report>>
- Dick, Howard, “*Corruption in East Asia*” [Corrupción en Asia Oriental], en Mark Beeson y Richard Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism* [Manual de Routledge sobre regionalismo asiático] (Oxon: Routledge, 2011), pp. 186–99
- Fackler, Martin, “*Japan’s Political Dynasties Come under Fire but Prove Resilient*” [Las dinastías políticas de Japón son criticadas pero demuestran resiliencia], *New York Times*, 14 de marzo de 2009
- Ferdinand, Peter, “*Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Cases of Japan, South Korea and Taiwan*” [Financiamiento de partidos y corrupción política en Asia Oriental: los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán], en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003), pp. 55–69

- Gaunder, Alisa, "WIN WIN's *Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY's List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy*" [WIN WIN lucha con la transferencia institucional del modelo de la Lista de EMILY a Japón: el papel de la rendición de cuentas y la política], *Japanese Journal of Political Science*, 12(1) (2011), pp. 75–94
- Global Integrity Report, *Scorecard: Japan 2008* [Ficha de puntuación de Japón 2008] (2009), disponible en inglés en <<https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2008/japan/>>
- Gomez, Edmund T., "Monetizing Politics: Financing Parties and Elections in Malaysia" [Monetizar la política: financiamiento de partidos y elecciones en Malasia], *Modern Asian Studies*, 46(5) (2012), pp. 1370–97
- Gowda, M. V. Rajeev y Sridharan, E., "Reforming India's Party Financing and Election Expenditure Laws" [Reforma de las leyes de financiamiento de partidos y gasto electoral de la India], *Election Law Journal*, 11(2) (2012), pp. 226–40
- Halder, Nomita, "Female Representation in Parliament: A Case Study from Bangladesh" [Representación femenina en el parlamento: estudio de caso de Bangladesh], *New Zealand Journal of Asian Studies*, 6(1) (2004), pp. 27–63
- Hellmann, Olli, *Political Parties and Electoral Strategy: The Development of Party Organization in East Asia* [Partidos políticos y estrategia electoral: la evolución de la organización de partidos en Asia Oriental] (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011)
- Heywood, Paul, "From Dictatorship to Democracy: Changing Forms of Corruption in Spain" [De la dictadura a la democracia: cambio de las formas de corrupción en España], en Donatella della Porta e Yves Mény (eds), *Democracy and Corruption in Europe* [Democracia y corrupción en Europa] (Londres: Pinter, 1997), pp. 65–84
- Hicken, A., "Clientelism" [Clientelismo], *Annual Review of Political Science*, 14(2011), pp. 289–310
- Hilgers, T., "Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and among Analytical Levels" [Clientelismo y ampliación conceptual: diferenciación entre conceptos y niveles analíticos], *Theory & Society*, 40(5) (2011), pp. 567–88
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en español en <<http://www.idea.int/es/political-finance>>
- Indonesia Corruption Watch (ICW), *Tindak Lanjut Dugaan Manipulasi Dana Kampanye Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009* [Seguimiento de la supuesta manipulación de los fondos de las campañas en las elecciones legislativas y presidenciales de 2009] (2009), disponible en indonesio en <<http://www.antikorupsi.org/docs/audit-dana-kampanye-legislatif-rev3.pdf>>
- International Committee for Fair Elections in Taiwan (ICFET), *Election Observation Mission 2012: Taiwan Elections Handbook* [Misión de observación electoral de 2012: manual electoral de Taiwán] (2011)
- International Crisis Group (ICG), *Afghanistan's Election Challenges* [Desafíos electorales de Afganistán], Crisis Group Asia Report n.º 171 (2009)

- International Republican Institute (IRI), *Election Observation Mission, Final Report: Bangladesh Parliamentary Elections* [Informe final de la misión de observación electoral en las elecciones parlamentarias de Bangladesh], 29 de diciembre de 2008, (2009) disponible en inglés en <http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/bangladeshs_2008_parliamentary_elections.pdf>
- Irwanto, Ferry, “A Typically Well-Oiled Campaign Approach From a Well-Suited Team” [El típico enfoque de campaña bien engrasado de un equipo muy apropiado], *Jakarta Globe*, 9 de junio de 2009
- Kapur, Devesh, “The Puzzle of Poll Financing: Changing how Political Parties Fund their Election Battles is Essential to the Fight against Corruption” [El puzle del financiamiento electoral: cambiar la forma en que los partidos políticos financian sus batallas electorales es esencial para luchar contra la corrupción], *Business Standard*, 8 de octubre de 2012
- Katz, Richard y Mair, Peter, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” [Cambiar los modelos de organización y democracia de partidos: el surgimiento del partido cártel], *Party Politics*, 1 (1995), pp. 5–28
- Klein, Axel y Winkler, Chris, *Japan [Japón]* (Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 2012)
- Kochanek, Stanley A., “Corruption and the Criminalization of Politics in South Asia” [Corrupción y criminalización de la política en Asia Meridional], en Paul R. Brass (ed.), *South Asia Routledge Handbook of South Asian Politics: India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, and Nepal* [Manual de Routledge sobre la Política de Asia Meridional: India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka y Nepal] (Oxon: Routledge, 2010) pp. 364–81
- Koellner, Patrick, “Japanese Lower House Campaigns in Transition: Manifest Changes or Fleeting Fads?” [La cámara baja japonesa hace campaña en la transición: cambios manifiestos o moda pasajera], *Journal of East Asian Studies*, 9(1) (2009), pp. 121–49
- Kompas, *Wajah DPR dan DPD 2009-2014* [La cara del Parlamento y el Senado 2009-2014] (Yakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010)
- Kupferschmidt, David, *Illicit Political Finance and State Capture* [Financiamiento político ilícito y captura del Estado] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2009)
- Lee, Eugene, “Of Money and Politics: The Political Donations Act (2011)” [Dinero y política: la ley de Donaciones Políticas (2011)], *Singapore Law Review* (2011)
- Lumanauw, Novi, Sihite, Ezra y Sihaloho, Markus Junianto, “Indonesia’s Direct Local Elections on Chopping Block” [Las elecciones locales directas de Indonesia corren peligro], *Jakarta Globe*, 2 de abril de 2013
- MacRae, Graeme y Putra, Nyoman Darma, “Not Just an Elite Game” [No es solo un juego de élites], *Inside Indonesia*, 97 (2009), disponible en inglés en <<http://www.insideindonesia.org/not-just-an-elite-game>>
- Mangahas, Malou, “Pera, Pulitika, at Eleksyon: Comelec Lays Down Rules” [Pera, Pulitika, at Eleksyon: la Comelec establece normas] (2013), disponible en inglés en <<http://pcij.org/blog/2013/01/16/pera-pulitika-at-eleksyon-comelec-lays-down-rules>>
- Mayberry, Kate, “Malaysia Opposition Battles Financial Odds” [La oposición malaya lucha contra las dificultades financieras], *Al Jazeera*, 29 de abril de 2013

- McCargo, Duncan y Pathmanand, Ukrist, *The Thaksinization of Thailand* [La *thaksinización* de Tailandia], (Copenhague: Nordic Institute of Asian Studies, 2005)
- Mietzner, Marcus, “*Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption*” [Financiamiento de partidos en Indonesia después de Suharto: entre las subvenciones del Estado y la corrupción política], *Contemporary Southeast Asia*, 29(2) (2007), pp. 238–63
- Mietzner, Marcus, “*Soldiers, Parties and Bureaucrats: Illicit Fund-Raising in Contemporary Indonesia*” [Soldados, partidos y burócratas: la recaudación de fondos ilícitos en la Indonesia contemporánea], *South East Asia Research*, 16(2) (2008), pp. 225–54
- Mietzner, Marcus, “*Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia’s Local Elections*” [Financiamiento de *pilkada*: financiamiento ilícito de las campañas en las elecciones locales de Indonesia], en Edward Aspinall y Gerry van Klinken (eds), *The State and Illegality in Indonesia* [El Estado y la ilegalidad en Indonesia] (Leiden: KITLV Press, 2011), pp. 123–38
- Misión de expertos en materia electoral de la UE, *Republic of the Maldives – Presidential Election, 8 and 28 October 2008. Final Report* [República de las Maldivas – Elecciones presidenciales del 8 y el 28 de octubre de 2008. Informe final] (2008)
- Misión de observación electoral de la UE (MOE UE), *Bhutan 2008 : Final Report on the National Assembly Elections – 24 March 2008* [Bhután 2008: Informe final sobre las elecciones a la Asamblea Nacional del 24 de marzo de 2008] (2008a), disponible en inglés en <http://www.eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/eu__com_bhutan_2008_final_report.pdf>
- Misión de observación electoral de la UE (MOE UE), *Pakistan 2008 Final Report National and Provincial Assembly Elections – 18 February 2008* [Pakistán 2008: informe final sobre las elecciones a las asambleas nacional y provinciales del 28 de febrero de 2008] (2008b), disponible en inglés en <http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2008/pakistan/index_en.htm>
- Misión de observación electoral de la UE (MOE UE), *Timor-Leste 2012: Final Report on the Parliamentary Election* [Timor-Leste 2012: informe final sobre las elecciones parlamentarias] (2012), disponible en inglés en <http://www.eucom.eu/files/pressreleases/english/east-timor-2012-final-report_en.pdf>
- Misión Internacional de Observación Electoral (MIOE), *Report on the National Election in Taiwan* [Informe sobre las elecciones nacionales en Taiwán] (2012)
- National Election Commission (NEC), (Korea) “*Election Subsidies and Female Candidate Nomination Subsidies for Parties*” [Subvenciones electorales y subvenciones a la postulación de candidaturas femeninas en los partidos], 26 de marzo de 2012, disponible en inglés en <http://www.nec.go.kr/engvote_2013/04_news/02_02.jsp?num=191&pg=1&col=&sw=>>
- New Indian Express, “*Can We Have a Cleaner Parliament in 2014?*” [¿Podemos tener un parlamento más limpio en 2014?], publicado el 2 de marzo de 2014, disponible en inglés en <http://www.newindianexpress.com/opinion/Can-We-Have-a-Cleaner-Parliament-in-2014/2014/03/02/article2085083.ece#U0zwr_mH4vy>>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Afghanistan Opium Survey 2013, Summary Findings* [Estudio del opio en Afganistán en 2013: resumen de las conclusiones] (2013), disponible en inglés en <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_report_Summary_Findings_2013.pdf>
- Ohman, Magnus, *Campaign Finance Oversight in the 2009 Presidential Elections in Afghanistan* [Supervisión del financiamiento de las campañas en las elecciones presidenciales de 2009 en Afganistán], (2012), IFES Political Finance White Paper Series n.º 7 (Kabul: IFES, 2009)
- Paath, Carlos, “Legislative Candidates Need at Least Rp 1 Billion to Run in the Election: Priyo” [Los candidatos legislativos necesitan al menos 1.000 millones de rupias para presentarse a las elecciones: Priyo], *Jakarta Globe*, 23 de abril de 2013
- Paath, Carlos y Amelia, Rizky, “Activists Laud New Election Funding Rule Aimed at Better Transparency” [Activistas elogian la nueva norma de financiamiento electoral destinada a lograr una mayor transparencia], *Jakarta Globe*, 6 de mayo de 2013
- Philippine Center for Investigative Journalism, “Venture capitalists or true believers? Only 308 donors funded campaign for presidency” [¿Inversores de capital riesgo o verdaderos creyentes? Solo 308 donantes financiaron la campaña a la presidencia] (2010), disponible en inglés en <<http://pcij.org/stories/only-308-donors-funded-campaign-for-presidency/>>
- Philippine Center for Investigative Journalism, “Poll laws in limbo: Firms can’t donate but owners bankroll bets” [La legislación electoral en un limbo: las empresas no pueden donar, pero los propietarios financian apuestas] (2013), disponible en inglés en <<http://pcij.org/stories/poll-laws-in-limbo-firms-cant-donate-but-owners-bankroll-bets/>>
- Phongpaichit, Pasuk y Baker, Chris, *Thaksin* (Chiang Mai: Silkworm Books, 2009)
- Pinto-Duschinsky, Michael, “Financing Politics: A Global View” [Financiamiento de la política: panorama mundial], *Journal of Democracy*, 13(4) (2002), pp. 69–86
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y National Democratic Institute for International Affairs (PNUD/NDI), *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women’s Political Participation* [Empoderar a la mujer para lograr partidos políticos más fuertes: guía para fomentar la participación política de la mujer] (2011), disponible en inglés en <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/Empowering-women-for-stronger-political-parties-eng.pdf>>
- Qodari, Muhammad, “The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants” [La profesionalización de la política: el creciente papel de los institutos de encuestas y los asesores políticos], en Edward Aspinall y Marcus Mietzner (eds), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* [Problemas de la democratización en Indonesia: elecciones, instituciones y sociedad] (Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), pp. 122–40
- Quota Project, Base de datos global de cuotas de mujeres, Panorámica del país (2014), disponible en español en <<http://www.quotaproject.org/es/country.cfm>>

- Radio Australia, “*Timor PM’s Party under Scrutiny over Political Donations*” [El partido del primer ministro de Timor investigado por donaciones políticas], 20 de mayo de 2012, disponible en inglés en <<http://www.radioaustralia.net.au/international/radio/program/connect-asia/timor-pms-party-under-scrutiny-over-political-donations/946440>>
- Reilly, Ben, *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific* [Democracia y diversidad: ingeniería política en Asia-Pacífico] (Oxford: Oxford University Press, 2006)
- República de Indonesia, ley n.º 8/2012 de la República de Indonesia sobre la elección general de los miembros de la Cámara de Representantes, el Consejo Representativo Popular y la Cámara Regional de Representantes (2012), disponible en inglés en <http://www.anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1_2012-06-14.pdf>
- Sabarini, Proditia y Partogi, Sebastian, “*Want to Run? Show Me the Money First*” [¿Quieres postularte? Enséñame primero el dinero], *Jakarta Post*, 9 de abril de 2013
- Santucci, Jack y Ohman, Magnus, “*Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance*” [Soluciones prácticas de divulgación del financiamiento de las campañas y los partidos políticos], en Magnus Ohman y Hani Zainulbhai (eds), *Political Finance Regulation: The Global Experience* [Regulación del financiamiento político: experiencia mundial] (Washington, D. C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009), pp. 25–41
- Saragih, Bagus, “*Govt Requires Parties to ‘Educate’ Voters*” [El gobierno exige a los partidos que ‘eduquen’ a los votantes], *Jakarta Post*, 23 de noviembre de 2012
- Shrivastava, Rahul, “*Who Funds India’s Political Parties? Report Says Most Donors Anonymous*” [¿Quién financia los partidos políticos de la India? Un informe apunta sobre todo a donantes anónimos], NDTV, 10 de septiembre de 2012, disponible en inglés en <<http://www.ndtv.com/article/india/who-funds-india-s-political-parties-report-says-most-donors-anonymous-265499>>
- Shvedova, Nadezhda, “*Obstacles to Women’s Participation in Parliament*” [Obstáculos a la participación de la mujer en el parlamento], en Julie Ballington y Azza Karam (eds), *Women in Parliament: Beyond Numbers* [Mujeres parlamentarias: más allá de las cifras] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), pp. 93–110
- Sihaloho, Markus Junianto, “*House Makes Argument for Independent Poll Monitors*” [La Cámara defiende la supervisión electoral independiente], *Jakarta Globe*, 4 de junio de 2013
- Singaporeans For Democracy (SFD), *Report on Electoral Reform to UN Universal Periodic Review* [Informe sobre la reforma electoral del examen periódico universal de las Naciones Unidas] (2010), disponible en inglés en <<http://de.scribd.com/doc/40479745/Singaporeans-For-Democracy-report-on-Electoral-Reform-to-UN-Universal-Periodic-Review>>

- Sirivunnabood, Punchada, “*Building Local Party Organizations in Thailand: Strengthening Party Rootedness or Serving Elite Interests?*” [Construcción de organizaciones de partidos locales en Tailandia: ¿fortalecimiento del arraigo de los partidos o servicio a los intereses de la élite?], en Dirk Tomsa y Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [Partidos políticos en Asia Meridional: clientelismo y competencia electoral en Indonesia, Tailandia y Filipinas] (Londres y Nueva York: Routledge, 2013), pp. 163–85
- Stubbs, Richard, “*The Developmental State and Asian Regionalism*” [El Estado desarrollista y el regionalismo asiático], en Mark Beeson y Richard Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism* (Abingdon, Oxon: Routledge, 2012), pp. 90–9
- Suri, K. C., *Political Parties in South Asia: The Challenge of Change* [Partidos políticos en Asia Meridional: el desafío del cambio] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007)
- Sustainable Governance Indicators (SGI), *Japan Report* [Informe de Japón] (2011), disponible en inglés en <http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Japan.pdf>
- Teehankee, Julio, “*Clientelism and Party Politics in the Philippines*” [Clientelismo y partidos políticos en Filipinas], en Dirk Tomsa y Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [Partidos políticos en el Asia Sudoriental: clientelismo y competencia electoral en Indonesia, Tailandia y Filipinas] (Londres y Nueva York: Routledge, 2013), pp. 186–214
- Thompson, Nick, “*International Campaign Finance: How Do Countries Compare?*” [Financiamiento internacional de las campañas: ¿cómo se comparan los países?], 5 de marzo de 2012, disponible en inglés en CNN.com
- Times of India, “*The Indian National Congress is the richest political party*” [El Congreso Nacional Indio es el partido político más rico], publicado el 12 de agosto de 2012, disponible en inglés en <<http://timesofindia.indiatimes.com/city/bangalore/Indian-National-Congress-is-the-richest-political-party/articleshow/15455081.cms?intenttarget=no>>
- Tomsa, Dirk, “*What Type of Party? Southeast Asian Parties between Clientelism and Electoralism*” [¿Qué tipo de partido? Los partidos de Asia Sudoriental entre el clientelismo y el electoralismo], en Dirk Tomsa y Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [Partidos políticos en Asia Sudoriental: clientelismo y competencia electoral en Indonesia, Tailandia y Filipinas] (Londres y Nueva York: Routledge, 2013), pp. 20–39
- Tomsa, Dirk y Ufen, Andreas, “*Introduction: Clientelism and Electoral Competition in Southeast Asia*” [Introducción: clientelismo y competencia electoral en Asia Sudoriental], en Dirk Tomsa y Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [Partidos políticos en Asia Sudoriental: clientelismo y competencia electoral en Indonesia, Tailandia y Filipinas] (Londres y Nueva York: Routledge, 2013), pp. 1–19

- Transparencia Internacional (TI), *National Integrity Systems Country Study Report Republic of Korea 2006* [Sistemas de integridad nacional. Estudio de la República de Corea de 2006] (2006), disponible en inglés en <http://csis.org/images/stories/hills/06Korea_NationalIntegritySystems.pdf>
- Transparencia Internacional (TI), *Promoting Transparency in Political Finance: Bangladesh, Indonesia and Nepal* [Fomentar la transparencia en el financiamiento político: Bangladesh, Indonesia y Nepal] (2010), disponible en inglés en <http://archive.transparency.org/regional_pages/asia_pacific/current_projects/transparency_in_political_financing_in_the_asia_pacific>
- Transparencia Internacional Malasia (TI Malasia), *Reforming Political Financing in Malaysia* [Reformar el financiamiento político en Malasia] (Kuala Lumpur: TI Malasia, 2011)
- Ufen, Andreas, “*From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia*” [De Aliran al desalineamiento: los partidos políticos en Indonesia después de Suharto], *South East Asia Research* 16(1) (2008), pp. 5–41
- Ufen, Andreas, “*Electoral Campaigning in Indonesia: The Professionalization and Commercialization after 1998*” [Campañas electorales en Indonesia: profesionalización y comercialización después de 1998], *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 4 (2010), pp. 11–37
- Vaishnav, Milan, *The Market for Criminality: Money, Muscle and Elections in India* [El mercado de la criminalidad: dinero, matones y elecciones en la India]. Working Paper (Columbia University, 2011), disponible en inglés en <<https://casi.sas.upenn.edu/iit/vaishnav>>
- Wang, Chin-Shou y Kurzman, Charles, “*The Logistics: How to Buy Votes*” [La logística: cómo comprar votos], en Frederic Charles Schaffer (ed.), *Elections For Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* [Elecciones en venta: causas y consecuencias de la compra de votos] (Manila: Ateneo University Press, 2007), pp. 61–78
- Weintraub, Ellen L. y Brown, Samuel, “*Following the Money: Campaign Finance Disclosure in India and the United States*” [Seguimiento del dinero: divulgación del financiamiento de las campañas en la India y los Estados Unidos], *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 11(2) (2012), pp. 241–66
- Welsh, Bridget, “*Buying support – Najib’s ‘commercialisation’ of GE13*” [Compra de apoyos: comercialización de Najib del GE13], artículo de blog (2013), disponible en inglés en <<http://bridgetwelsh.com/2013/04/buying-support-najibs-commercialisation-of-ge13>>
- Widhiarto, Hasyim, “*Politicians Plundering Public Funds to Keep their Parties Going*” [Los políticos saquean los fondos públicos para que sus partidos sigan funcionando], *Jakarta Post*, 15 de agosto de 2011
- Zakaria, Hazlan, “*PKR Accuses Zahid of Buying Votes, Huge Overspending*” [El PKR acusa a Zahid de compra de votos y de un enorme sobregasto], *Malaysiakini*, 12 de junio de 2013, disponible en inglés en <<http://www.malaysiakini.com/news/232722>>

Notas

- ¹ Una mayor democracia puede, a su vez, ayudar a hacer más transparente el financiamiento político.
- ² Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán y Timor-Leste.
- ³ Véase <http://www.freedomhouse.org/regions/asia-pacific>
- ⁴ Por ejemplo, los partidos políticos de la India se han comercializado y necesitan cada vez más fondos para pagar la maquinaria política. Esto está relacionado en parte con el crecimiento de la población y el consiguiente aumento del número de votantes potenciales. Sin embargo, también tiene que ver con la creciente competitividad de las elecciones indias, que está ligada al aumento del número efectivo de partidos, al debilitamiento de los verdaderos partidos de cuadros y al creciente número de elecciones locales. Otros factores que han impulsado esta evolución son el predominio de partidos con cuotas de afiliación mínimas y el ascenso de la política identitaria como principal división de la política (Bbetz, 2005; Vaishnav, 2011; Kapur, 2012).
- ⁵ Las relaciones clientelistas suelen estar mediadas por intermediarios. Algunos elementos fundamentales del intercambio clientelista son la iteración (no solo interacciones aisladas entre patrocinador y cliente), la desigualdad de estatus, la reciprocidad y el voluntarismo, aunque esta última característica sea rebatida. Distintos estudios han destacado estos elementos (véase por ejemplo, Hicken, 2011; Hilgers, 2011; Tomsa y Ufen, 2013).
- ⁶ Dick, 2011; Kochanek 2010.
- ⁷ Halder, 2004; Bjarnegård, 2013b.
- ⁸ Arlegue y Coronel, 2003; Teehankee, 2013.
- ⁹ Véase Chhibber, 2013.
- ¹⁰ Véase, por ejemplo, Fackler, 2009.
- ¹¹ Para obtener más información sobre la captura del Estado y el financiamiento político, véase Kupferschmidt, 2009.
- ¹² Heywood, 1997, p. 77.
- ¹³ Bjarnegård, 2013a, pp. 144ff.
- ¹⁴ Phongpaichit y Baker, 2009.
- ¹⁵ Incluso en un Estado desarrollista como Japón, la creación de redes a través de grupos de apoyo locales personalizados (*koenkai*) siempre se acercó peligrosamente a la participación en operaciones ilícitas financieras y de otra índole (SGI, 2011).
- ¹⁶ Stubbs, 2012.
- ¹⁷ Gomez, 2012.
- ¹⁸ BTI, 2012b.
- ¹⁹ Gowda y Sridharan, 2012, p. 237.
- ²⁰ UNODC, 2013.
- ²¹ *The New Indian Express*, 2014. Véase también Lumanauw, Sihite y Sihalo, 2013.
- ²² En Indonesia, los parlamentarios reciben incluso pagos de departamentos gubernamentales que tienen dificultades para que se aprueben sus presupuestos y de candidatos a cambio de puestos ejecutivos y judiciales que requieren la aprobación del parlamento. Incluso la ley de la Banca se aprobó únicamente después de que el Banco Central de Indonesia sobornó a un grupo de diputados (Mietzner, 2008, p. 241).
- ²³ ICRW y ONU Mujeres, 2012, pp. 5, 14.
- ²⁴ Bjarnegård, 2013b.

- 25 Asian Network for Free Elections (ANFREL), 2012a. El Proyecto se refiere al artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y documentos de la Unión Interparlamentaria, que han elaborado algunas normas y directrices relativas a la democracia, las elecciones y los métodos de trabajo de los parlamentos.
- 26 Véase <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2013/04/The-Bangkok-Declaration-on-Free-and-Fair-Elections-Its-Endorsers-.pdf>
- 27 Sus miembros son Afganistán, Bangladesh, Bhután, la India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.
- 28 Los miembros de la ASEAN son Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.
- 29 Asian Network for Free Elections (ANFREL), 2012b. La Declaración es el resultado del consenso alcanzado por redes regionales de organizaciones para la supervisión electoral no partidistas de todo el mundo.
- 30 Véase también Suri, 2007, p. 102.
- 31 En Filipinas, las donaciones de empresas están prohibidas, pero los ejecutivos de estas empresas pueden financiar a los candidatos y los partidos (véase Philippine Center for Investigative Journalism 2013).
- 32 Gaunder, 2011, p. 87.
- 33 Lee, 2011.
- 34 Ley n.º 2 de Partidos Políticos, 2011.
- 35 Ley orgánica de Partidos Políticos, B.E 2550, 2007.
- 36 En todo el manual, las cantidades se expresan en dólares internacionales (I\$) junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad de poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad de poder adquisitivo varía significativamente con respecto a Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en I\$) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria como el euro. Para obtener más información, véase el Anexo V.
- 37 *Times of India*, 2012.
- 38 Los cupones, como confirmación de una pequeña donación, son utilizados, por ejemplo, por propietarios de tiendas para demostrar su lealtad a un partido político. La venta se basa con mucha frecuencia en una presión más o menos amable.
- 39 República de Indonesia, 2012.
- 40 Irwanto, 2009.
- 41 Philippine Center for Investigative Journalism, 2010.
- 42 Véase Thompson, 2012.
- 43 Ibid.
- 44 ICFET, 2011, p. 26.
- 45 Klein y Winkler, 2012, pp. 117ff.
- 46 Kompas, 2010.
- 47 McCargo y Pathmanand, 2005, pp. 70ff.
- 48 Ibid.
- 49 Ferdinand, 2003, p. 65.
- 50 MOE UE, 2008b, p. 33.

- ⁵¹ Ufen, 2008; Sabarini y Partogi, 2013.
- ⁵² Ufen, 2008.
- ⁵³ Hellmann, 2011, p. 115.
- ⁵⁴ BTI, 2012a, p. 10.
- ⁵⁵ Mietzner, 2008, 2011; Widhiarto, 2011.
- ⁵⁶ Democracy International, 2011, p. 26.
- ⁵⁷ Radio Australia, 2012.
- ⁵⁸ Suri, 2007, p. 102.
- ⁵⁹ Gómez, 2012.
- ⁶⁰ MIOE, 2012.
- ⁶¹ Antara News, 2012.
- ⁶² Carlson, 2012, p. 397.
- ⁶³ TI Malasia, 2011; Mayberry, 2013.
- ⁶⁴ Katz y Mair, 1995. Los partidos cártel están estrechamente vinculados al aparato del Estado y separados de la sociedad, intentan repeler a los nuevos competidores y comparten el botín del poder. La dependencia de las arcas públicas puede minar los esfuerzos por movilizar a los militantes, ser injusta para los partidos de la oposición y osificar el sistema de partidos.
- ⁶⁵ NEC, 2012.
- ⁶⁶ El PLD, el PDJ, el PGL o Kōmeitō, el PSD, el Partido de la Nueva Frontera, el Nuevo Partido de Japón y el Nuevo Partido Popular.
- ⁶⁷ Carlson, 2012, p. 398. Las cuotas de los militantes también contribuyen a los ingresos de los partidos en Japón, especialmente en partidos bien institucionalizados como el Partido Comunista de Japón (Klein y Winkler, 2012, pp. 81ff). Los fondos públicos han tenido una importancia creciente para el PDJ, pero no tanto para el PGL (Carlson, 2012, p. 398).
- ⁶⁸ Carlson, 2012.
- ⁶⁹ MOE UE, 2008a, pp. 8, 19.
- ⁷⁰ Mietzner, 2007, 2008; Ufen 2008.
- ⁷¹ Véase la propuesta de ley de Desarrollo de los Partidos Políticos (proyecto de ley del Senado 3214), que incluye un plan para crear un Fondo de Subvenciones Estatales por valor de 350 millones de PHP (13,96 millones de I\$). Aportará dinero para las campañas y los gastos habituales (para educación cívica, investigación y elaboración de políticas, contratación y capacitación). Al mismo tiempo, el proyecto de ley limita las contribuciones de las personas físicas y las personas jurídicas (como las empresas) e impulsa las normas de información. Además, las subvenciones estatales solo se concederán si se ha recaudado una cuantía equivalente de fondos mediante las cuotas de afiliación y las contribuciones voluntarias (véase “Public Funding for Political Parties”, *Manila Times*, 25 de noviembre de 2012).
- ⁷² Saragih, 2012.
- ⁷³ Ley de Financiamiento Político n.º 10395, 23 de julio de 2010.
- ⁷⁴ Sirivunnabood, 2013.
- ⁷⁵ “Stricter Rules Sought as Media Moguls Enter Presidential Race”, *Jakarta Post*, 6 de julio de 2013.
- ⁷⁶ MOE UE, 2008a, p. 22.
- ⁷⁷ Butsripoom, 2011.
- ⁷⁸ Sihaloho, 2013.
- ⁷⁹ Welsh, 2013.

- 80 MOE UE, 2012, p. 4.
- 81 COMFREL, 2012, p. 4.
- 82 Ibid., p. 4.
- 83 International Committee for Fair Elections in Taiwan, 2011, p. 24.
- 84 Quota Project, 2014.
- 85 Shvedova, 2005; PNUD y NDI, 2011.
- 86 Para Bangladesh, véase Halder, 2004.
- 87 Gaunder, 2011.
- 88 NEC, 2012.
- 89 PNUD y NDI, 2011, p. 28.
- 90 Véase, por ejemplo, Zakaria 2013. El PKR acusa a Ahmad Zahid Hamidi, ministro de Asuntos Exteriores, de gastar más de 2 millones de MYR (1,03 millones de I\$) en su campaña.
- 91 ANFREL, 2011, p. 50.
- 92 Bhaskar y Sursch, 2012.
- 93 Misión de expertos en materia electoral de la UE, 2008, p. 22.
- 94 En Japón, como ejemplo de país asiático nororiental, los partidos políticos utilizan cada vez más las estrategias de captación de votantes dirigidas a votantes independientes que incluyen un enfoque de manipulación mediática (Koellner, 2009).
- 95 Qodari, 2010, p. 123.
- 96 Ufen, 2010. Según Paath (2013), un candidato al parlamento nacional necesita fácilmente más de 100.000 USD (100.000 I\$).
- 97 MacRae y Putra, 2009.
- 98 Corea del Sur es la excepción a esta norma. Su Comisión Electoral publica los gastos de los partidos en su página web.
- 99 IRI, 2009, p. 56.
- 100 Da Cunha, 2012, p. 30.
- 101 Wang y Kurzman, 2007.
- 102 ANFREL, 2011, p. 54.
- 103 Thompson, 2012.
- 104 MIOE, 2012.
- 105 ICFET, 2011, p. 27.
- 106 Santucci y Ohman, 2009, p. 28.
- 107 Shrivastava, 2012.
- 108 ADR, [sin fecha].
- 109 Carter Center, 2009, p. 27.
- 110 Ibid., p. 30.
- 111 ICW, 2009.
- 112 TI, 2010, p. 18.
- 113 TI Malasia, 2011.
- 114 ANFREL, 2011, p. 10.
- 115 Carter Center, 2009, p. 30. Sin embargo, recientemente la Comisión empezó a formular nuevas normas que obligarían a los candidatos y a los partidos a divulgar todas sus finanzas. Un partido, el Partido Democrático Indonesio-Lucha exige a sus candidatos que abran cuentas bancarias separadas para sus campañas (Paath y Amelia, 2013).

- ¹¹⁶ MOE UE, 2012.
- ¹¹⁷ Democracy International, 2011, p. 26.
- ¹¹⁸ MOE UE, 2008b, p. 25.
- ¹¹⁹ Transparencia Internacional, 2006, p. 46.
- ¹²⁰ Weintraub y Brown, 2012, p. 265.
- ¹²¹ La labor de la Unidad Especial sobre Financiamiento de las Campañas se define en la Resolución n.º 9616 de enero de 2013 de la Comisión Electoral (“Instrucciones generales para la aplicación de la legislación sobre financiamiento de las campañas”), así como en algunas partes del Código Electoral General y la ley de Elecciones Justas.
- ¹²² Mangahas, 2013.
- ¹²³ Global Integrity Report, 2009.
- ¹²⁴ Ibid.
- ¹²⁵ ANFREL, 2011, p. 36.
- ¹²⁶ Ohman, 2012.
- ¹²⁷ ICG, 2009, p. 21.
- ¹²⁸ Cf. Mietzner, 2011, p. 131.
- ¹²⁹ Es bien sabido que, al mismo tiempo, se ha observado una tendencia a modificar los sistemas electorales en muchos países asiáticos en los últimos años con el fin de mejorar la institucionalización y nacionalización de los partidos y la representatividad de los parlamentos y debilitar a las élites tradicionales y el clientelismo. Reilly (2006) señaló una marcada tendencia a escoger sistemas electorales mixtos que combinan elementos de la representación proporcional y los sistemas de pluralidad. En Corea del Sur, Taiwán y Japón, los sistemas mixtos sustituyeron al voto único no transferible; en Filipinas y Tailandia sustituyeron a los sistemas de pluralidad o asimilados (véase asimismo, Tomsa, 2013).
- ¹³⁰ Recientemente se han dado otros casos de movimientos de lucha contra la corrupción. Véase, por ejemplo, la victoria del recientemente creado Partido Aam Aadmi (Partido del Hombre Común) en las elecciones de Delhi de diciembre de 2013 o las protestas en Tailandia, Camboya y contra la política clientelista en Filipinas.
- ¹³¹ Véase también SFD, 2010.
- ¹³² Cf. Balgos, Mangahas y Casiple, 2010.
- ¹³³ Gowda y Sridharan, 2012, p. 237.
- ¹³⁴ Pinto-Duschinsky, 2002.
- ¹³⁵ Los responsables de la formulación de políticas se definen como aquellas personas que intervienen en la elaboración, modificación o aprobación de políticas sobre financiamiento político, en la rama ejecutiva o legislativa del gobierno. Por lo tanto, la atención se centra en el papel que estos desempeñan en lugar de en una institución particular.

CAPÍTULO 5



América Latina

Juan Fernando Londoño y Daniel Zovatto*

Introducción

El dinero desempeña un papel cada vez más importante en la política latinoamericana¹ como resultado del reciente crecimiento económico de la región, el aumento de la inversión extranjera directa y el surgimiento de la clase media. Entre 2003 y 2008, por ejemplo, la región registró una tasa media de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de casi un 5 por ciento². Asimismo, experimentó un aumento del 31 por ciento de la inversión extranjera entre 2010 y 2011³ y una mayor movilidad social: la clase media representaba el 20 por ciento de la población de la región en 1995 y el 30 por ciento en 2009⁴.

Aunque la creciente importancia del dinero en la política ha coincidido con la consolidación de instituciones y valores democráticos en toda la región, la misma sigue estando asociada a escándalos de corrupción y a la influencia de intereses delictivos o ilegítimos (así como a la incapacidad de las autoridades para hacerles frente), en lugar de asociarse a la posibilidad de invertir el dinero para fortalecer las instituciones democráticas y crear igualdad de condiciones en el ámbito político.

Varios estudios importantes han examinado el papel del dinero en la política latinoamericana en los últimos decenios⁵. Dichos estudios confirman que existe una brecha entre las densas *normativas* legales que existen en casi todos los países de la región y el papel del dinero en la vida política y electoral de las democracias latinoamericanas. Aunque pueden encontrarse datos completos,

* Los autores desean expresar su agradecimiento a Luis Alfredo Rodríguez por su asistencia en la investigación y la selección de material útil; a Juanita Betancourt por la sistematización de la información; a Omar Darío Peña Niño, consultor e investigador especializado en economía política; y al equipo de América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), que aportó comentarios y contribuciones.

actualizados y fácilmente comparables sobre las regulaciones en materia de financiamiento, no se dispone de información práctica y cuantitativa sobre la *cuantía* del financiamiento (especialmente su origen real y su repercusión en la vida democrática).

Cada vez se presta mayor atención en la región a la cantidad de dinero invertido en las campañas, y la cuestión ocupa un lugar destacado en los programas de varias organizaciones de la sociedad civil⁶. En los dos últimos años se han producido protestas multitudinarias de ciudadanos de a pie en varios lugares del continente que relacionan estrechamente la cuestión del dinero y la política con la calidad general de la democracia y la distribución de la riqueza. En Brasil, los ciudadanos han salido a las calles para expresar su descontento con los políticos corruptos. Esas protestas indican claramente que los representantes políticos que no pueden responder eficazmente a problemas como la compra de votos, la corrupción o los límites a las donaciones del sector empresarial pueden afrontar graves consecuencias políticas o jurídicas.

Este capítulo presenta un panorama general de la regulación del financiamiento político y su aplicación en la región.

Problemas del financiamiento político en América Latina

Los problemas del financiamiento político en la región no parecen derivarse de una falta de regulación, sino de la incapacidad para hacer cumplir las normativas. No se trata exclusivamente de un problema de financiamiento, sino de una característica de la evolución del Estado de derecho en América Latina. Tampoco se trata de una situación unidimensional; más bien resulta de una convergencia de variables —incluidos factores culturales; diseños normativos excesivos e inadecuados; incapacidad institucional y falta de mecanismos de supervisión pública, política y jurídica— que en conjunto asegurarían un nivel adecuado de cumplimiento de las normas y una verdadera rendición de cuentas.

La solución a este problema exige voluntad política, y los organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley deben tener la flexibilidad institucional adecuada para cooperar con otros actores estatales que intervienen en la lucha contra el financiamiento ilícito. Las principales dificultades para entender y atajar eficazmente el problema del dinero no deseado en la política están relacionadas.

El retorno general de la región a la democracia en los años noventa tras decenios de juntas militares en muchos países de la región —y los subsiguientes esfuerzos para consolidar la democracia— han dado lugar a los mayores avances en la regulación hasta la fecha. En la actualidad, organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) están centrándose cada vez más en la cuestión del dinero en la política y la regulación del financiamiento.

Falta de transparencia e información fiable

En América Latina, la mayoría de los países obligan a los partidos políticos a publicar sus ingresos, bien con carácter anual (84 por ciento), bien en relación con las campañas electorales (75 por ciento). Cerca de la mitad de los países imponen la misma obligación a los candidatos. Sin embargo, la uniformidad de este requisito contrasta con el escaso conocimiento del origen de los fondos y la ausencia de debate sobre el dinero en las campañas. En la práctica, también se incumple la obligación de divulgación debido al acceso limitado a la información pública⁷. La inexistencia de fuentes nacionales de información relativas a los ingresos y gastos de las campañas dificulta la realización de un análisis comparativo completo. La no divulgación de los fondos incrementa el riesgo de que los candidatos y los partidos políticos excedan los límites, así como de que exista corrupción política. La falta de transparencia aumenta la probabilidad de impunidad o la infiltración de fondos ilícitos y mina la credibilidad pública de los partidos políticos. Si bien el dinero de las campañas no suele formar parte del debate electoral, excepto en determinadas situaciones (por ejemplo, la infiltración de fondos internacionales o ilícitos), los políticos tienden a afirmar que los fondos del partido deben considerarse asuntos internos.

Regulaciones mal conceptualizadas

La región carece de normas regionales (adoptadas mediante acuerdo internacional) relativas al financiamiento político. La Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada en 1997, no contiene normas específicas sobre financiamiento político. El artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana, firmada en 2001, establece que los partidos políticos son esenciales para la democracia y que debe prestarse una atención especial a “la problemática derivada del alto costo de las campañas electorales y al establecimiento de un sistema equilibrado y transparente para su financiamiento”, pero no dispone nada más al respecto.

En muchos casos, los marcos jurídicos de América Latina presentan lagunas o son rígidos hasta el punto de que no pueden reformarse gradualmente. Con gran frecuencia, debido a la mala conceptualización o comprensión de sus implicaciones, las regulaciones no logran los resultados deseados o no atajan la raíz del problema. Por ejemplo, aunque las regulaciones contengan límites a las donaciones o el gasto, resultan insuficientes para corregir las inequidades electorales que resultan de la desigualdad en el acceso a los recursos. Y si las regulaciones son demasiado estrictas y poco realistas, se corre el riesgo de fomentar el incumplimiento y la evasión de las mismas.

Infiltración de financiamiento ilícito

El financiamiento ilícito, procedente principalmente del narcotráfico, es un problema particular de esta región, puesto que contribuye a la desestabilización

de los sistemas políticos y sus instituciones. Las organizaciones ilícitas están muy consolidadas, especialmente en el corredor de tráfico de drogas que se extiende desde la región de los Andes hasta México. El caso extremo es Colombia, donde la falta de un marco regulador adecuado durante los dos últimos decenios ha creado un vacío que han aprovechado las organizaciones delictivas. Posteriormente, la captura del Estado por parte de grupos paramilitares en algunas zonas del país hizo difícil impedir que estos grupos financiasen las campañas políticas o mantener alejados a los políticos de las actividades de financiamiento indirecto de estos grupos debido a su influencia local. En la medida en que el narcotráfico existe en otros países de la región, la infiltración de dinero asociado a este comercio ilícito en la vida política y los procesos electorales ha pasado a ser un riesgo generalizado⁸.

Ausencia de organismos sólidos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

En toda la región, es evidente que hay una diferencia entre la existencia de regulaciones y el grado en el que se aplican efectivamente⁹. La falta de cumplimiento tiene su origen en la carencia de instituciones sólidas para la supervisión y el cumplimiento de la ley. El hecho de que las instituciones para la supervisión no creen normas y directrices relativas a la presentación de informes y posteriormente ni siquiera examinen adecuadamente los informes que reciben menoscaba su capacidad para hacer cumplir las normas relativas a los partidos y los candidatos. En cierto grado, esto obedece a la falta de recursos y personal, que hace que sea difícil detectar adecuadamente las infracciones.

El principal problema relacionado con la no aplicación de las regulaciones en la región puede atribuirse probablemente a la inexistencia generalizada de voluntad política para abordar la cuestión del financiamiento político, especialmente el financiamiento ilícito (con frecuencia considerable) a disposición de los políticos. Así, además de la falta de recursos, los organismos encargados de hacer cumplir las regulaciones carecen de la independencia y el mandato jurídico necesarios para realizar su labor, puesto que se les encomienda controlar a los mismos actores que les otorgan poderes, lo que los menoscaba y deslegitima. Como consecuencia, en la región se imponen pocas sanciones por el incumplimiento de las regulaciones en materia de financiamiento. Cuando no se castiga a los infractores, prevalece un sentido de impunidad que incentiva a su vez a otros a eludir también las normas. La impunidad en última instancia pone en peligro toda la credibilidad de la normativa sobre financiamiento político.

Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos

Prohibición de contribuciones

Los países latinoamericanos tienen un extenso repertorio de prohibiciones a la realización de contribuciones, especialmente las donaciones a los candidatos. Una de las prohibiciones más recurrentes se refiere a las donaciones extranjeras a partidos y candidatos (el 88 por ciento de los países prohíben las donaciones extranjeras a los partidos y el 77 por ciento, a los candidatos). América Latina tiene un largo historial de intervenciones extranjeras y estas prohibiciones pretenden evitar la injerencia indebida de intereses foráneos en la vida democrática de los países. Se han descubierto donaciones de empresas y gobiernos extranjeros a candidatos y partidos políticos de toda la región, desde Argentina en el sur hasta México en el norte. Por ejemplo, ha habido un flujo constante de fondos extranjeros a Nicaragua para financiar la política¹⁰. A los expresidentes Enrique Bolaños (2002–2007) y Arnoldo Alemán (1997–2002) se les acusó de recibir donaciones de bancos taiwaneses para sus campañas electorales¹¹. En Ecuador, el expresidente Lucio Gutiérrez y los dirigentes de su partido admitieron haber aceptado 15.000 dólares estadounidenses (USD) de Taiwán para las elecciones de 2002¹².

En Venezuela, el actual gobierno (que ha sido acusado de financiar campañas y partidos políticos en otros países de la región) acusó a la oposición de recibir financiamiento exterior, especialmente de organizaciones que promueven la democracia. Como consecuencia, el gobierno aprobó la ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional¹³, que prohíbe a las organizaciones con objetivos políticos (es decir, los partidos políticos) y a las organizaciones que defienden los derechos políticos recibir donaciones extranjeras.

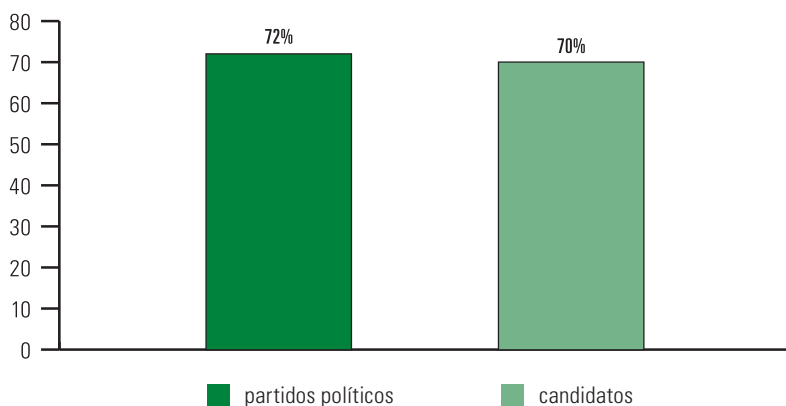
Sin embargo, por lo general, se permite la “asistencia a la democracia”. Los ejemplos más significativos de financiamiento internacional autorizado son los fondos para asistencia técnica que desembolsan varias organizaciones y países como forma de cooperación —a través de organizaciones como las fundaciones de partidos alemanes, el International Republican Institute, el National Democratic Institute for International Affairs e IDEA Internacional— que se destinan a apoyar a los partidos políticos o los sistemas de partidos políticos.

Los países de la región también prohíben en general las contribuciones de contratistas públicos. Las donaciones de empresas que tienen contratos públicos o titularidad pública parcial están prohibidas en el 67 por ciento de los países a los partidos y en el 72 por ciento a los candidatos. El objetivo de estas prohibiciones es evitar los conflictos de interés, garantizar la imparcialidad de la función pública, evitar la corrupción y mantener la neutralidad del Estado. No obstante, las relaciones entre contratistas públicos y financiamiento político persisten. Estos tipos de empresas pueden tener un interés financiero en los

resultados electorales¹⁴. El problema a la hora de designar a organizaciones o individuos como “donantes indeseados” es determinar si las prohibiciones no empujarán simplemente estas relaciones más hacia la sombra. En la práctica se detectan muchos casos de infracción de dicha normativa. En un caso ocurrido en Brasil en 2011, los medios de comunicación informaron de una donación por valor de 4,6 millones de reales brasileños (BRL) (2,5 millones I\$)¹⁵ efectuada por la empresa de construcción Andrade Gutiérrez (el tercer mayor contratista público, con contratos que ascendían a 393,2 millones de BRL [209,9 millones I\$]) al Partido de los Trabajadores¹⁶.

Un elevado porcentaje de países de la región también prohíben las donaciones anónimas: el 72 por ciento de los países a los partidos y el 70 por ciento a los candidatos. Estas donaciones están prohibidas con arreglo al principio de que los votantes tienen derecho a saber qué intereses representa un partido o candidato revelando los orígenes de su financiamiento, incluida su legalidad. Sin prohibiciones o límites a las donaciones anónimas, es más fácil que entre en el sistema dinero ilícito o que se blanquee dinero. Chile cuenta con un mecanismo único conocido como “contribuciones reservadas”, que exige que las contribuciones anónimas de empresas a un partido se canalicen a través del Servicio Electoral de Chile, que posteriormente entrega las contribuciones al partido sin revelar la fuente de los fondos¹⁷. A través de este mecanismo, en el que el Servicio Electoral se convierte en un intermediario de facto entre el receptor y el donante, pueden controlarse las contribuciones y contenerse los intercambios potencialmente corruptos, respetando al mismo tiempo el anonimato.

Figura 5.1 Porcentaje de Estados de América Latina que prohíben las donaciones anónimas a candidatos y partidos políticos



Fuente: IDEA Internacional. Este gráfico se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=292&region=19>

Fuentes privadas de ingresos

Contribuciones de los miembros del partido

Por lo general, los países latinoamericanos presentan un panorama de partidos fragmentados y muchos partidos de la región surgieron únicamente durante o después de la transición general de la región a la democracia en la década de los noventa.

Por consiguiente, es muy difícil encontrar partidos más tradicionales y consolidados que se hayan organizado en la línea de los partidos europeos con una afiliación masiva, que dependían (en gran medida) de la lealtad o cuotas de sus miembros. Las cuotas de afiliación son una fuente de ingresos en declive para los partidos de todo el mundo. Las grandes donaciones privadas o de empresas y el financiamiento público son cada vez más importantes. Esta tendencia mundial puede observarse en el contexto latinoamericano, donde los partidos políticos son, en muchos aspectos, más similares a los de los Estados Unidos de América (EE. UU.) que a los de Europa.

Los partidos muy centralizados también están en declive en América Latina y se están sustituyendo por partidos de estructura más vaga que funcionan de manera informal. Esta tendencia afecta a la capacidad de los partidos para recaudar cuotas de afiliación, que normalmente se basan en la afiliación oficial¹⁸.

El Frente Amplio de Uruguay exige el pago de cuotas de afiliación antes de que los miembros puedan participar en las elecciones internas a la cúpula nacional del partido¹⁹. Sin embargo, Brasil prohíbe las cuotas obligatorias y una sentencia judicial dictaminó que el cobro de cuotas pondría en peligro los salarios de los miembros del partido, especialmente de los que trabajan en el sector público²⁰. La ausencia de financiamiento de los miembros también podría atribuirse al declive en la identificación con los partidos que se ha producido en gran parte de la región. Esta tendencia está relacionada con la falta de confianza pública en los partidos, como reflejan varias encuestas de opinión y estudios²¹. Otra razón podría ser la incapacidad de los propios partidos para motivar a sus miembros²².

Puede decirse que el valor de las contribuciones de los miembros reside menos en la cuantía donada, que en la mayoría de los casos no es muy elevada, que en el sentido de empoderamiento que da a los miembros del partido. Si los militantes realizan contribuciones de su propio bolsillo, estarán en mejor posición para exigir cuentas a la cúpula del partido con respecto a la gestión administrativa, política y financiera. Por lo tanto, los partidos deberían aplicar estrategias para reforzar la transparencia y los incentivos a los militantes mediante una compensación positiva²³ y deberían contar con una infraestructura adecuada para gestionar las donaciones.

Pequeñas donaciones, ventas y contribuciones en especie

Cabe afirmar que la recaudación de un gran número de pequeñas donaciones es la fórmula más aceptada de contribución al financiamiento político, porque evita que los grandes donantes adquieran una influencia excesiva en un partido o candidato. La prevención de dicha influencia justifica el establecimiento de límites máximos a las donaciones. El 83 por ciento de los países de la región limitan la cantidad que puede aportar un único donante a un partido en un determinado periodo de tiempo (no específicamente electoral). Sin embargo, solo el 50 por ciento de los países limitan la cantidad que puede aportar un donante a un candidato²⁴.

Otro tipo de ingresos son las pequeñas cantidades de dinero que perciben los partidos por la venta de artículos y materiales, por ejemplo, los materiales relacionados con las campañas. Otras formas innovadoras de que las personas con escasos medios económicos contribuyan financieramente a los partidos políticos y las campañas electorales incluyen las contribuciones en especie de agricultores y las donaciones de obras de arte. El presidente de Bolivia, Evo Morales, recibió donaciones de coca y chuño (patatas liofilizadas) de agricultores y organizaciones de base para su campaña de 2009²⁵. Los principales candidatos de la campaña presidencial de Colombia de 2002 —Álvaro Uribe, Horacio Serpa y Noemí Sanín— vendieron productos con el eslogan de la campaña para recaudar pequeñas cantidades de dinero. El dueño de una tienda recaudó 300 millones de pesos colombianos (COP) (218.000 dólares internacionales) para la campaña de Uribe en tan solo dos meses²⁶.

Es difícil medir la importancia exacta de las pequeñas donaciones para el proceso electoral en general o para una campaña en particular. Puesto que todos los partidos recurren a tales métodos innovadores de recaudación de fondos, especialmente durante la temporada electoral, no deben subestimarse sus efectos.

Grandes donaciones

Aunque algunos países procuran limitar el volumen de las donaciones para evitar la influencia indebida de unos pocos en la política, solo existen topes a las donaciones a los partidos relacionadas con las elecciones en cinco países (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay). Cabe señalar que, para los políticos, las grandes donaciones representan una economía de escala, porque su recaudación requiere menos esfuerzo. La otra cara de la moneda, como se indicó anteriormente, es el poder que adquieren los donantes cuando la supervivencia política de un candidato depende de ellos.

Las grandes donaciones privadas con frecuencia contribuyen a varios grupos políticos. En Chile, las empresas familiares de los Luksic, los Matte y los Saiehdonan donan a casi todos los partidos, excepto al Partido Comunista, lo que podría verse como una estrategia de diversificación financiera (para mantener la influencia independientemente de quién gane) o como forma de

filantropía democrática²⁷. En muchos casos, las empresas prefieren no revelar sus preferencias políticas. En una encuesta realizada a 151 empresarios, el 54 por ciento afirmó que había efectuado contribuciones en especie en lugar de donaciones en efectivo ya que son más difíciles de rastrear e identificar²⁸. Solo el 56 por ciento de los empresarios registra estas donaciones en su contabilidad, lo que hace imposible comparar la información entre donantes y receptores.

Con frecuencia se afirma que el problema con las grandes donaciones no es su tamaño, sino la falta de transparencia que suele rodearlas. Por lo tanto, los futuros esfuerzos por controlarlas deben centrarse en que sean transparentes y en que la información sea de acceso público.

Sin embargo, los grupos de la sociedad civil de América Latina están prestando cada vez más atención a estas cuestiones. El representante de una organización no gubernamental de Panamá, al debatir las contribuciones de David Murcia, donante condenado²⁹, señaló: “La libertad y la democracia tienen un coste; o bien pagamos los ciudadanos,

o bien paga Murcia. Si pagamos nosotros, seremos los dueños de nuestra libertad y nuestra democracia. Si paga Murcia, él será el dueño de nuestra libertad y nuestra democracia”³⁰.

A diferencia de las pequeñas donaciones, que suelen considerarse políticamente correctas, pero requieren un importante esfuerzo logístico, se considera que las grandes donaciones carecen de la misma legitimidad y se basan en el pragmatismo político. Con frecuencia se afirma que el problema con las grandes donaciones no es su tamaño, sino la falta de transparencia que suele rodearlas. Por lo tanto, los futuros esfuerzos por controlarlas deben centrarse en que sean transparentes y en que la información sea de acceso público.

Fondos procedentes de los líderes de los partidos

Existe una tradición marcadamente personalista en la política latinoamericana, y la figura del caudillo fuerte, populista y antagonista ha sido clave durante los periodos populistas de la historia. Aunque varios millonarios participan en la política regional y nacional, pocos partidos dependen de las finanzas de sus principales dirigentes. Dos ejemplos de esta dependencia se encuentran en México y Colombia. En México, el exvicepresidente Vicente Fox fue tildado de “activo financiero”³¹ del partido político Acción Nacional. En Colombia, la mayor parte de los 1.760 millones de COP (1,28 millones I\$) recaudados por Colombia Democrática en 2006 fueron un préstamo que los candidatos y dirigentes del partido, Mario Uribe y José Gonzalo Gutiérrez, tuvieron que garantizar con sus propios activos personales³². Sin embargo, la influencia de los dirigentes de los partidos generalmente se deriva más de su carisma y talento político que del dinero que aportan al partido.

Fondos propios de los candidatos

La contribución financiera personal de un candidato es distinta de su capacidad para recaudar fondos, que está relacionada principalmente con sus posibilidades de ganar. Esta sección analiza el uso de los fondos personales de los candidatos en las campañas electorales. Si bien los dirigentes de los partidos suelen desempeñar un papel reducido en el financiamiento del partido, un gran número de candidatos en todos los niveles electorales (pero especialmente en el nivel local) financian sus propias campañas³³. Esta práctica pone de relieve la naturaleza personal de la política y la debilidad institucional de los partidos. En la medida en que los individuos financian sus propias campañas, el peso del partido en las decisiones se diluye, especialmente después de que el candidato asuma el cargo.

La cantidad de dinero que debería permitirse que aporten los candidatos a los partidos es una cuestión que no parece haberse resuelto en la región. Un ejemplo significativo del uso de fondos propios de los candidatos se da en Argentina, donde varios partidos dependen de las fortunas de sus candidatos. Durante las elecciones locales de 2009, el candidato Francisco Narvárez, de Unión-Propuesta Republicana (PRO), indicó: “La campaña cuesta mucha, pero mucha plata, y es toda, pero toda mía”³⁴. Países como Colombia eximen a los candidatos —excepto en las campañas presidenciales— de acatar los límites a las donaciones, aunque se les exige respetar los toques totales de gasto establecidos para las distintas campañas.

En Colombia, dos tercios de los 362.000 millones de COP (262,6 millones I\$) de financiamiento para las campañas regionales de 2011 provenían de los candidatos y sus parientes³⁵. En Costa Rica, el principal candidato y dirigente del Partido Movimiento Libertario, Otto Guevara, colocó su fortuna personal al servicio del partido, incluso hipotecando su vivienda para recaudar dinero para la campaña³⁶. Este ejemplo ilustra los posibles beneficios financieros de dedicarse a la política, hasta el punto de que un político está dispuesto a arriesgarse a la quiebra personal. En este, como en otros casos, no existe una línea clara entre las contribuciones del dirigente del partido y los candidatos, puesto que Guevara era las dos cosas. Un caso en Chile demuestra la importancia de las contribuciones propias de los candidatos. Entre las campañas de 2005-2006 y 2009-2010, las contribuciones propias de los candidatos aumentaron del 3,4 por ciento al 9 por ciento de los fondos totales de las campañas, mientras que las contribuciones privadas aumentaron del 50 por ciento al 59 por ciento y el financiamiento público pasó del 13,6 por ciento al 16 por ciento³⁷.

Aparte de la escasa capacidad de los partidos para contribuir a las campañas de los candidatos, está la imposibilidad de exigir cuentas oportunamente. El candidato construye su propio capital político a través de la cercanía con los votantes, en la que es difícil que influya el partido. Esto significa que las posibilidades de elección están ligadas en gran parte a la capacidad financiera

propia del candidato, lo cual actúa como una barrera de acceso y, en el peor de los casos, convierte la política en más elitista y oligárquica. Ello representa un problema no solo para la igualdad electoral, sino también para la participación de determinados grupos en política, especialmente las mujeres, cuyo acceso a grandes sumas de dinero suele estar más limitado.

Fondos de los cargos electos

En la medida en que los individuos financian sus propias campañas, el peso del partido en las decisiones se diluye, incluso después de que el candidato asuma el cargo.

Una forma alternativa de ingresos para los partidos son las cuotas, bien a través de pagos obligatorios, bien a través de las deducciones procedentes de los salarios de los representantes del partido que ocupan cargos electos o públicos.

Aunque, en general, esta práctica está prohibida en casi todo el hemisferio, varios países siguen utilizándola. En Argentina, la Unión Cívica Radical en la sección de la capital almacena información sobre los ingresos del partido, que se publica en su página web oficial. Las cifras de 2008 a 2012 indican que las cuotas o las deducciones salariales de los miembros que trabajan como funcionarios representaron en torno al 40 por ciento de los ingresos del partido, mientras que las cuotas de los miembros representaron cerca de un 20 por ciento. Gustavo Torrico, diputado del Movimiento al Socialismo en Bolivia, afirmó que las contribuciones al partido dependen de los ingresos mensuales y que, en las dos últimas elecciones, los parlamentarios aportaron el 40 por ciento de los dos últimos salarios que percibieron antes de las elecciones³⁸.

Algunos países también han prohibido que los partidos soliciten cuotas o deducciones salariales a los miembros del partido que trabajan como funcionarios. En Brasil, por ejemplo, la Resolución n.º 22025 del Tribunal Superior Electoral declaró ilegales e inconstitucionales las deducciones salariales obligatorias³⁹.

Dinero ilícito

La infiltración de dinero ilícito en el sistema financiero y político plantea graves dificultades a las democracias latinoamericanas. Cuando los partidos y los candidatos aceptan dinero negro, los financiadores pueden desarrollar una relación de “acreedor” con el beneficiario en la que el partido o candidato se convierte en “propiedad” del donante, en cierto sentido. Los financiadores, por ejemplo, pueden presionar a un partido para que coloque a un candidato que cumpla sus exigencias.

El nivel de infiltración de dinero negro en las economías nacionales está alcanzando proporciones sustanciales del PIB global, especialmente en México y Colombia. En México, el 77 por ciento del PIB de los sectores económicos

formales ha sido infiltrado supuestamente por la delincuencia organizada y en Guatemala el problema es aún mayor, con un 82 por ciento⁴⁰. En México, el blanqueo de capitales se eleva en la actualidad a entre 10.000 millones de USD y 12.000 millones de USD al año; sin embargo, solo es ilegal en tres estados del país⁴¹. Se sabe que los traficantes de drogas y los actores implicados en la delincuencia organizada en México se han infiltrado en gobiernos locales mediante el financiamiento de las campañas a las alcaldías o sobornos.

En Colombia, el negocio del tráfico de cocaína movió aproximadamente 13.600 millones de COP (9,87 millones I\$) en 2008, el equivalente al 2,3 por ciento del PIB del país⁴². Colombia ha protagonizado graves escándalos por parte de políticos que interactúan con grupos paramilitares y reciben dinero del comercio de drogas⁴³. El infame narcotraficante Pablo Escobar creó su propio partido para entrar en la escena política⁴⁴. Aunque algunos expertos consideran a Colombia un caso de éxito en materia de lucha contra el financiamiento ilegal procedente del narcotráfico en la política debido a sus penas efectivas y a sus reformas específicas para atajar el problema, el país ha recibido cada vez más críticas por su falta de acción preventiva⁴⁵.

El problema en América Latina se ve exacerbado por el hecho de que los escándalos relacionados con el dinero ilícito raras veces se investigan y los políticos que aceptan dinero del narcotráfico suelen salir impunes. Argentina se ha visto envuelta en numerosos escándalos relacionados con candidatos, algunos de los cuales se han investigado, pero ninguno ha derivado en sanciones. En el caso del cártel de medicamentos, la Cámara Nacional Electoral exigió que los jueces con competencia electoral dictasen sentencia en los casos de financiamiento ilícito⁴⁶. Sin embargo, lejos de ser la excepción, estas demoras parecen ser la norma, con una retraso medio de 14 años en la condena de delitos cometidos por políticos⁴⁷.

Las autoridades electorales de la región desempeñan un papel secundario en la investigación de este tipo de delitos, que son generalmente gestionados por las oficinas de los fiscales o procuradores generales. Por lo tanto, se ha sugerido una mayor coordinación entre los organismos de administración electoral y los procuradores especiales como medio para frenar la influencia del dinero ilícito⁴⁸. Los expertos también han recomendado aplicar los cuatro pilares de la Convención de Palermo y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional⁴⁹ contra el lavado de activos⁵⁰.

Puesto que la influencia del dinero ilícito de la droga en el financiamiento político en América Latina está profundamente arraigada en la delincuencia organizada, el problema no puede separarse de cuestiones más generales relacionadas con las redes delictivas y sus actividades.

Límites a las contribuciones

Varios países —Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay— limitan las contribuciones a los partidos políticos durante los periodos no electorales. Mientras tanto, el 61 por ciento de los países impone límites a las donaciones a partidos políticos (y el 50 por ciento limita las donaciones a candidatos) durante el periodo de campaña electoral. El objetivo de estos límites es evitar la influencia indebida de determinados donantes y asegurar una participación más igualitaria en la vida política. Sin embargo, son extremadamente difíciles de aplicar, especialmente debido a las donaciones en especie, que no suelen registrarse.

Los límites al financiamiento se pasan por alto continuamente en toda la región. Algunos afirman que fomentan las prácticas contables “patológicamente creativas” y los mecanismos para eludir las regulaciones⁵¹. En México, una organización cívica recaudó fondos que superaban el límite máximo impuesto a las donaciones, que posteriormente se utilizaron para pagar publicidad en apoyo de Vicente Fox⁵². En este caso terminaron imponiéndose sanciones⁵³.

Financiamiento público

Financiamiento público directo

Un modo de luchar contra la corrupción política derivada de las contribuciones privadas es el financiamiento público directo. En general, la introducción de financiamiento público en el 88 por ciento de la región parece haber ayudado a crear una competencia política más equitativa. El dinero público también refuerza la solidez institucional y es, al menos en teoría, importante para que las mujeres puedan participar en el proceso político, ya que proporciona a los candidatos una cantidad mínima de financiamiento, independientemente del género, para ayudar a igualar las condiciones. Sin embargo, estos cambios no parecen haber dado lugar a una disminución de la corrupción percibida en la región⁵⁴.

El hecho de que el 88 por ciento de los países de la región prescriban legalmente el financiamiento público directo refleja su importancia para el financiamiento de los partidos, aunque, como se analizará más adelante, el peso que tiene en las finanzas reales de los partidos aún está por determinar. El financiamiento público se implantó tempranamente en esta región, comenzando por Uruguay (1928). Le siguieron Costa Rica (1949), Argentina (en 1957 el indirecto y en 1961 el directo) y Perú (en 1966 el indirecto y en 2003 el directo). Nicaragua se sumó en 1974 y México en 1977. La posterior expansión de la democracia permitió a otros países implantar estas regulaciones: Ecuador en 1978, Honduras en 1981, El Salvador en 1983, Colombia y Guatemala en 1985, Paraguay en 1990, Brasil en 1995, y Panamá y la República Dominicana en 1997. Los casos de Venezuela y Bolivia son atípicos, ya que después de introducir el financiamiento público en 1973 y 1997, respectivamente, ambos países lo eliminaron posteriormente: Venezuela en 1999 y Bolivia en 2008⁵⁵.

Si bien el financiamiento público suele ser necesario para la supervivencia de los partidos, a veces puede hacer que éstos sean demasiado dependientes del Estado, mientras que la recaudación de fondos en la sociedad les permite mantener canales de comunicación con los ciudadanos. A pesar de la escasez de información comparativa disponible sobre el financiamiento privado, existen pruebas de la creciente importancia de los fondos públicos como porcentaje de los ingresos totales de los partidos y los candidatos.

Tabla 5.1. Dependencia de los partidos del financiamiento público en América Latina, por país

País	Año/elecciones	Dependencia relativa del financiamiento público (%)
Argentina	2003 (presidenciales)	44
	2007 (presidenciales)	36
	2009 (legislativas)	23
	2010 (presidenciales)	60
Chile	n.a.	16–20
Colombia	2006 (presidenciales)	89
Costa Rica	2010 (presidenciales)	33
República Dominicana	2000	58
Guatemala	2011 (presidenciales)	12 ⁵⁶
Honduras	1997	10
México	2012 (presidenciales)	95
Nicaragua	2006 (presidenciales)	51
Panamá	1999	30
Uruguay	2009 (presidenciales)	80

Fuente: Bértoa, Molenaar, Piccio y Rashkova, 2014.

La Tabla 5.1 muestra que la dependencia relativa del financiamiento público varía considerablemente entre países, siendo marginal en Honduras y Guatemala y dominando los ingresos de las campañas de los partidos en Colombia y México.

Aunque el financiamiento público es importante para la igualdad y la solidez institucional, existe un dilema entre dar a todos y recompensar a los que se ganan el apoyo de los votantes. Los partidos de mayor tamaño suelen considerar que la fórmula más justa es recompensar por los resultados electorales, mientras que los partidos pequeños piensan que la distribución igualitaria es el planteamiento ideal.

Un buen ejemplo de distribución equitativa de los fondos públicos se da en Colombia, donde mediante la implantación del anticipo para elección

presidencial en 2006 se concedió a todos los candidatos que cumplieran los criterios legales al respecto la misma cantidad de dinero público para sus campañas, de modo que los resultados electorales dependerían más de las capacidades de los candidatos y menos de los fondos obtenidos⁵⁷. Este cambio, junto con los topes al gasto total y a las contribuciones individuales, igualó significativamente las condiciones.

Los partidos de Costa Rica, por otro lado, han experimentado la incertidumbre derivada del financiamiento con bonos de deuda pública. Esto ha llevado a algunos partidos a recurrir a garantías bancarias calculadas sobre la base de los resultados de las encuestas, lo que significa que los partidos que ocupaban una posición inferior en las encuestas de intención de voto recibían menos fondos. Sin embargo, algunos partidos cerraron tratos arriesgados, presuponiendo que obtendrían más votos de los que realmente obtuvieron y que esto les permitiría obtener grandes cantidades de fondos públicos, que posteriormente podrían utilizar para amortizar la deuda⁵⁸.

El momento del desembolso de los fondos plantea dificultades, ya que marca una gran diferencia en las oportunidades reales de competir. En Colombia, el sistema basado en votos establece el desembolso de los fondos públicos meses después de las elecciones en función del número de votos obtenidos, lo cual deja potencialmente a los partidos con pocos recursos para la campaña. En Costa Rica, los partidos se han quejado de que la falta de orientación por parte de las autoridades electorales les llevó a presentar informes financieros incorrectos, lo cual provocó que se interrumpieran los pagos del organismo de administración electoral⁵⁹.

También existen ejemplos de uso indebido de los fondos públicos, de insuficiencia de los presupuestos estatales o de subvenciones que no se pagan debido a la ausencia de voluntad pública o ejecutiva.

En Perú, aunque la legislación contempla el financiamiento público, en la práctica los partidos políticos no reciben fondos públicos debido a la naturaleza discrecional de la normativa, puesto que el desembolso de fondos está sujeto a consideraciones y decisiones presupuestarias del poder ejecutivo. Esta instancia suele considerar que la autorización de desembolsos a los partidos políticos, los cuales sufren una escasa credibilidad pública, tiene un elevado coste político. Los dirigentes de algunos partidos también se resisten a aceptar estos recursos por miedo a presiones internas del partido. El incumplimiento de las normas ha llevado a la Organización de los Estados Americanos (OEA) a recomendar la “regularización del financiamiento público, asegurando su entrega bajo la premisa de que la deuda a los partidos contribuye a garantizar que los partidos políticos tengan los recursos y las condiciones necesarias para participar en las elecciones”⁶⁰.

Algunos países tienen formas especiales de financiamiento público. Todos los partidos chilenos reciben contribuciones públicas y algunos reciben indemnizaciones adicionales del Estado por los crímenes cometidos durante

la dictadura. Las indemnizaciones pagadas al Partido Comunista en forma de bienes y dinero en 2008 y 2010 ascendieron a un total de cerca de 10 millones de USD⁶¹.

Financiamiento público e igualdad de género

La igualdad política de género continúa siendo un objetivo lejano en la mayoría de los países latinoamericanos. Para cambiar la situación, aproximadamente el 33 por ciento de los países de la región han establecido la asignación de recursos públicos a la promoción de la igualdad de género entre los candidatos o en los partidos, lo que representa un porcentaje más elevado que en cualquier otra parte del mundo.

Estos recursos financieros están diseñados para igualar las condiciones y para que las mujeres puedan participar con éxito en las elecciones. Un estudio brasileño que comparaba los ingresos de los candidatos y las candidatas constató que, en las elecciones de 2006 a las asambleas legislativas de los estados, las mujeres registraron tasas de recaudación de fondos más bajas que los hombres en todos los ámbitos, excepto en las “donaciones individuales”. También en ese año, en las elecciones a la Cámara de Diputados de Brasil, las mujeres no obtuvieron tasas más altas en ninguna de las fuentes. Solo recibieron una cantidad igual de fondos “de los comités”. En 2010, las diferencias en las tasas aumentaron en todas las categorías de financiamiento y las mujeres no lograron tasas más altas que los hombres en ninguna de las fuentes⁶². El desequilibrio en el acceso a los recursos financieros y los medios de comunicación de los candidatos y las candidatas se analiza más adelante.

En Costa Rica, los partidos deben presentar un certificado de uso igualitario de los recursos de capacitación para ambos géneros. De lo contrario, los gastos pueden no ser cubiertos por los fondos públicos. En Honduras, los partidos están obligados a elaborar una política de no discriminación de género y a presentarla a las autoridades electorales. De no hacerlo, puede penalizárseles con el 5 por ciento de los fondos públicos que reciben. En Brasil, el 5 por ciento de los fondos públicos debe utilizarse para fomentar la participación femenina. En Colombia, el 15 por ciento de los fondos públicos que reciben los partidos debe destinarse a actividades que incluyan el fomento de la participación femenina. En México, cada partido debe destinar anualmente el 2 por ciento de sus fondos al fomento del liderazgo femenino. Por último, Panamá establece que el 10 por ciento de los recursos asignados a la educación cívica y la capacitación deben gastarse en la educación de la mujer⁶³. En 2009, Brasil implantó un nuevo mecanismo mediante el que se reservaba un porcentaje de los espacios publicitarios gratuitos para las candidatas⁶⁴.

Algunos partidos políticos han diseñado medidas para atajar el déficit de financiamiento de las candidatas. En Costa Rica, los estatutos del Partido Liberación Nacional y del Partido Acción Ciudadana contienen disposiciones que establecen la asignación de fondos a la capacitación en materia de género,

algunas de las cuales son más ambiciosas que las exigidas por ley. En El Salvador, las candidatas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional desarrollaron en 2007 una estrategia de recaudación de fondos para promover las candidaturas femeninas. En Panamá, la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias lleva a cabo actividades de capacitación con el fin de reforzar la capacidad de las candidatas para recaudar fondos y acceder a ellos.

No se ha analizado en profundidad la eficacia de estas medidas, puesto que muchas son recientes. No obstante, un estudio realizado en México concluyó que “el 2 por ciento [de los fondos públicos asignados para la mujer] está desembocando, al igual que el cumplimiento de las cuotas, en una práctica de simulación y en un mero discurso retórico”⁶⁵. Puesto que no existen normas claras relativas al uso de estos recursos, con frecuencia se destinan a otros usos y, cuando se utilizan para actividades relacionadas con la mujer, la supervisión no es exhaustiva⁶⁶. En cualquier caso, si bien la combinación de cuotas de género y financiamiento público indica que algunos países tienen la voluntad política de promover una mayor inclusión e igualdad de la mujer en la política, todavía queda mucho por hacer.

Financiamiento público indirecto: la importancia del acceso a los medios de comunicación

En términos generales, el 78 por ciento de los países de la región cuenta con disposiciones normativas en las que se contempla algún tipo de financiamiento público indirecto, mientras que el 22 por ciento no dispone de ellas o las ha eliminado (Bolivia, Guatemala, Panamá y Paraguay se inscriben en este último grupo). Entre los países que contemplan el financiamiento público indirecto todos, excepto Costa Rica, Honduras y Venezuela, cuentan con disposiciones relativas al acceso subvencionado a los medios de comunicación. Con el aumento de los costes de las campañas, puede decirse que el acceso a los medios constituye una de las subvenciones más importantes para los partidos y los candidatos.

Existen dos formas de acceso subvencionado a los medios. La primera son los espacios gratuitos facilitados a los partidos. Ni el Estado ni los partidos deben pagar por estos espacios dado que son una obligación legal. La segunda son los espacios publicitarios pagados con fondos públicos, como en México. En algunos países, como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, el acceso gratuito solo se aplica a los medios de comunicación públicos. Los demás países utilizan un sistema de espacios gratuitos en los medios públicos y privados. En Argentina, Ecuador y México está prohibida la compra de tiempo de publicidad adicional.

Una cuestión controvertida relacionada con el acceso a los medios de comunicación es el mecanismo de asignación del tiempo de emisión y los espacios gratuitos. En Brasil hubo un debate sobre la asignación de publicidad gratuita en los medios basada en el número de escaños en el Congreso.

El candidato a gobernador de Paraná, Avanilson Araújo (Partido Socialista de los Trabajadores Unificado, PSTU), objetó que solo disponía de 50 segundos durante tres días a la semana, mientras que otros candidatos, como Beto Richa (Partido de la Social Democracia Brasileña, PSDB) y Omar Días (Partido Democrático Laborista, PDT), disponían de seis minutos⁶⁷.

Otra cuestión relativa al acceso a los espacios en los medios de comunicación es el tiempo de emisión que donan los medios a los candidatos y a los partidos políticos. En muchos casos, los medios están vinculados a poderosos grupos empresariales con importantes intereses económicos. Esta relación entre los medios y los políticos tiende a ser controvertida, debido a los sesgos en pro de determinados candidatos en un esfuerzo por ganarse su favor. En Uruguay, los tres canales de televisión privados son propiedad de un consorcio familiar que ofrece descuentos de hasta el 95 por ciento de la tarifa habitual a los partidos y los candidatos. Otro enfoque consiste en que los partidos y los candidatos no tengan que pagar nada y el coste se considere una contribución a la campaña⁶⁸.

En Guatemala, “la televisión abierta es monopolizada desde hace más de un decenio por un operador privado, el empresario Remigio Ángel González”⁶⁹. Este monopolio le ha proporcionado una influencia política considerable. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio al servicio de la campaña del ganador final, Alfonso Portillo, y recibió a cambio cargos públicos para sus familiares⁷⁰.

Estos casos llevan inevitablemente a una reflexión sobre la relación entre los partidos y los medios de comunicación, y ponen de relieve la complicada dependencia mutua entre los medios y los políticos. El uso indebido de la publicidad oficial para propaganda política constituye otro problema, que se examinará más adelante en la sección sobre el abuso de los recursos públicos.

... si bien la combinación de cuotas de género y financiamiento público indica que algunos países tienen la voluntad política de promover una mayor inclusión e igualdad de la mujer en la política, todavía queda mucho por hacer.

Acceso a los medios de comunicación y género

Resulta especialmente útil examinar el acceso a los medios de comunicación desde la perspectiva de género, puesto que podría arrojar luz sobre modelos alternativos que tengan en cuenta el género para proporcionar acceso a los medios a través de financiamiento público. Estudios de género especializados sobre las elecciones de 2006 y 2010 en Perú señalan una disparidad de género entre la cobertura mediática y el gasto en el acceso a los medios. Con una cuota de género del 30 por ciento en el país, cabría suponer que la cobertura mediática de las candidatas coincidiría como mínimo con este porcentaje.

Sin embargo, este no fue el caso y la cobertura varió considerablemente en función del tipo de medio. En las elecciones de 2006, la cobertura de las candidatas (en el distrito electoral de Lima) fue de un 19 por ciento en los medios impresos, de un 22 por ciento en la televisión y de un 26 por ciento en la radio⁷¹. En promedio, entre los candidatos estudiados en el distrito de Lima, los candidatos masculinos gastaron 4,6 veces más en publicidad que las candidatas. La compra de publicidad por parte de las mujeres fue de un 19 por ciento en los medios impresos, de un 12 por ciento en la radio y de solo un 4 por ciento en la televisión⁷². En cuanto a las elecciones de 2010, se produjo un avance considerable en la publicidad televisiva de las mujeres, ya que éstas adquirieron un 32 por ciento de los anuncios de televisión. No obstante, las mujeres solo representaron el 20 por ciento⁷³ del gasto total en publicidad.

En un estudio reciente⁷⁴ del seguimiento de los medios de comunicación durante las campañas presidenciales o legislativas en ocho países de la región⁷⁵ se señaló que, pese a los avances en la forma de cubrir las noticias relativas a estos tópicos, sigue existiendo desigualdad en la cobertura de las mujeres y de las cuestiones relacionadas con el género. Los medios públicos, en particular, no han cumplido el objetivo de ser pluralistas y tener en cuenta las perspectivas de género.

La cobertura mediática de las candidatas a la cámara baja del parlamento fue inferior al porcentaje de mujeres que figuraban en las listas electorales en todos los países, excepto Chile (que tuvo un 18 por ciento de cobertura y un 16 por ciento de candidatas). En lo que respecta a la cobertura de los candidatos a la cámara alta, el porcentaje de cobertura solo superó al porcentaje de candidatas en dos de cuatro países. En la República Dominicana, el 12 por ciento de los candidatos eran mujeres y recibieron un 36 por ciento de la cobertura, mientras que en Colombia las mujeres representaban el 19 por ciento de los candidatos y recibieron un 23 por ciento de la cobertura⁷⁶.

En Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala y Perú, la cobertura de las cuestiones de género en los medios públicos fue menor que en los medios privados. La cobertura de las candidatas a la cámara baja en los medios públicos de Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala y Perú fue muy inferior a la cobertura en los medios privados o inexistente⁷⁷. No obstante, como se indicó anteriormente, se ha producido un avance cualitativo en el tono de la cobertura mediática de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género. En todos los países, excepto Perú, estas cuestiones se abordaron con un tono positivo o neutro (en Perú, el tono era negativo el 54 por ciento del tiempo)⁷⁸.

Abuso de los recursos públicos

El uso indebido de los recursos públicos es una cuestión compleja y la situación en América Latina se complica aún más debido al aumento de países que contemplan la reelección presidencial inmediata, lo que permite al titular del cargo aferrarse a las ventajas del poder durante otro período. Hasta

el momento, solo Colombia ha establecido un marco jurídico para evitar que el presidente abuse de los recursos públicos durante todos los periodos electorales⁷⁹.

El abuso de poder puede adoptar varias formas. Por ejemplo, pueden utilizarse los medios de comunicación con fines partidistas. Durante la campaña electoral de 2012 en Venezuela, el presidente Hugo Chávez dispuso de 60 horas de tiempo de emisión, 47 canales de televisión y una media de 47 minutos de cobertura al día, mientras que el candidato de la oposición, Henrique Capriles, solo dispuso de tres horas y media, o un total de tres minutos al día⁸⁰. También hubo quejas sobre el uso de programas públicos con fines políticos⁸¹. Del mismo modo, durante las elecciones de 2010 en Bolivia, las autoridades públicas de todas las afiliaciones políticas participaron en actividades de propaganda⁸².

También se puede abusar de los recursos públicos extrayendo donaciones mediante deducciones de los salarios de los funcionarios públicos. Según informes elaborados en Bolivia y Nicaragua, los partidos gobernantes han instituido deducciones obligatorias de los salarios de los funcionarios públicos para apoyar a los partidos en el gobierno. En Bolivia, un exviceministro de Minería se quejó de su deducción salarial de un 10 por ciento para financiar las campañas del Movimiento Al Socialismo (MAS)⁸³. En el caso de Nicaragua, la deducción salarial fue equivalente a una cuarta parte de los salarios de los funcionarios públicos⁸⁴.

Gasto de los candidatos y de los partidos políticos

Límites al gasto

En América Latina, solo cerca de un 33 por ciento de los países establece límites al gasto para los partidos políticos, mientras que aproximadamente un 25 por ciento los establece para los candidatos. Los límites al gasto deben fijarse a un nivel razonable para que se cumplan y sean eficaces. En Colombia existe la impresión generalizada de que estos límites no se respetan, en parte porque son artificialmente bajos⁸⁵, y en parte porque este tipo de normativa requiere la capacidad de determinar los gastos reales de las campañas. Las dificultades de hacerlo complican la detección de violaciones de las normativas.

Así, la ley de Partidos de 2011 de Colombia creó una Unidad de Delitos Electorales dependiente de la Fiscalía General de la Nación para investigar las denuncias de gasto excesivo y otros delitos relacionados con las elecciones.

En Brasil, los topes de gasto parecen ser suficientemente realistas en lo que respecta a las inversiones de los políticos. Por ejemplo, los gastos declarados por los candidatos en las elecciones en Goiania (todos declararon que gastaron únicamente el 50 por ciento de la cantidad máxima permitida) eran realistas para las elecciones de una pequeña ciudad del interior del país⁸⁶.

Si bien los límites al gasto no deben ser demasiado bajos, ya que impedirían a los partidos y a los candidatos hacer campaña de manera eficaz y fomentarían el gasto clandestino, la ausencia de límites (o los límites demasiado elevados) pueden crear una desigualdad de condiciones que permitiría a los candidatos y a los partidos más ricos utilizar su riqueza de forma agresiva. Por lo tanto, la adecuación de los límites varía en función de las condiciones de los distintos países.

Gasto real

Diversos países de América Latina están experimentando un aumento general de los gastos electorales. Varias organizaciones y expertos lo consideran una tendencia preocupante y advierten del “continuo incremento de los costos asociados a la mayor complejidad operativa (organización y administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y tecnologías de comunicación)”⁸⁷. El gasto total de las campañas electorales varía según el país, desde un máximo de 2.500 millones de USD en las elecciones generales de Brasil de 2006 hasta 301 millones de USD en México en 2006, seguido por Uruguay, con 38,8 millones de USD en 1999–2000, y Costa Rica, con 27 millones de USD en 2010⁸⁸.

Estas cifras, en ocasiones exorbitantes, apuntan a la necesidad de entender mejor lo que explica tales diferencias y el por qué, por ejemplo, el gasto por voto es cinco veces mayor en Brasil que en México (19,90 USD frente a 4,20 USD) y el doble del nivel per cápita del gasto en campañas de Costa Rica (19,90 USD frente a 9,60 USD)⁸⁹.

Un elevado porcentaje de los fondos de las campañas se suele gastar en publicidad, especialmente en televisión. En Argentina, el gasto electoral en publicidad en 2007 ascendió al 80 por ciento, del cual el 54 por ciento representaba el gasto en televisión⁹⁰ (aunque una posterior ley de financiamiento político de 2009 prohibió la compra de tiempo de emisión de publicidad). En las elecciones de 2009 en El Salvador, el gasto en publicidad televisada registrado representó el 90 por ciento del total⁹¹. En Guatemala, el gasto en publicidad en 2011, según los informes, ascendió al 71 por ciento y el gasto en televisión representó el 57 por ciento del gasto general de las campañas⁹².

¿Pero gana las elecciones el partido o candidato que más gasta? Los datos anecdóticos son contradictorios. En Argentina, la campaña con mayor gasto (la de Cristina Fernández de Kirchner) ganó las elecciones presidenciales en 2007, pero en segundo lugar no quedó Jorge Sobisch (que registró el segundo mayor gasto), sino Elisa Carrió⁹³. En Perú no hubo correlación entre el gasto de los partidos en televisión y los escaños obtenidos⁹⁴.

Compra de votos

La mayoría de los países de la región prohíben y sancionan la compra de votos. La oferta de dinero o bienes a cambio de un voto en la jornada electoral difiere ligeramente (aunque no puede desvincularse completamente) de la relación más estructural de clientelismo, en la que el dirigente de un partido concede una serie de favores a cambio de lealtad política. El porcentaje más elevado de personas que declararon haber recibido una oferta de beneficios a cambio de su voto en 2010 se registró en la República Dominicana (22 por ciento) y el más bajo, en Chile (6 por ciento)⁹⁵.

Este tipo de delito electoral es común; no obstante, raras veces se procesa a los implicados. Si bien el propósito de la compra de votos sigue siendo el mismo, los bienes o favores concedidos varían de un país a otro. En Brasil, el diputado electo Asdrúbal Bentes compró votos de mujeres a cambio de ligamentos de trompas y abortos⁹⁶. En México, el Partido de Acción Nacional (PAN) compró votos de forma indirecta consiguiendo descuentos para miembros en empresas y otras instituciones, entre ellas agencias de viaje, talleres mecánicos, hospitales, universidades y cines⁹⁷. Aunque la compra de votos no es ilegal en Venezuela, en 2010 la oposición denunció la práctica por parte del gobierno de Chávez en las comunidades indígenas⁹⁸.

Cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político

Transparencia

El problema en América Latina no son tanto los requisitos formales exigidos a los partidos políticos (y en cierta medida a los candidatos) a la hora de presentar sus informes financieros como el cumplimiento de las regulaciones. Todos los países estudiados —excepto Belice, El Salvador y Venezuela— exigen información periódica sobre el financiamiento de los partidos, aunque se dan pocos casos en el continente en los que la información presentada se utilice para investigar en profundidad las infracciones e imponer sanciones en última instancia⁹⁹.

Figura 5.2. Países de América Latina que exigen información periódica sobre el financiamiento de los partidos



- Sí
- No

Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=288&region=19>

El Proyecto Crinis, llevado a cabo por Transparencia Internacional, evaluó el cumplimiento de las tres fases de la información financiera (contabilidad, presentación de informes a organismos de administración electoral y acceso público a los informes). Constató que en Argentina, al igual que en los demás países estudiados, la fiabilidad de los datos oficiales era limitada. En los informes presentados por los partidos antes de las elecciones generales había diferencias entre la información proporcionada y los ingresos y gastos reales. El estudio también concluyó que la obligación legal de los partidos de presentar informes financieros en formato electrónico estándar, vigente desde las elecciones de 2005, no mejoró la presentación de datos¹⁰⁰. Colombia contaba con la normativa más eficaz y los datos más congruentes. Auditores registrados examinan periódicamente la contabilidad interna legalmente exigida a los partidos. Costa Rica obtuvo un “suficiente” por no contar con formatos tipo para la presentación de informes, pero recibió una puntuación satisfactoria en cuanto a cumplimiento de los requisitos de presentación de la información¹⁰¹. Otros países, como Guatemala y Nicaragua, supeditan el financiamiento público a la presentación de informes financieros, pero

no estipulan su formato o plazo de presentación. La investigación Crinis también señaló que la información de los candidatos y los partidos políticos de Panamá¹⁰², Paraguay y Perú¹⁰³, especialmente en relación con las contribuciones privadas, no resulta muy fiable.

La mayoría de los países latinoamericanos exigen por ley que se haga pública la información financiera de los partidos y los candidatos¹⁰⁴. Sin embargo, en la práctica, suelen existir otros obstáculos de acceso a la información, o la información proporcionada en respuesta a las solicitudes es incompleta o incorrecta. Por ejemplo, en Chile es difícil acceder a la información y su calidad suele ser deficiente. La información está disponible después de las elecciones en un formato de difícil acceso y tras un determinado tiempo se elimina de Internet. La información debe solicitarse por escrito y, cuando se pide un desglose de los datos, el solicitante ha de pagar las fotocopias¹⁰⁵. Aunque es posible que esto no constituya un gran obstáculo, indica que las autoridades no priorizan la transparencia.

Si bien varios organismos de administración electoral han anunciado que publicarán la información en Internet, muy pocos lo han hecho. En el momento de redactar este documento, solo Costa Rica y México disponían de portales electrónicos con acceso fácil a este tipo de información, y solo Costa Rica presentaba la información en formatos normalizados que permitiesen gestionarla fácilmente en programas de procesamiento de datos.

Cabe señalar que las iniciativas de transparencia más importantes del continente son fruto de los esfuerzos de la sociedad civil. Organizaciones de varios países han creado y mejorado las metodologías para poder obtener una mayor información sobre el gasto electoral. Por ejemplo, las metodologías utilizadas por Acción Ciudadana (Guatemala), Poder Ciudadano (Argentina), Transparencia Perú y FUNDE (El Salvador) para calcular los gastos electorales han permitido determinar que el gasto en las campañas políticas es muy superior al indicado en los informes presentados ante los organismos de administración electoral¹⁰⁶. En Venezuela, la oposición desempeña una función de supervisión y a menudo realiza investigaciones para presentar o solicitar aclaraciones sobre las finanzas de los candidatos chavistas o denunciar el uso indebido de fondos electorales. Aunque estas demandas suelen rechazarse, se

... las iniciativas de transparencia más importantes del continente son fruto de los esfuerzos de la sociedad civil. Organizaciones de varios países han creado y mejorado las metodologías para poder obtener una mayor información sobre el gasto electoral.

han impuesto algunas multas a empresas públicas y a organismos gubernamentales¹⁰⁷. Además, los partidos también pueden carecer de transparencia interna. Por ejemplo, la información sobre los ingresos de los partidos guatemaltecos durante las elecciones no suele compartirse entre los dirigentes o miembros de los partidos¹⁰⁸.

Supervisión y cumplimiento de la ley

La transparencia es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que la supervisión sea eficaz. Si bien la estructura organizativa de los organismos para la supervisión varía de un país a otro, estos organismos carecen de capacidad para imponer sanciones, con la excepción parcial de México¹⁰⁹.

Existen varias razones para ello. Una está relacionada con el origen de algunos de los organismos de administración electoral y el hecho de que surgieron de los partidos políticos. En otros casos, los organismos de administración electoral simplemente carecen de capacidad técnica o competencia para imponer sanciones.

Puesto que con frecuencia se critica a estos órganos por su ineficacia, existe un continuo debate sobre cómo empoderarlos. Los organismos de administración electoral han exigido facultades especiales en México¹¹⁰, han establecido asociaciones y acuerdos con otros órganos para la supervisión gubernamental en Perú¹¹¹ y han delegado funciones especiales en los organismos policiales en Brasil para investigar la compra de votos¹¹². La Unidad de Delitos Electorales de Colombia se creó debido a la ineficacia de las medidas adoptadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). En las elecciones de 2006, la legislación se limitaba a exigir al CNE que velase por la presentación correcta del papeleo y por el cumplimiento de los topes de gasto de las campañas. Cualquier otro aspecto debía ser tratado por el poder judicial¹¹³.

La mayoría de los países de la región obligan a los partidos políticos a contar con órganos especializados internos o tesoreros para administrar sus fondos¹¹⁴. Por ley, estos tesoreros deben estar registrados cuando se inscriba el candidato. Sin embargo, este requisito suele ser una mera formalidad y en algunos casos se ignora por completo. Por ejemplo, en las elecciones a la Asamblea Nacional de Ecuador, en la provincia de Guayas solo 12 de 36 agrupaciones con candidatos habían registrado a sus tesoreros de campaña, a pesar de haberse prorrogado el plazo de registro¹¹⁵.

Las funciones y capacidades institucionales de los órganos responsables de la administración electoral deben definirse mejor en la gran mayoría de países latinoamericanos. Su incapacidad para actuar ha sido compensada por el poder judicial en algunos casos, pero en el futuro se deben encontrar estrategias más eficaces, como la coordinación con otros organismos de supervisión del país. Si los candidatos o los partidos infringen la ley sin repercusiones, la confianza pública depositada en ellos se resiente.

Sanciones

Todos los países de esta muestra, excepto la República Dominicana, contemplan una plétora de sanciones legales, que van desde multas a sanciones penales por infracciones graves de la legislación pasando por sanciones administrativas (por ejemplo, la eliminación del registro de partidos o candidatos).

Sin embargo, existen problemas relacionados con la aplicación, como por ejemplo, el abuso o la falta de observancia. En El Salvador o en Chile no existe una práctica institucional de auditoría electoral de los partidos políticos¹¹⁶, por lo que nunca se han impuesto sanciones monetarias, penales o administrativas.

En algunos casos, las sanciones son demasiado indulgentes. Por ejemplo, en Guatemala las sanciones se limitaban a multas por hacer propaganda antes del inicio de la campaña o a reprimendas por superar el límite de gasto. Estas multas eran mínimas, de apenas un 1 por ciento del gasto total (menos de un día de anuncios en televisión)¹¹⁷. En Panamá, las multas de 25.000 USD impuestas a quienes reciben dinero sucio o fondos de fuentes extranjeras para financiar su campaña se han calificado de “ridículas”¹¹⁸.

Las sanciones también se han utilizado como herramienta política. En Argentina, han estado supuestamente motivadas por sesgos políticos y se ha acusado a los jueces electorales de ser actores políticos¹¹⁹. Naturalmente, esto hace que los contendientes políticos se preocupen por el abuso de dichas medidas¹²⁰. En Bolivia, el caso más sonado relacionado con sanciones políticas ocurrió en 2009, cuando la Corte Nacional Electoral descalificó a dos partidos (Acción Democrática Nacionalista [ADN] y el Frente Revolucionario de Izquierda [FRI]) de la carrera presidencial porque no habían presentado sus informes financieros¹²¹. La existencia de regulaciones no es suficiente si estas no se aplican de manera rigurosa y justa. Las regulaciones ineficaces también pueden constituir un problema. Si las sanciones por irregularidades hacen menos daño que la comisión del acto ilícito, se reduce el incentivo para no infringir la ley.

Conclusiones

Los países latinoamericanos presentan una compleja red de normas, muchas de las cuales parecen poder infringirse con facilidad. Las acusaciones de mala conducta rara vez dan lugar a solicitudes formales de acción por parte de las autoridades responsables y las pocas investigaciones que se ponen en marcha casi nunca se resuelven con sanciones. En las raras ocasiones en las que se imponen sanciones, su proporcionalidad con respecto a la infracción deja mucho que desear. Un sistema con una capacidad sancionadora insuficiente y penas mínimas apenas disuade la mala conducta, dado que el coste político o financiero es reducido.

Los partidos de algunos países de la región dependen cada vez más del dinero público para sus actividades, el cual se concede en función de los resultados electorales (por ejemplo, los votos obtenidos en las elecciones anteriores o los escaños en el parlamento). A diferencia de Alemania, por ejemplo, en América Latina no es una práctica común premiar a los partidos que son más eficientes en la recaudación de fondos compensando sus esfuerzos a este respecto con subvenciones públicas. Por lo tanto, los partidos no tienen incentivos para

aumentar su recaudación, lo que pone en peligro su vínculo con la sociedad, la confianza pública depositada en ellos y su legitimidad.

Suele considerarse que la relación entre los políticos y el sector empresarial se basa en donaciones a cambio de favores o políticas favorables¹²². Un gran número de donantes colombianos consideran las donaciones un pago adelantado a cambio de prebendas, por lo que el 94 por ciento de las empresas encuestadas en un estudio reciente consideraban que las donaciones a las campañas políticas son una práctica corrupta¹²³. Deben tenerse en cuenta dos elementos relacionados con las grandes donaciones privadas en futuros análisis: 1) la preferencia de los donantes generalmente se centra en las elecciones locales en lugar de en las elecciones nacionales y 2) las donaciones suelen realizarse a múltiples candidatos, incluso rivales, para que los donantes puedan asegurar sus apuestas.

El financiamiento ilícito es un factor peligroso en la región. El aspecto más visible de este financiamiento reside en la relación con el narcotráfico, pero también existen otras organizaciones delictivas interesadas en entablar relaciones con el mundo de la política.

El principal riesgo al que se enfrentan muchos países es la debilidad del Estado y sus autoridades en determinadas zonas geográficas, lo que permite a las organizaciones delictivas establecer un control clandestino (pero eficaz) que les ofrece refugio y una base para actuar y ampliar sus negocios ilícitos¹²⁴.

Debido a su origen turbio, el financiamiento ilícito resulta difícil de documentar y evitar. Sin embargo, el hecho de que no se declaren ciertos gastos de las campañas puede ser una pista importante, ya que podría ocultar las fuentes y la cuantía de los ingresos¹²⁵. No obstante, la subdeclaración de gastos no tiene necesariamente como objetivo ocultar ingresos ilícitos: los topes de gasto frecuentemente bajos (y la amenaza de recibir una sanción si se superan) pueden llevar a los contendientes a falsear su gasto procedente de fuentes legítimas. Sin embargo, si los candidatos y los partidos políticos reciben ingresos que no desean hacer públicos, tienen que ocultar algunos de sus gastos para que coincidan los ingresos y los gastos oficiales. Puesto que este dinero no fluye a través de vías localizables, el coste de oportunidad de estos grupos delictivos de financiar la política es mucho más reducido. Los grupos delictivos suelen disponer de grandes sumas de dinero (en efectivo) que no puede entrar en los circuitos legales, por lo que su uso en las campañas políticas es doblemente beneficioso: compran apoyo político y blanquean el dinero al mismo tiempo. La campaña electoral de Ernesto Samper de 1994 en Colombia, que buscó donaciones del cártel de Cali, es un ejemplo conocido¹²⁶. Por lo tanto, los esfuerzos por atajar la delincuencia organizada deben tener en cuenta el dinero que circula a través de la escena política.

La mayoría de los países de la región muestran una clara tendencia al alza en el gasto de las campañas¹²⁷, lo que obedece en parte a los enormes costes relacionados con la publicidad electoral. Para contrarrestar esta espiral

ascendente —y hacer más equitativa la competencia política— es importante regular mejor el uso de los medios de comunicación, como han hecho recientemente México, Ecuador, Colombia y Venezuela.

Los partidos en el poder siguen teniendo importantes ventajas económicas, incluso tras la implantación de nuevas regulaciones. La tendencia a utilizar recursos oficiales para ganar ventaja política parece haberse agravado con la introducción de la posibilidad de reelección inmediata en varios países. Una vez que el titular del cargo decide entrar en la competición, la tentación de inclinar la balanza utilizando indebidamente la cobertura mediática de las actividades del gobierno parece irresistible. Varios países disponen de normativas que regulan el comportamiento electoral del titular del cargo: Colombia, por ejemplo, estableció un marco jurídico con limitaciones para el presidente.

Un problema relacionado es el abuso de poder por parte de los agentes del Estado. Se trata de una cuestión muy compleja, ya que implica a los poderes legales de la administración pública, lo que ofrece a los partidos gobernantes una ventaja natural. Sin embargo, existe una zona gris entre las acciones legítimas de un gobierno que debe responder a las demandas de los ciudadanos y el uso de estas acciones a favor de una ventaja electoral. La distinción entre estas acciones se vuelve aún más compleja debido a la tradición arraigada de clientelismo político en muchos países de la región.

Las normas generales diseñadas para evitar el uso indebido de recursos públicos se ven menoscabadas por la ausencia de investigación y sanciones eficaces. La situación se agrava cuando es el Estado el que comete los abusos, por ejemplo, con publicidad del gobierno, el uso de nóminas de empleados públicos o la gestión de programas sociales en época de elecciones.

Se dispone de una gran cantidad de información sobre la regulación legal formal del financiamiento político en la región y una sistematización adecuada de la información existente. Sin embargo, esta información no suele abarcar la repercusión del financiamiento en ámbitos concretos, como la promoción de la igualdad en las elecciones, el fortalecimiento de las instituciones de partidos o la prevención de la entrada de dinero ilícito. Además, es difícil rastrear los ingresos de los partidos. En muchos países, los partidos deben presentar informes ante el órgano electoral, pero estos no son necesariamente completos o no se hacen públicos, ni reflejan el dinero ilícito que en muchos casos sostiene a los partidos y los candidatos. También se carece de información comparativa y los análisis nacionales son escasos. Sin embargo, se perfila un consenso sobre la necesidad de pasar a una nueva fase de estudios y análisis del financiamiento político que se centren más específicamente en los aspectos cuantitativos y prácticos del dinero en la política¹²⁸.

Recomendaciones

Es importante tener en cuenta tres criterios en relación con las recomendaciones en materia de financiamiento político. En primer lugar, resulta muy difícil formular recomendaciones generales, dadas las distintas dificultades de cada país y los diversos grados de desarrollo institucional. En segundo lugar, las reformas deben acometerse con prudencia, teniendo en cuenta que, cuanto más difícil les resulta a los partidos y los candidatos recaudar fondos por medios legales, más probabilidades existen de que lo hagan utilizando procedimientos oscuros y cuestionables¹²⁹. En tercer lugar, las recomendaciones deben derivarse de evaluaciones prácticas del papel del dinero en la política, que se echan en falta en la región. Teniendo todo esto presente, pueden formularse algunas sugerencias sobre los ámbitos de acción de cara al futuro financiamiento político en la región.

Responsables de la formulación de políticas¹³⁰

Durante la consolidación de la democracia que ha caracterizado la evolución de América Latina en los últimos decenios se han llevado a cabo importantes reformas que han dado lugar a una mejor regulación del financiamiento político. Estas reformas han estado marcadas principalmente por la necesidad de ajustar los sistemas políticos o de partidos que han surgido o que han requerido configuración. En la futura evolución del sistema de partidos, las reformas deben centrarse en los siguientes aspectos.

Fomento de la igualdad

1. Habida cuenta de la creciente tendencia a la reelección presidencial inmediata, es importante dar prioridad a normas que permitan a los rivales competir en igualdad de condiciones en las elecciones. Entre ellas debe incluirse la provisión de recursos públicos como base para una competición más igualitaria en las elecciones y prohibiciones destinadas a evitar el abuso de poder por parte del mandatario en el cargo y los miembros del gobierno.
2. Deben desarrollarse mecanismos para que las mujeres y otros grupos sociales, especialmente las minorías, puedan superar los obstáculos a su participación. Además de cuotas de género y oportunidades para las minorías, debe prestarse atención a la carencia de recursos financieros para la participación de estos grupos, que convierte en un círculo vicioso la falta de acceso a uno de los dos componentes que se refuerzan mutuamente: el apoyo económico y el poder político. La creación de fondos públicos especiales para financiar a las candidatas en el marco de políticas de igualdad de género sería de gran ayuda para romper este círculo vicioso.
3. Los mecanismos de financiamiento anticipado de las campañas también tienen un importante efecto en la igualdad. La compensación postelectoral con fondos públicos en función del número de votos

obtenidos obliga a los candidatos a realizar el mismo esfuerzo para recaudar dinero que en los sistemas donde no se prevé financiamiento público.

4. Los responsables de la formulación de políticas también deben plantearse la posibilidad de implantar o reforzar leyes que obliguen a los medios de comunicación a transmitir una información pluralista. Esta es una cuestión difícil, dada la tradición de partidismo de los medios de la región y los intereses económicos asociados a estos, que suelen convertirlos en oponentes políticos en lugar de fuentes de información. Esto exige una combinación de normativas legales sobre los espacios en los medios de comunicación y compromisos voluntarios por parte de estos para dar las mismas oportunidades a los candidatos.

Proteger la política de la delincuencia organizada

1. Deben protegerse los sistemas políticos del poder desestabilizador de la delincuencia organizada y del dinero que proviene de ella. Ningún país está libre de los efectos de la economía ilícita. El caso extremo de Colombia debe servir de ejemplo aleccionador. Los sistemas políticos necesitan incentivos y sanciones adecuados para evitar que la actividad delictiva siga penetrando en la vida política. Los candidatos aislados son claramente una presa fácil para una organización delictiva, pero un partido con sólidas instituciones resulta mucho más difícil de absorber.
2. Un modelo institucional adecuado en este sentido debería eliminar las oportunidades que permiten que florezca la relación entre la delincuencia y la política, por ejemplo, concediendo financiamiento público y reduciendo el plazo de campaña para reducir gastos. Este modelo también requiere una estrecha coordinación con las instituciones electorales y otras instituciones en ámbitos como la economía y las finanzas, entre otros, por ejemplo, los ministerios o las secretarías de Finanzas, las oficinas de superintendentes de asuntos financieros o los organismos dedicados a controlar el blanqueo de capitales.
3. La transparencia del financiamiento y el gasto político también deberían mejorarse exigiendo la presentación de informes durante los periodos de campaña, puesto que, aunque resulta casi imposible rastrear los fondos ilícitos en una campaña (dado que se entregan en efectivo y en reuniones privadas o a través de intermediarios secretos), al menos es más fácil rastrear los gastos.
4. Salvo que el candidato utilice el dinero ilícito para su enriquecimiento personal, lo normal es que el dinero se invierta en la campaña, donde puede observarse y seguirse con mayor facilidad. Debe destacarse y reforzarse el papel de los medios de comunicación en el seguimiento y la revelación de una posible relación entre las campañas o los candidatos y la delincuencia organizada. La mayoría de los ejemplos mencionados en este capítulo salieron a la luz gracias a reportajes de casos que posteriormente fueron investigados por las autoridades competentes.

Incluso cuando no se realiza una investigación oficial posterior, el coste político de las relaciones de las que se hacen eco los medios suele tener un efecto disuasorio mayor que una investigación legal.

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

1. Es necesario evaluar las dificultades a las que se enfrentan las instituciones creadas para supervisar el financiamiento político en la región y determinar si se deben a problemas de diseño institucional, a un mandato débil o a la falta de capacidad técnica. Una evaluación meticulosa permitirá determinar las mejores soluciones.
2. Aunque ningún organismo de administración electoral de América Latina se enfrenta exactamente a las mismas dificultades que otro, el principal desafío para todos los organismos de administración electoral de la región es reforzar su papel de guardianes del orden. Esto implica desempeñar un papel activo en la prevención y sanción de todas las infracciones relacionadas con el financiamiento electoral. Los organismos de administración electoral necesitan una mayor dotación de recursos y de personal; no obstante, especialmente en lo que respecta a la lucha contra el financiamiento ilícito, las dificultades son tan grandes que solo podrán cumplir plenamente la tarea que el sistema político les ha confiado si cuentan con un alto grado de voluntad política y libertad para cooperar con otros organismos (como los fiscales especiales).
3. La información sobre el financiamiento político debe hacerse más accesible, lo que exige la participación del sector privado y de los bancos, así como mecanismos para tabular y registrar la información en bases de datos que fomenten la transparencia. La publicación de la información —y la mejora de los mecanismos de consulta de la información— contribuirían en gran medida a la transparencia, el control y la supervisión pública y mediática. Es importante establecer unas directrices de calidad de la información, en las que se incluyan condiciones relacionadas con las categorías, los métodos de recopilación de la información y los parámetros para desglosarla con el fin de suministrar datos sobre género u otras cuestiones de interés para la política pública. Todo esto debe complementarse con mecanismos de divulgación en tiempo real de la información financiera de los partidos y los candidatos, especialmente durante las campañas.
4. Los organismos de administración electoral deben asumir que resulta imposible supervisar todas las actividades de todos los partidos y candidatos y, por lo tanto, deben buscar mecanismos para establecer prioridades sin introducir sesgos que minen la credibilidad de sus esfuerzos. Estos mecanismos podrían incluir la cartografía de riesgos (para determinar en qué lugares del país debe centrarse la atención) y un control aleatorio, que seleccione al azar a candidatos y partidos para un examen más riguroso. Es importante que las normas de selección no permitan que el control se convierta en una herramienta de persecución política.

5. Por último, también es importante poner mayor empeño en crear una cultura política que ayude a destacar los valores cívicos que forman parte del ethos democrático, lo que podría implicar una capacitación más amplia, pero principalmente requiere metodologías más adecuadas para orientar el trabajo, especialmente a los jóvenes, que desarrollan sus relaciones sociales dentro de los parámetros de la era digital. Las redes sociales pueden desempeñar un papel importante para llegar a los votantes más jóvenes.

Sociedad civil

En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil han liderado generalmente las iniciativas de mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en la recaudación de fondos y el gasto de las campañas en América Latina. Resulta crucial seguir impulsando estas iniciativas y mejorar la puesta en común de las metodologías para elaborar protocolos tipo para la comparación y supervisión a largo plazo. Las innovaciones realizadas en un país con frecuencia pueden perfeccionarse gracias a su aplicación en otro, dentro de un proceso de retroalimentación constante. Organizaciones como el Acuerdo de Lima¹³¹ desempeñan un papel fundamental, no solo a la hora de compartir su experiencia en materia de supervisión, sino por estar a la vanguardia de una cuestión ante la cual quienes ocupan el poder siempre se mostrarán reacios a actuar.

Actores de los medios de comunicación

Los medios de comunicación deben seguir hablando en nombre del interés público y mejorar su capacidad para cubrir las elecciones. Es esencial evitar centrarse en los hechos anecdóticos en aras de la calidad del debate público sobre las opciones electorales. Los ciudadanos tienen derecho a conocer el origen de los recursos de los partidos y deben tener presente que la falta de transparencia del dinero legal es la mejor cortina de humo para la entrada de dinero ilícito. Los medios pueden mejorar la calidad de su cobertura de las campañas electorales, ampliar su compromiso con el pluralismo brindando oportunidades a los candidatos de todo el espectro político y crear mecanismos de coordinación conjunta para fomentar prácticas cívicas.

Actores internacionales

Investigación y conocimiento

1. Resultaría de utilidad contar con análisis nacionales y comparativos del gasto electoral en la región para impulsar el trabajo en este campo, empezando, por ejemplo, por una revisión del gasto público en las elecciones. Dado que este gasto se incluye en el presupuesto de cada país, la información debería ser relativamente accesible a través de las oficinas presupuestarias de los ministerios de Economía. Gracias a ello

se entendería mejor en qué medida apoya el Estado a los partidos y los procesos electorales y se podrían determinar mejor los porcentajes del financiamiento público y privado.

2. El segundo paso sería compilar la información proporcionada por los candidatos y los partidos, por ejemplo la información sobre el gasto en las campañas presidenciales, ya que casi todos los países de la región exigen tal información. Un estudio de esta naturaleza añadiría valor a los estudios previos de las regulaciones y generaría gradualmente un depósito de información sobre el gasto electoral real. También resultaría extremadamente útil ayudar a mejorar los informes de los organismos de administración electoral en sus páginas web, por ejemplo elaborando estándares para presentar y sistematizar la información. Solo unos pocos organismos de administración electoral presentan actualmente esta información y, por lo general, lo hacen de una forma confusa y difícil de utilizar.
3. Un estudio de cada uno de estos países permitiría establecer una base de referencia para realizar un seguimiento más preciso de la información electoral, se convertiría en un poderoso incentivo para una mayor transparencia y alentaría a los países a proporcionar más información. También sería una herramienta poderosa para las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, que han asumido la tarea de vigilar estas cuestiones en cada país y que podrían utilizar la información para ejercer una mayor supervisión de la política, contribuyendo significativamente a la lucha contra la corrupción.
4. Los órganos internacionales podrían crear un portal interactivo de colaboración (una “Wikipedia del financiamiento político”) que proporcionaría información en tiempo real sobre el financiamiento político procedente de varias fuentes dispersas y redes conectadas, de organizaciones y de expertos en un esfuerzo común por complementar las fuentes existentes, como Agora, la Red de conocimientos electorales ACE, iKNOW-Politics y la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Debido a que una gran parte del problema es la cantidad de información dispersa que existe, especialmente en los medios de comunicación, sería muy importante emprender una iniciativa en red con organizaciones sociales, investigadores e incluso funcionarios públicos (del gobierno, de los organismos de administración electoral, del parlamento, etc.).

Iniciativas políticas

1. Las organizaciones regionales de América Latina deberían realizar un mayor seguimiento del financiamiento político y perfeccionar la presentación de informes sobre su observación electoral. Esta es una tendencia reciente y en alza. Los gobiernos —especialmente los funcionarios involucrados en las campañas— pueden ser reacios a participar. Sin embargo, teniendo en cuenta la evidencia de desigualdades

en las campañas y la necesidad de promover reformas adecuadas, es importante adoptar protocolos que permitan, por ejemplo, alcanzar un acuerdo internacional sobre el gasto en las campañas, quizá utilizando como base la Carta Democrática Interamericana. Una vez que se logre, será importante elaborar metodologías y equipos de trabajo cualificados para realizar las funciones de supervisión y presentación de informes.

2. Los órganos regionales también podrían seguir planteando la cuestión del financiamiento político en foros para debatir los asuntos relacionados con la lucha contra la corrupción, por ejemplo, solicitando informes que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción podría evaluar.
3. La cooperación debería apoyar más enérgicamente los esfuerzos de las organizaciones nacionales de observación electoral e iniciar acciones específicas para abordar cuestiones relacionadas con la supervisión del financiamiento, por ejemplo, apoyar iniciativas para definir y coordinar una metodología comparativa común de supervisión del financiamiento.
4. Los donantes internacionales deben tener en cuenta que la enorme cantidad de recursos que se dedica actualmente a luchar contra la corrupción debe dividirse de manera más estratégica entre acciones punitivas y preventivas. Si el objetivo es evitar la corrupción y alentar a los políticos a ejercer un mayor (y mejor) control político, la transparencia del financiamiento político es absolutamente necesaria. La lucha contra la delincuencia organizada en sus distintas formas (narcotráfico, contrabando, trata de personas, blanqueo de capitales, nuevas formas de economía ilícita) exige esfuerzos complementarios para ayudar a exponer a las redes políticas que construyen estas organizaciones delictivas y a quienes se benefician del dinero ilícito.

Referencias

- Acción Ciudadana, *¿Cuánto costó la campaña electoral?* (Guatemala: Acción Ciudadana, 2012) disponible en español en <http://www.accionciudadana.org.gt/?wpfb_dl=116>
- A Hora do Vale, “*Polícia flagra compra de votos em jantar*” [La Policía pilló in fraganti una compra de votos durante una cena], *A Hora do Vale*, 10 de agosto de 2012, disponible en portugués en <<http://www.jornalahora.inf.br/?oxi=lerNoticia&noticiaId=1476&jid=347>>
- Agostini, Claudio, “*Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales 2009–2010*”, en Francisco Javier Díaz y Lucas Sierra (eds.), *Propuesta de Reforma a los Partidos Políticos de Chile* (Santiago de Chile: CIEPLAN, 2012), disponible en español en <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=297>>
- Álvarez, Leonor, “*Roberto Courtney: Bono sólo abona a la ilegalidad de Ortega*”, *El Nuevo Diario*, 4 de mayo de 2010, disponible en español en <<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/73687>>

- Artiga-González, Álvaro, “La financiación de los partidos políticos en El Salvador”, en Pablo Gutiérrez y Daniel Zovato (coord.), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Banco Mundial, *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class* [Movilidad económica y surgimiento de la clase media latinoamericana] (Washington, D. C.: Banco Mundial, 2013)
- Bossi, J., “¿Sabe cómo se financia la campaña?”, *Crítica de la Argentina*, 31 de mayo de 2009, disponible en <<http://criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=25212>>
- Brown Araúz, H., “La política de la Reforma Electoral en Panamá”, en *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (Panamá: PNUD, 2010)
- Canales, A., “Multan a partidos pero ninguno supera topes de campaña: IFE”, en *La Silla Rota* (2012), disponible en <<http://www.e-consulta.com/2012/index.php/nacionales/item/multan-a-partidos-pero-ninguno-rebaso-topes-de-campana-ife>>
- Cárdenas Morales, N., *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2011)
- Cardoso, Víctor, “La ley antilavado, una vacilada, dice Buscaglia”, *La Jornada*, 17 de octubre de 2012, disponible en español en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/10/18/politica/003n1pol>>
- Carquez, Celina, “CNE: medios no pueden hacer campaña por cuenta propias”, *El Nacional*, 11 de julio de 2012, disponible en español <http://impresodigital.el-nacional.com/ediciones/guardar/guardar2.asp?archivo=n1_2n120120711&C=&P=&N=&fechaEd=7/11/2012>
- Casal Bértoa, F.; Molenaar, F.; Piccio, D. y Rashkova, E., “*The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation*” [El mundo al revés: deslegitimación de la regulación del financiamiento político], *International Political Science Review*, Vol. 35, n.º 3, pp. 355–375, (junio de 2014)
- Casas, K. y Zovatto, D., “Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México”, en *De las normas a las buenas prácticas* (San José: IDEA Internacional, OEA, 2004)
- Casas, K. y Zovatto, D., “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Centro Carter, “Regulación de campañas electorales. El caso de Colombia. Ponencia presentada en el seminario Campañas electorales: una mirada comparativa en el hemisferio” (Caracas, noviembre de 2012)
- Chasqueti, D., “Financiamiento Político en Uruguay”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011* [Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011] (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012)

- Corcuera, S., “*El financiamiento político en Argentina*”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Cordero, L. A., *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. Costa Rica* (Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA, IDEA Internacional, 2003)
- Corporación Arco Iris, “*Parapolíticos, influencia en la Costa*”, *Arco Iris*, 21 de noviembre de 2011, disponible en español en <<http://www.arcoiris.com.co/2011/11/parapoliticos-influencia-en-la-costa/>>
- Corporación Colectivo de Abogados, “*José Alvear Restrepo*”, en *Obstáculos a la aplicación de Justicia* (Colombia: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2009)
- Dador, J. y Llanos, B. (eds.), *La igualdad esquiwa: Una mirada de género a las elecciones generales 2006* (Perú: IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia, 2007)
- Diario Hoy, “*Hay que esperar 14 años para que un corrupto sea condenado*”, *Diario Hoy* (2009), disponible en español en <<http://pdf.diariohoy.net/2009/11/02/pdf/cuerpo.pdf>>
- Donoso, P., Ramos, P. y Riquelme, P., *Mecanismos Alternativos para el Financiamiento de los Partidos Políticos* (Chile: Centro de Estudios Públicos, 1999), disponible en español en <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3519_1749/refor1_08_donoso.pdf>
- Dragonetti, M., “*Campañas en offside*”, *Plaza de Mayo*, 4 de julio de 2011, disponible en español en <<http://www.plazademayo.com/2011/07/campanas-en-offside/>>
- El Día de Santa Cruz de Bolivia, “*Polémica por descuentos para la campaña del MAS*”, *El Día de Santa Cruz* (2010), disponible en español en <http://www.eldia.com.bo/mobile.php?cat=280&pla=7&id_articulo=8335>
- El Diario, “*Ex Viceministro denuncia ‘diezmo’ obligatorio para candidatos masistas*”, *El Diario*, 23 de septiembre de 2011, disponible en español en <http://www.eldiario.net/noticias/2011/2011_09/nt110923/2_02plt.php>
- El Nacional, “*Instruyeron a los partidos para rendir cuentas de la campaña*”, *El Nacional*, 21 de mayo de 2012, disponible en español en <http://www.contextotmt.net/base/krafts/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=37688>
- El Tiempo, “*Así financian sus campañas los seis candidatos a la Alcaldía de Bogotá que puntúan en las encuestas*”, 7 de octubre de 2007, disponible en español en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3757033>>
- El Universo, “*Partidario de SP niega que donación de Taiwán haya sido usado en campaña*”, *El Universo*, 15 de febrero de 2005, disponible en español en <<http://www.eluniverso.com/2005/02/15/0001/8/D8E1593146B9471F93BEB10E6F9C9F8F.html>>
- El Universo, “*En el TEG se registraron solo 12 tesoreros*”, *El Universo de Ecuador*, 21 de agosto de 2007, disponible en español en <<http://www.eluniverso.com/2007/08/21/0001/8/7A2D43D6F8DF4A7B95A4B120ADF1AE4D.html>>

- Evertsson, N., *Report of Survey on Electoral Campaign in Colombia* [Informe de la encuesta sobre la campaña electoral en Colombia] (Estocolmo: Stockholm University, 2010)
- Faughman, B. y Zechmeister, E., “Vote Buying in the Americas” [Compra de votos en las Américas], en *Americas Barometer Insights*, 57, pp. 1–8 (2011)
- Freidenberg, F. y Levitsky, S., “Organización informal de los Partidos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, 46(184), pp. 539–68 (2007)
- Freitas, C., “Candidatos a prefeito de Goiânia devem gastar R\$ 51,25 milhões em campanha” [Los candidatos a prefecto de Goiânia deben gastar 51,25 millones de reales en la campaña], *Diário Mahná*, 29 de julio de 2012, disponible en portugués en <[http://www.maisgoias.com.br/noticias/politica/2012/6/29/25579.html?Candidatos+a+prefeito+de+Goiania+devem+gastar+R\\$+51,+25+milhoes+em+campanha+>](http://www.maisgoias.com.br/noticias/politica/2012/6/29/25579.html?Candidatos+a+prefeito+de+Goiania+devem+gastar+R$+51,+25+milhoes+em+campanha+>)>
- Fuentes, C., “Financiación de Partidos Políticos en Chile”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Garay Salamanca, L. J. y Salcedo Albarán, E., *Narcotráfico, corrupción y Estados: cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México* (Bogotá: Random House Mondadori, 2012)
- Geuna, L., “Intiman a los jueces electorales a resolver sobre gastos de campaña”, *El Clarín*, 6 de octubre de 2010, disponible en español en <http://www.clarin.com/politica/Intiman-electorales-resolver-gastos-campana_0_348565159.html>
- Global Integrity, *Global Integrity Report: Country Scorecard 2007* [Informe de Global Integrity: Puntuación de los países 2007] (Washington, D. C.: Global Integrity, 2007)
- Global Integrity, *Global Integrity Report: Country Scorecard 2008* [Informe de Global Integrity: Puntuación de los países 2008] (Washington, D. C.: Global Integrity, 2008)
- Global Integrity, *Global Integrity Report: Country Scorecard 2009* [Informe de Global Integrity: Puntuación de los países 2009] (Washington, D. C.: Global Integrity, 2009)
- Global Integrity, *Global Integrity Report: Country Scorecard 2010* [Informe de Global Integrity: Puntuación de los países 2010] (Washington, D. C.: Global Integrity, 2010)
- Global Integrity, *Global Integrity Report: Country Scorecard 2011* [Informe de Global Integrity: Puntuación de los países 2011] (Washington, D. C.: Global Integrity, 2011)
- Grupo Cívico Ética y Transparencia, “Valoración técnica final del Proceso Electoral para Presidente y Diputados Nicaragua 2011”, (2011) disponible en español en <<http://www.conexiones.com.ni/files/86.pdf>>
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D., “Balance Regional: Financiamiento político en América Latina 2004–2010”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Hurtado, S., “Correa: ley que limita financiamiento de ONG pretende desaparecerlas”, *El Nacional*, 22 de diciembre de 2010

- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en español en <<http://www.idea.int/es/political-finance>>
- Kupferschmidt, D., *Illicit Political Finance and State Capture* [Financiamiento político ilícito y captura del Estado] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2009)
- La Razón, “Evo se refuerza con invitados para su lista legislativa”, *La Razón*, 8 de septiembre de 2009, disponible en español en <<http://educamposv.lacotelera.net/post/2009/09/08/evo-se-refuerza-con-invitados-su-lista-legislativa>>
- La Segunda, “¿Quiénes son los mecenas de la política chilena?”, *La Segunda*, 14 de abril de 2012, disponible en español en <<http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/04/737898/los-mecenas-de-la-politica>>
- Llanos, B., *Ojos que (aún) no ven: nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina* (Lima: IDEA Internacional, 2012)
- Llanos, B. y Tello, P. (eds.), *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2011–2012* (Lima: IDEA Internacional, 2012)
- Londoño, Juan Fernando, “Colombia: garantías y equidad en una competencia desigual”, en *Campañas electorales, ventajismo y reelección presidencial en América Latina* (Venezuela: Centro Carter) (no publicado)
- Los Angeles Times, “Yes, Drug Lords, There’s a Santa” [Sí, señores de la droga, Santa Claus existe], *Los Angeles Times*, 19 de diciembre de 1997
- Lugo-Galicia, H. y Hinds, A., “Evaden debate de soberanía, pero dan fondos a promotores del PSUV”, *El Nacional*, 6 de junio de 2012, disponible en español en <http://www.contextotmt.net/base/krafts/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=381321>
- Martínez, R., “Desplaza prensa al estado en indagar infiltración del narco en política: Buscaglia”, *Proceso*, 2 de marzo de 2012, disponible en español en <<http://www.proceso.com.mx/?p=299864>>
- Mejía, D. y Rico, D. M., “La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia”, en A. G. Uribe y D. Mejía (eds.), *The Political Fight against Drugs in Colombia: Successes, Failures and Diversions* [La lucha política contra la droga en Colombia: éxitos, fracasos y desviaciones] (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011)
- Mendivil, L., “Colombia: ¿cómo lo hicieron?”, *Crónica*, 2 de septiembre de 2011, disponible en español en <http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_nota=602659>
- Menéndez, M., “Mercados Persas en las campañas Políticas”, *El Tiempo*, 30 de abril de 2002, disponible en español en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1357355>>
- Meyer Dos Santos, “Partidos políticos: repensar financiamientos e finanças” [Partidos políticos: repensar financiamientos y finanzas], 1 de agosto de 2005, <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=769>>
- Noticias UOL, “77. STF condena deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA) por esterilização de eleitoras” [77. El STF condena al diputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA) por la esterilización de electoras], 8 de septiembre de 2011, disponible en portugués en <<http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/stf-condena-deputado-asdrubal-bentes-pmdb-pa-por-esterilizacao-de-eleitoras.htm>>

- Ohman, M., “*Global Trends in the Regulation of Political Finance*” [Tendencias mundiales en la regulación del financiamiento político], conferencia conjunta IPSA-ECPR, São Paulo, 16–19 de febrero de 2011
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Latin American Economic Outlook 2012* [Perspectivas económicas de América Latina 2012] (2012), disponible en inglés en <<http://www.oecd.org/dev/americas/48965859.pdf>>
- Organización de Estados Americanos (OEA), *Politics, Money and Power: A Dilemma for Democracy* [Política, dinero y poder: un dilema para la democracia] (México: FCE, OEA, 2011)
- Peschard, J., “*Control over Party and Campaign Finance in Mexico*” [Control del financiamiento de los partidos y las campañas en México], *Mexican Studies*, 22(1), pp. 83–106 (2006)
- Poder Ciudadano, Informe de Monitoreo del financiamiento de la Campaña Electoral Presidencial 2007 (Argentina: Poder Ciudadano, 2008) disponible en español en <<http://poderciudadano.org/informe-sobre-el-financiamiento-de-la-campana-presidencial/>>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización de Estados Americanos (OEA), *Nuestra Democracia* (Ciudad de México: PNUD y OEA, 2010)
- Quirós Gallegos, J., “*Achacan culpas al TSE por irregularidades en campaña*”, *Diario Extra*, 27 de marzo de 2012, disponible en español en <<http://www.diarioextra.com/2012/marzo/27/nacionales05.php>>
- Ramos, C., “*La manipulación de la capacidad de inversión económica de los partidos derivada de la financiación privada indirecta*”, tesis para la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala (2007)
- Regalado Florido, E., “*Taiwán: fuente de financiamiento de corrupción centroamericana*”, *El Catoblepas Revista Crítica del Presente*, 35 (2005), disponible en español en <<http://www.nodulo.org/ec/2005/n035p16.htm>>
- Rivera, A., “*México, el número dos en flujo de dinero ilícito*”, *Milenio*, 30 de septiembre de 2012, disponible en español en <<http://edomex.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/ace9c075d1834834a98f806b01a0e71e>>
- Rodríguez, M., *La propaganda electoral en El Salvador (2008–2009): monitoreo y propuesta para transparencia* (San Salvador: National Democratic Institute y Fundación para el Desarrollo, 2009)
- Rodríguez-Raga, J. C. y Seligson, M., *Cultura Política de la democracia en Colombia y las Américas* (Bogotá: USAID, Universidad de los Andes, Vanderbilt University, 2012)
- Romero Ballivián, S., “*La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia*”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Rosales Valladares, R., “*Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá*”, en *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (Panamá: PNUD, 2010)

- Sacchet, T., “*Political Parties and the (Under) Representation of Women in Legislative Spheres: A Study on Electoral Recruitment and Campaign Finance*” [Partidos políticos y (sub)representación de la mujer en las esferas legislativas: estudio sobre el reclutamiento electoral y el financiamiento de las campañas], documento presentado en la conferencia conjunta IPSA-ECPR, Universidad de São Paulo, Brasil, São Paulo, 16–19 de febrero de 2011
- Sánchez, J. A., “*Discreto proselitismo del priísmo Queretano*”, *Enlace México*, 14 de marzo de 2011, disponible en español en <http://www.enlacemexico.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1536:discreto->>
- Saúl, L., “Revelan top de partidos más multados por el IFE”, *Red Política*, 13 de marzo de 2012, disponible en español en <<http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/revelan-top-de-partidos-mas-multados-por-ife>>
- Semana, “Pasando el sombrero”, *Semana*, 10 de marzo de 2006, disponible en español en <http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=93081>
- Servicio Electoral Chileno (SERVEL), *Informe de ingresos de campaña electoral 2009*, Base de datos (Chile: SERVEL, 2010)
- Siu, M. y Quirós, J., “TSE investiga gastos de campaña del PAC”, *Diario Extra*, 13 de abril de 2012
- Terra, “*Jornal: PT recebeu R\$ 50 milhões de doações em 2011*” [Periódico: el PT recibió 50 millones de reales en donaciones en 2011], *Terra*, 26 de mayo de 2012, disponible en portugués en <<http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2012/noticias/0,,OI5796275-EI19136,00-Jornal+PT+recebeu+R+milhoes+de+doacoes+em.html>>
- Transparencia por Colombia, “*Candidatos a elecciones territoriales reportaron más de 348 millones de pesos de gastos en campaña, revela informe de transparencia*” (Colombia: Transparencia por Colombia, 2012), disponible en español en <<http://www.transparenciacolombia.org.co>>
- Transparencia Internacional y Centro Carter, *The Crinis Project: Money in Politics: Everyone's Concern* [Proyecto Crinis: el dinero en la política: la preocupación de todos] (2007)
- Tuesta Soldevilla, F., “*El financiamiento de los partidos políticos en Perú*”, en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (México: IFE, IDEA Internacional, OEA, 2011)
- Urcullo Cossío, L. G., Moya Díaz, E. J. y Engel Goetz, E., *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile* (Chile: Chile Transparente y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009)
- Vizcaíno, I., “*Dineros privados ganan peso en la última fase de la campaña*”, *Nación*, 25 de enero de 2010, disponible en español en <http://www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/25/pais2236148.html>
- Zermiani, B. y Goetten, C., “*Distribuição do tempo no horário eleitoral divide opiniões*” [La distribución del tiempo en el programa electoral divide opiniones], *Journal Comunicação*, 27 de septiembre de 2010, disponible en portugués en <<http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/materia-8853.html>>

Notas

- ¹ En este capítulo se considera que América Latina incluye Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.
- ² OCDE, 2012.
- ³ El crecimiento económico de la región es más rápido que la media mundial (CEPAL, 2012).
- ⁴ Banco Mundial, 2013.
- ⁵ Véase, por ejemplo, Gutiérrez y Zovatto, 2011.
- ⁶ Las organizaciones que trabajan en este ámbito a nivel regional y nacional son Transparencia Internacional (a través del Proyecto Crinis), la Organización de Estados Americanos, Poder Ciudadano en Argentina, Auditoría Ciudadana en Costa Rica y Acción Ciudadana en Guatemala.
- ⁷ Transparencia Internacional y Centro Carter, 2007.
- ⁸ Garay Salamanca y Salcedo Albarán, 2012.
- ⁹ Esta confirmación se basa en la información de Global Integrity, una organización que compara regulaciones y su grado de aplicación, examinando su eficacia y la accesibilidad de la información sobre financiamiento político. Ambas variables se calculan en una escala de 0 a 100. Según el informe de 2011, en Colombia, la existencia de regulaciones se puntúa con 100 (muy buena), mientras que la aplicación se puntúa con 77 (moderada); en México, el grado de regulación se puntúa con 90, mientras que su aplicación, solo con 44 (muy deficiente); y en Venezuela, la regulación se puntúa con 36,5 y su aplicación, solo con 4,5. Respecto al año 2010, Argentina alcanza una puntuación de 100 en regulaciones y 77 en aplicación; en Guatemala, las puntuaciones son 80 y 0; y en Perú, 74 y 59. En 2009, en Brasil, las puntuaciones son 53 y 54; en Chile, 77 y 43; y en Ecuador, en 2008, son 70 y 27. Por último, en Costa Rica, en 2007, las puntuaciones son 100 y 52. Global Integrity 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.
- ¹⁰ Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2011.
- ¹¹ Regalado Florido, 2005.
- ¹² *El Universo*, 2005.
- ¹³ Hurtado, 2010.
- ¹⁴ Evertsson, 2010.
- ¹⁵ En todo el manual, las cantidades se expresan en dólares internacionales junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad del poder adquisitivo varía significativamente con respecto a Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en dólares internacionales) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria como el euro. Para más información, véase el anexo V.
- ¹⁶ *Terra*, 2012.
- ¹⁷ SERVEL, 2010.
- ¹⁸ Freidenberg y Levitsky, 2007.
- ¹⁹ Chasquetti, 2011, p. 517.
- ²⁰ Meyer Dos Santos, 2005.
- ²¹ Rodríguez-Raga y Seligson, 2012, p. 157.

- ²² Donoso, Ramos y Riquelme, 1999, p. 336.
- ²³ La compensación positiva pueden ser invitaciones a debates internos sobre todos los asuntos, invitaciones a sesiones celebradas por diputados, participación en elecciones internas, etc.
- ²⁴ Donoso, Ramos y Riquelme, 1999, p. 340.
- ²⁵ *La Razón*, 2009.
- ²⁶ Menéndez, 2002.
- ²⁷ *La Segunda*, 2012.
- ²⁸ Transparencia por Colombia, 2012.
- ²⁹ Empresario colombiano condenado por blanqueo de capitales en EE. UU., que realizó contribuciones a varios candidatos presidenciales en Panamá.
- ³⁰ Brown Araúz, 2010, p. 41.
- ³¹ Así fue llamado por Germán Martínez Cázares (presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, PAN, 2008).
- ³² *Semana*, 2006.
- ³³ El hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos utilicen sistemas electorales de representación proporcional, que normalmente se considera que hacen menor hincapié en los candidatos individuales, no parece afectar a la naturaleza de la recaudación de fondos.
- ³⁴ Bossi, 2009.
- ³⁵ Transparencia Colombia, 2012.
- ³⁶ Quirós Gallegos, 2012.
- ³⁷ Agostini, 2012, p. 3.
- ³⁸ *El Día de Santa Cruz de Bolivia*, 2010.
- ³⁹ Meyer Dos Santos, 2005.
- ⁴⁰ Martínez, 2012.
- ⁴¹ Rivera, 2012.
- ⁴² Mejía y Rico, 2011, p. 16.
- ⁴³ En Colombia, 133 diputados y exdiputados del Congreso se han visto implicados con los paramilitares desde 2006, de los cuales 71 han sido llamados para ser interrogados, 50 han sido detenidos, 42 han dimitido del Congreso, 18 están siendo juzgados, 13 se han declarado culpables de los cargos que se les imputan y han sido condenados y 7 han sido condenados (Corporación Colectivo de Abogados, 2009, p. 14). Desde 2009, otros políticos han sido acusados y condenados por parapolítica (Corporación Arco Iris, 2011).
- ⁴⁴ Kupferschmidt, 2009, pp. 16–17.
- ⁴⁵ Parte del “éxito” de Colombia puede atribuirse al hecho de que se aplicaron los cuatro pilares de la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada (Mendivil, 2011): 1) enjuiciamiento, 2) prevención en la sociedad, 3) prevención de la corrupción política de alto nivel y 4) decomiso de los bienes en el sector privado a través de causas civiles (no penales). Otros son más escépticos a la hora de catalogar a Colombia como ejemplo de éxito, dado que, si bien se han dictado más sentencias en este país que en muchos otros, siguen existiendo relaciones entre los políticos y los delincuentes (Garay Salamanca y Salcedo Albarán, 2012). Mientras tanto, en México, durante el gobierno de Calderón, la política se centró principalmente en el pilar del enjuiciamiento (Mendivil, 2011).
- ⁴⁶ Geuna, 2010.
- ⁴⁷ *Diario Hoy*, 2009.
- ⁴⁸ Martínez, 2012.

- 49 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada mediante la Resolución 55/25 de la Asamblea General de fecha 15 de noviembre de 2000, es un instrumento internacional para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y se firmó en Palermo (Italia) en diciembre de 2000. El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un órgano intergubernamental que se creó en 1989. Sus objetivos son establecer normas y fomentar la aplicación eficaz de las medidas jurídicas, normativas y operativas para luchar contra el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas para la integridad del sistema financiero internacional.
- 50 Cardoso, 2012.
- 51 Rodríguez, 2009, p. 14.
- 52 Peschard, 2006.
- 53 Casas y Zovatto, 2011, pp. 45–6.
- 54 Casal Bértoa et ál., 2014.
- 55 Ohman, 2011, p. 7.
- 56 El informe de Acción Ciudadana sobre estas elecciones afirmaba que el financiamiento público solo representaba el 2,4 por ciento de los ingresos totales de las campañas (Acción Ciudadana, 2012, p. 78).
- 57 En las elecciones de 2002, cuando el sistema todavía condicionaba el reembolso postelectoral a los votos obtenidos, el candidato ganador (Álvaro Uribe) recibió el 55 por ciento de los fondos públicos; el segundo candidato, el 33 por ciento; y otros dos candidatos, un 6 por ciento cada uno. En 2006, con la introducción del desembolso anticipado, la situación fue muy diferente, puesto que cada candidato recibió un 33 por ciento de los fondos públicos. En la primera vuelta de las elecciones de 2010, el ganador recibió el 24 por ciento del financiamiento público y los demás un 20 por ciento, un 15 por ciento, un 14 por ciento, un 14 por ciento y un 13 por ciento, respectivamente.
- 58 OEA, 2011, p. 145; Vizcaíno, 2010.
- 59 Siu y Quirós, 2012.
- 60 OEA, 2011, p. 145.
- 61 *La Segunda*, 2012.
- 62 Sacchet, 2011, pp. 24–6.
- 63 Puede encontrarse más información en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- 64 OEA, 2011, p. 58.
- 65 Cárdenas Morales, 2011.
- 66 Ibid.
- 67 Zermiani y Goetten, 2010.
- 68 OEA, 2011, p. 99.
- 69 Ibid., pp. 99–100.
- 70 Ibid.
- 71 Dador y Llanos, 2007, p. 101.
- 72 Ibid., p. 122.
- 73 Llanos y Tello, 2012, p. 95.
- 74 Llanos, 2012.
- 75 Bolivia, 2009; Chile, 2009; Costa Rica, 2010; Colombia, 2010; República Dominicana, 2010; Perú, 2011; Guatemala, 2011 y Argentina, 2011.
- 76 Llanos, 2012.

- ⁷⁷ Ibid.
- ⁷⁸ Ibid.
- ⁷⁹ Londoño (no publicado).
- ⁸⁰ Garay Salamanca y Salcedo Albarán, 2012.
- ⁸¹ Lugo-Galicia y Hinds, 2012.
- ⁸² OEA, 2011, p. 148.
- ⁸³ *El Diario*, 2011.
- ⁸⁴ Álvarez, 2010.
- ⁸⁵ Por ejemplo, según Enrique Peñalosa, excandidato a la alcaldía de Bogotá, “para una campaña en una ciudad de 7 millones de habitantes, el tope de gastos es muy bajito” (*El Tiempo*, 2007).
- ⁸⁶ Freitas, 2012.
- ⁸⁷ PNUD y OEA, 2010, p. 118.
- ⁸⁸ OEA, 2011, p. 123.
- ⁸⁹ El estudio de la OEA compara distintos tipos de elecciones, por lo que aquí solo se indican datos de las elecciones generales. Algunos datos probablemente también se hayan ocultado.
- ⁹⁰ Poder Ciudadano, 2008.
- ⁹¹ Artiga-González, 2011, p. 289.
- ⁹² Acción Ciudadana, 2012.
- ⁹³ Corcuera, 2011, p. 87.
- ⁹⁴ Tuesta Soldevilla, 2011, p. 466.
- ⁹⁵ Faughman y Zechmeister, 2011.
- ⁹⁶ *Noticias UOL*, 2011.
- ⁹⁷ Sánchez, 2011.
- ⁹⁸ *El Nacional*, 2012.
- ⁹⁹ No hay información correspondiente a la República Dominicana en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- ¹⁰⁰ Transparencia Internacional y Centro Carter, 2007, p. 48.
- ¹⁰¹ Ibid., p. 56.
- ¹⁰² En Panamá no es obligatorio presentar informes financieros, sino que se hace previa petición legal (Ibid., p. 68).
- ¹⁰³ En Perú, solo 5 de 32 partidos presentaron informes en 2006 (Ibid., p. 76).
- ¹⁰⁴ Las excepciones a esta “norma” son Belice, Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela.
- ¹⁰⁵ Fuentes, 2011, p. 170.
- ¹⁰⁶ Cordero, 2003, p. 13.
- ¹⁰⁷ Carquez, 2012.
- ¹⁰⁸ Ramos, 2007.
- ¹⁰⁹ En las recientes elecciones celebradas en México, la mayoría de los partidos fueron multados por irregularidades en los informes financieros, excepto el Partido Verde Ecologista. Estas multas oscilaron entre un máximo de 5 millones de pesos (MXN) (579.000 I\$) en el caso del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y un mínimo de 6.000 MXN (690 I\$) en el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Canales, 2012). Basándose en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), Lilia Saúl publicó cifras sobre las multas impuestas por el IFE a partidos políticos y medios de comunicación.

- Desde la reforma de 2007, el IFE ha multado a varios partidos con 863 millones de MXN (99,9 millones I\$), mientras que las multas impuestas a los medios electrónicos han ascendido a solo 3 millones de MXN (347.000 I\$) (Saúl, 2012).
- ¹¹⁰ Tras los escándalos del Pemexgate y “los Amigos de Fox”, el IFE mejoró el sistema de supervisión, atribuyéndole poderes y recursos para una aplicación adecuada. No obstante, en 2006, el IFE tenía acuerdos con solo 21 de los 32 institutos electorales estatales (Peschard, 2006, p. 97).
- ¹¹¹ En Perú se firmaron acuerdos de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera del Ministerio de Justicia (Tuesta Soldevilla, 2011, p. 475).
- ¹¹² En Brasil, la autoridad electoral ha concedido a brigadas militares autonomía para tratar casos de compra de votos (*A Hora do Vale*, 2012).
- ¹¹³ *Semana*, 2006.
- ¹¹⁴ Casas y Zovatto, 2004.
- ¹¹⁵ *El Universo*, 2007.
- ¹¹⁶ Artiga-González, 2011, p. 294; Urcullo Cossío, Moya Díaz y Engel Goetz, 2009, p. 78.
- ¹¹⁷ Acción Ciudadana, 2012, p. 91.
- ¹¹⁸ Rosales Valladares, 2010, p. 267.
- ¹¹⁹ Dragonetti, 2011.
- ¹²⁰ Transparencia Internacional y Centro Carter, 2007, p. 51.
- ¹²¹ Romero Ballivián, 2011, p. 102.
- ¹²² Evertsson, 2010.
- ¹²³ Evertsson, 2010.
- ¹²⁴ Garay Salamanca y Salcedo Albarán, 2012.
- ¹²⁵ Acción Ciudadana, 2012.
- ¹²⁶ *Los Angeles Times*, 1997.
- ¹²⁷ Poder Ciudadano, 2008; Agostini, 2012; Artiga-González, 2011; Acción Ciudadana, 2012.
- ¹²⁸ Gutiérrez y Zovatto, 2011, p. 14.
- ¹²⁹ Casas y Zovatto, 2011, p. 53.
- ¹³⁰ Los responsables de la formulación de políticas se definen como aquellas personas que intervienen en la elaboración, modificación o aprobación de políticas sobre financiamiento político, en la rama ejecutiva o legislativa del gobierno. Por lo tanto, la atención se centra en el papel que desempeñan los responsables de la formulación de políticas en vez de una institución particular.
- ¹³¹ El Acuerdo de Lima es una red de movimientos cívicos de América Latina y el Caribe creada en el año 2000 con el objetivo de fortalecer la democracia. Facilita y promueve el intercambio de experiencias, ofrece un sistema de apoyo mutuo en relación con aspectos políticos y técnicos de la supervisión electoral y lleva a cabo actividades y proyectos conjuntos (véase <http://www.acuerdodelima.com>).

CAPÍTULO 6

CAPÍTULO 6



Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental*

Introducción

En este capítulo se analizan las regulaciones y las prácticas en materia de financiamiento político en Europa Oriental, Central, Sudoriental y en Asia Central¹. Los países que se encuentran en estas regiones presentan gran diversidad en lo que se refiere al tamaño, los regímenes políticos, los modelos constitucionales y las culturas políticas, que van desde las democracias consolidadas de las zonas central y oriental de Europa, incluidos los Estados Miembros de la Unión Europea (UE), a los regímenes más autocráticos de Asia Central.

Aunque es posible que estos países no compartan ninguna característica concreta, sin duda tienen cierto parecido, debido en parte a su legado comunista². Muchos de ellos cuentan con un largo historial de regímenes autoritarios e incluso totalitarios y, por lo general, no tienen una gran tradición democrática y constitucional. Tras la caída del comunismo entre 1989 y 1991, muchos de ellos experimentaron una rápida democratización. A partir de ese momento, los países incluidos en este capítulo han realizado un esfuerzo considerable por regular el flujo del dinero en la política y, en muchos casos, se ha seguido el modelo de los países de Europa Occidental. No obstante, los sistemas regulatorios introducidos han aplicado su propia lógica. En términos generales, las regiones presentan sistemas normativos elaborados, limitaciones en lo que se refiere a las contribuciones y el gasto, así como mecanismos de divulgación. Sin embargo, la eficacia y aplicabilidad de estas regulaciones es desigual y existe un sentido general de insatisfacción en cuanto a los niveles actuales de transparencia.

* Este capítulo se basa en un documento titulado “*Political Finance in East, Central and South East Europe & Central Asia*” [Financiamiento político en Europa Oriental, Central y Sudoriental y en Asia Central] de Daniel Smilov. El documento original fue editado por Fredrik Sjöberg.

El significado de las medidas regulatorias varía según el entorno político y constitucional de un país. En países que tienden hacia el autoritarismo, se puede usar una regulación del financiamiento político amplia y elaborada para debilitar a la oposición e impedir la aparición de nuevos y poderosos actores políticos. Por lo tanto, resulta difícil analizar la regulación del financiamiento de los partidos sin especificar los contextos constitucionales y políticos más amplios en los que operan. Después de todo, una de las principales tareas de la regulación del financiamiento de los partidos y las campañas electorales consiste en velar por que haya una competencia democrática sana y plural, lo que no sucede en varios de los países analizados.

Problemas regionales relativos al dinero en la política

Aunque los países de esta región difieren entre sí en numerosos aspectos, muchos de ellos comparten ciertos rasgos comunes que crean problemas concretos a la hora de garantizar la transparencia y el control del papel del dinero en la política. Resulta difícil encontrar ejemplos de problemas de los países más autoritarios analizados aquí, ya que raras veces salen a la luz y debido también a la represión del periodismo de investigación.

Abuso de los recursos estatales

El uso de fondos públicos para fines políticos no es exclusivo de las regiones analizadas en el presente capítulo. Sin embargo, se puede afirmar rotundamente que estas regiones tienen más problemas que ninguna otra en lo que respecta al abuso de los recursos estatales y cuentan, incluso, con terminología propia: *administrativnyi resurs* en ruso es el término usado habitualmente para referirse al abuso de poder para conseguir ventaja electoral.

Durante el régimen comunista unipartidista —del que surgieron la mayoría de los países de estas regiones— resultaba imposible distinguir entre los fondos estatales y los fondos del partido. Este problema se identificó ya en 1990, cuando los Estados que participaban en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa suscribieron el Documento de Copenhague³. Esta y otras declaraciones similares marcaron un punto de partida con respecto a este legado y estipularon que debía haber “una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no se fusionarán con el Estado⁴”. Lamentablemente, este tipo de abuso sigue teniendo una gran prevalencia e incluso puede ir en aumento en algunos países. Este aspecto se analiza con mayor profundidad más adelante.

Control estatal de la escena política

El control del *gobierno* sobre el proceso político en algunos países de estas regiones está estrechamente vinculado al problema del uso abusivo de los recursos estatales. La principal división política no se ha dado entre los partidos de izquierda y los partidos de derecha orientados a los mercados, sino

entre los partidos gobernantes y la *oposición*. En diversos países, las normas sobre financiamiento político se han concebido para favorecer a los partidos en el poder⁵.

Las regiones analizadas presentan una amplia variedad de países que representan las distintas tonalidades del espectro democrático, desde los Estados autoritarios de Asia Central a las democracias más asentadas de Europa Central y los Estados bálticos, así como otros que se encuentran entre ambos extremos⁶.

Rusia es un ejemplo de país que ha ejercido un gran control estatal sobre la política en los últimos años. Mientras que en la década de 1990 la escena política rusa era relativamente competitiva, aunque caótica, en la década de 2000 experimentó un retroceso democrático⁷. Con el tiempo, el poder se centralizó con éxito en la administración presidencial y los partidos gobernantes controlaban la Duma. Poco a poco, los partidos políticos pasaron a estar sometidos a una regulación tan estricta que solo unos pocos pudieron registrarse ante las autoridades competentes. Este proceso fue impulsado por el partido en el poder, Rusia Unida, en un intento de dificultar la aparición de nuevos partidos y opositores⁸. La “democracia gestionada” que se instauró se caracteriza por unas elecciones en las que el resultado se conoce con mucha antelación, una “oposición convenientemente designada” y un férreo control sobre los medios de comunicación.

En un entorno de este tipo, la regulación estándar del financiamiento político, como las prohibiciones al financiamiento proveniente del exterior, los límites a los gastos independientes y la regulación de los vínculos entre partidos y organizaciones no gubernamentales (ONG), cobran un significado distinto del que tienen en otros contextos, ya que pueden utilizarse para reprimir la actividad política.

Sobornos del sector privado y compra de favores a los gobiernos

Los sobornos del sector privado a cambio de favores por parte de los gobiernos han sido la causa de graves escándalos relativos al financiamiento de los partidos, incluso en algunos de los países con democracias más establecidas, como Hungría, Polonia y la República Checa⁹. La orientación política de ciertos partidos (o facciones en la asamblea legislativa), sumada a sus estrechos vínculos con intereses *corporativos* concretos, ponen de manifiesto que una de las principales razones de ser de estos actores políticos es ejercer presión para favorecer a sus patrocinadores del sector empresarial. Los analistas han descrito algunas de las asambleas legislativas, como el parlamento ucraniano, como representantes de facto de las empresas, es decir, se elige a empresarios para que formen parte del parlamento con objeto de salvaguardar sus intereses comerciales¹⁰. También existen casos de representación corporativa en sistemas más centrados en los partidos, si bien probablemente en menor grado.

Muchos de los escándalos relativos al financiamiento de los partidos en

estas regiones están más vinculados al enriquecimiento personal que al enriquecimiento de un partido político en concreto. Este fue el caso del escándalo de “compra de la ley” en 2007 en Estonia, donde una de las figuras empresariales más prominentes del país donó una cantidad de fondos considerable a varios partidos políticos mientras participaba en la construcción de una planta energética para la explotación de fuentes de energía renovables. La posterior aprobación de un proyecto de ley que concedía subvenciones gubernamentales a proyectos de este tipo motivó las acusaciones de corrupción¹¹.

El escándalo Lazarenko en Ucrania (véase el Cuadro 6.1.) ilustra a la perfección el enriquecimiento personal mediante sobornos para conseguir privatizaciones y otros comportamientos corruptos. También se han producido escándalos de este tipo en otros lugares de las regiones objeto de estudio. Todos los problemas relativos al financiamiento político mencionados anteriormente están relacionados con el fenómeno más amplio de los elevados costos de la política en la zona analizada. Los intereses empresariales pueden influir con facilidad en las asambleas legislativas y en los organismos reguladores en algunos de los Estados menos institucionalizados¹².

Financiamiento ilegal e ilícito

El financiamiento ilegal e ilícito encuentra el modo de abrirse camino en la política en muchos de los países examinados, incluido el financiamiento procedente del crimen organizado y la participación directa de los actores criminales en las elecciones y en los asuntos de los partidos políticos. Los países que se encuentran situados estratégicamente a lo largo de las rutas del tráfico de drogas —en Asia Central y en los Balcanes, así como en países limítrofes con la UE— son especialmente vulnerables a este tipo de influencia.

Eludir las normas y evitar la transparencia

Por lo general, los países de estas regiones han luchado por aplicar una regulación eficaz en materia de financiamiento político. Al inicio de la transición del comunismo, muchos países se caracterizaron por infracciones bastante burdas de las normas y por una regulación ineficaz. En el ámbito de financiamiento político, las transacciones en efectivo no registradas han sido relativamente frecuentes: el dinero ha cambiado de manos en maletines o carteras en lugar de hacerlo mediante transacciones bancarias, lo que ha provocado que la imposición de límites en materia de divulgación, gastos y contribuciones sea casi irrelevante. Gracias a la modernización de los sistemas bancarios en las regiones y al aumento de una clase media que hace uso de las cuentas bancarias y las tarjetas de crédito, ha disminuido la magnitud de estas formas rudimentarias de incumplimiento de las normas¹³. No obstante, las redes ilícitas se han adaptado a estas nuevas realidades recurriendo a técnicas cada vez más sofisticadas para eludir las normas y evitar el escrutinio¹⁴.

Cuadro 6.1. El escándalo Lazarenko¹⁵

Pavlo Lazarenko, político ucraniano y antiguo primer ministro, amasó una fortuna mientras estaba en el poder, al cobrar supuestamente el 50 por ciento de los beneficios de las empresas por su clientelismo. El caso está bien documentado, ya que Lazarenko fue juzgado y condenado por un tribunal de distrito de los Estados Unidos por fraude, conspiración para el blanqueo de dinero, blanqueo de dinero y transporte de objetos robados.

Panorama general de la regulación del financiamiento político

En los últimos 20 años, se han producido notables avances en lo que se refiere a la regulación del financiamiento de partidos y campañas en Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central. Partiendo prácticamente de cero, la mayoría de los países han introducido modelos normativos relativamente amplios. Al parecer, existe una clara preferencia por limitar los gastos y las contribuciones, lo que sugiere que se sigue confiando en el poder regulador del Estado. El resultado global de todas las prohibiciones y limitaciones de los países analizados en este capítulo —a partir de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional— demuestra que, de entre todas las regiones del mundo, estos son los países que están sometidos a una mayor regulación. Ello refleja con claridad la popularidad de la amplia regulación del financiamiento político en estas regiones. Aun así, existe una importante discrepancia entre la observancia y los compromisos normativos. Aunque en muchos de estos países se han alcanzado grandes logros en cuanto a la transparencia, el cumplimiento de las normas sigue siendo problemático en la mayoría de los casos. También se ha generalizado la introducción de modelos de financiamiento público en estas regiones aunque, en la práctica, el desembolso de dinero público está limitado debido a los obstáculos que restringen la asignación de este tipo de fondos.

La regulación del financiamiento político en las regiones analizadas en el presente documento está influenciada por las normas del Consejo de Europa (CE), la Unión Europea (UE) y otras organizaciones como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Esta influencia no es homogénea y es menor en Belarús y en Asia Central. En el caso de Europa Central y Oriental y Turquía, el CE y la UE son los que tienen más peso normativo. Algunos de estos países están sometidos a una estrecha supervisión por parte de los organismos de la UE y del CE en lo que se refiere al cumplimiento de las normas comunes¹⁶. A pesar de que diversos instrumentos incluyen conjuntos de normas importantes, la regulación del financiamiento político no se ha armonizado por completo. Uno de los puntos débiles de la labor internacional en este sentido ha sido el enfoque apolítico y técnico adoptado en cuanto al financiamiento de los partidos y las campañas, así como

la excesiva atención prestada a la corrupción como principal preocupación a la hora de elaborar la regulación. Como consecuencia, el financiamiento político se ha convertido en un crisol de reglas cada vez más complejas, cuyos fundamentos son, con frecuencia, inexplicables.

El CE ha sido el organismo más involucrado en la introducción de normas internacionales en el ámbito del financiamiento político en Europa. Ha adoptado una serie de documentos relativos a la regulación del financiamiento de los partidos, de los cuales el texto principal es la *Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales* de 2003¹⁷. Esta recomendación establece claramente el principio que regula que los límites de los gastos sean legítimos en Europa. Otras características distintivas del documento son los debates sobre la admisibilidad del financiamiento corporativo y la descarga fiscal de las donaciones privadas.

El intento de elaborar un marco normativo paneuropeo para el financiamiento político es encomiable y resulta útil. No obstante, muchos de los países incluidos en este capítulo ya cumplen, por lo general, las recomendaciones del CE y la OSCE; no está claro, sin embargo, si las recomendaciones requerirían la introducción de una nueva regulación. La eficacia de la regulación depende de la calidad del trabajo realizado por los equipos de supervisión

Aunque en muchos de estos países se han alcanzado grandes logros en cuanto a la transparencia, el cumplimiento de las normas sigue siendo problemático en la mayoría de los casos.

y los organismos de orden público responsables de su aplicación. Como suele suceder en el caso de las normas internacionales comunes, el deseo de aunar las distintas tradiciones jurídicas se traduce en la elaboración de normas abstractas y generales, con mayor o menor eficacia en cuanto a su aplicación y supervisión.

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE y los Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos de la Comisión de Venecia del CE proporcionan pautas concretas sobre los requisitos de información y el aspecto fundamental del uso abusivo de los recursos estatales¹⁸. En lo que respecta a los requisitos de información, en los Lineamientos se señala que “es una buena práctica que dichos informes financieros se hagan a tiempo y estén disponibles al público en Internet”¹⁹. También se indica que los partidos políticos deben presentar informes anuales de divulgación en los períodos no electorales donde se detallen las contribuciones que reciben y los gastos en que incurren. En lo que se refiere al abuso de los recursos públicos, se destacan los problemas relacionados con la intimidación y la movilización en el lugar de trabajo. En los Lineamientos se señala que “no es raro que el gobierno exija a sus trabajadores que asistan a mítines a favor del gobierno”. En los Lineamientos de la OIDDH de la

OSCE se indica explícitamente que dichas prácticas deben prohibirse expresa y universalmente por ley.

Transferir modelos o instituciones concretas de democracias más establecidas puede resultar problemático y no siempre es adecuado. Con frecuencia, este proceso tiene lugar sin que haya una buena comprensión de todos los factores asociados que hacen que estos modelos o instituciones sean eficaces en su contexto original. Por tanto, el significado o los resultados de muchas de estas transferencias son totalmente distintos cuando se adaptan al contexto local.

Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos

El financiamiento de las campañas y los partidos políticos está enormemente regulado en las regiones objeto del estudio. Pese a ello, la repercusión de tales regulaciones en el modo en que los partidos políticos y los candidatos a las elecciones recaudan dinero en realidad es otro tema.

Prohibición de contribuciones

En las regiones examinadas en este capítulo existen dos tipos de regulación de las contribuciones que son prácticamente universales: la prohibición del financiamiento proveniente del exterior y la prohibición de las donaciones anónimas (las donaciones anónimas están prohibidas con objeto de aumentar la transparencia y de facilitar la supervisión de la observancia de otras regulaciones). La prohibición del financiamiento proveniente del exterior se introduce, al menos en teoría, para aislar los procesos políticos nacionales de la influencia externa. Sin embargo, el alcance de estas prohibiciones varía de un país a otro. Especialmente en Europa Central, estas prohibiciones tienen como finalidad evitar las donaciones directas provenientes del exterior a partidos y candidatos, en particular en el proceso electoral. Las donaciones provenientes del exterior a ONG independientes o relacionadas con partidos políticos suelen estar permitidas y podrían emplearse en actividades de los partidos tales como seminarios, capacitación de líderes del partido, organización de actos, etc. De hecho, existe una cooperación bastante activa entre partidos políticos de Europa Central y Oriental y los Balcanes con fundaciones políticas alemanas (por ejemplo, Konrad Adenauer Stiftung y Friedrich Ebert Stiftung) y organizaciones estadounidenses (por ejemplo, National Endowment for Democracy, National Democratic Institute for International Affairs e International Republican Institute). Con la incorporación de los países de Europa Central a la UE, han seguido produciéndose formas parecidas de cooperación e incluso se han intensificado.

En cambio, en las antiguas repúblicas soviéticas, las prohibiciones del financiamiento proveniente del exterior tienen mayor alcance y, por lo general, su finalidad es aislar todas las actividades políticas del patrocinio externo, incluido el trabajo de las ONG que trabajan en favor de la democracia.

Esto queda especialmente patente en países con gobiernos autoritarios o semiautoritarios. En Kazajstán, por ejemplo, la prohibición del financiamiento exterior se extiende a la recepción de fondos de organizaciones locales que hayan recibido, a su vez, financiamiento externo o que tengan miembros o participación extranjeros. En Rusia, una ley de 2012 obliga a las organizaciones que reciban financiamiento exterior a registrarse como “agentes extranjeros” y, en general, pretende restringir sus actividades políticas²⁰. Incluso en los países que carecen de una legislación de este tipo se podría conseguir el mismo efecto mediante un férreo control de las ONG, la negativa a registrarlas o su prohibición y disolución por no divulgar sus fuentes de financiamiento²¹.

Límites a las contribuciones

En la mayoría de los países de las regiones analizadas existen límites a las contribuciones²², que difieren en lo que respecta a la cuantía de la contribución, el plazo de las donaciones y el destinatario. En general, los países que no aportan un financiamiento público importante dependen de donaciones corporativas considerables, mientras que los países que han introducido amplios sistemas de financiamiento público aplican restricciones más rigurosas a las contribuciones. En Ucrania no ha habido financiamiento público desde 2007–08 y los límites a las contribuciones son muy elevados. Una persona en Ucrania puede realizar una contribución máxima equivalente a 400 veces el salario mínimo mensual (58.400 dólares internacionales [I\$]) a un partido y hasta 20 veces el salario mínimo (2.920 I\$) a un solo candidato al parlamento de un distrito electoral para un único mandato²³. En Estados Unidos, las cifras equivalentes son 5.000 y 2.600 USD al año²⁴, que se corresponden con cuatro y dos veces el salario mínimo, respectivamente²⁵. No obstante, hay que señalar que es complicado realizar una comparación con los Estados Unidos debido a la prevalencia de los comités de acción política que permiten un gran número de donaciones más pequeñas en ese país, cuyo total puede superar considerablemente el límite mencionado anteriormente. Asimismo, resulta difícil realizar comparaciones con Europa Occidental, ya que pocos países de dicha región limitan las donaciones individuales a los partidos en relación con unas elecciones. Uno de los países que sí lo hace es Francia, donde las donaciones individuales para el financiamiento de campañas electorales están limitadas a 4.600 EUR (5.400 I\$), lo que equivale aproximadamente a tres veces el salario mínimo (y aproximadamente a una décima parte de lo que se permite en Ucrania)²⁶.

Figura 6.1. Límites al monto de las contribuciones de los donantes a los candidatos en Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental



■ Si
■ No

Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=268>.

No es habitual que se den conjuntamente un financiamiento público considerable y un financiamiento corporativo ilimitado para los partidos políticos, aunque algunos países de Europa Central hayan adoptado este enfoque. En particular, la República Checa ofrece subvenciones públicas y no fija ningún límite a los gastos o las contribuciones. Eslovaquia y Hungría siguen su ejemplo en lo que respecta al financiamiento público y las contribuciones ilimitadas pero, sin embargo, en ambos se imponen límites al gasto.

Las regiones analizadas en el presente capítulo tienden a limitar las contribuciones y los gastos. Para compensar este tipo de restricciones, el 83 por ciento de los países cuentan con sistemas de financiamiento público. El modelo general se acerca al enfoque de Francia, que ofrece financiamiento público y limita las contribuciones y los gastos.

Fuentes privadas de ingresos

Los partidos políticos de las regiones examinadas cuentan principalmente con dos tipos de fuentes de ingresos: financiamiento público y grandes donaciones privadas (y, en algunos casos, corporativas). En algunos países, la distinción entre financiamiento ilícito y financiamiento corporativo no siempre es clara, ni en las regulaciones ni en la práctica.

Cuotas de afiliación y pequeñas donaciones

Los ingresos de los partidos políticos procedentes de las cuotas de afiliación y de pequeñas donaciones de particulares suelen ser bajos. Además, los partidos políticos en estos países son, con frecuencia, organizaciones frágiles y efímeras: incluso en Europa Central, muchos de los partidos “establecidos” del período

de la transición ya han desaparecido y han sido sustituidos por otros nuevos. Así pues, existe poca lealtad, por lo general, a los partidos políticos y no hay buenos ejemplos de partidos que puedan acumular un fondo considerable mediante la recaudación de las cuotas de afiliación. En resumen, las cuotas de afiliación constituyen una parte marginal de los ingresos de la mayoría de los actores políticos en las regiones analizadas. Sin embargo, en algunos de los países de Europa Oriental —como Hungría y Ucrania, donde no se fija ningún tope para estas cuotas— eludir los límites a las donaciones o los requisitos de divulgación sirviéndose de las cuotas de afiliación podría suponer una fuente de ingresos muy importante para los partidos políticos²⁷.

Donaciones de gran cuantía (y procedentes de empresas)

Puesto que las contribuciones por afiliación y las pequeñas donaciones son una forma bastante insignificante de recaudación de fondos en política, los partidos deben recurrir a financiamiento público y a grandes donaciones. Estas últimas suelen corresponder a donaciones corporativas, aun cuando los fondos procedan de un empresario individual, en lugar de provenir directamente de una empresa.

En la mayoría de los países analizados no existen límites en cuanto a las donaciones corporativas a candidatos o partidos políticos. Las únicas excepciones son Bulgaria, Polonia y Rusia. En algunos países, las donaciones corporativas a candidatos o partidos políticos están prohibidas parcialmente; tales prohibiciones resultan problemáticas porque existen vacíos legales que permiten canalizar fondos de un actor a otro. En Azerbaiyán y Rusia, las empresas no pueden realizar donaciones a partidos, pero sí a candidatos. En Armenia, Ucrania y Uzbekistán sucede lo contrario.

Las grandes donaciones o las donaciones corporativas suponen un problema en estas regiones, ya que suelen estar relacionadas con sobornos. Han surgido escándalos en este sentido, por ejemplo, en la República Checa, donde se produjo la caída del Gobierno de Vaclav Klaus debido a las acusaciones de soborno²⁸. En Letonia, la sensación generalizada de corrupción y la influencia indebida de oligarcas obligaron al entonces presidente del país, Valdis Zatlers, a convocar un referéndum sobre la disolución del parlamento en 2011²⁹. En Estonia, que se percibe como uno de los países menos corruptos de la muestra, también se han producido escándalos relacionados con el financiamiento de los partidos políticos. En 2012, un anterior miembro del parlamento, Silver Meikar, admitió haber canalizado 7.600 EUR (10.200 USD) en donaciones cuestionables para el partido en el poder, el Partido de la Reforma, en 2009 y 2010³⁰. Meikar afirmó que había recibido el dinero de otro parlamentario y miembro del partido, y que otros miembros del Partido de la Reforma también habían donado fondos de forma parecida³¹. No se abrieron diligencias penales, ya que la aceptación de financiamiento encubierto no está tipificada como delito según la ley de Partidos Políticos de Estonia. Nunca se ha llegado a descubrir cuál fue en última instancia la fuente del dinero.

En Rusia, se presumía de forma generalizada que los denominados oligarcas apoyaron al presidente Boris Yeltsin en las elecciones de 1996 a cambio de favores presidenciales relacionados con el mantenimiento y la ampliación de los imperios empresariales establecidos a través de oscuros acuerdos de privatización³². En la década de 2000, los presidentes Putin y Dmitrii Medvedev ejercieron un férreo control sobre los oligarcas y, en la actualidad, al parecer, solo aquellos que no suponen una seria amenaza para los partidos gobernantes pueden operar, lo que pone en entredicho el concepto de propiedad “privada” de los grandes magnates.

Los empresarios acaudalados pueden influir en la política nacional con independencia del tipo de regulación del financiamiento político existente, lo que sugiere la ineficacia de tales regulaciones.

El tamaño de un país y la existencia de oligarcas son dos aspectos que tienen una gran influencia en el financiamiento político. Los empresarios acaudalados pueden influir en la política nacional con independencia del tipo de regulación del financiamiento

político existente, lo que sugiere la ineficacia de tales regulaciones. El fenómeno de los “partidos oligárquicos”, o partidos formados por personas con una gran fortuna, está bastante extendido en muchos de los países analizados en este capítulo, como demuestra el caso de las elecciones georgianas de 2012, que se explicará con detalle más adelante. Incluso los países miembros de la UE no son, en absoluto, inmunes a estas situaciones; tomemos, por ejemplo, el caso de Letonia³³.

En este caso, es preciso hacer dos salvedades. En primer lugar, muchos creen que la existencia de “partidos oligárquicos” no supone *per se* un problema para la democracia. Según este punto de vista, se debería permitir que las personas acaudaladas pusieran en marcha sus propios proyectos políticos. Obstruir tales actividades a través de mecanismos regulatorios, administrativos o penales, como supuestamente se hizo en el caso de Mikhail Khodorkovsky³⁴, podría constituir una acción deliberada para restringir las libertades democráticas. Sin embargo, los proyectos políticos se convierten en un problema cuando son el resultado de vínculos ilegítimos entre poder y dinero, o pretenden lograr este tipo de vínculo, o bien cuando se traducen en favoritismos gubernamentales frente a intereses económicos concretos. Podría decirse que muchos de los países de las regiones aquí analizadas, especialmente aquellos situados en el espacio postsoviético, presentan este tipo de problemas. La propia palabra “oligarca” sugiere la fusión ilegítima de poder y riqueza, lo que complica la cuestión de los proyectos políticos empresariales. Aun así, debe tenerse en cuenta que estos problemas con los oligarcas pueden ser una señal de la existencia de cierto grado de competencia política en un país: este problema no existe en regímenes autoritarios donde no hay competencia (como Belarús y ciertas zonas de Asia Central), ya que el sistema de justicia somete a un estrecho marcaje a los oligarcas afines a la oposición³⁵.

En segundo lugar, las normas del financiamiento político no pueden hacer frente por sí mismas y con eficacia a la influencia de estructuras oligárquicas; es necesario llevar a cabo reformas constitucionales y jurídicas de mayor calado. Si los oligarcas ejercen una influencia considerable en un sistema de gobierno, su dinero encontrará la forma de llegar a las arcas de los partidos políticos y de los candidatos con independencia del tipo de marco jurídico que regule las contribuciones y los gastos. La cuestión es si este proceso resulta muy evidente. Curiosamente, en Europa Oriental —especialmente en Rusia y Ucrania (donde no existe financiamiento público ni límites al gasto)— el proceso de financiamiento es bastante visible y la población asocia directamente a los actores políticos con intereses corporativos concretos.

Financiamiento ilícito

Desde la caída del comunismo, el financiamiento ilícito de partidos políticos y campañas electorales ha sido un problema en estas regiones. Todas las conclusiones alcanzadas en relación con este tema son, hasta cierto punto, meras especulaciones, ya que se trata de un sector informal, aunque es posible hacer algunas generalizaciones provisionales. En el caso de los políticos de algunos países, muchos de los donantes más entusiastas del partido tienen antecedentes penales y una agenda sospechosa. Pocos de estos vínculos entre delincuencia y política se han documentado debidamente, pero las recientes detenciones podrían traducirse en pruebas más palpables³⁶. Además, existen casos de asesinatos de políticos de primer orden que se podrían interpretar como pruebas circunstanciales de la participación del crimen organizado en la política. Entre las personalidades asesinadas se encuentran Zoran Djindjic³⁷, primer ministro de Serbia; Andrey Lukanov, un anterior primer ministro de Bulgaria; e Iliya Pavlov³⁸, uno de los hombres más ricos de Europa Oriental y patrocinador de partidos y políticos en Bulgaria³⁹.

En Kirguistán, el financiamiento ilícito ha desempeñado un importante papel en las campañas electorales y en la liberalización política del país en términos generales⁴⁰, ya que se encuentra en una de las principales rutas de tráfico de drogas entre Afganistán y Europa. Aparentemente, los grupos criminales organizados y sus líderes desempeñaron un papel importante a la hora de desestabilizar el mandato del presidente Askar Akaev durante la llamada Revolución de los Tulipanes⁴¹. Una vez derrocado el presidente, los capos criminales continuaron desafiando a los nuevos gobernantes abiertamente. Se ha observado una dinámica parecida en otros lugares de estas regiones donde los grupos involucrados en el tráfico y el comercio de drogas se inmiscuyeron en la política electoral⁴².

Financiamiento público

El financiamiento público es la única alternativa viable al financiamiento corporativo en la mayoría de los países analizados. Solo unos pocos carecen de sistemas de financiamiento público directo para los partidos políticos

o los candidatos: Belarús, Kirguistán, Moldova, Turkmenistán y Ucrania. Belarús y Turkmenistán no cuentan con procesos democráticos competitivos ni libertad de asociación, por lo que la falta de financiamiento público solo es otra forma de desalentar la actividad política independiente. Moldova ha aprobado una ley sobre financiamiento público y ese apoyo estaba a punto de instaurarse en el momento en que se redactó el presente documento⁴³.

En algunos casos, como sucede con Ucrania, la decisión de no proporcionar financiamiento público significativo está impulsada, con toda probabilidad, por el deseo por parte de los partidos o los políticos en el poder de conservar su ventaja competitiva. En Serbia, esta fue la lógica adoptada de forma más explícita por el anterior presidente Slobodan Milosevic, que intentó privar a la oposición de financiamiento público al ofrecerle el mínimo apoyo público, prohibir las donaciones procedentes del exterior y controlar el sector empresarial retrasando las privatizaciones⁴⁴.

Clasificar a los Estados según la generosidad de sus sistemas de financiamiento público no es tarea fácil. Por lo general, los países de Europa Central (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa y Rumanía) disponen de subvenciones bastante generosas⁴⁵. En algunos países de Europa Central (a excepción de Polonia) se permite el financiamiento corporativo, lo que sitúa a los partidos políticos en una posición más cómoda. En Turquía, donde los partidos dependen tanto del presupuesto público como de los donantes corporativos, la situación es parecida.

En el espacio postsoviético, el financiamiento público de los partidos políticos está menos extendido y es menos generoso, aunque ha ido aumentando en Letonia, Lituania y Rusia. En Rusia, el dominio del presidente Putin y del poder ejecutivo durante la legislatura ha supuesto que el financiamiento público beneficie principalmente a las fuerzas políticas favorables al Presidente. Los partidos políticos que reciban, como mínimo, el 3 por ciento de los votos en las elecciones a la Duma Estatal consiguen financiamiento público y cierto acceso a los medios de comunicación públicos. Según un informe sobre Rusia elaborado por el Grupo de Estados sobre la Corrupción (GRECO):

... la última subida ha mejorado considerablemente la situación financiera general de los partidos. Ha aumentado el porcentaje correspondiente al financiamiento estatal en los presupuestos anuales de los partidos: en el caso del Partido Comunista, ha pasado de aproximadamente el 40 por ciento a más del 50 por ciento; para “Rusia Justa”, del 7 al 25 por ciento; para el Partido Demócrata Liberal, de menos del 40 por ciento a más del 83 por ciento; y para “Rusia Unida”, del 23 al 36 por ciento⁴⁶.

Se debe tener en cuenta que ninguno de los partidos mencionados anteriormente pertenecen a la oposición en Rusia. De más está decir que los partidos que se beneficiaron del aumento del financiamiento público son aquellos que están registrados oficialmente como partidos y que la oposición liberal democrática en Rusia ha tenido que enfrentarse a importantes

obstáculos para poder registrarse durante el período postsoviético⁴⁷. En este punto, también debe tenerse en cuenta que el límite de votos del 3 por ciento para recibir financiamiento público no está entre los límites más altos. Por ejemplo, los partidos turcos necesitan haber obtenido un 7 por ciento de los votos en las elecciones anteriores para poder optar al financiamiento público. No obstante, no tienen que enfrentarse a las mismas dificultades para registrarse que los partidos de la oposición en Rusia.

En algunos Estados más autocráticos —por ejemplo, Azerbaiyán, Kazajistán y Uzbekistán—, los sistemas de financiamiento público para los partidos de la oposición sirven como instrumento para reprimir, vigilar y controlar a la competencia política. En la práctica, el financiamiento público en este contexto político suele ir a parar a los partidos de la oposición dóciles o favorables al régimen, o se distribuye de modo que beneficie desproporcionadamente al partido en el poder.

Tal como sucede en el resto de las regiones del mundo, el modelo predominante a la hora de desembolsar los fondos públicos son las subvenciones directas distribuidas en función del número de escaños en el parlamento o de los votos obtenidos en las últimas elecciones. Ninguno de los países examinados en este capítulo utiliza fórmulas complejas de asignación que igualen las subvenciones públicas con las donaciones de pequeña cuantía o las cuotas de afiliación. Además de las subvenciones directas, la amplia mayoría de los países analizados han elaborado sistemas de apoyo indirecto y en especie para partidos y candidatos. El tipo de apoyo en especie más importante es el acceso subvencionado a los medios de comunicación —que se ha convertido en una práctica habitual en todos los países analizados aquí excepto en Estonia— y que ofrece acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación a partidos, candidatos o a ambos⁴⁸.

Abuso de los recursos estatales

Abuso de los recursos estatales en las regiones

El uso abusivo de los recursos estatales es uno de los principales retos que se plantean, en particular en países donde el ejecutivo concentra un poder excesivo o donde la independencia del poder judicial o los medios de comunicación es limitada. Este sesgo estructural en favor del poder ejecutivo pone a los partidos gobernantes en una situación privilegiada no solo en los países más autocráticos como Azerbaiyán, Belarús y los Estados de Asia Central, sino también en otros como Armenia y Georgia⁴⁹.

Incluso en las democracias más competitivas, como las de Europa Central, los gobiernos han intentado aprovechar los recursos estatales en su beneficio. Sin embargo, este fenómeno es más acusado en los casos menos democráticos. Por ejemplo, en las elecciones armenias más recientes, la OIDDH de la OSCE documentó varios casos en los que las oficinas de la administración local se

estaban utilizando para la campaña de reelección del presidente electo⁵⁰. El informe sobre Armenia de la OSCE señala además que la laxitud mostrada en la aplicación de las regulaciones existentes permitía el uso abusivo de los recursos administrativos y, por tanto, “los candidatos no podían estar en igualdad de condiciones”⁵¹.

Una forma de abuso de los recursos estatales es la práctica por la cual los partidos en el poder “obtienen” dinero de las empresas propiedad del Estado. El hecho de que un tercio de los países analizados permita las donaciones por parte de empresas públicas a los candidatos es una clara señal del uso abusivo de los recursos estatales. Incluso en los países donde se prohíben las donaciones de empresas públicas a los candidatos⁵² se ha demostrado la ineficacia de tales prohibiciones y se han convertido en una motivación más para eludir los requisitos de transparencia y divulgación⁵³.

Las donaciones de empresas públicas se ven favorecidas por el clientelismo político generalizado en el nombramiento de los directores generales y los miembros de los consejos de las empresas públicas en las regiones⁵⁴. Aunque no hay muchos ejemplos concretos de empresas públicas que financien actividades de los partidos, en ocasiones éstos divulgan información que revela conexiones ilegítimas entre empresas públicas y partidos políticos. Por ejemplo, en Serbia, en la lista de donantes del Partido Democrático incluida en sus informes financieros disponibles públicamente figuran las personas nombradas por el partido para ocupar puestos directivos en empresas públicas⁵⁵. Se trata de un ejemplo de la denominada “tributación al partido”: los miembros del partido designados para ocupar puestos en empresas públicas deben pagar parte de su salario al partido. Asimismo, ha habido casos en los que la relación de donantes incluida por los partidos en sus propios sitios web incluye a algunas personas que ocupan puestos directivos en empresas estatales⁵⁶.

Cabe señalar que, en los países en los que los periodistas de investigación tienen cierto margen de maniobra, se han denunciado las conexiones dudosas entre empresas estatales y partidos. No obstante, es probable que esta

En muchos países de las regiones analizadas, los partidos electos han demostrado una gran inventiva a la hora de usar recursos públicos para impulsar las opciones electorales del partido.

práctica se lleve a cabo en países donde se reprime el periodismo de investigación y los medios de comunicación carecen de libertad o no hay leyes de transparencia que permitan que estos hechos salgan a la luz.

Las empresas privadas que cuentan con acceso privilegiado a los mercados también pueden suponer un problema. En ocasiones, los políticos o sus familiares cercanos poseen empresas privadas que se benefician de este acceso. Dadas las deficiencias existentes en los procesos de adquisición pública, las empresas suelen conseguir la adjudicación de valiosos contratos de forma

cuestionable. En Serbia, por ejemplo, una empresa de seguridad propiedad del marido de una de las más altas funcionarias del Partido Democrático aparentemente ha conseguido varios contratos con distintas instituciones estatales, incluido el Servicio Nacional de Empleo y la Administración Tributaria; la empresa también donó al partido cerca de 40.000 EUR en los años 2011 y 2012⁵⁷.

Por último, cabe mencionar que el problema del abuso de los recursos estatales no se puede analizar como una cuestión de financiamiento político exclusivamente, ya que está relacionado con la estructura constitucional global del régimen político. Todos los países analizados aquí cuentan con disposiciones que prohíben el uso de recursos estatales (distintos de los legalmente proporcionados como subvenciones y apoyo en especie) por parte de partidos políticos y candidatos. No obstante, la repercusión de estas disposiciones varía en función del escenario. Los candidatos cuentan sistemáticamente con una ventaja competitiva: tienen más visibilidad en los medios de comunicación y la oportunidad de utilizar recursos como el transporte, la seguridad, los servicios de interpretación, etc. para sus propios fines. En las democracias competitivas existen otros instrumentos para comprobar el uso abusivo de los recursos estatales: por ejemplo, comisiones parlamentarias que analizan el uso que hace el gobierno de instalaciones, medios de transporte, etc. Este examen suele llevarse a cabo siempre que se sospecha del uso ilegítimo de los recursos estatales, en particular cuando se produce un cambio de gobierno.

En muchos países de las regiones analizadas, los partidos electos han demostrado una gran inventiva a la hora de usar recursos públicos para impulsar las opciones electorales del partido. En 2013, el periódico Dan de Montenegro publicó las transcripciones de unas grabaciones secretas de reuniones mantenidas por altos funcionarios del partido en el poder. En una de ellas, un funcionario del partido mostraba su satisfacción por el “número de pasantías que nos dio el Ministerio de Educación, de Sanidad y la Agencia para la Protección Ambiental, y creo que nos ayudó a consolidarnos y a obtener mejores resultados en estas elecciones”⁵⁸.

Abuso de los recursos estatales y de los medios de comunicación

Un problema específico en varias de estas regiones es el control sobre los medios de comunicación, que está relacionado con la cuestión del financiamiento político a través del acceso que tienen los partidos políticos a los medios de comunicación públicos. La falta de acceso a los medios por parte de los partidos puede reflejarse de muchas formas, desde una censura absoluta hasta formas más sutiles de restricción en los medios e incentivos para los grandes grupos de medios de comunicación.

En Azerbaiyán, Belarús, Kazajstán y Montenegro se han elaborado informes recientes sobre la desigualdad existente en el acceso a los medios de comunicación públicos y la cobertura en favor del régimen imperante. También se registraron quejas sobre la cobertura sesgada de los medios de comunicación en Bosnia y Herzegovina⁵⁹. En Azerbaiyán, la OSCE descubrió que los candidatos a las elecciones presidenciales de 2013 no tuvieron un acceso suficiente a los medios de comunicación y que la cobertura desproporcionada que recibió el Presidente contribuyó a la desigualdad en el campo de juego⁶⁰. Asimismo, en las elecciones parlamentarias celebradas en Belarús en 2012, a pesar de las normas que establecían la asignación de la misma cobertura gratuita en los medios de comunicación estatales (tanto escritos como audiovisuales), la OSCE determinó que la información procedente de medios estatales se centraba principalmente en el partido gobernante y el Presidente. De hecho, los partidos y los candidatos de la oposición solo obtuvieron un 2 por ciento de la cobertura en los medios estatales de prensa escrita⁶¹.

En Georgia, la oposición desafió con éxito a la autoridad en 2012 debido en parte a la gran inversión realizada en el sector de los medios de comunicación, lo que supuso un equilibrio de un entorno mediático que, de otro modo, habría sido tendencioso. El presidente Mikheil Saakashvili se benefició de un canal estatal (Canal 1) con cobertura en todo el territorio. También había dos cadenas privadas favorables al gobierno, Rustavi-2 e Imedi, que dominaban conjuntamente el panorama televisivo en Georgia⁶². En las elecciones de 2012, el multimillonario Bidzina Ivanishvili lideraba la coalición de la oposición Sueño Georgiano. Su esposa y su hermano realizaron una gran inversión en empresas de televisión afines a la oposición, TV9 y Global TV, respectivamente. En los meses previos a las elecciones, muchas empresas de televisión tuvieron dificultades: una empresa fue multada tras una auditoría fiscal, las antenas de satélite fueron incautadas por las acusaciones de compra de votos y equipos técnicos pertenecientes a una tercera empresa supuestamente sufrieron daños mientras esperaban el despacho de aduanas⁶³. Hubo sospechas de que tales acciones estaban motivadas por cuestiones políticas, lo que las autoridades negaron rotundamente. Finalmente, la influencia económica de la oposición consiguió que el espacio en los medios de comunicación en Georgia fuera más equilibrado.

Gasto de los candidatos y de los partidos políticos

Límites al gasto

En estas regiones se tiende a preferir el establecimiento de límites globales al gasto. En algunos países, incluidos Kazajstán, la República Checa, Turkmenistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán, no hay límites de gasto. En otros países, los límites son tan elevados que no tienen ninguna repercusión en la competencia política.

En Hungría, un partido puede gastar un máximo de 386 millones de forint húngaros (HUF) (2.670.000 I\$) o 1.000.000 HUF (6.900 I\$) por candidato, mientras que en Moldova las cantidades equivalentes (en 2009) están en torno a 12 millones de lei moldavos (MDL) (2.000.000 I\$) y 500.000 MDL (87.000 I\$), respectivamente. En cambio, en Rusia el límite para los partidos se sitúa en 250 millones de rublos (RUB) (12,9 millones de I\$).

En algunos casos, en particular en aquellos en los que el partido en el poder utiliza recursos estatales para financiar extraoficialmente sus actividades, los límites al gasto se han utilizado para poner trabas a la oposición como, por ejemplo, el reto de Ivanishvili a Saakashvili en Georgia en 2012. Gran parte de la maquinaria estatal al servicio de Saakashvili se movilizó contra el opositor, incluido el parlamento. Conforme a la nueva legislación aprobada a finales de 2011, destinada obviamente a evitar que Ivanishvili invirtiese su propio dinero en su campaña, se fijó un tope de 60.000 GEL (77.000 I\$) para la cuantía de las contribuciones que los particulares podían hacer a los partidos políticos⁶⁴.

En Kirguistán, los partidos políticos no pueden gastar más del equivalente a 1 millón de veces el salario mensual (no se especifica la cifra exacta). Si utilizamos el salario mínimo mensual de 600 soms kirguís (KGS) del país⁶⁵ para realizar el cálculo, el límite al gasto es muy alto en relación con las regiones incluidas en este capítulo: 1 millón de veces el salario mínimo mensual equivale a 36 millones de I\$. Del mismo modo, los límites al gasto de los candidatos equivalen a 500.000 veces el salario mínimo o, lo que es lo mismo, 18 millones de I\$.

Gasto real

Nivel de gasto

En el 60 por ciento de los Estados analizados donde existen límites al gasto, los partidos políticos suelen ceñirse a ellos según sus informes oficiales. Sin embargo, prácticamente en todas partes los expertos y analistas insisten en que los informes oficiales solo reflejan una parte del gasto real. Uno de los factores que dificulta el cálculo de los costos electorales es el turbio panorama en el sector de los medios de comunicación. En la mayoría de los análisis de costos se emplean las tarifas estándar de publicidad para los anuncios políticos. Sin embargo, los actores políticos pueden disfrutar de tarifas preferentes o descuentos, que podrían afectar enormemente a las estimaciones. También preocupa si tales descuentos son legales y si se aplican de forma justa a todos los participantes en las elecciones.

El caso de Ucrania también ayuda a ilustrar el nivel de gasto en las elecciones. Según los informes oficiales, durante las elecciones al parlamento de 2012 el gasto conjunto de los partidos políticos superó los 600 millones de grivnas ucranianos (UAH) (207,14 millones de I\$)⁶⁶. El Partido de las Regiones gastó

cerca de 218 millones de grivnas (75,26 millones de I\$); Patria gastó 107 millones de grivnas (36,94 millones de I\$); la Alianza Democrática Ucraniana por la Reforma, más de 33,7 millones de grivnas (11,63 millones de I\$); el Partido Comunista de Ucrania, 72 millones de grivnas (24,86 millones de I\$); Nuestra Ucrania, 63 millones de grivnas (21,75 millones de I\$), y ¡Ucrania Adelante!, 60, 6 millones de grivnas (20,92 millones de I\$)⁶⁷.

Si limitamos nuestro análisis a los informes oficiales, la situación ucraniana revela un gasto moderado. Sin embargo, los analistas calculan que las cifras del costo real de las elecciones de 2012 en Ucrania fueron mucho mayores: entre 850 millones de dólares estadounidenses hasta la astronómica cifra de 2.500 millones⁶⁸. Artem Bidenko, experto en ciencias políticas, informa de que el Partido de las Regiones gastó cerca de 850.000.000 USD, ¡Ucrania Adelante! unos 150.000.000 USD y el resto de los partidos políticos 350.000.000 USD, mientras que los candidatos de distritos unipersonales habían gastado 900.000.000 USD aproximadamente en la campaña⁶⁹. Solo la mitad de los candidatos de distritos unipersonales enviaron informes sobre el gasto de sus campañas⁷⁰.

Si estas estimaciones de carácter especulativo se acercan al nivel real del gasto en Ucrania, la situación no distaría mucho de parecerse a la de las democracias establecidas. Ciertamente, el cálculo del gasto electoral no es una ciencia exacta y, en ocasiones, está vinculado a las relaciones públicas y la propaganda política. Aun así, existen razones para creer que los gastos de campaña, y en concreto el gasto excesivo, en Ucrania y en muchos otros países de estas regiones es considerable. Este es también el caso de Hungría, donde recientemente ha habido un gasto excesivo. Transparencia Internacional informa de que los cinco partidos parlamentarios gastaron entre todos en las elecciones de 2006, según estimaciones conservadoras, un total de 7.300 millones de forints (50,07 millones de I\$). En estas elecciones, solo el gasto de los dos mayores partidos fue supuestamente de diez veces el límite legal de 386 millones de forints (2,65 millones de I\$)⁷¹.

Otro factor que complica la elaboración de informes sobre el gasto real es la dificultad de reflejar la compra de votos. Existen numerosos casos anecdóticos de compra de votos, pero resulta muy difícil documentarlos; las nuevas tecnologías de la información, como las cámaras de los teléfonos móviles, pueden servir de ayuda en esta tarea. En los Balcanes, la compra de votos sigue siendo un fenómeno bastante generalizado, por ejemplo, en zonas habitadas por minorías como los romaníes⁷². En algunos casos, los propios candidatos admiten incluso haber sobornado a los votantes. Así, por ejemplo, en las elecciones al parlamento de Georgia en 2012, un candidato del partido gobernante en un distrito unipersonal admitió haber ayudado a un residente local con 500 laris georgianos (300 I\$)⁷³. Recientemente se han utilizado encuestas de experimento de lista que garantizan el anonimato de los encuestados para calcular el alcance de la compra de votos⁷⁴. La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés)

colaboró con una organización local de encuestas para realizar un sondeo de experimento de lista sobre las elecciones parlamentarias celebradas en 2012 en Ucrania. En la encuesta, uno de cada diez votantes admitió que la compra del voto afectó a su decisión en las elecciones de los distritos unipersonales⁷⁵. El estudio también incluía un análisis pormenorizado de informes elaborados de forma colectiva sobre la compra de votos.

En informes oficiales de las regiones tratadas en este capítulo se sugiere que una parte considerable de los gastos de las campañas se invierten en publicidad en televisión y otros medios de comunicación⁷⁶. En Moldova, casi el 80 por ciento de los gastos divulgados públicamente correspondían a la partida de publicidad, la mayor parte de la cual se destinaba a la publicidad en televisión⁷⁷. Sin embargo, no solían cumplirse estrictamente las normas relativas a la presentación de informes. Mientras que algunos partidos informan del gasto en vallas publicitarias y otros “materiales electorales” sin especificar, otros son más explícitos e indican el gasto en calendarios y otro tipo de material promocional concreto.

Gasto de terceros

Debido al enorme peso que las grandes donaciones corporativas tienen en los ingresos de los actores políticos, es probable que las transacciones directas no sean el medio preferido de recaudación de fondos. Así pues, el dinero podría canalizarse en su lugar a través de fundaciones relacionadas con los partidos, que generalmente no están sujetas a las mismas restricciones que los partidos políticos en lo que respecta a la cuantía y el origen de las donaciones. Por tanto, son instrumentos convenientes para “legalizar” el dinero obtenido de empresas públicas, donantes de otros países o patrocinadores de grandes corporaciones. En ocasiones, la legislación es bastante laxa, lo que facilita el uso del dinero de las fundaciones para fines claramente políticos. Sin embargo, el desembolso de fondos se realiza más frecuentemente, por ejemplo, bajo el pretexto de la celebración de seminarios, capacitación para funcionarios del partido u honorarios por servicios que nunca se han prestado.

Por ejemplo, en Letonia, las ONG afiliadas a partidos se crearon para sortear los límites al gasto cuando se reforzó su aplicación. Un estudio financiado por la Embajada de los Estados Unidos en Letonia resume el efecto del gasto de terceros como sigue: “Las organizaciones no gubernamentales, creadas por los organizadores de sus campañas electorales, para su publicidad, han destruido el sistema de financiamiento de los partidos políticos desarrollado en 2004”⁷⁸.

Otra dificultad que se plantea es la supervisión y el cumplimiento de las restricciones que afectan a las donaciones privadas en especie. En algunos casos se facilitan vehículos y teléfonos móviles para las campañas electorales o para el uso cotidiano de los partidos políticos⁷⁹. En Kosovo, los partidos políticos se vieron obligados a revelar las contribuciones en especie que superasen los 1.500 euros a principio de la década de 2000. En una auditoría

detallada realizada por la OSCE se sugiere que los partidos que informaban de sus contribuciones se mantenían en gran medida dentro de los límites establecidos para las contribuciones en especie⁸⁰.

Cumplimiento de la regulación del financiamiento político

En numerosos análisis sobre financiamiento político se ha llegado a la conclusión de que el cumplimiento de la ley suele ser el eslabón más débil del sistema. En las regiones analizadas, no existen modelos ejemplares en lo que respecta al control del cumplimiento normativo y sí diversos obstáculos generalizados, incluidos mandatos a menudo ambiguos, recursos insuficientes y procedimientos de elaboración de informes poco claros para partidos y candidatos. Además, todos los enfoques destinados al cumplimiento aplicados por los países incluidos en este capítulo adolecen de uniformidad en lo que respecta a las regulaciones y las prácticas reales. Por lo general, tanto las contralorías como los organismos de administración electoral se encargan de garantizar el cumplimiento de las leyes. En ambos casos, se consigue cierto grado de transparencia, en particular en lo que respecta a los fondos públicos. Asimismo, se han llevado a cabo proyectos de vigilancia de la sociedad civil en muchos Estados, especialmente en Europa Central, pero su eficacia no está bien documentada. En cualquier caso, la vigilancia de la sociedad civil no puede sustituir la función de las instituciones oficiales en lo que respecta a la supervisión. Además, la sociedad civil no ejerce demasiada presión a favor de la reforma del financiamiento político en las regiones analizadas, quizá porque la población no tiene un gran conocimiento de los vaivenes del financiamiento político más allá de los escándalos publicados en algunos medios de comunicación.

A la hora de analizar el cumplimiento de la ley, surge el dilema sobre si hay que tratar a los partidos políticos como organizaciones de la sociedad civil o como órganos constitucionales estatales. Si se les considera organizaciones de la sociedad civil, pueden reivindicar el derecho a la privacidad en lo que respecta a las cuestiones de financiamiento. Desde esta perspectiva, los partidos tienen derecho a regular sus asuntos internos, incluidas las cuestiones sobre financiamiento, sin que el Estado pueda imponer limitaciones ni restricciones. En general, los partidos de estas regiones disfrutaron de gran privacidad durante los diez primeros años tras la caída del comunismo, debido en parte a los mediocres esfuerzos en materia de reglamentación destinada a garantizar la transparencia y el cumplimiento⁸¹. No obstante, dada la prevalencia de la corrupción, existe una tendencia generalizada a exigir transparencia en el financiamiento de los candidatos y los partidos políticos. En cambio, si los partidos políticos se consideran como órganos casi estatales, sus finanzas deben ser tan transparentes como las de las organizaciones presupuestarias. En tales casos, la legislación del acceso a la información aplicable a los órganos estatales debe regular el acceso a los datos sobre ingresos y gastos de los

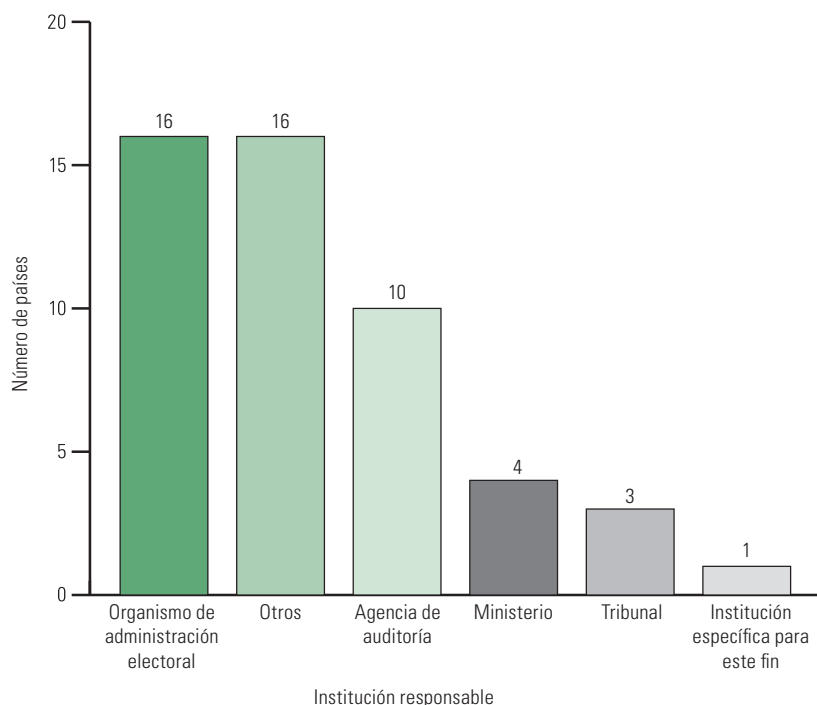
partidos políticos, que han de estar a disposición de los ciudadanos, si así lo solicitan.

Existen cuatro tipos principales de disposiciones institucionales para velar por el cumplimiento de la ley. En primer lugar, las contralorías se pueden utilizar para velar por el cumplimiento de las normas, pero es posible que carezcan de recursos y prerrogativas suficientes para auditar debidamente los asuntos internos de los partidos políticos⁸². En teoría, podrían ser eficaces en el control de las ayudas estatales recibidas por los partidos, pero no podrían controlar el financiamiento privado. Una segunda opción consiste en una comisión parlamentaria, como en la República Checa. No obstante, la falta de independencia de una comisión de este tipo (y los conflictos de intereses entre partidos) pueden impedir su eficacia.

El poder judicial como garante del cumplimiento de la ley es una tercera opción pero, en general, no se ha utilizado ampliamente en las regiones que aquí se analizan. Un motivo es que el financiamiento de los partidos se percibe como una cuestión “partidista”, algo en lo que el poder judicial (supuestamente imparcial) no debería interferir⁸³. Sin embargo, un motivo más profundo reside en que el nivel de confianza en el poder judicial en muchos países de estas regiones, como Bulgaria y Rumanía, es muy bajo, y se percibe como uno de los poderes del Estado con mayor grado de corrupción. La cuarta opción institucional, la creación de comisiones independientes como las comisiones electorales, se emplea en países como Albania y Bosnia y Herzegovina. Lamentablemente, esta opción se ha visto afectada por la mayoría de las debilidades de las demás opciones mencionadas anteriormente y, en algunos casos, ha propiciado niveles de actividad muy bajos por parte de las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley (como en Georgia y Serbia antes de que su misión se transfiriera a la Contraloría y a la Agencia Anti-Corrupción, respectivamente).

En algunos países se han creado disposiciones institucionales híbridas. Por ejemplo, la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) cuenta con dos organismos para la supervisión: la Comisión Estatal de Prevención de la Corrupción y la Contraloría⁸⁴. Una preocupación en términos prácticos con relación a una organización de este tipo es la independencia de los partidos políticos. Técnicamente, a los miembros de la Comisión Estatal no se les puede echar por motivos políticos, aunque en 2012 un miembro fue destituido por un supuesto abuso del cargo, sin aprobación parlamentaria. En un informe de Transparencia Internacional se señala que la destitución “contravenía claramente la regulación”⁸⁵. Además, la misión de la Oficina de Auditoría en la ERYM es muy amplia, aunque se ha informado de que sus auditorías son bastante superficiales⁸⁶.

Figura 6.2. Instituciones responsables del examen de los informes financieros o de la investigación de infracciones en Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental



Nota: Como algunos países cuentan con más de una institución, la cifra total es mayor que el número de países.

Fuente: Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.

En Europa Oriental y Asia Central existen numerosas reglas y regulaciones, pero la aplicación selectiva supone un problema⁸⁷ —y se ve agravada por la ventaja de las autoridades electas en los países con un Estado de derecho poco sólido. Vale la pena proseguir estudiando el caso de Georgia. Tras la introducción de la nueva legislación, el líder de la oposición Ivanishvili y sus afiliados fueron multados con más de 80 millones de laris (102 millones de I\$) por la supuesta infracción de las reglas de financiamiento de la campaña⁸⁸, lo que provocó diversas acusaciones de cumplimiento parcial contra su partido⁸⁹.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación

El papel de las organizaciones de la sociedad civil

Muchas organizaciones donantes internacionales han puesto sus esperanzas en las ONG para la lucha contra la corrupción y el logro de un financiamiento político transparente. Sin embargo, no está nada claro que las organizaciones de la sociedad civil puedan impulsar las reformas necesarias para eliminar el sesgo favorable al gobierno en el financiamiento político en las regiones o para garantizar el cumplimiento normativo en términos generales⁹⁰. Se carece de voluntad política para llevar a cabo tales reformas, especialmente en los países más autocráticos. No obstante, además de su labor de mediación, las ONG también desempeñan un papel importante en vigilar la observancia de las reglas y normas existentes. Las ONG pueden usar estrategias innovadoras de difusión y medición para dificultar que los actores políticos aprovechen los vacíos legales o exploten de otro modo la regulación del financiamiento político existente.

Como ejemplos recientes se encuentran los proyectos que vigilan el uso de los recursos administrativos en Georgia. Cuando la rama local de Transparencia Internacional examinó el modo en que se emplearon los recursos administrativos en las elecciones locales de 2010⁹¹, observó un aumento del gasto en servicios sociales por parte de los gobiernos locales durante el año electoral e informó de que los funcionarios públicos en situación de excedencia oficial durante la campaña seguían utilizando los recursos propios de su cargo. Además, se han desarrollado métodos para realizar el seguimiento del gasto real de los partidos políticos en prensa escrita, radio y televisión⁹². La realización de valoraciones realistas de los gastos, que incluyen los posibles descuentos, dificultan que los partidos superen los límites oficiales de gasto. Cabe esperar que tales informes muestren el alcance del abuso del cargo público con fines partidistas durante las elecciones. A diferencia de otros proyectos de vigilancia, que se han centrado en la falta de transparencia, estos nuevos enfoques prometen atajar un problema real que se escuda en la ignorancia de la población, lo que indudablemente supondrá un avance.

El papel de los medios de comunicación

Se suele afirmar que el compromiso de los medios de comunicación es necesario para lograr la transparencia en el financiamiento político⁹³. Sin embargo, algunos de los países tratados aquí (en particular los Estados postsoviéticos) carecen de medios de comunicación independientes o de libre acceso a ellos, lo que impide que los escándalos en materia de financiamiento político puedan salir a la luz. En Estados autocráticos como Belarús y en la mayor parte de Asia Central, la administración⁹⁴ ejerce un férreo control de los medios de comunicación —ya sean públicos o privados—. Así pues, aunque más del 90 por ciento de los países analizados han subvencionado

el acceso a los medios, cuya distribución se supone que será equitativa, este acceso suele reservarse para los partidos favorables al gobierno y los partidos de la “oposición”⁹⁵ adecuados. Polonia y Rumania destacan a este respecto ya que tienen en cuenta el número de candidatos propuestos a la hora de calcular el acceso subvencionado a los medios de comunicación.

En los Estados postsoviéticos más competitivos, existen parcelas de independencia de los medios de comunicación, pero suelen estar marginados por las fuerzas pro gubernamentales. En Europa Central, los medios de comunicación gozan de mayor independencia, si bien el ejemplo húngaro ha demostrado recientemente que los gobiernos mayoritarios siguen considerando a los medios de comunicación como un instrumento de propaganda⁹⁶. En los Balcanes y Turquía, la influencia del gobierno en el sector de los medios de comunicación es muy evidente: por ejemplo, las noticias sobre las protestas contra el primer ministro Recep Tayyip Erdogan en Turquía se enfrentaron a grandes dificultades para su emisión en las cadenas públicas⁹⁷. Cabe destacar que la falta de cobertura por parte de los medios de comunicación establecidos se vio compensada, en este caso, por el uso de las redes sociales. También suele mencionarse a Bulgaria y Rumania como países donde se coarta la independencia de los medios, aunque ambos cuentan con sectores mediáticos dinámicos y plurales⁹⁸.

Los escándalos en materia de financiamiento político surgen con más facilidad en sistemas políticos competitivos y donde la oposición ejerce cierto control sobre el gobierno, especialmente gracias a la ayuda de un poder judicial independiente. “No es casualidad que en las democracias más consolidadas —como Polonia y la República Checa— surjan escándalos, mientras que en otros tipos de sistemas se formulan graves acusaciones de actos escandalosos”⁹⁹. Luego no sorprende que en Rusia se pudieran generar más escándalos en materia de financiamiento político en la década de 1990 que en la de 2000, ya que el régimen político ha pasado a ser menos competitivo.

Por tanto, resulta difícil generalizar respecto al vínculo entre financiamiento político y la libertad de los medios de comunicación en una parte del mundo tan extensa. En Europa Central y en zonas de los Balcanes, el entorno de los medios de comunicación es más competitivo y plural; en Asia Central, Azerbaiyán y Belarús se suprimió la libertad de palabra y de información; y Rusia y Ucrania han sufrido un retroceso y se han vuelto más autocráticos.

Conclusiones

Las regiones de Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental son diversas y engloban países cuyos regímenes presentan diferencias fundamentales. Algunos países son democracias consolidadas, mientras que otros son absolutas autocracias. Aunque existe una considerable variación en la región en lo que respecta a la regulación del financiamiento político, también hay algunas similitudes interesantes. Las dos categorías principales

de infracciones en materia de financiamiento político son 1) la elusión de las restricciones impuestas al gasto o las contribuciones y 2) el aprovechamiento por parte de los principales partidos de su acceso al gobierno con objeto de asegurar beneficios económicos para los miembros, y los recursos del partido, incluido el acceso a los medios de comunicación estatales.

Por lo general, los organismos encargados de la supervisión del financiamiento de los partidos y las campañas electorales carecen de los mecanismos adecuados para velar por el cumplimiento de la ley, en especial en los casos en que se producen infracciones sistemáticas de las restricciones al gasto y a las contribuciones. Otro problema es la existencia de leyes imprecisas e incompletas (o incluso opuestas). La normativa no suele propiciar el aumento de la transparencia y el pluralismo político. En algunos casos se establecen límites muy bajos al gasto y a las contribuciones para dificultar su cumplimiento —lo que invita al uso selectivo del régimen de sanciones para mantener a los opositores fuera de la escena política—. La aplicación selectiva de regulaciones estrictas es una seña de identidad de los regímenes más autocráticos de la zona. También ocurre lo contrario: el establecimiento de límites tan altos que ni siquiera el partido político más rico podría sobrepasarlos.

La aportación de fondos públicos en algunos de los países analizados es modesta y no cubre los costos de los partidos, en especial de los partidos sin acceso a la maquinaria del gobierno. Hay que admitir que una de las razones del bajo nivel de financiamiento público es la difícil situación económica de muchos de los países de estas regiones.

La experiencia en estas regiones demuestra que las regulaciones estrictas no bastan para controlar (o generar transparencia en) el financiamiento político. Es necesario elaborar normas que se adecuen mejor a la situación de cada país —de cuya aplicación se encarguen entidades públicas especializadas y dotadas con más recursos—. Aun así, no será posible realizar una labor de supervisión eficaz sin la participación de los grupos de la sociedad civil y de los medios de comunicación independientes.

Recomendaciones

Responsables de la formulación de políticas¹⁰⁰

1. Mayor especificación de los requisitos relativos a la presentación de informes sobre finanzas para partidos y candidatos. No es necesario elaborar *más* regulaciones, sino *directrices más concretas* sobre cómo cumplir la normativa existente.
2. Exigir a los partidos el cumplimiento de todas las regulaciones para poder optar al financiamiento público.
3. Los límites al gasto deben ser razonables y ajustarse según la inflación.
4. Centrar el aparato normativo en unos cuantos puntos que se puedan aplicar de forma realista sin frenar la competencia política.

5. Aportar financiamiento público indirecto a todos los partidos que cumplan los requisitos —incluida la oposición—.
6. Procurar que haya paridad entre el gobierno y los partidos de la oposición en el acceso a los medios de radio y televisión, en especial si los medios de comunicación públicos controlan una gran parte del mercado en línea.
7. Contemplar la posibilidad de equiparar las cuantías de financiamiento público con las pequeñas donaciones y las cuotas de afiliación de los partidos políticos.
8. Detallar el nivel de autoridad de los órganos para la supervisión. Deben poder imponer multas cuando se produzcan infracciones de la regulación.
9. Los organismos reguladores y para la supervisión necesitan recursos económicos y humanos suficientes para llevar a cabo su labor de forma adecuada.

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

1. Ocuparse de las transgresiones durante el período de campaña e informar a los votantes de forma oportuna y, si procede, antes de que voten.
2. Elaborar plantillas de informes estándar que ofrezcan un nivel de detalle suficiente para que sean comprensibles a la hora de someterlos a escrutinio público.
3. Proporcionar instrucciones claras a los candidatos y los partidos sobre cómo cumplimentar las plantillas de los informes. Si es necesario, proporcionar capacitación a candidatos y partidos.
4. Publicar informes detallados y estandarizados en línea, lo que permitirá el escrutinio público. Proporcionar informes financieros en formato de hoja de cálculo que facilite las comparaciones.
5. Crear incentivos para que los donantes revelen su identidad y la naturaleza de la donación.
6. No sobrecargar a los partidos políticos y los candidatos con requisitos de información durante las etapas críticas de la campaña.
7. Estudiar vías de apoyo al periodismo de investigación.

Políticos y partidos políticos

1. Los partidos políticos no deberían escatimar esfuerzos para evitar el abuso de los recursos públicos con el fin de mantener su legitimidad pública y evitar protestas de la población a gran escala que puedan desestabilizar al conjunto del país; las protestas relacionadas con el financiamiento político en la República Checa, Rumania y Ucrania son un ejemplo de ello. Este tipo de abuso no solo conlleva un importante despilfarro de los fondos públicos, sino que también afianza una cultura política que reduce la posibilidad de que un partido pueda recuperar el poder en el futuro si pierde las elecciones.

2. Los partidos de la oposición deben darse cuenta de que sacar a la luz el abuso que el partido en el poder hace de los recursos estatales es una de las maneras más eficaces de atraer a grandes grupos de ciudadanos. Cooperar con la sociedad civil y los medios de comunicación para realizar investigaciones adecuadas que les proporcionen pruebas concluyentes. Puesto que la calidad de la legislación en materia de financiamiento político suele ser razonable, los partidos de la oposición deben invertir en comprender y aplicar la legislación disponible en la medida de lo posible para controlar el comportamiento del partido gobernante.

Actores de la sociedad civil y los medios de comunicación

1. Prestar especial atención a la vigilancia del uso abusivo de recursos administrativos con fines partidistas.
2. Seguir desarrollando métodos para medir los niveles de gasto reales, que contabilicen las tarifas publicitarias preferentes y los descuentos.

Actores internacionales

1. No apoyar un régimen regulatorio sobre financiamiento político que frene la competencia política.
2. Al respaldar la lucha contra la corrupción, incluir medidas que se ocupen de la falta de voluntad política para realizar reformas en materia de financiamiento político.
3. Favorecer el uso de estrategias innovadoras de medición y difusión por parte de las ONG que trabajan en aras de lograr la transparencia en materia de financiamiento político.

Referencias

- Agencia de noticias ucraniana, “Experts Estimate Costs of Party’s or Bloc’s Campaign in Snap Rada Elections at USD 25–100 Million” [Expertos calculan el costo de la campaña del partido o el bloque en las elecciones anticipadas a la Rada entre 25 y 100 millones USD] 22 de octubre de 2008
- Bajovic, V. y Manojlovic, S., “Corruption and Financing of Political Parties: Case of Serbia” [Corrupción y financiamiento de los partidos políticos: el caso de Serbia] (Observatório de Economia e Gestão de Fraude, 2013)
- Balkan Insight, “*Serbian Political Party Financing Not Transparent*” [Falta de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos serbios], 21 de abril de 2009, disponible en inglés en <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-political-party-financing-not-transparent>
- Baykurt, B., “*The Gezi Protests Have Shown the Rampant Institutional Bias in Turkey’s Media Which Now Leaves Little Room for Facts*” [Las protestas de la plaza Gezi han demostrado la generalizada parcialidad institucional en los medios de comunicación turcos, que deja poco margen para la objetividad], (2013), disponible en inglés en <http://blogs.lse.ac.uk/euorppblog/>

- Chicago Tribune*, “To Keep Power, Milosevic Switches Jobs” [Milosevic cambia de cargo para seguir deteniendo el poder], 24 de julio de 1997, disponible en inglés en http://articles.chicagotribune.com/1997-07-24/news/9707240217_1_slobodan-vuksanovic-slobodan-milosevic-serbian
- Čigāne, L., “9th Saeima Election Finances: Political Party and Third Party Election Campaign Expenditure” [Finanzas de las novenas elecciones a la Saeima: gastos de las campañas electorales de partidos políticos y terceros], Riga, 27 de febrero de 2007
- CNN, “Russia Refuses to Register Liberal Party; U.S. ‘Disappointed’” [Rusia rechaza la inscripción en el registro de un partido liberal; EE. UU. manifiesta su “decepción”], 22 de junio de 2011, disponible en inglés en <http://www.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/>
- Comisión Federal Electoral, “The FEC and the Federal Campaign Law - Contribution Limits” [La Comisión Federal Electoral y la ley federal sobre campañas electorales: límites a las contribuciones], disponible en inglés en http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Contribution_Limits (2013)
- Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), “*Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE*” (1990) disponible en <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304?download=true> Consejo de Europa, Recomendación Rec(2003)4, adoptada por el Comité de Ministros el 8 de abril durante la 835ava reunión de los Delegados de los Ministros (2003) disponible en http://www.mickikaminska.com/GOPAC/Docs/GRECO%20CM-Rec%20_2003_%204%20-%20financing%20of%20political%20parties_SP.pdf
- De Waal, T., “A Crucial Election in Georgia” [Unas elecciones cruciales en Georgia] (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), disponible en inglés en <http://carnegieendowment.org/2012/09/11/crucial-election-in-georgia/drlp>
- Departamento de Estado de EE. UU., “Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Secretary’s Preface” [Informes del país sobre las prácticas en materia de derechos humanos para 2012: Introducción del Secretario de Estado] disponible en inglés en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (2013)
- Departamento de Trabajo de Estados Unidos, “Wages: Minimum Wage” [Salarios: salario mínimo], disponible en inglés <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm> (2009)
- Freedom House, “Freedom in the World Report 2004, ‘Russia’” [Libertad en el mundo: informe de 2004 sobre Rusia], disponible en inglés en <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/russia> (2004)
- Freedom House, “Nations in Transit 2013: Authoritarian Aggression and the Pressures of Austerity” [Naciones en tránsito 2013: agresión autoritaria y las presiones de la austeridad] 2013
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), “Campaign Finance in Moldova: Big Money, Few Donors, Undeclared Expenses – Reform Needed!” [Financiamiento electoral en Moldova: mucho dinero, pocos donantes y gastos no declarados. Es necesaria una reforma], (Washington, D. C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2010)

- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel et al., “Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua” [Compra de votos y sesgo vinculado a la aceptación social: pruebas experimentales de Nicaragua], *American Journal of Political Science*, 56(1), pp. 202–17, 2012
- Grigas, A., “Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States” [Legados, coacción y poder débil: la influencia rusa en los Estados bálticos], Informe, (Londres: Chatham House, 2012)
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), “Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding” [Tercera ronda de evaluación, Informe de evaluación sobre la transparencia en el financiamiento de los partidos en la República Checa], adoptado por el GRECO en su 50.^a reunión plenaria, Estrasburgo, 28 de marzo–1 de abril de 2011
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), “Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations” [Tercera ronda de evaluación, Informe de evaluación relativo a la Federación Rusa, Incriminación] (ETS 173 y 191, GPC2), adoptado por el GRECO en su 54.^a reunión plenaria, Estrasburgo, 20–23 de marzo de 2012
- Grzymala-Busse, Anna, “Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe” [La competencia política y la politización del Estado en Europa Centrooriental], *Comparative Political Studies*, 36(10), pp. 1123–47 (2003)
- Human Rights Watch, “Laws of Attrition Crackdown on Russia’s Civil Society after Putin’s Return to the Presidency” [Leyes para el desgaste. Represión de la sociedad civil en Rusia tras el regreso a la presidencia de Putin], disponible en inglés en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413_ForUpload.pdf (2013)
- Human Rights Watch, “Memorandum to the European Union on Media Freedom in Hungary” [Memorando para la Unión Europea sobre la libertad de los medios de comunicación en Hungría], disponible en inglés en <http://www.hrw.org/news/2012/02/16/memorandum-european-union-media-freedom-hungary> (2012)
- IDEA Internacional, “Illicit Networks and Politics in the Baltic States” [Redes ilícitas y política en los Estados bálticos], (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013), disponible en inglés en <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics/>
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en <http://www.idea.int/political-finance/?ul=es>
- Karadaku, L., “Accused Crime Boss Arrest Is a ‘Kick’ to Regional Drug Trade” [Golpe al narcotráfico regional tras la detención del jefe del narcotráfico], *Southeast European Times*, 9 de mayo de 2013
- Koppel, K., “Tarand: Meikari väidetes ei ole midagi üllatavat” [Tarand: las acusaciones de Meikar no sorprenden], ERR, 22 de mayo de 2012, disponible en estonio en <http://uudised.err.ee/index.php?06253397>

- Kupatadze, A., “*Organized Crime before and after the Tulip Revolution: The Changing Dynamics of Upperworld-Underworld Networks*” [El crimen organizado antes y después de la Revolución de los Tulipanes: evolución de las redes de los altos y bajos fondos], *Central Asian Survey*, 27(3-4), (2008)
- Kyiv Post*, “*Campaigns File Dodgy Spending Declarations*” [Las declaraciones de gasto presentadas de las campañas son poco fiables], 8 de diciembre de 2012, (2012d)
- Kyiv Post*, “*Candidates Spent \$2.5 Billion on Election Campaign, Says Expert*” [Los candidatos gastan 2.500 millones de USD en la campaña electoral, según los expertos], 2 de noviembre de 2012 (2012a), disponible en inglés en <http://www.kyivpost.com/content/politics/candidates-spent-25-billion-on-election-campaign-says-expert-315462.html>
- Kyiv Post*, “*Hiring Law Firm to Chase Lazarenko Assets is a New Waste of Money*” [La contratación de un bufete de abogados para perseguir los activos de Lazarenko es un nuevo despilfarro], 7 de noviembre de 2013
- Kyiv Post*, “*Media: Parties Report to CEC on Election Costs*” [Medios de comunicación: los partidos informan a la comisión electoral central de los costos electorales], 15 de noviembre de 2012, (2012b)
- Kyiv Post*, “*Parties Spend over Hr 600 Million on Elections, According to Report*” [Los partidos gastan más de 600 millones de kunas en la campaña electoral, según un informe], 16 de noviembre de 2012, (2012c), disponible en inglés en <http://www.kyivpost.com/content/politics/parties-spend-over-hr-600-million-on-elections-according-to-report-316205.html>
- Kynev, A., “*State Duma Elections 2011 and the Marginal Role of Russian Parties*” [Las elecciones de 2011 a la Duma Estatal y el papel insignificante de los partidos rusos], (2011)
- Leviev-Sawyer, C., “*Andrei Lukanov, Red Baron of Bulgaria*” [Andrei Lukanov, el Barón Rojo de Bulgaria], *Sofia Echo*, 11 de febrero de 2011, disponible en inglés en http://sofiaecho.com/2011/02/11/1041549_andrei-lukanov-red-baron-of-bulgaria
- Matuszak, S., “*The Oligarchic Democracy. The Influence of Business Groups on Ukrainian Politics*” [La democracia oligárquica. La influencia de los grupos empresariales en la política ucraniana], *OSW Studies*, 42, septiembre de 2012
- Mladenovic, N., “*Transnational Organized Crime: The Failed Divorce of Serbia’s Government and Organized Crime*” [El crimen organizado transnacional: el divorcio fallido entre el gobierno de Serbia y el crimen organizado], *Journal of International Affairs*, 66(1), otoño/invierno de 2012
- Nassmacher, K.-H., “*Party Funding in Continental Western Europe*” [Financiamiento de los partidos en Europa Occidental continental], en M. Tjernström y R. Austin (eds.), “*Funding of Political Parties and Election Campaigns*” [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Ohman, Magnus (ed.), “*Political Finance Oversight Handbook*” [Manual para la supervisión del financiamiento político], (Washington, D. C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), programa de capacitación para la investigación y el cumplimiento de la ley, 2013)

- Orenstein, M. A., "Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe" [Fuera del comunismo: desarrollo del capitalismo y la democracia en la Europa postcomunista] (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2001)
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013" [Lucha contra la corrupción en Europa Oriental y Asia Central. Reformas contra la corrupción en Europa Oriental y Asia Central: progreso y dificultades, 2009-2013], (Publicaciones de la OECD, 2013)
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE Kosovo), "Report on Political Party Annual Financial Reports for Years 2002 and 2003" [Informe sobre los informes financieros anuales de los partidos políticos de los años 2002 y 2003], Departamento de Elecciones, Oficina de inscripción de partidos políticos, 2004
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE Kosovo), "Report on Political Entity Campaign Financial Disclosures for 2007 Kosovo Election" [Informe sobre la divulgación de datos financieros de las campañas de entidades políticas correspondientes a las elecciones de Kosovo de 2007] Oficina de inscripción de partidos políticos, 2007
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH) "Republic of Uzbekistan Parliamentary Elections Election Assessment Mission: Final Report" [Misión de evaluación de las elecciones parlamentarias de la República de Uzbekistán: informe final], 2009
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), "Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos", 2011
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), "Republic of Belarus, Parliamentary Elections: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report" [Elecciones parlamentarias de la República de Belarús: informe final de la misión de observación electoral de OSCE/OIDDH], 2012
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), "Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States" [Revisión de la legislación y las prácticas electorales en los Estados participantes en la OSCE], 2013a
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), "Republic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 October 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report" [Elecciones presidenciales de la República de Azerbaiyán del 9 de octubre de 2013, Informe final de la misión de observación electoral de OSCE/OIDDH], 2013b

- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), “Needs Assessment Mission Report: Republic of Azerbaijan Presidential Election” [Informe sobre la misión de evaluación de necesidades: elecciones presidenciales de la República de Azerbaiyán], 2013c
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), “Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Republic of Albania Parliamentary Elections” [Declaración de resultados y conclusiones preliminares sobre las elecciones parlamentarias de la República de Albania], 2013d
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), “Republic of Armenia Presidential Election 18 February 2013: Election Observation Mission Final Report” [Elecciones presidenciales de la República de Armenia del 18 de febrero de 2013: informe final de la misión de observación electoral], 2013e
- Radio Free Europe, Radio Liberty (RFE/RL), “*Controversial Tajik Tycoon Falls from Grace*” [Polémico magnate tayiko cae en desgracia], 25 de diciembre de 2013, disponible en inglés en <http://www.rferl.org/content/tajikistan-zayd-saidov-convicted/25212375.html>
- Radiodifusión pública de Estonia, “*Reform Party Caught Up in ‘Dirty Money’ Scandal*” [El Partido de la Reforma envuelto en un escándalo sobre dinero sucio], 22 de mayo de 2012, disponible en inglés en <http://news.err.ee/politics/660921d5-6410-43a1-b01e-ec47e2d3550f>
- Red de afirmación del sector no gubernamental (MANS, por sus siglas en montenegrino), “Building Trust in the Election Process in Montenegro” [Fomento de la confianza en el proceso electoral en Montenegro], diciembre de 2013, disponible en inglés en <http://www.mans.co.me/en/about-mans/publications/building-trust-in-the-election-process-in-montenegro>
- Schroder, H.-H., “*El’tsin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998*” [Yeltsin y los oligarcas: el papel desempeñado por los grupos financieros en la política rusa entre 1993 y julio de 1998], *Europe-Asia Studies*, 51(6), 1999
- Service-Public.fr, “*Salaire minimum de croissance (Smic)*” [Salario mínimo], 2014, disponible en francés en <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2300.xhtml>
- Shelley, L., “*Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy*” [Crimen organizado y corrupción en Ucrania: obstáculos para el desarrollo de una economía de libre mercado], *Demokratizatsiya*, 1998
- Sindelar, D., “*How Far Will Nazarbaev Go To Take Down Mukhtar Ablyazov?*” [¿Hasta dónde llegará Nazarbayev para eliminar a Mukhtar Ablyazov?], *RFE/RL Features*, 7 de junio de 2013
- Sjoberg, F. M. y Herron, E., “Electoral Systems and Fraud: Evidence from Ukraine’s 2012 Parliamentary Election” [Sistemas electorales y fraude: datos de las elecciones parlamentarias de 2012 en Ucrania], documento de trabajo (2013)

- Sjoberg, F. M., “Competitive Elections in Authoritarian States: Weak States, Strong Elites, and Fractional Societies in Central Asia and Beyond” [Elecciones competitivas en Estados autoritarios: Estados débiles, élites fuertes y sociedades fraccionarias en Asia Central y otros lugares], Tesis de Doctorado (Upsala: Uppsala University, 2011)
- Smilov, D. y Toplak, J., “Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period” [Financiamiento político y corrupción en Europa Oriental: el período de transición] (Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 2007)
- Smilov, D., “*Governmental Favouritism in Bulgaria and Russia*” [Favoritismo gubernamental en Bulgaria y Rusia] incluido en la publicación de Stephen Kotkin y Andras Sajo (eds.), “*Political Corruption of Transition: A Sceptic’s Handbook*” [Corrupción política de la transición: manual del escéptico] (Budapest: Central European University Press, 2002)
- Teleradio Moldova, “*Moldovan Political Parties to Get State-budget Funding*” [Los partidos políticos moldavos reciben financiamiento de los presupuestos del Estado] 19 de junio de 2013, disponible en inglés en <http://www.trm.md/en/politic/partidele-politice-ar-putea-sa-fie-finantate-din-bugetul-de-stat/>
- Transparencia Internacional de Georgia, “Georgia’s Television Landscape August 2012” [Panorama de la televisión en Georgia (agosto de 2012)], disponible en inglés en http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English_0.pdf (2012b)
- Transparencia Internacional de Georgia, “Pre-Election Period Monitoring Results, August 1 to September 27” [Resultados de la supervisión durante el período preelectoral del 1 de agosto al 27 de septiembre], disponible en inglés en http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Pre-Election%20Period%20Monitoring%20Results.pdf (2012a)
- Transparencia Internacional de Georgia, “The Use of Administrative Resources for Election Campaign 2010 Local Self-Government Elections” [Uso de recursos administrativos con fines electorales. Elecciones al autogobierno local de 2010] disponible en inglés en <http://gateway.transparency.org/tools/detail/105> (2010)
- Transparencia Internacional de Hungría, “Transparent Campaign Financing!” [¡Financiamiento transparente de la campaña electoral!], 26 de septiembre de 2008, disponible en inglés en http://www.transparency.hu/Transparent_Campaing_Financing_?
- Transparencia Internacional, “Buying Influence: Money and Elections in the Balkans” [Compra de influencias: dinero y elecciones en los Balcanes], disponible en inglés en http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans (2013)
- Transparencia Internacional, “Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap” [Regulación del financiamiento político: reducción de diferencias en materia de cumplimiento de la ley] disponible en inglés en http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no._02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo (2009)

Tynan, D., “Freedom House Media Report Paints Bleak Picture for Central Asia, Caucasus” [El informe de Freedom House sobre los medios de comunicación en Asia Central y el Cáucaso dibuja un panorama desolador] 28 de abril de 2008, disponible en inglés en <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042908b.shtml>

Wilson, A., “Latvia’s Unnoticed Revolution: Analysing the Elections” [La revolución inadvertida de Letonia: análisis de las elecciones] 22 de septiembre de 2011, disponible en inglés en <http://www.opendemocracy.net/od-russia/andrew-wilson/latvias-unnoticed-revolution-analysing-elections>

Notas

- ¹ A efectos del presente capítulo, Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental se refieren a (en orden alfabético) Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM), Georgia, Hungría, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldova, Montenegro, Polonia, República Checa, Rumania, Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.
- ² Esto no se aplica a Turquía, ya que no es un país con legado comunista.
- ³ CSCE, 1990.
- ⁴ Ibid, p. 4.
- ⁵ Smilov, 2002.
- ⁶ Véase <http://www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>.
- ⁷ Como demuestran, por ejemplo, las puntuaciones de Freedom House para ese período. Véase Freedom House, 2004.
- ⁸ Kynev, 2011.
- ⁹ Smilov y Toplak, 2007.
- ¹⁰ Matuszak, 2012.
- ¹¹ Koppel, 2012.
- ¹² Grigas, 2012; OCDE, 2013, p. 145.
- ¹³ Smilov y Toplak, 2007.
- ¹⁴ IDEA Internacional, 2013.
- ¹⁵ Kyiv Post, 2013.
- ¹⁶ Véanse, por ejemplo, los informes del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), establecido en 1999 por el CE para vigilar el cumplimiento por parte de los Estados de las normas contra la corrupción de las organizaciones.
- ¹⁷ Consejo de Europa, 2003.
- ¹⁸ OSCE/OIDDH, 2011. La OIDDH es la principal institución responsable de la “dimensión humana” de la seguridad en la OSCE.
- ¹⁹ OSCE/OIDDH, 2011.
- ²⁰ Human Rights Watch, 2013.
- ²¹ El reciente caso de la principal organización de observación electoral nacional en Azerbaiyán, el Centro de Seguimiento Electoral y Estudios sobre la Democracia (EMDS, por sus siglas en inglés) ilustra este punto. El EMDS lleva actuando como observador en las elecciones desde el año 2000, pero sigue sin estar registrado oficialmente. Véase OSCE/OIDDH, 2013c.

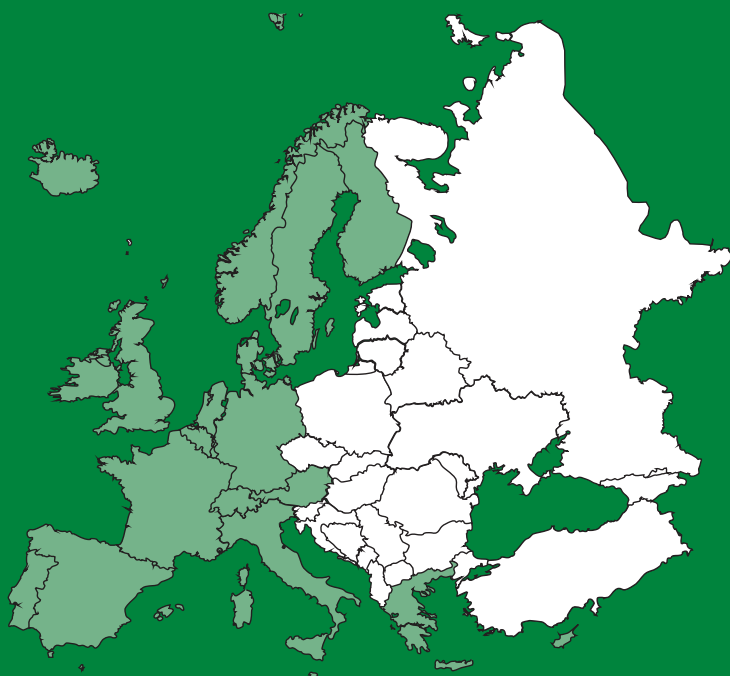
- ²² Según la Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, en el 55 y el 59 por ciento de los países analizados en este capítulo existe un límite en cuanto a la cuantía que un donante puede aportar a un partido político durante un período no electoral específico y un período electoral, respectivamente, mientras que en el 62 por ciento existe un límite sobre la cuantía de la donación a un candidato.
- ²³ En toda la publicación, las cantidades se expresan en dólares internacionales (I\$) junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad del poder adquisitivo varía significativamente con respecto a los Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en dólares internacionales) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria como el euro. Para obtener más información, véase el anexo V. En 2012, el salario mínimo en Ucrania, según lo establecido por el Ministerio de Política Social, era de 146 USD al mes.
- ²⁴ Comisión Federal Electoral, 2013.
- ²⁵ Departamento de Trabajo de Estados Unidos, 2009. Cálculo basado en el salario mínimo por hora estadounidense de 7,25 USD (7,25 I\$).
- ²⁶ Service-Public.fr, 2014.
- ²⁷ Las denominadas cuotas de afiliación en Rusia resultan de especial interés a este respecto. En el informe GRECO de 2012 se explica la diferencia entre las cuotas de afiliación y las donaciones, así como que no hay límite máximo para ellas, en contraposición con los topes específicos establecidos para las donaciones monetarias. A los autores del informe se les “comunicó que empresarios influyentes y miembros electos del parlamento entregaban voluntariamente importantes sumas de dinero a los partidos en concepto de cuota de afiliación”. El marco jurídico existente en Rusia brinda numerosas oportunidades para esquivar las normas relativas a la divulgación: véase GRECO, 2012.
- ²⁸ Para ilustrar este caso, es mejor utilizar una cita: “En concreto, el partido [el partido de Klaus, el Partido Cívico Democrático, CDP, por sus siglas en inglés] recibió varios regalos importantes procedentes de dos donantes ficticios (incluida una persona húngara fallecida) que realmente resultaron ser de un empresario, Milan Srejber, que había ganado una licitación para conseguir la propiedad de una de las principales acerías de Moravia durante el gobierno del CDP”. Orenstein, 2001.
- ²⁹ IDEA Internacional, 2013.
- ³⁰ Radiodifusión pública de Estonia, 2013.
- ³¹ Los líderes del Partido de la Reforma han negado los datos de la historia de Meikar.
- ³² Schroder, 1999.
- ³³ Wilson, 2011.
- ³⁴ Como dueño de la empresa petrolífera Yukos, Khodorkovsky era uno de los hombres más ricos de Rusia a principios de la década de 2000. En el momento en que Putin comenzó a ascender, empezó a financiar a grupos pro derechos humanos y partidos críticos con el Kremlin. Fue acusado de fraude en 2003, condenado dos años después y estuvo encarcelado hasta finales de 2013. Hay quien considera que la causa judicial contra Khodorkovsky se debía a motivos políticos.
- ³⁵ Un caso ilustrativo es el de Zayd Saidov, un destacado empresario tayiko que fue encarcelado acusado de varios cargos en diciembre de 2013 después de que anunciase a principios de ese año la creación de un nuevo partido político (véase RFE/RL, 2013). Otro ejemplo sería el caso de Mukhtar Ablyazov, empresario kazajo favorable a la oposición, cuya mujer e hija de seis años fueron deportadas desde Italia en una maniobra que sugería presión política por parte de las autoridades de Kazajistán. Véase Sindelar, 2013.

- ³⁶ Por ejemplo, se especula que Naser Kelmendi, presunto capo del narcotráfico que fue arrestado, tiene vínculos con el partido gobernante en Montenegro. Véase Karadaku, 2013.
- ³⁷ Mladenovic, 2012.
- ³⁸ Leviev-Sawyer, 2011.
- ³⁹ Smilov y Toplak, 2007.
- ⁴⁰ Sjoberg, 2011.
- ⁴¹ Kupatadze, 2008.
- ⁴² Shelley, 1998.
- ⁴³ Teleradio Moldova, 2013.
- ⁴⁴ *Chicago Tribune*, 1997.
- ⁴⁵ Por ejemplo, en la República Checa, los partidos políticos recibieron una subvención total de 866.445.067 de coronas (CZK) (59,67 millones de I\$) en 2010. Véase GRECO, 2011.
- ⁴⁶ GRECO, 2012, p. 26.
- ⁴⁷ CNN, 2011.
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ OSCE/OIDDH, 2013a, p. 21.
- ⁵⁰ OSCE/OIDDH, 2013e.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² En lo que se refiere a las donaciones a los partidos, están prohibidas en el 87 por ciento de los países.
- ⁵³ Smilov y Toplak, 2007.
- ⁵⁴ Grzymala-Busse, 2003.
- ⁵⁵ *Balkan Insight*, 2009.
- ⁵⁶ Ibid.
- ⁵⁷ Bajovic y Manojlovic, 2013.
- ⁵⁸ Red de afirmación del sector no gubernamental (Network of Affirmation of NGO Sector), 2013, p. 6. Se formó un comité parlamentario como consecuencia de las grabaciones, pero finalizó su trabajo sin llegar a ninguna conclusión y la oficina del fiscal determinó que no había habido corrupción entre los altos funcionarios del partido.
- ⁵⁹ OSCE/OIDDH, 2013a, p. 26.
- ⁶⁰ OSCE/OIDDH, 2013b, p. 16.
- ⁶¹ OSCE/OIDDH, 2012, p. 15.
- ⁶² De Waal, 2012.
- ⁶³ Transparencia Internacional Georgia, 2012b.
- ⁶⁴ De Waal, 2012.
- ⁶⁵ Departamento de Estado de Estados Unidos, 2013.
- ⁶⁶ *Kyiv Post*, 2012c.
- ⁶⁷ Ibid.
- ⁶⁸ *Kyiv Post*, 2012a, 2012d; Agencia de noticias ucraniana, 2008. En octubre de 2008, expertos ucranianos calcularon que un partido político pequeño que quisiera conseguir escaños en el parlamento debería gastar hasta 30 millones USD (30 millones I\$) en la campaña electoral, mientras que los grandes partidos gastarían hasta 100 millones USD (100 millones I\$). El analista político Pavlo Bulhak afirmó que el presupuesto electoral de un partido se invertiría en publicidad en televisión, sobornos a los votantes, organización de mítines y propaganda del partido.

- ⁶⁹ *Kyiv Post*, 2012a.
- ⁷⁰ *Kyiv Post*, 2012d.
- ⁷¹ Transparencia Internacional de Hungría, 2008.
- ⁷² Para obtener una referencia a la compra de votos en la comunidad romaní, véase OSCE/OIDDH, 2013e.
- ⁷³ La transacción se realizó durante un acto público festivo organizado por el gobernador local afiliado al gobierno. Véase Transparencia Internacional de Georgia, 2012a.
- ⁷⁴ Gonzalez-Ocantos et al., 2012.
- ⁷⁵ Sjoberg y Herron, 2013.
- ⁷⁶ Véase, por ejemplo, OSCE Kosovo, 2007.
- ⁷⁷ IFES, 2010.
- ⁷⁸ Čigāne, 2007.
- ⁷⁹ Smilov y Toplak, 2007.
- ⁸⁰ En el apéndice del informe de la OSCE se muestra una relación de todas las contribuciones en especie. Véase OSCE Kosovo, 2004.
- ⁸¹ Smilov y Toplak, 2007.
- ⁸² Nassmacher, 2003.
- ⁸³ Smilov y Toplak, 2007.
- ⁸⁴ Transparencia Internacional, 2013.
- ⁸⁵ Ibid.
- ⁸⁶ Ibid.
- ⁸⁷ Véanse, por ejemplo, los casos descritos en Ohman, 2013, pp. 175-80
- ⁸⁸ De Waal, 2012.
- ⁸⁹ Cabe destacar que Sueño Georgiano pertenece a la categoría de “partidos oligárquicos”, muy generalizados en el espacio postsoviético. Uno se pregunta cuál debería ser la evaluación global del régimen si se utiliza a un multimillonario para compensar las labores de autoafianzamiento de los partidos políticos.
- ⁹⁰ Smilov y Toplak, 2007.
- ⁹¹ Transparencia Internacional de Georgia (2010). La organización también ha supervisado el mismo problema en elecciones celebradas posteriormente.
- ⁹² Čigāne, 2007.
- ⁹³ Transparencia Internacional, 2009.
- ⁹⁴ Tynan, 2008.
- ⁹⁵ Por ejemplo, en Uzbekistán, donde no se permite la participación en las elecciones a partidos que ejercen una verdadera oposición, cada uno de los partidos sancionados oficialmente tiene derecho a 40 minutos semanales en la radio y televisión públicas, y a media página dos veces por semana en los tres periódicos estatales. La vigilancia de los medios de comunicación por parte de OSCE/OIDDH señala que las empresas de medios de comunicación generalmente cumplieron con esta obligación. Véase OSCE/OIDDH, 2009.
- ⁹⁶ Human Rights Watch, 2012. En este documento se describieron diversas preocupaciones sobre la libertad de los medios de comunicación en Hungría, incluida la independencia del Consejo de los Medios de Comunicación, la autocensura de medios independientes y la interferencia política en contenido editorial de la televisión pública.
- ⁹⁷ Baykurt, 2013.
- ⁹⁸ Freedom House, 2013.
- ⁹⁹ Smilov y Toplak, 2008.

- ¹⁰⁰ Los responsables de la formulación de políticas se definen como aquellas personas que intervienen en la elaboración, modificación o aprobación de políticas sobre financiamiento político, en la rama ejecutiva o legislativa del gobierno. Por tanto, la atención se centra en el papel que desempeñan los responsables de la formulación de políticas en lugar de en una institución concreta.

CAPÍTULO 7



Europa Septentrional, Occidental y Meridional

D. R. Piccio*

Introducción

En las democracias modernas, los recursos financieros desempeñan un papel fundamental a la hora de determinar qué actores participan en el proceso político. La importancia de las distintas maneras en que los partidos políticos acceden y utilizan los recursos financieros ha estimulado la regulación del financiamiento político en todo el mundo, incluida Europa Septentrional, Occidental y Meridional¹. En este capítulo se identifican las dificultades más importantes en lo que se refiere a la legislación sobre financiamiento político en estos países y se comparan los patrones normativos europeos (en particular, la aplicación y eficacia) con los existentes en otras regiones.

Europa Septentrional, Occidental y Meridional se encuentran entre las regiones más ricas del mundo; sus instituciones democráticas se han estabilizado paulatinamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Tradicionalmente, los partidos de estas regiones se fundaron con arreglo a una afiliación masiva con vínculos con la sociedad civil, como los sindicatos y las organizaciones religiosas. Aunque este modelo histórico está cambiando, y la afiliación a los partidos es cada vez menor, ha influido en el proceso de regulación del financiamiento, que se introdujo para solucionar las necesidades sociales, financieras y políticas habituales de los partidos políticos. Por una parte, la regulación se implantó a la vez que el financiamiento público para candidatos y partidos políticos, con el fin de permitir que todos los estamentos de la sociedad tuviesen acceso a la escena política, así como para contribuir a contrarrestar el descenso de la afiliación a los partidos y a sufragar el aumento

* El autor desearía agradecer a Ingrid van Biezen y a sus colegas del equipo de investigación del proyecto “*Re-conceptualizing Party Democracy*” [Reconceptualización de la democracia de partidos] (<http://www.partylaw.leidenuniv.nl>) los numerosos y fructíferos debates sobre los temas relativos a este documento. Se aplica el descargo de responsabilidad habitual.

de los costos de la política. Por otra parte, los Estados pretendían aplicar dicha regulación para controlar el flujo de dinero en la política con objeto de evitar la corrupción y limitar la influencia de los donantes poderosos.

Las democracias liberales establecidas de Europa Septentrional, Occidental y Meridional han sido menos proclives a regular el financiamiento político que sus vecinas poscomunistas de Europa Central y Oriental. Se ha observado que los países cuya transición a la democracia después de un período no democrático es más reciente sienten una mayor inclinación a regular los partidos políticos que aquellos países que tienen un régimen democrático desde hace más tiempo².

Pese a tener necesidades y preocupaciones comunes, las distintas tradiciones, filosofías políticas y actitudes sociales hacia el papel que los partidos políticos deben desempeñar en las democracias representativas han evitado, por el momento, el establecimiento de una regulación homogénea en Europa Septentrional, Occidental y Meridional. No obstante, existe una tendencia hacia una mayor armonización de la normativa, en particular en lo que se refiere a los requisitos de transparencia.

Dificultades y problemas del financiamiento político en Europa Septentrional, Occidental y Meridional

Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales coinciden en que regular la gestión económica de los partidos políticos es crucial para fomentar los principios de democracia y Estado de derecho³. No obstante, la regulación del financiamiento político sigue teniendo que hacer frente a importantes dificultades. En primer lugar, dicha regulación no ha solucionado algunos de los problemas subyacentes, como la corrupción y las prácticas financieras ilícitas en la política. En los últimos años, han salido a la luz escándalos relacionados con la cuestión del dinero en la política en Europa Septentrional, Occidental y Meridional con la misma magnitud que en cualquier otra parte del mundo: España, Francia, Grecia y el Reino Unido (RU)⁴, por ejemplo, han combatido escándalos sobre financiamiento político cifrados en millones de euros relativos al abuso de fondos gubernamentales, la entrada de donaciones ilegales en los partidos o el “dinero negro” destinado a comprar favores de políticos electos.

En segundo lugar, la supervisión y el control del cumplimiento de la regulación son deficientes, lo que permite que los actores políticos aprovechen los vacíos legales existentes. Un tercer problema tiene que ver con la creciente dependencia que los partidos tienen del Estado después de la introducción de un amplio (y generoso) sistema de financiamiento público para partidos y candidatos. La última dificultad consiste en la persistente desigualdad de género existente en la región.

Corrupción política

La corrupción política sigue siendo un problema importante en Europa. Las reformas para poner coto a los comportamientos corruptos se emprenden, con frecuencia, tras la aparición de escándalos relativos al financiamiento político y la consiguiente indignación de los ciudadanos. El nivel de corrupción en Europa parece haber aumentado en los últimos años⁵, lo que sugiere que la regulación del financiamiento político no ha logrado sus objetivos. De hecho, se tiene la percepción de que los partidos más corruptos se encuentran en los países que han adoptado más normas sobre financiamiento político —como España, Grecia y Portugal—, mientras que en los países con una normativa menos estricta —como Dinamarca, Suecia y Suiza— los niveles de corrupción son más bajos⁶.

Sin embargo, la relación entre la regulación del financiamiento político y la corrupción política es compleja y depende en gran medida de la calidad de la propia regulación; resulta difícil, por tanto, establecer relaciones causales entre las dos. Para combatir el alto índice de corrupción, se pueden adoptar

Sin **se** **redactando** **de** **forma** **adecuada**, **las** **normas** **sobre** **financiamiento** **político** **pueden** **tener** **el** **efecto** **contrario**: **en** **lugar** **de** **evitar** **las** **prácticas** **corruptas**, **pueden** **servir** **como** **incentivo** **para** **que** **los** **actores** **políticos** **eludan** **las** **normas** **o** **perfeccionen** **sus** **métodos** **para** **ocultar** **las** **donaciones** **ilícitas**, **lo** **que** **socavaría** **los** **valores** **democráticos** **y** **los** **principios** **en** **que** **se** **sustenta** **la** **regulación** **del** **financiamiento** **político**.

niveles altos de regulación del financiamiento político⁷. No obstante, si no se redactan de forma adecuada, las normas sobre financiamiento político pueden tener el efecto contrario: en lugar de evitar las prácticas corruptas, pueden servir como incentivo para que los actores políticos eludan las normas o perfeccionen sus métodos para ocultar las donaciones ilícitas, lo que socavaría los valores democráticos y los principios en que se sustenta la regulación del financiamiento político.

Deficiencias en el cumplimiento

La mera existencia de normas que regulen el financiamiento político no garantiza su aplicación. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) destaca dos problemas principales en sus recomendaciones a los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional. El primero de ellos radica en que a pocos órganos de supervisión se les conceden poderes para lograr una vigilancia y un cumplimiento eficaces. Las auditorías financieras suelen carecer de competencias de investigación y se centran en aspectos procedimentales, lo que les imposibilita, por tanto, rastrear las fuentes reales de ingresos y gastos. Además, la insuficiente cooperación entre los organismos de investigación y auditoría permite que los actores políticos participen en prácticas financieras ilegales con pocas posibilidades de ser sancionados. El segundo problema se

refiere a los vacíos legales que siguen existiendo en gran parte de la legislación sobre financiamiento político.

Dependencia estatal de los partidos

El reconocimiento de 1) que el dinero en política importa, 2) que todos los actores políticos deben tener acceso al proceso político y 3) la continuidad organizativa de los partidos políticos, que es importante para la estabilidad del sistema de partidos, han motivado la introducción del financiamiento público de los partidos políticos y los candidatos en la región. Aunque el financiamiento público ha ayudado a los partidos políticos a sobrevivir y a hacer frente a los crecientes costos de la política, también ha provocado que dependan económicamente de los recursos estatales. Si tenemos en cuenta que los vínculos entre partidos políticos y ciudadanos en Europa están en declive, la gran dependencia económica de los recursos públicos puede parecer paradójica: los Estados ayudan a mantener organizaciones políticas que están perdiendo los vínculos con la sociedad a riesgo de sustentar (generosamente) a los actores políticos que están presentes únicamente en el ámbito institucional.

Desigualdad de género

La infrarrepresentación de las mujeres en la vida política es un problema persistente en Europa Septentrional, Occidental y Meridional. El Consejo de Europa ha instado a los Estados Miembros a apoyar la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público, así como a adoptar medidas especiales destinadas a lograr dicho equilibrio y la representación en todos los sectores de la sociedad, incluidas las cuotas legalmente vinculantes⁸. Sin embargo, en Europa Septentrional, Occidental y Meridional se sigue careciendo de requisitos vinculantes para fomentar la representación de las mujeres y pocos países de la región disponen de mecanismos de financiamiento político cuyo objetivo sea promover la representación femenina. Asociar el financiamiento público con los requisitos en materia de igualdad de género alentaría a los partidos a abordar el empoderamiento de las mujeres y a eliminar las desigualdades entre candidatos (hombres y mujeres). Este tema se analiza en profundidad más adelante.

Panorama general de la regulación del financiamiento político

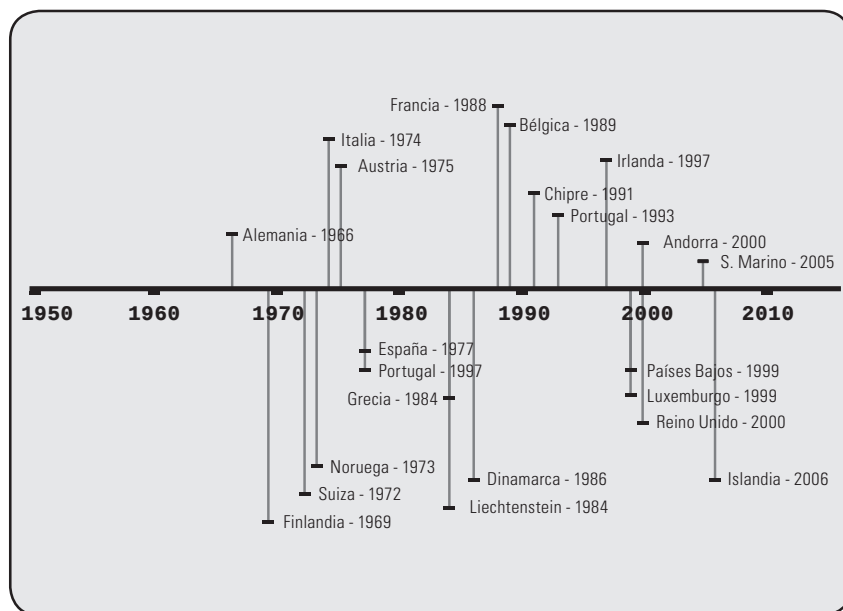
En esta sección se analizan las normas regionales que regulan el financiamiento político. En primer lugar, se describe el panorama de la regulación desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar, se examinan las principales tradiciones de la legislación del financiamiento político en la zona y se identifican los principales patrones de la intervención legislativa. Por último, se destacan las tendencias más recientes en las reformas del financiamiento político, incluida la armonización de los distintos marcos jurídicos.

Creciente regulación del financiamiento político

El grado de intervención de los Estados en el financiamiento de los partidos políticos y los candidatos alude sucintamente un debate subyacente sobre cómo están concebidos los partidos políticos (y cómo deberían estarlo). La tradición liberal considera los partidos políticos como asociaciones privadas que deberían estar exentas de la interferencia del Estado, incluida su gestión económica. Otra corriente de pensamiento percibe a los partidos como entidades privadas que funcionan como “servicios públicos”; la intervención estatal se ve, por tanto, como una forma necesaria de velar por el correcto funcionamiento de los procesos democráticos⁹. El tratamiento liberal de los partidos políticos es una característica habitual de países con una mayor experiencia democrática¹⁰. Por ejemplo, Suecia tiene un largo historial de instituciones democráticas; en su Constitución no se recoge ninguna codificación de los partidos políticos, carece de leyes que regulen la actividad de los partidos o su funcionamiento organizativo y la legislación que regula los ingresos de los partidos se introdujo por primera vez en 2014. En el otro extremo se encuentra España: tras la dictadura franquista, desarrolló una sólida tradición en lo que respecta a la regulación de los partidos políticos, que se refleja en las distintas leyes sobre la actividad de éstos.

La creciente regulación de los partidos políticos en distintas fuentes de derecho sobre partidos parece indicar el declive de la tradición liberal¹¹. Esto se refleja sobre todo en el caso de la regulación del financiamiento político, ya que la introducción del financiamiento público para candidatos y partidos políticos ha justificado la mayor intervención estatal en su gestión (económica) interna. Existe un consenso mayor en torno al principio de *do ut des*: la idea de que debe haber un equilibrio entre los privilegios que obtienen los partidos políticos y las restricciones a las que están sometidos. Por tanto, puesto que los Estados conceden financiamiento público a los partidos políticos y los candidatos, éstos últimos deben observar normas más específicas¹². La introducción de subvenciones públicas directas a los partidos políticos y la adopción de normas sobre los ingresos y gastos de los partidos provocaron que más países introdujeran una legislación exhaustiva en cuanto a los distintos aspectos del financiamiento político (véase la Figura 7.1.).

Figura 7.1. Año de introducción de las leyes sobre financiamiento político para partidos y candidatos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional



Fuente: Piccio, 2012.

Desde que se adoptó la primera regulación en Alemania en 1966¹³, ha habido un notable incremento del número de leyes sobre financiamiento de partidos en la región. A finales de la década de 1970, solo ocho países habían introducido una ley sobre financiamiento político; dos decenios después lo habían hecho 17 países. En la actualidad, solo hay tres países en la región que no cuentan con una ley específica sobre financiamiento político, dos de los cuales son microestados europeos¹⁴. Andorra y San Marino adoptaron sus primeras leyes en materia de financiamiento político en 2000 y 2005, respectivamente, mientras que Malta, Mónaco y Suiza no han establecido ninguna.

Tradiciones de la regulación del financiamiento político

Históricamente, las democracias liberales más antiguas de la región han sido más reacias a vulnerar la libertad de asociación de los partidos políticos y han introducido una regulación menos estricta sobre las actividades (económicas) de los partidos políticos que las democracias vecinas de Europa Oriental. No obstante, los patrones normativos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional presentan grandes diferencias. Al examinar los principales grupos de normas sobre financiamiento político —entre otros, la regulación de

ingresos y gastos y los mecanismos de cumplimiento y supervisión—, queda patente que el nivel de regulación del financiamiento político en los países de Europa Meridional suele ser mayor que en los países situados en el norte y el oeste. La única excepción es la regulación de los mecanismos de control del financiamiento político (divulgación y supervisión), donde el grado de regulación de los países del norte y del sur es el mismo. Como promedio, el nivel de regulación del financiamiento político en los países de Europa Meridional es un 10 por ciento mayor que en los de Europa Septentrional y un 16 por ciento mayor que en Europa Occidental¹⁵.

Últimas tendencias en la reforma del financiamiento político: ¿mayor armonización?

A pesar de las diferencias en los patrones normativos del financiamiento político existentes en la región, diversos aspectos sugieren que se tiende a una mayor armonización. En primer lugar, la legislación ha pasado a ser más específica con el tiempo. Mientras que antes la regulación del financiamiento político se encontraba dispersa entre varios instrumentos legislativos (por ejemplo, leyes electorales y leyes sobre medios de comunicación), los legisladores están combinando cada vez con mayor frecuencia los diferentes aspectos del financiamiento político en leyes únicas, consolidadas y completas. En segundo lugar, hay más aspectos del financiamiento político que han pasado a estar sujetos a normativas legales como, por ejemplo, las normas que regulan los mecanismos de rendición pública de cuentas, la divulgación de donaciones privadas y los requisitos de transparencia. A este último, prácticamente inexistente en las primeras regulaciones sobre financiamiento político, le han prestado cada vez más atención los legisladores de Europa Occidental.

La Unión Europea (UE) y diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (como el Consejo de Europa, la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa [OSCE/OIDDH], la Comisión de Venecia, GRECO y Transparencia Internacional) han desempeñado un papel importante a la hora de promover la armonización de los marcos legislativos en materia de financiamiento político. Especialmente en el último decenio, los actores de la UE han presentado cada vez más informes y recomendaciones destinados a establecer “buenas prácticas” y “principios comunes” en relación con la transparencia de la gestión del financiamiento de partidos políticos y candidatos (y el acceso público a ella)¹⁶.

Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos

Con objeto de brindar a todos los partidos políticos y candidatos la oportunidad de participar en la carrera electoral de forma igualitaria y llevar a la práctica el principio democrático de la igualdad de condiciones, los Estados

han introducido varios mecanismos para controlar el flujo de dinero en la vida política. Las fuentes privadas de ingresos, que tradicionalmente son las vías más importantes para el financiamiento político, abarcan desde las cuotas de afiliación y las donaciones privadas de mayor o menor cuantía a los ingresos de los cargos electos. Entre las fuentes públicas de ingresos se encuentra el financiamiento directo procedente del Estado para partidos políticos, candidatos o campañas electorales, así como el financiamiento estatal indirecto a través de la provisión de acceso a los medios de comunicación, deducciones fiscales u otras ventajas económicas o logísticas para los actores políticos. No obstante, pese a las regulaciones vigentes, las prácticas ilícitas en materia de financiamiento político siguen siendo un problema habitual y persistente en la región.

Financiamiento privado de los partidos políticos

El financiamiento privado (cuotas de afiliación, donaciones, deducciones salariales de cargos electos, fondos personales de los candidatos) ha representado tradicionalmente la mayor parte de los ingresos de los partidos políticos, pero este aspecto está cambiando y tendiendo hacia el financiamiento público. Las cuotas de afiliación y las pequeñas contribuciones a partidos políticos y candidatos suelen considerarse beneficiosas y sirven como aval de la legitimidad de los partidos políticos por parte de la sociedad civil. Junto con las cifras relativas a la participación electoral, la afiliación al partido y la identificación con el partido, “el financiamiento de las bases” es una expresión de la participación política de los ciudadanos. Las grandes donaciones, en particular las que proceden de personas jurídicas (es decir, entidades no humanas como corporaciones, sindicatos u otras asociaciones organizadas en torno a intereses comunes a las que se trata como personas con fines estrictamente legales), se considera que ejercen una influencia nefasta. De hecho, el financiamiento privado es una de las formas más evidentes en las que una persona o intereses particulares pueden “comprar” a representantes políticos a cambio de ventajas, favores y concesiones económicas.

Cuotas de afiliación y pequeñas donaciones

En la actualidad, las cuotas de afiliación representan solo una pequeña parte de los ingresos de los partidos políticos, lo que supone un cambio en algunos países. En Noruega, por ejemplo, las cuotas de afiliación representaban más de la mitad del total de ingresos de un partido en las décadas de 1950 y 1960, mientras que ahora suponen aproximadamente un 5 por ciento¹⁷. Esta caída podría deberse a la enorme disminución de la afiliación experimentada por los partidos noruegos desde la década de 1990¹⁸. En otros países, las cuotas de afiliación siempre han constituido una fuente casi irrelevante de ingresos; los niveles de afiliación siempre han sido bajos en Portugal y solo un 1 o 2 por ciento de los ingresos totales de los partidos políticos a principio de la década de 1990 procedía de las cuotas de afiliación¹⁹.

Como se muestra en la Tabla 7.1., correspondiente al período comprendido entre 1950 y 1990, las cuotas de afiliación han perdido importancia con el tiempo en la mayoría de los países más grandes de Europa Septentrional, Occidental y Meridional; en algunos casos, han llegado a reducirse incluso hasta suponer un tercio de la proporción original de los ingresos de los partidos. Las cifras más recientes demuestran que esta tendencia se ha prolongado hasta nuestros días.

Tabla 7.1. Cuotas de afiliación expresadas como porcentaje de los ingresos totales de los partidos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional (1950–1990)

País	Década de 1950	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980
Austria	88	87	45	26
Dinamarca	61	59	48	44
Finlandia	2	2	3	3
Irlanda	45	31	45	39
Italia	43	30	14	17
Países Bajos	84	78	73	73
Noruega	55	54	28	32
Suecia	25	15	7	8
Reino Unido	13	15	21	37

Fuente: Krouwel, 1999, p. 68 (adaptado por el autor).

En el Reino Unido, donde los datos longitudinales apuntan a una mayor importancia de las cuotas de afiliación como porcentaje de los ingresos de los partidos desde la década de 1950 a la de 1980, las cifras actuales muestran una proporción del 11 por ciento. Estimaciones recientes procedentes de distintas fuentes revelan que las cuotas de afiliación constituyen el 5 por ciento de los ingresos totales de los partidos en Bélgica, el 13 por ciento en Francia y el 5 por ciento en Grecia²⁰. En Suecia, conocida por la participación de las bases en la política de los partidos, la divulgación voluntaria de los ingresos de los partidos políticos parlamentarios indica que solo el 3 por ciento de sus ingresos procedía de las cuotas de afiliación en 2011²¹. Los partidos políticos siguen dependiendo en gran medida de las cuotas de afiliación en Alemania, Irlanda y los Países Bajos. En Alemania e Irlanda, más de un tercio de los ingresos totales de los partidos proceden de las cuotas de afiliación. En los Países Bajos, suponían más de un 45 por ciento del total de los ingresos en el año 2000²².

Los ingresos de los partidos procedentes de las cuotas de afiliación pueden sufrir grandes variaciones no solo entre países, sino también entre partidos políticos. En Francia, por ejemplo, los ingresos obtenidos del total de las

cuotas de afiliación de los partidos en 2004 oscilaban entre los 719.133 euros (EUR) (849.000 dólares internacionales [I\$]) de la Liga Comunista Revolucionaria (*Ligue Communiste Révolutionnaire*) a los 8.172.652 EUR (9.650.000 I\$)²³ del Partido Socialista (*Parti Socialiste*), lo que suponía el 30 y el 18 por ciento respectivamente de los ingresos totales de los partidos²⁴. Los datos más recientes disponibles de Noruega (2009) muestran que el total de las cuotas de afiliación iba de 21.150 coronas noruegas (NOK) (2.300 I\$) para el Partido de la coalición cristiana hasta los 2.895.481 NOK (316.000 I\$) para el Partido democristiano, lo que suponía el 3 y el 8 por ciento, respectivamente, del total de ingresos de los dos partidos²⁵.

Además de las cuotas de afiliación, los partidos políticos obtienen ingresos de las contribuciones voluntarias realizadas por miembros del partido y de donaciones de personas ajenas a él. Debido a la falta de información disponible, siempre ha sido difícil conseguir datos completos y coherentes sobre estas donaciones y contribuciones más pequeñas a los partidos políticos²⁶. Además, las cifras oficiales (así como los análisis posteriores) suelen fusionar las cuotas de afiliación y las pequeñas donaciones²⁷, ya que resulta imposible distinguir entre ambas. Más recientemente, la mayor importancia adquirida por la transparencia en Europa Septentrional, Occidental y Meridional ha mejorado el acceso a la información relativa a todas las donaciones a candidatos y partidos políticos. En algunos casos, esta mejora se debe directamente a regulaciones que establecen formatos obligatorios para informar también sobre donaciones de menor cuantía y que deben ponerse a disposición de la población. Por ejemplo, desde que se realizó una reforma en 2007 de la ley sobre Financiamiento Político en Luxemburgo, los partidos políticos se han visto obligados a divulgar la información sobre las donaciones individuales que superen los 250 EUR (290 I\$). Dicha obligación ofrece la oportunidad de evaluar los niveles de donaciones privadas con mayor detalle y comparar la proporción entre donaciones de mayor y menor cuantía a los partidos políticos. ¿Acaso, tal como se reconoce comúnmente, el financiamiento privado a los partidos políticos se compone de donaciones grandes y las donaciones más pequeñas ya no constituyen una fuente relevante de ingresos para los partidos políticos?

Tabla 7.2. Donaciones declaradas a los partidos políticos en Luxemburgo (2009–2011)

	2009*	2010	2011
<1.000 EUR (1.200 I\$)	26.009 EUR (30.000 I\$) (29%)	18.748 EUR (22.000 I\$) (71%)	103.802 EUR (120.000 I\$) (63%)
>1.000 EUR (1.200 I\$)	63.885 EUR (74.000 I\$) (71%)	7.513 EUR (8.700 I\$) (29%)	61.894 EUR (72.000 I\$) (37%)
Cuantía total de donaciones declaradas	89.894 EUR (104.000 I\$) (100%)	26.261 EUR (30.000 I\$) (100%)	165.696 EUR (191.000 I\$) (100%)

Número total de donaciones declaradas	<1.000 EUR (1.200 I\$) 63 >1.000 EUR (1.200 I\$) 24 Total: 85	<1.000 EUR (1.200 I\$) 61 >1.000 EUR (1.200 I\$) 6 Total: 67	<1.000 EUR (1.200 I\$) 169 >1.000 EUR (1.200 I\$) 43 Total: 212

Fuente: Chambre des Députés du Grand-duché de Luxembourg.

* Año electoral: elecciones al parlamento nacional y elecciones al Parlamento Europeo

El desglose de las donaciones declaradas en la Tabla 7.2. muestra cómo las donaciones pequeñas²⁸ representan una proporción mayor de los ingresos de los partidos luxemburgueses que las donaciones de mayor cuantía. Tanto en 2010 como en 2011, supusieron más de 60 por ciento del total de donaciones recibidas. Las cifras se invirtieron en 2009, cuando se celebraron elecciones nacionales y elecciones al Parlamento Europeo: las donaciones de mayor cuantía —incluidas dos donaciones que superaban los 10.000 EUR (12.000 I\$)— supusieron casi las tres cuartas partes de las donaciones totales.

La mayor atención prestada a los principios de transparencia también ha animado (o en ocasiones obligado) a más partidos políticos a publicar sus declaraciones financieras anuales en sus sitios web, que incluyen con frecuencia información detallada de las donaciones recibidas. Por ejemplo, desde 2003, el Partido Socialdemócrata Neerlandés (Partij van de Arbeid, PvdA) ha publicado sus cuentas anuales en su sitio web, incluidas las donaciones superiores a 500 EUR (610 I\$).

Tabla 7.3. Donaciones declaradas al Partido Socialdemócrata Neerlandés (2010–2012)

	2010*	2011	2012*
<1.000 EUR (1.200 I\$)	21.241 EUR (26.000 I\$) (37%)	7.500 EUR (9.100 I\$) (39%)	15.910 EUR (19.000 I\$) (31%)
>1.000 EUR (1.200 I\$)	35.443 EUR (43.000 I\$) (63%)	11.850 EUR (14.000 I\$) (61%)	35.313 EUR (43.000 I\$) (69%)
Cuantía total de donaciones declaradas	56.684 EUR (69.000 I\$) (100%)	19.350 EUR (23.000 I\$) (100%)	51.223 EUR (62.000 I\$) (100%)
Número total de donaciones declaradas	<1.000 EUR (1.200 I\$) 37 >1.000 EUR (1.200 I\$) 20 Total: 57	<1.000 EUR (1.200 I\$) 14 >1.000 EUR (1.200 I\$) 6 Total: 20	<1.000 EUR (1.200 I\$) 29 >1.000 EUR (1.200 I\$) 22 Total: 51

Fuente: <http://www.pvda.nl/>

* Año electoral: elecciones nacionales al parlamento

Aunque las grandes donaciones parecen componer el grueso del total de los ingresos del partido procedentes de contribuciones privadas al PvdA, las donaciones de menor cuantía supusieron casi un tercio de las contribuciones privadas en 2010, 2011 y 2012. No obstante, tanto en Luxemburgo como en los Países Bajos, las contribuciones privadas solo representan una pequeña parte de los ingresos totales de los partidos. En Luxemburgo, la fuente más

importante de ingresos de los partidos es el financiamiento estatal (véase la Figura 7.5.). En el caso del PvdA, el financiamiento estatal supone casi el 40 por ciento del total de sus ingresos.

Las donaciones pequeñas no constituyen una fuente importante de ingresos en Austria, Bélgica, Francia, Grecia o Noruega. La explicación podría estar en el desencanto general con los partidos políticos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional²⁹, lo que se ha traducido en una disminución de las contribuciones de los ciudadanos. En Bélgica se ha observado un descenso sostenido en la cuantía de las donaciones a los partidos políticos (supusieron solo un 0,3 por ciento del total de los ingresos de los partidos en 2007) y en el número de donaciones a los candidatos³⁰.

Grandes donaciones y contribuciones de empresas

En general, las fuentes “provechosas” de ingresos privados han disminuido, ya que las cuotas de afiliación y las pequeñas donaciones ya no constituyen una fuente fiable de ingresos para los partidos de Europa Septentrional, Occidental y Meridional. Pero, ¿desempeñan las fuentes “perjudiciales” de ingresos privados un papel relevante en los flujos financieros de los partidos? Ahora es posible acceder con más facilidad a la información sobre donaciones importantes a los partidos políticos. Se han introducido requisitos de transparencia para ofrecer a los ciudadanos información sobre los flujos financieros de mayor cuantía a los partidos políticos, en concreto sobre aquellos procedentes de compañías y empresas comerciales.

En estudios anteriores se ha presentado un patrón de empresas que se retiraban de la política, lo que indica una disminución de las contribuciones del sector empresarial como fuente de financiamiento político³¹. Se ha constatado un descenso prolongado en Alemania y Suecia, pero también en el Reino Unido, donde las donaciones empresariales constituían la fuente más importante de ingresos para los partidos, en especial para el Partido Conservador. Según los resultados de análisis recientes, la proporción de donaciones a los conservadores por parte del sector de servicios financieros ha caído en la actualidad hasta el 51,4 por ciento del total de ingresos, cuando oscilaba entre el 60 y el 90 por ciento desde la década de 1950 hasta finales de los 80³². El descenso de las donaciones empresariales al Partido Conservador del Reino Unido desde los noventa se explica por los cambios ideológicos del Partido Laborista —en concreto, su alejamiento del socialismo (lo que significaba que había menos razones para que las empresas hiciesen donaciones importantes a los conservadores)— y por una creciente percepción negativa de las donaciones empresariales por parte de la población: las empresas veían este tipo de donaciones como una práctica controvertida que debía evitarse³³. En Irlanda también se ha experimentado un descenso en este tipo de contribuciones. Al comparar las declaraciones de donaciones realizadas por los partidos políticos en 2011 con las de 2002³⁴, cabe destacar que no solo la cuantía total de las donaciones declaradas descendió considerablemente (de

265.800 EUR [301.000 I\$] en 2002 a 30.997 EUR [35.000 I\$] en 2011), sino también el número de donaciones empresariales. Cabe señalar que la fuente de ingresos más importante entre las contribuciones privadas divulgadas por los partidos políticos irlandeses corresponde a contribuciones de miembros del Dáil Éireann (Cámara de representantes) y a miembros del Parlamento Europeo. En los últimos datos publicados por la tesorería de la Cámara de los Diputados de Italia se observaban cifras parecidas. De las contribuciones privadas declaradas por los dos principales partidos políticos italianos (Partido Democrático [*Partito Democratico*] y Pueblo de la Libertad [*Popolo della Libertà*]) en 2012, no aparecen contribuciones de gran cuantía ni procedentes de empresas, a pesar de que el límite para su declaración descendió de 50.000 EUR (62.000 I\$) a 5.000 EUR (6.200 I\$) en 2012. Si bien puede haber algunas donaciones empresariales ocultas que no figuren en los datos oficiales, parece existir una tendencia a la disminución de este tipo de donaciones, lo que podría atribuirse a una caída generalizada del apoyo a la política y los partidos políticos. También puede deberse simplemente a que el aumento de los requisitos en materia de transparencia haya ahuyentado a los donantes importantes. Esta disminución de las contribuciones empresariales parece compensarse por las contribuciones a título personal de miembros individuales del parlamento y del Parlamento Europeo³⁵. Las grandes donaciones también constituyen únicamente una pequeña parte del total de ingresos de los partidos políticos de Grecia, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

Otras fuentes de ingresos privados para los partidos políticos y los candidatos pueden proceder de la actividad de “terceros”, es decir, grupos defensores de causas o particulares que hacen campaña en favor de candidatos concretos, partidos políticos o causas. En Europa Occidental continental, hasta ahora, la regulación sobre terceros ha sido casi inexistente; Irlanda y el Reino Unido son los únicos países de la región donde se han fijado topes a las donaciones y límites al gasto de terceros. En España, existe una prohibición concreta sobre las donaciones de terceros.

Otra fuente de ingresos son los préstamos bancarios. Los partidos políticos griegos llevan obteniendo dinero de los bancos desde finales de los noventa, ofreciendo como garantía un (futuro) financiamiento estatal. Con el tiempo, este tipo de ingresos ha adquirido mayor importancia. En 2001, los préstamos bancarios supusieron el 33 y el 11 por ciento de los ingresos totales de los dos partidos políticos principales en Grecia (Movimiento Socialista Panhelénico [*Panellínio Sosialistikó Kínímoa*, PASOK] y Nueva Democracia [*Néa Demokratía*]); en 2007, los préstamos bancarios constituían el 63 y el 42 por ciento, respectivamente³⁶.

Las grandes donaciones y las contribuciones de las empresas se consideran potencialmente peligrosas para los procesos políticos democráticos. Por tanto, los Estados han introducido distintos tipos de reglas para evitar o limitar la posibilidad de que empresas privadas o personas acaudaladas puedan influir en el ámbito político, así como para permitir que los partidos políticos conserven

la suficiente independencia de los intereses privados de unos cuantos ricos. Para ello, se han impuesto restricciones cualitativas o cuantitativas a los ingresos privados de partidos políticos y los candidatos.

Restricciones cualitativas: prohibición de contribuciones

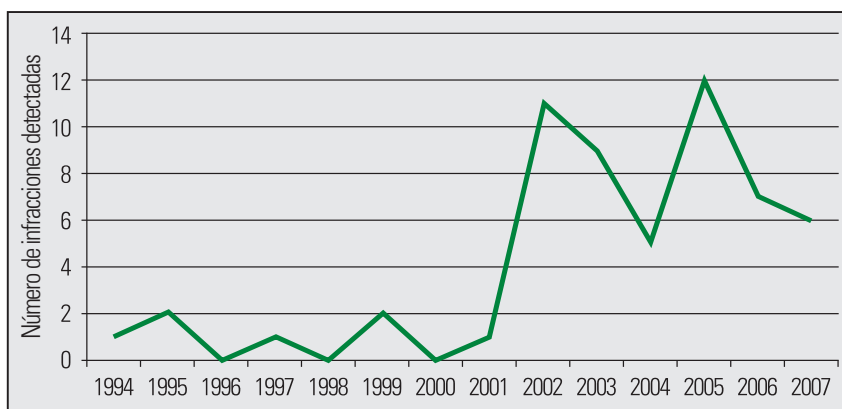
Las fuentes de financiamiento privado que se han visto sometidas con mayor frecuencia a restricciones son las entidades extranjeras, las empresas, las instituciones públicas (y semipúblicas) y los sindicatos. Un gran número de Estados también prohíben a los partidos políticos y a los candidatos aceptar contribuciones anónimas y fijar límites para las donaciones en efectivo. Según el Comité de Ministros del Consejo de Europa, los Estados deben introducir restricciones cualitativas sobre las fuentes de financiamiento privado a partidos políticos con el fin de evitar perjudicar las actividades de los partidos políticos y de garantizar su independencia³⁷.

A partir de un análisis de las cinco prohibiciones habituales relativas a las contribuciones (donaciones de sindicatos, fuentes anónimas, organizaciones semipúblicas, entidades extranjeras y empresas) en Europa Septentrional, Occidental y Meridional se pueden extraer tres conclusiones.

La primera es que la mayoría de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional prohíben las donaciones de entidades extranjeras, empresas con capital público y privado, y las donaciones anónimas. La segunda, que las prohibiciones de contribuciones a los partidos políticos o los candidatos son bastante más habituales en los países de Europa Meridional (más del 45 por ciento), mientras que menos del 30 por ciento de los países nórdicos y de Europa Occidental limitan las donaciones privadas. La explicación de esta diferencia puede radicar en los mayores niveles de regulación globales de los países de Europa Meridional. En tercer lugar, que no existe una distinción significativa entre la regulación de los partidos y la de los candidatos, lo cual es habitual en otras partes del mundo.

No obstante, en la práctica, la mera existencia de prohibiciones de las contribuciones en el marco jurídico del financiamiento político no garantiza que, efectivamente, se estén cumpliendo las normas ni que no se produzcan flujos financieros fuera de la zona regulada, en particular cuando el desarrollo de los mecanismos de cumplimiento de las normas y las sanciones es deficiente. Portugal (junto con Francia y Grecia) es el país que ha introducido el mayor número de restricciones sobre las donaciones privadas a partidos políticos y candidatos. A través de distintas enmiendas introducidas en la legislación sobre financiamiento político desde mediados de los noventa, todas las principales fuentes de donaciones analizadas más arriba se han prohibido en Portugal (incluidas las donaciones empresariales desde 2000). Aun así, se siguen realizando donaciones ilegales a partidos y candidatos, y la elusión de las normas es algo habitual³⁸. En la Figura 7.2. se muestra la cifra de infracciones relacionadas con donaciones privadas, según lo detectado por auditorías financieras externas.

Figura 7.2. Infracciones relacionadas con donaciones privadas anuales en Portugal (1994–2007)



Fuente: De Sousa, 2012, p. 15 (adaptado por el autor).

En la Figura 7.2. se aprecia que el número de infracciones detectadas en cuanto a donaciones privadas a partidos políticos y candidatos ha aumentado considerablemente en Portugal durante los últimos diez años. Esta tendencia puede explicarse en parte por la intensificación de la supervisión del financiamiento político establecida en Portugal a mediados de los noventa. Después de haber estado casi 20 años sin ningún control, la actividad económica de los partidos pasó a estar supervisada por un órgano independiente de nueva creación y a estar sometida a un control más estricto³⁹. Sin embargo, en esta figura también se muestra cómo las normas que restringen las donaciones privadas no han hecho sino animar a los actores políticos a recurrir a prácticas ilegales. Por ejemplo, en 2005 se inició una investigación después de que funcionarios del Partido Demócrata Cristiano elaborasen supuestamente una lista de nombres inexistentes para justificar el origen de 105 donaciones en efectivo ingresadas en sus cuentas electorales⁴⁰. En marzo de 2010, el Centro Democrático Social/Partido Popular y otros dos partidos fueron multados por irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral, incluido el financiamiento ilícito⁴¹.

Restricciones cuantitativas: límites a las contribuciones

El Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendaba que los Estados fijasen límites a las contribuciones⁴². Los países europeos han establecido niveles comparativamente elevados para las contribuciones permitidas a partidos políticos o candidatos por parte de donantes elegibles (véase la Tabla 7.4.).

Tabla 7.4. Límites anuales a las contribuciones a partidos políticos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional*

	Bélgica	Chipre	Finlandia	Francia	Grecia	Islandia	Irlanda**	Portugal	España
Euros	4.000 (4.700 \$)	8.000 (11.000 \$)	30.000 (32.000 \$)	7.500 (8.900 \$)	15.000 (20.000 \$)	2.800 (20 \$)	2.500 (2.800 \$)	10.650 (15.000 \$)	100.000 (135.000 \$)

Fuente: Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.

* Solo donaciones de personas físicas

** Desde la reforma del financiamiento político de 2012

En general, los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional fijan límites a las contribuciones destinadas a partidos en relación con las campañas electorales (42 por ciento de los países) o con carácter anual (38 por ciento de los países). Un tercio de los países, aproximadamente, también limita el dinero que se le puede dar a un candidato. En los países de Europa Meridional se aplican límites a las contribuciones con más frecuencia que en los países del norte y el oeste de la región.

Aun así, y tal como han puesto de manifiesto los escándalos políticos de los últimos años, los topes en materia de donaciones se infringen y eluden de forma legal. En Francia, por ejemplo, la Comisión nacional de cuentas de campaña y financiaciones políticas (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*, CNCCFP) informó sobre la forma de eludir los límites a las donaciones mediante el establecimiento de “partidos satélites”⁴³. Según la legislación francesa, aunque un donante pueda aportar un máximo de 7.500 EUR (8.900 I\$) a un partido político al año, no existe ninguna regulación que evite las donaciones hasta esa cuantía a varios grupos políticos, ni tampoco ninguna normativa evita que los partidos beneficiarios transfieran donaciones a otro movimiento político. Por tanto, la Comisión advirtió que estos “grupos satélites” (cuyo número aumentó de 28 en 1999 a 255 en 2004) actúan como canal financiero para las donaciones individuales y permite que los partidos más grandes eludan el tope máximo fijado para las donaciones individuales⁴⁴. A pesar de este vacío legal, la CNCCFP informó hace poco de que no había pruebas de que existiera un flujo financiero sustancial desde partidos satélites a partidos más grandes; por el contrario, un gran número de partidos satélites se beneficiaban de financiamiento procedente de partidos más grandes⁴⁵.

Financiamiento público de los partidos políticos

Financiamiento público indirecto

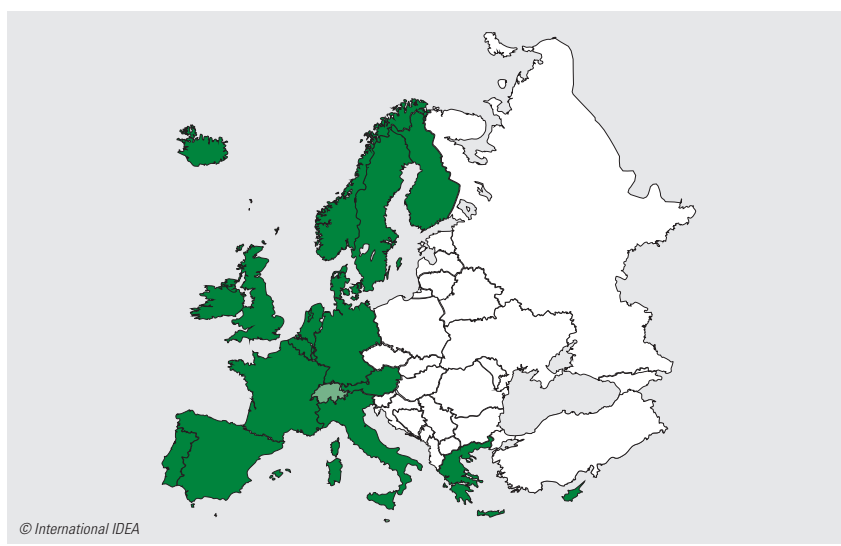
Los partidos políticos y los candidatos reciben financiamiento estatal de dos formas principales: financiamiento directo de las organizaciones del partido y las actividades de la campaña o financiamiento indirecto como, por ejemplo, acceso a los medios de comunicación públicos, ventajas fiscales, uso

de ayuntamientos para la celebración de reuniones, etc⁴⁶. El financiamiento público indirecto disponible, según del tipo que sea, puede constituir un práctico complemento (o alternativa) rentable al financiamiento público directo, que conlleva la realización de transferencias monetarias directas de las que, en muchos casos, el destinatario puede disponer libremente. Por tanto, el financiamiento público indirecto presenta otra ventaja importante: se puede destinar más fácilmente a equilibrar el campo de juego en un área concreta.

Los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional no ofrecen un acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación mayor que los países de otras regiones del mundo. Aunque dos tercios de los Estados europeos ofrecen este recurso a los partidos, solo un tercio lo hacen para los candidatos. El 30 por ciento de los Estados que ofrecen este acceso a los medios de comunicación lo hacen de forma equitativa para todos los partidos elegibles. Sin embargo, sería poco realista ofrecerlo a todos los candidatos.

Todos los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional, a excepción de Liechtenstein, cuentan con disposiciones que contemplan algún tipo de financiamiento público indirecto —las ventajas fiscales son las más habituales— y estas ayudas son mucho mayores que en ninguna otra parte del mundo. Sin embargo, tales disposiciones pueden variar considerablemente en lo que respecta a su alcance y cuantía. Las diferencias van, por ejemplo, desde la modesta disposición sueca, donde los secretarios de los partidos disfrutan de acceso gratuito a equipos técnicos e instalaciones en el Riksdag (parlamento), a Chipre, donde el financiamiento público y las donaciones privadas a los partidos están exentas del pago de impuestos. En otros países, como Islandia, se ofrecen desgravaciones fiscales a los donantes con el fin de incentivar las donaciones por parte de las bases. Otra forma habitual de financiamiento público indirecto es el espacio para colocar el material de la campaña electoral; se ofrece en siete Estados en forma de espacios gratuitos designados para colocar los carteles de la campaña.

Figura 7.3. Países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional que ofrecen financiamiento público directo a los partidos políticos



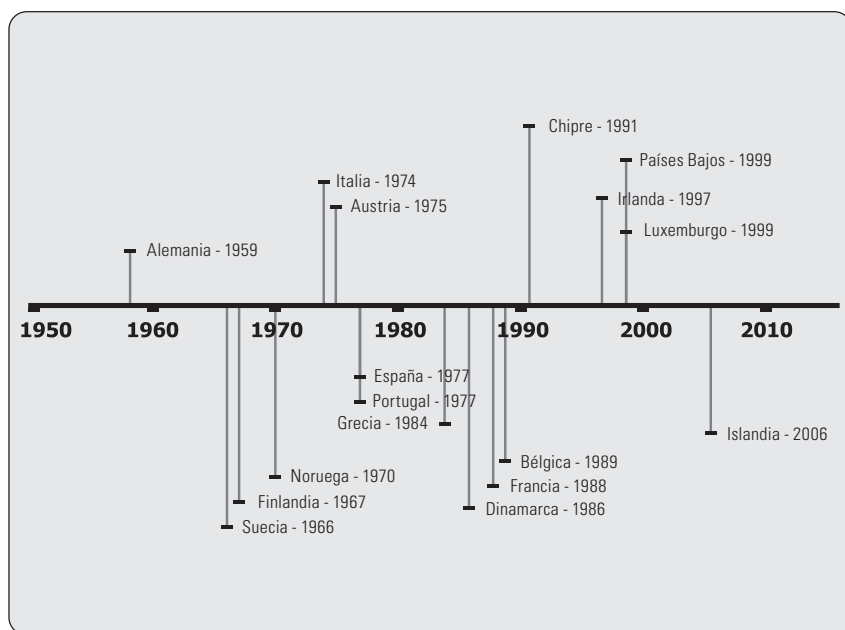
- Sí
- No

Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=270>.

Financiamiento público directo

De los 24 países europeos incluidos en este capítulo, solo tres no ofrecen financiamiento público directo para cubrir los gastos de organización, de la campaña o ambos: Andorra, Malta y Suiza. En la Figura 7.4. se muestra el año en que se introdujo el financiamiento público directo en 17 de estos países.

Figura 7.4. Introducción del financiamiento público directo de los partidos políticos en Europa Septentrional, Occidental y Meridional



Fuente: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>

Es indiscutible la tendencia hacia la introducción de subvenciones públicas directas; en los países donde no existe se debate si se debería introducir. En Malta, la introducción de subvenciones públicas a los partidos políticos se ha incluido hace poco en la agenda política⁴⁷. En Suiza, aunque no existe regulación federal al respecto, dos cantones (Ginebra y Friburgo) han aprobado leyes sobre el reembolso de los gastos de las campañas y se han presentado diversas iniciativas para regular el financiamiento político ante el Consejo Nacional Suizo (que han sido rechazadas hasta el momento)⁴⁸. Suiza es restrictiva en lo que se refiere a la introducción del financiamiento público debido a su tradición liberal de no interferencia del Estado en la esfera privada de la actividad de los partidos políticos. En el Reino Unido, donde el financiamiento público directo de los partidos políticos es muy limitado, ha habido intensos debates sobre la posibilidad de introducir un sistema de financiamiento público más sólido, especialmente en los últimos 20 años⁴⁹. Sin embargo, este debate no se ha traducido en ningún cambio importante, debido en parte al miedo a que los partidos pierdan el contacto con sus miembros cuando ya no dependan económicamente de ellos.

Si uno de los argumentos fundamentales para introducir el financiamiento público es equilibrar el campo de juego para la competencia electoral, los

umbrales para acceder a este tipo de financiamiento y el reparto de los fondos son cruciales para su aplicación.

Al igual que sucede en la mayoría de los países de todo el mundo⁵⁰, en la mayor parte de las regulaciones del financiamiento político en Europa Septentrional, Occidental y Meridional se ha definido la elegibilidad para recibir este financiamiento según una combinación de dos criterios: el número de votos obtenidos en las elecciones parlamentarias y la representación en el órgano electo. Únicamente en cinco países de estas regiones (Bélgica, España, Finlandia, los Países Bajos⁵¹ y el Reino Unido) se ofrece financiamiento público directo solo a los partidos con representación parlamentaria. Este enfoque ha recibido muchas críticas, ya que socava el principio de igualdad de condiciones: dificulta la entrada de nuevos partidos en la escena política y la competición en condiciones justas con partidos más consolidados. De hecho, de conformidad con las directrices de la OSCE y la Comisión de Venecia sobre regulación de partidos, el umbral del pago correspondiente al financiamiento público debe ser más bajo que el umbral electoral⁵².

El grado en que este criterio puede ser perjudicial (o no) para el pluralismo de los partidos políticos depende del umbral electoral empleado. En Finlandia y los Países Bajos, donde el umbral electoral es especialmente reducido⁵³, es obvio que el criterio de elegibilidad para obtener representación en un órgano electo no supone un problema en lo que respecta al pluralismo político. Puede suscitar cierta preocupación en España y Bélgica, donde el umbral electoral es del 3 y el 5 por ciento de los votos, respectivamente.

Los criterios de distribución de financiamiento público de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional también están en consonancia con los utilizados en otras partes del mundo. El procedimiento de asignación más común implica la distribución equitativa de una misma suma a todos los partidos que cumplan el umbral de elegibilidad (“igualdad absoluta”) y de una suma adicional variable, que se reparte de forma proporcional a los votos o escaños obtenidos en las últimas elecciones parlamentarias (“equidad”).

Los mecanismos de asignación de Alemania y los Países Bajos incluyen incentivos para fomentar la participación política de los ciudadanos y animar a los partidos políticos a mantener un anclaje social⁵⁴. En Alemania, los fondos se distribuyen según el éxito de un partido en las últimas elecciones celebradas y la cuantía de las donaciones privadas recibidas (la regla de los “fondos compensatorios”). Según la regulación alemana, solo un porcentaje determinado de los ingresos de los partidos puede proceder de las arcas públicas, y las subvenciones públicas no pueden ser superiores a los fondos privados recaudados por el partido. Este requisito normativo resulta fundamental a la hora de mantener la dependencia estatal de los partidos políticos en Alemania, la segunda más baja de Europa Occidental. En los Países Bajos, el reparto de los fondos se realiza según tres criterios: se distribuye una cantidad fija a todos los partidos representados en el parlamento; otra cantidad se distribuye en función del número de escaños

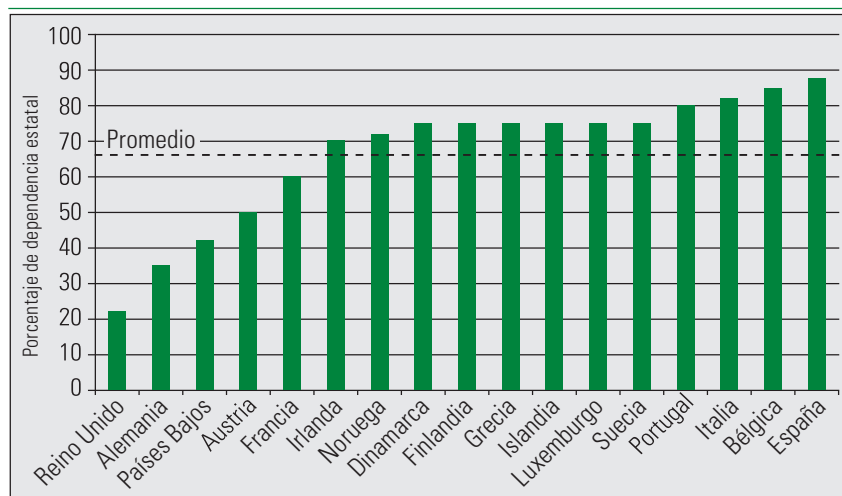
obtenido; y una tercera cantidad adicional se distribuye de forma proporcional a la cifra de miembros contribuyentes del partido.

En lo que se refiere a las disposiciones sobre el uso de los fondos públicos, existen grandes diferencias entre los países. Casi la mitad de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional no condicionan el uso de los fondos públicos. Sin embargo, aquellos que sí lo hacen estipulan su uso en términos muy generales (es decir, “gasto de campaña” o “actividades en curso del partido”). Alemania y los Países Bajos constituyen una excepción a este respecto, ya que establecen fondos para la educación de sus miembros, iniciativas de investigación o las secciones femeninas de los partidos.

Financiamiento público y dependencia estatal de los partidos

El financiamiento público es, de las fuentes de ingresos de los partidos políticos, la que suscita los debates más acalorados entre los responsables de la formulación de políticas, los académicos y la sociedad en general, ya que en la actualidad constituye (cuantitativamente) la fuente de ingresos más importante para los partidos de la región: supone un promedio del 67 por ciento del total de ingresos de los partidos políticos en Europa (véase la Figura 7.5.). Estos datos resultan llamativos, en especial si se comparan con otras zonas del mundo. En Sudamérica, por ejemplo, el porcentaje de dependencia estatal es solo del 35 por ciento⁵⁵.

Figura 7.5. Dependencia de los partidos políticos de Europa Septentrional, Occidental y Meridional del financiamiento estatal



Fuente: Informes de evaluación de GRECO sobre Transparencia en el Financiamiento de Partidos (adaptados por el autor).

Nota: Las cifras se refieren al período 2007–11, excepto en el caso del Reino Unido (2012). Los promedios se calculan cuando GRECO proporciona las estimaciones de intervalos. No se disponía de datos correspondientes a Chipre, Liechtenstein, Mónaco y San Marino.

Como cabía esperar, el financiamiento estatal representa la proporción más baja del total de ingresos de los partidos en el Reino Unido⁵⁶. Entre 2000 y 2010, el financiamiento público variaba del 2 por ciento para el Partido Laborista (puesto que estaba en el poder) al 51 por ciento para el Partido Unionista Democrático. En el caso del Partido Conservador, que estuvo en la oposición durante ese período, el financiamiento estatal supuso el 15 por ciento del total de ingresos del partido⁵⁷. En Alemania y los Países Bajos, el porcentaje de financiamiento estatal, en comparación, también es bajo, lo que sugiere el éxito de los procedimientos de asignación que incluyen incentivos para fomentar la participación de la ciudadanía en la política (sistema de “fondos compensatorios”). Aunque las contribuciones privadas han seguido siendo la fuente de ingresos más importante para los partidos políticos holandeses, incluso tras la introducción del financiamiento público directo en 1999, en los Países Bajos existe una tendencia a aumentar la dependencia de los partidos de los recursos estatales. El financiamiento público supuso solo el 26 por ciento del total de los ingresos de los partidos en 2000, pero aumentó hasta el 42 por ciento en 2005–06⁵⁸. En Bélgica, España, Italia y Portugal, el financiamiento público asciende a más del 80 por ciento del total de los ingresos de los partidos.

El incremento de fondos públicos a disposición de los partidos políticos ha dado lugar a críticas frecuentes. El costo de la política ha pasado a ser más elevado debido a su mayor comercialización y dependencia de los medios de comunicación⁵⁹, lo que dificulta el mantenimiento de las “complejas” y burocratizadas estructuras de los partidos que tradicionalmente caracterizan a los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional. No obstante, el peso del financiamiento público como parte del total de los ingresos anuales de los partidos, que en algunos casos supera el 90 por ciento del total, apenas tiene justificación. De hecho, al mismo tiempo que se fomentaba la provisión de financiamiento público a los partidos políticos como forma de igualar las condiciones de la competencia electoral, el Consejo de Europa hacía igual hincapié en que el financiamiento público no debería ser la única fuente de ingresos para un partido político, ya que esa situación debilitaría el vínculo entre votantes y partidos⁶⁰.

La regulación del financiamiento de los partidos es única en el sentido de que estos son los principales agentes de sus propias normas legales. Con frecuencia, los académicos han destacado el conflicto de interés intrínseco, ya que los legisladores también son partidistas⁶¹. En una de las propuestas más influyentes elaboradas en el ámbito de la literatura sobre ciencias políticas, la tesis del “partido cártel” de Katz y Mair afirma que las subvenciones públicas permiten que los partidos velen por sus propios intereses financieros y su supervivencia organizativa mientras se alejan aún más de la sociedad⁶². Otros han cuestionado si la lógica de la maximización de ingresos debía ser la única explicación posible para la regulación del financiamiento político⁶³. La lógica del autoservicio no explicaría, por ejemplo, la convergencia hacia una mayor

transparencia de las normas sobre financiamiento político en Europa ni la reducción de las subvenciones a los partidos.

De hecho, cabe mencionar que varios países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional (en mayor medida aquellos que se han visto más golpeados por la crisis económica) han reducido la cantidad de financiamiento público destinado a los partidos. En consonancia con las medidas de austeridad más generales adoptadas por los gobiernos, las subvenciones a los partidos se han reducido en Italia (en 2007 y 2012), Portugal (en 2010) y España (en 2012)⁶⁴. Este recorte parece corroborar el papel que desempeñan los factores contextuales y sociales en las reformas en materia de financiamiento político, y sugiere que los partidos políticos pueden ser más receptivos a los ciudadanos de lo que suele presuponerse.

Financiamiento político y representación de las mujeres

El porcentaje de representación femenina en la cámara baja (o cámara única) del parlamento en los 24 países analizados en este estudio es, en promedio, del 29 por ciento⁶⁵. Al contrario de lo que se piensa, no existen grandes diferencias entre Europa Septentrional, Occidental y Meridional y otras regiones del mundo a este respecto: el porcentaje de representación femenina en las cámaras bajas o cámaras únicas del parlamento oscila entre el 24 por ciento en América y el 21 por ciento en África Subsahariana hasta el 18 por ciento en Asia y el 16 por ciento en los Estados Árabes.

Con el fin de fomentar la participación de la mujer en la política, un gran número de países de todo el mundo ha introducido cuotas legales o regulaciones en materia de igualdad de género. Sin embargo, en Europa, a pesar de la persistente brecha de género, existen cuotas principalmente voluntarias en los partidos. Solo seis países cuentan con regulaciones nacionales que fomentan el equilibrio de género⁶⁶: Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda y Portugal. De los 21 países que ofrecen financiamiento estatal a los partidos, solo Francia, Irlanda, Italia y Portugal vinculan el financiamiento público directo de los partidos con la igualdad de género.

Francia cuenta con una mayor tradición en este aspecto. Después de la revisión constitucional realizada en 1999⁶⁷, la legislación francesa enmendó la ley sobre financiamiento político de 1998 para exigir que todos los partidos políticos franceses presentasen el mismo número (50 por ciento) de candidatos y candidatas a las elecciones en todos los ámbitos. En virtud de la enmienda de la ley sobre financiamiento político de 2000, si los partidos no presentan el mismo porcentaje de candidatos y candidatas y la diferencia supera el 2 por ciento del total de candidatos de la lista, se enfrentan a sanciones económicas⁶⁸. Estas disposiciones parecen haber influido en el aumento de la representación femenina en Francia: del 12 por ciento en 2002 al 19 por ciento en 2007 y al 27 por ciento en 2012⁶⁹. Se estima que en 2012 la Unión por un Movimiento Popular (*Union pour un Mouvement Populaire*, UMP)

perdió más de 4 millones de EUR (4,7 millones de I\$) por presentar solo un 26 por ciento de candidatas⁷⁰.

Los procedimientos de asignación en Francia requieren que el monto total del financiamiento se divida en dos partes iguales: la primera mitad se distribuye según el porcentaje de votos que obtiene cada partido; la segunda, entre los partidos políticos con representación en la Asamblea Nacional y el Senado de forma proporcional al número de parlamentarios que apoyen a uno de los partidos políticos elegibles para la primera asignación. No obstante, solo se aplican sanciones económicas a la primera categoría de financiamiento público. Este enfoque implica que la regulación actúa como elemento disuasorio eficaz para los partidos pequeños, pero el costo del incumplimiento, en particular para los partidos más grandes, se reduce considerablemente. De hecho, una deducción de 4 millones de EUR (4,7 millones de I\$) del financiamiento público supone un porcentaje pequeño de la cantidad media que reciben los partidos más grandes en concepto de financiamiento público (en 2011, el UMP recibió 33,3 millones de EUR [39,4 millones de I\$])⁷¹. En palabras de un funcionario del UMP: “¡Preferimos tener que pagar multas que perder las elecciones!”⁷². Si los partidos creen que tendrán un mayor éxito electoral al presentar a un candidato masculino, podría decirse que no les importa la reducción del financiamiento público.

En Irlanda, conforme a la ley Electoral (Enmienda) (Financiamiento de los partidos políticos) de 2012, las subvenciones públicas a los partidos políticos se reducen un 50 por ciento a menos que el 30 por ciento de los candidatos de cada partido político sean mujeres. Esta cifra aumentará hasta el 40 por ciento en las elecciones generales posteriores⁷³. En Portugal, los partidos en los que la representación de ambos géneros no llega al 33 por ciento pueden perder entre un 25 y un 80 por ciento del financiamiento público⁷⁴. En Italia, aunque no se han introducido cuotas legales a nivel nacional, la regulación del financiamiento político estipula una reducción de las subvenciones a los partidos que no inviertan, como mínimo, un 5 por ciento en el fomento de iniciativas destinadas a aumentar la participación activa de las mujeres en la política⁷⁵.

A pesar de la persistente brecha de género en Europa Septentrional, Occidental y Meridional —y de la excepcional dependencia de los recursos estatales por parte de los partidos—, los legisladores de esta región han ignorado en gran medida la posibilidad de vincular el financiamiento público de los partidos políticos con la igualdad de género. Es más, los pocos que han adoptado este tipo de disposiciones apenas se ocupan de algunos de los principales obstáculos que se han encontrado las mujeres en el ámbito de la política, en concreto en lo que respecta a la recaudación de fondos en las primeras etapas de los ciclos electorales. De hecho, las mujeres tienen menos acceso a recursos económicos y a redes sociales y profesionales adineradas, lo que (en especial en sistemas centrados en los candidatos) afecta a su capacidad de generar recursos y, por tanto, a la probabilidad de resultar elegidas⁷⁶. Ante esto, se

han creado diferentes organizaciones y redes de mujeres para apoyar a las candidatas. A partir de la experiencia de la lista de EMILY (EMILY'S List) en Norteamérica, las “organizaciones hermanas” de mujeres que conceden subvenciones económicas a las candidatas también han proliferado en Europa. En algunos casos, partidos concretos han puesto en marcha iniciativas para canalizar fondos para las candidatas (como la Oficina de Igualdad de Género española o el Partido Laborista en Irlanda). Sin embargo, destaca la escasez de normativas en este sentido.

En los últimos años, cada vez se ha prestado más atención a la representación equilibrada de ambos sexos. En los Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos de 2010 y la resolución de 2012 del Parlamento Europeo sobre las mujeres en la toma de decisiones políticas se afirmaba que la paridad debe estar entre los requisitos mínimos “razonables” para recibir fondos públicos⁷⁷. Además, en la resolución del Parlamento Europeo se aborda la enorme dificultad que la recaudación de fondos supone para las candidatas al animar a los Estados Miembros a “reforzar las medidas de apoyo a las organizaciones de mujeres, entre otras cosas brindándoles un financiamiento adecuado y creando plataformas para la cooperación y la organización de campañas de género en los procesos electorales”⁷⁸.

Un caso concreto que relaciona la representación femenina y el financiamiento público con los partidos políticos es el partido protestante ortodoxo holandés, Partido Político Reformado (*Staatkundig-Gereformeerde Partij*, SGP). Según su interpretación de la Biblia, el SGP no aceptaba mujeres entre sus filas ni reconocía el sufragio pasivo de las mujeres. En septiembre de 2005, una decisión judicial estableció que la exclusión de las mujeres del partido iba en contra de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)⁷⁹ y suspendió el financiamiento público del SGP, lo que supuso al partido un costo de 800.000 EUR aproximadamente (971.000 I\$) al año⁸⁰. El caso suscitó un importante debate legal en los Países Bajos sobre la relación entre los distintos derechos constitucionales: el derecho de asociación, de opinión política y de creencias religiosas por una parte, y el derecho a la no discriminación por otra⁸¹. En diciembre de 2007, el juzgado de segunda instancia revocó la sentencia anterior y restableció (con efecto retroactivo para 2006 y 2007) las subvenciones públicas al SGP. El SGP cambió sus estatutos internos para permitir que las mujeres fuesen miembros del partido desde 2006⁸².

A pesar de la persistente brecha de género en Europa Septentrional, Occidental y Meridional —y de la excepcional dependencia de los recursos estatales por parte de los partidos—, los legisladores de esta región han ignorado en gran medida la posibilidad de vincular el financiamiento público de los partidos políticos con la igualdad de género.

Regulación del gasto de los candidatos y los partidos políticos

La regulación del gasto de los partidos y los candidatos se basa en los mismos principios básicos que la regulación de las donaciones privadas y la provisión de financiamiento público a los partidos: reducir las ventajas de quienes tienen acceso a más recursos económicos e igualar las condiciones de todos o, lo que es lo mismo, proteger el proceso democrático. En otras palabras, la legislación debería garantizar que todos los partidos políticos y los candidatos puedan presentarse a las elecciones y que ningún gasto realizado en nombre de un candidato o partido sea desproporcionado⁸³. Los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional han introducido diversas restricciones al gasto de partidos y candidatos con distintos grados de eficacia. En esta sección también se analizará la tensión latente entre los límites del gasto político y los derechos fundamentales de los ciudadanos, como la libertad de expresión.

Las regulaciones en materia de gasto pueden limitar la cuantía total que puede gastar un partido político o un candidato, así como limitar formas de gasto concretas. En estas regiones son frecuentes las prohibiciones sobre la compra de votos, que en la mayoría de los casos no están reguladas por las leyes sobre financiamiento político, sino que está contemplada en los códigos electorales (Bélgica, Francia e Italia) o en los códigos penales (Alemania, Dinamarca, Grecia y Suecia). Es más, las prohibiciones sobre este tipo de práctica solía introducirse en las primeras fases del establecimiento de las democracias europeas.

Por otra parte, los límites al gasto de partidos o candidatos no son muy habituales en Europa Septentrional, Occidental y Meridional. Menos de la mitad de los países de la región han introducido este tipo de límites. Las cifras que se presentan a continuación se corresponden con las tendencias mundiales: el 29 por ciento de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional regulan el gasto por partido (la misma cifra que la media mundial) y el 42 por ciento de los países de la región regulan el gasto por candidato (un 2 por ciento menos que los países de otras regiones)⁸⁴. Los países de Europa Oriental, por su parte, han introducido una mayor regulación del financiamiento político⁸⁵.

La mayoría de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional que cuentan con restricciones en materia de gasto las aplican tanto al gasto habitual de los partidos como al gasto de las campañas. Solo cuatro países de la región (España, Francia, Irlanda e Islandia) limitan únicamente un tipo de gasto. Se trata de una diferencia notable con respecto a otras regiones, donde los legisladores han diferenciado entre tipos de gasto, lo que puede dar lugar a oportunidades para eludir la regulación con facilidad.

Los problemas relativos a la aplicación y la eficacia de las normas también son

válidos para las normas que regulan el gasto. Las prohibiciones sobre la compra de votos han demostrado su ineficacia en Italia⁸⁶, donde han seguido existiendo distintas formas de intercambio de favores económicos, materiales o laborales por votos durante medio siglo, incluidos los “paquetes de votos” organizados por las organizaciones criminales a cambio de ventajas económicas y favores políticos⁸⁷. En Francia, a finales de los noventa, las infracciones de los límites al gasto no implicaban necesariamente la imposición de sanciones, debido a la introducción de una enmienda que permitía a los jueces desestimarlas si “se demostraba que el acusado había actuado de buena fe”⁸⁸. En España se han ignorado los límites al gasto; recientemente, el Tribunal de Cuentas denunció que no se habían declarado ciertos gastos de forma sistemática⁸⁹.

También es posible sortear los límites al gasto. Por ejemplo, si las limitaciones se aplican a un breve período, los partidos pueden aplazar los pagos de los gastos de la campaña para eludirlas. Este ha sido el caso en Irlanda, donde la Comisión de Normas de la Función Pública (*Standards in Public Office Commission*) señaló el problema de los “anticipos”. Según la Comisión, el comportamiento de los partidos menoscaba la finalidad de los límites al gasto y se arriesga a deslegitimar las disposiciones de la ley⁹⁰.

Por último, el objetivo de la restricción del gasto puede verse debilitado cuando los límites establecidos son excesivamente elevados. Se ha afirmado que este ha sido el caso en el Reino Unido. Aunque se introdujeron límites de gasto en la ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos (*Political Parties Elections and Referendums Act*, PPERA) del año 2000 para reducir el gasto de las campañas y la disparidad existente en materia de gasto entre partidos de mayor y menor tamaño⁹¹, puede decirse que los topes de gasto excesivamente altos han enturbiado ambos objetivos⁹².

No obstante, el establecimiento de prácticas opuestas, es decir, límites al gasto muy bajos, también supone un problema, ya que pueden limitar artificialmente el acceso de los votantes a la información. En los países anglófonos se ha prestado mucha atención al establecimiento de límites al gasto demasiado estrictos, en especial después del caso *Bowman contra el Reino Unido*, cuyo resultado dio lugar a un aumento de los topes de gasto para las contribuciones de terceros a las campañas electorales en la PPERA. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató que una limitación muy estricta del gasto relacionado con unas elecciones por parte de un particular (en el momento de dictar sentencia era de 5 libras esterlinas [8 I\$]) constituía una vulneración poco razonable de la libertad de expresión amparada por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁹³. En dos casos parecidos, el Tribunal tuvo que decidir —dictando sentencia en última instancia sobre su conformidad con el Convenio— si la prohibición sobre la radiodifusión de pago en Suiza y el Reino Unido vulneraba el derecho a la libertad de expresión⁹⁴. Al igual que sucedía con el caso del partido holandés que rechazaba el sufragio pasivo de las mujeres analizado anteriormente, estos ejemplos muestran las implicaciones directas de la regulación del financiamiento político en el derecho fundamental

de los ciudadanos a la libertad de expresión, y cómo los legisladores han de equilibrar cuidadosamente las regulaciones en consonancia⁹⁵.

Niveles y tipos de gasto

Según la opinión generalizada, los partidos políticos y los candidatos gastan más dinero del que solían y gastarán tanto como se les permita. El incremento del gasto de los partidos y los candidatos ha estado relacionado a menudo con los procesos de profesionalización de las campañas y los cambios técnicos. Los análisis comparativos sobre el gasto de los partidos desde los años 70 a los 90 confirman una tendencia al incremento del gasto en las campañas en los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional⁹⁶. En la Tabla 7.5. figuran los costos de las elecciones presidenciales francesas desde 1981 a 2002.

Tabla 7.5. Costos de las elecciones presidenciales francesas (1981–2002)

	1981	1988	1995	2002
Costo total (en millones de euros)	47,6 (56,2 I\$)	114,4 (135 I\$)	133,5 (157,6 I\$)	200,5 (236,7 I\$)
Costo medio por votante registrado	1,31 EUR (1,54 I\$)	3 EUR (3,54 I\$)	3,34 EUR (3,94 I\$)	4,86 EUR (5,75 I\$)

Fuente: Conseil constitutionnel (Consejo Constitucional)⁹⁷.

Durante los últimos 20 años en Francia, el número de candidatos que se presenta a las elecciones presidenciales ha aumentado (de 10 en 1981 a 16 en 2002), mientras que el costo medio de una campaña presidencial para cada votante registrado se ha cuadruplicado. Unas cifras parecidas se aplican a los Países Bajos. En 1989, los partidos políticos gastaron más de 2 millones de EUR (2,43 millones de I\$) únicamente en sus campañas electorales, pero la cifra ascendió a más de 8 millones de EUR (9,71 millones de I\$) en 2012 —lo que supuso un descenso con respecto al máximo de 10 millones de EUR (12,14 millones de I\$) alcanzado en 2010—⁹⁸. Esta caída se debe probablemente al hecho de que se celebraron dos elecciones muy próximas entre sí y que en 2012 los partidos ya habían vaciado sus arcas. Las cifras más recientes del Reino Unido ofrecen un ejemplo interesante en un sentido opuesto. Así, en las elecciones generales de 2010, el gasto total acumulado de los partidos a nivel nacional fue un 26 por ciento inferior que en las anteriores elecciones de 2005. Esta misma tendencia se observó en lo que respecta al gasto de los partidos de cara a las elecciones al Parlamento Europeo en 2009, que también fue significativamente menor que en las anteriores elecciones de 2004⁹⁹.

Además del problema que supone encontrar fuentes de datos fiables, cualquier análisis comparativo de los niveles de gasto de partidos y candidatos conlleva diversos problemas metodológicos adicionales. En primer lugar, existe una diferencia sustancial en el gasto de partidos y candidatos que depende de si el cálculo se realiza en años electorales o no electorales. En segundo lugar, para realizar una evaluación general del costo y el gasto de las democracias, resulta

fundamental tener en cuenta el tamaño de los países. Por último, las monedas flotantes y los tipos de cambio variables son problemas adicionales¹⁰⁰.

Informes, supervisión externa y cumplimiento de la regulación del financiamiento político

Las normas sobre donaciones privadas, la estipulación del uso de los fondos o los límites al gasto para partidos políticos o candidatos tienen poca repercusión a menos que estén respaldadas por un sistema de cumplimiento eficaz —que incluya mecanismos de presentación de informes, un organismo responsable de la supervisión de la contabilidad de los partidos políticos y sanciones—. En esta sección se evaluarán las regulaciones sobre los informes de partidos políticos y candidatos, las instituciones responsables de la supervisión de las cuentas de los partidos y las sanciones en vigor en Europa Septentrional, Occidental y Meridional. Además, se analizará hasta qué punto estas regulaciones se aplican de forma eficaz.

Requisitos de información

Las normas relativas a la presentación de informes son fundamentales para velar por el cumplimiento de la legislación en materia de financiamiento político por parte de candidatos y partidos políticos, así como para garantizar que su gestión financiera se someta a examen externo. El Comité de Ministros del Consejo de Europa recomienda que los partidos presenten informes ante una autoridad independiente con periodicidad anual, como mínimo¹⁰¹.

En comparación con otras partes del mundo, Europa Septentrional, Occidental y Meridional presentan una mayor regulación en cuanto a la presentación de informes, tanto en lo que se refiere al requisito de presentación regular de informes por parte de partidos políticos (a menudo con carácter anual) como del financiamiento de las campañas de partidos y candidatos. Esto podría explicarse mediante la lógica particular de la política partidista en estos países, donde las organizaciones partidistas han tenido una especial importancia como organismos permanentes de participación activa frente a la lógica más basada en las elecciones de otras regiones del mundo¹⁰². No obstante, al parecer, la regulación de los países de esta región sobre la divulgación de los candidatos es menor que el promedio mundial, así como sobre los requisitos impuestos a partidos políticos y candidatos para que divulguen las identidades de los donantes.

Los únicos tres países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional que no exigen a los partidos políticos la presentación de sus cuentas financieras —Andorra, Malta y Suiza— también son los únicos países de la región que no proporcionan financiamiento público directo a los partidos políticos (aunque Andorra sí destina fondos públicos a las campañas electorales). A los partidos políticos de los únicos dos cantones suizos donde reciben financiamiento público (Ticino y Ginebra) se les exige cumplir ciertas obligaciones en materia

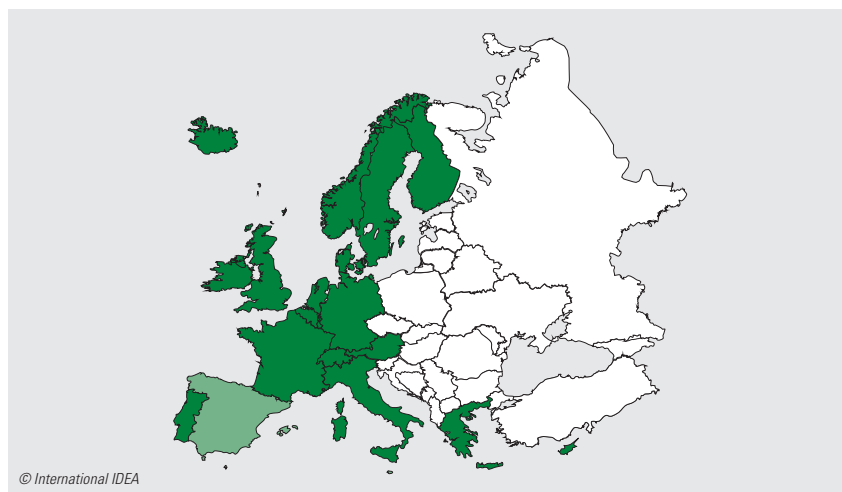
de transparencia, lo que demuestra cómo la legislación sobre financiamiento político en la región se caracteriza por la integración de dos componentes fundamentales del financiamiento político: 1) el financiamiento de los actores políticos por parte del Estado, lo que facilita su supervivencia organizativa y 2) las restricciones que obligan a los actores políticos a cumplir ciertas normas que favorecen una mayor transparencia.

Según el Consejo de Europa, partidos y candidatos deben estar sometidos a disposiciones similares¹⁰³. Aun así, existe una marcada diferencia entre los requisitos de presentación de informes para ambos. De los 24 países de la zona, casi todos exigen a los partidos que presenten su contabilidad, mientras que solo la mitad exige lo mismo a los candidatos. Esta distinción es especialmente digna de mención porque —al igual que sucede con el establecimiento de límites al gasto analizado anteriormente— el hecho de que una de las dos no está obligada a presentar informes puede suponer un modo fácil de eludir la regulación del financiamiento político: los fondos se pueden canalizar a través de la parte interesada que no tenga que presentar ningún informe, lo que ocultaría un elemento importante del financiamiento político. Esto es lo que sucede con los candidatos nacionales en Portugal¹⁰⁴; en Noruega, donde la legislación sobre financiamiento y presentación de informes solo se aplica a los partidos políticos registrados; y en Alemania, donde los partidos y los candidatos reciben un tratamiento diferente a este respecto¹⁰⁵.

Dos últimos aspectos importantes sobre la presentación de informes se refieren a si los informes financieros de los partidos deben hacerse públicos y a si se debe presentar la información sobre el origen de las donaciones a partidos políticos y candidatos. La divulgación pública se considera un medio más de mejorar la transparencia de la gestión financiera de partidos y candidatos.

En casi todos los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional se exige que los informes de los partidos se pongan a disposición de la población, excepto en España, Malta y Mónaco¹⁰⁶.

Figura 7.6. Países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional que exigen que los informes de los partidos políticos estén a disposición de la población



- Sí
- No

Fuente: IDEA Internacional. Este mapa se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2014. Los datos se actualizan continuamente en la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=291&region=50>.

Con frecuencia, el Consejo de Europa ha puesto de relieve que la información no solo debe estar disponible, sino que debe ser oportuna y sencilla para los ciudadanos —clara y fácilmente accesible para la población en general. El Reino Unido ofrece uno de los mejores ejemplos de divulgación pública de las cuentas financieras de los partidos políticos a través del sitio web de la Comisión Electoral. La Oficina Central de Estadística de Noruega, la CNCCFP francesa y la Comisión de Normas de la Función Pública irlandesa prestan un servicio parecido a los ciudadanos al publicar las cuentas anuales de los partidos, estadísticas sobre financiamiento político e informes analíticos en sus sitios web.

En 7 de los 24 países examinados en este capítulo —Andorra, Chipre, Francia, Liechtenstein Malta, Mónaco y Suiza (que no proporciona financiamiento público directo)—, los partidos políticos y los candidatos no están obligados a revelar la identidad de sus donantes, lo que supone un porcentaje menor que en cualquier otra parte del mundo. Sin embargo, los requisitos en materia de transparencia han ido en aumento, en particular durante el último decenio. Como una posible consecuencia de las diversas recomendaciones y las directrices sobre regulación de partidos, el debate en los países de Europa

Septentrional, Occidental y Meridional no solo se centra en si se deben revelar las donaciones, sino en la cantidad a partir de la cual deben divulgarse; en la actualidad, la media regional ronda los 3.500 EUR.

Indudablemente, la existencia de una ley que obligue a los partidos políticos o los candidatos a declarar sus ingresos y gastos no significa que las prácticas en materia de presentación de informes sean fiables, detalladas y exhaustivas. A este respecto cabe destacar tres puntos principales: en primer lugar, la mayoría de los países de esta región carece de un formato estandarizado y homogéneo para la elaboración de informes¹⁰⁷. Por tanto, los partidos políticos combinan distintas fuentes de ingresos y gastos bajo conceptos diferentes (no comparables). En segundo lugar, el nivel de detalle que se recoge en los informes financieros varía entre los países europeos. En términos de transparencia, existe una diferencia sustancial, por ejemplo, entre exigir que los partidos especifiquen todos los ingresos y gastos o que simplemente informen de los importes totales sin desglosar. Por último, los informes financieros no suelen incluir todas las entidades relacionadas con las esferas de actividad de los partidos. Con frecuencia, la legislación sobre financiamiento político ha prestado poca atención a los partidos locales, a las fundaciones de los partidos políticos o a las unidades organizativas de otros partidos. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en los Países Bajos, donde hasta hace poco los requisitos en materia de transparencia no se aplicaban a niveles regionales o locales¹⁰⁸.

Autoridades en materia de supervisión

Otro aspecto fundamental del cumplimiento de la regulación del financiamiento político tiene que ver con las distintas instituciones responsables de la supervisión y el control de las regulaciones existentes. La supervisión eficaz es una de las características más importantes de la regulación del financiamiento político; se trata, en última instancia, del medio esencial a través del cual se puede afirmar que la legislación se aplica con eficacia. Sin embargo, existen muchas diferencias entre los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional en lo que se refiere a las instituciones de supervisión; aparentemente, los marcos legislativos son los que presentan más problemas.

En primer lugar, algunos países no cuentan con una autoridad que controle las finanzas de los partidos: Dinamarca, Liechtenstein, Malta y Suiza. Por costumbre, los países nórdicos se han basado en la transparencia y en la cultura tradicional de la gran confianza pública en los partidos políticos —tradición que se va desvaneciendo, no obstante, ya que Finlandia, Noruega y Suecia han introducido regulaciones más estrictas en los últimos años—.

En segundo lugar, también varía la independencia de que gozan las autoridades de supervisión con respecto al proceso político. Mantener la independencia y la libertad frente a influencias políticas es crucial para la credibilidad y la eficacia de los mecanismos de supervisión¹⁰⁹. Los órganos responsables de

supervisar el financiamiento político deben gozar de la mayor independencia posible de los partidos políticos.

En esta región, pocos países cuentan con instituciones encargadas del cumplimiento de la ley que sean verdaderamente independientes de la influencia política. Al parecer, el control del financiamiento político lo ejercen principalmente las comisiones parlamentarias o el poder ejecutivo, bien directamente o a través de instituciones o comisiones especiales que respondan ante ellos. Cuando el poder ejecutivo controla los órganos para la supervisión, estos no pueden pretender ser imparciales o independientes del proceso político porque los ministros suelen ser miembros electos del partido gobernante; pueden usar las normas sobre financiamiento político para favorecer al partido en el poder o sancionar a la oposición. Sin embargo, en muchos de estos países, la independencia del organismo encargado del cumplimiento no es un tema de debate público. En los países donde la percepción de la integridad del financiamiento y la confianza pública en las instituciones políticas son relativamente altas, muchos opinan que la más leve sospecha de que, por ejemplo, un ministro abuse de su poder para perjudicar a un oponente dañaría gravemente la reputación del partido gobernante.

En tercer lugar, en la mayoría de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional, es posible que haya distintas instituciones responsables de recibir y examinar los informes financieros de partidos y candidatos. En Finlandia, por ejemplo, el Ministro de Justicia supervisa las solicitudes relativas a los informes periódicos de los partidos y la Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia examina los informes correspondientes a las campañas electorales y los candidatos. En Italia, hasta la reforma de 2012, la Junta de Interventores de Gastos Electorales del Tribunal de Cuentas era responsable de los gastos; la Junta de Auditores del Parlamento examinaba los informes financieros anuales de los partidos políticos y la Comisión de Garantía Electoral Regional controlaba los gastos electorales de los candidatos. Generalmente, estas instituciones no pueden imponer sanciones. En Grecia y Portugal se puede observar una dispersión parecida de las instituciones de supervisión. Si bien la variedad de instituciones para la supervisión en cada país depende de la tradición constitucional y jurídica de cada uno (y la gestión organizativa y económica más general de los recursos existentes), su dispersión y su limitada autoridad sobre áreas específicas del financiamiento político pueden obstaculizar la eficacia y la coordinación entre instituciones.

El funcionamiento adecuado de los mecanismos de cumplimiento es fundamental para el conjunto del marco jurídico del financiamiento político. Si tales mecanismos no cumplen su objetivo, se puede poner en serio peligro la credibilidad, la eficacia y la propia razón de ser del marco regulador del financiamiento político en su conjunto.

Sanciones por infracciones relacionadas con el financiamiento político

Hay pocos países en el mundo que no hayan fijado sanciones para las infracciones relacionadas con el financiamiento político. El único país de la región donde no existen este tipo de sanciones es Suiza¹¹⁰. Multas, pérdida de fondos públicos y penas de cárcel son los tipos de sanción más habituales en Europa. La suspensión del partido o la anulación de su inscripción en el registro de partidos —probablemente la sanción aplicable de mayor gravedad— y la pérdida de derechos políticos activos y pasivos (incluida la inhabilitación, la pérdida de la candidatura o la pérdida de cargos electos) son menos frecuentes.

La proporcionalidad es una de las características más importantes que deben lograr las sanciones relacionadas con el financiamiento político: las sanciones deben ser suficientemente disuasorias y proporcionales a la infracción cometida (y al tamaño y los recursos económicos de los distintos partidos políticos), aunque no siempre sea así. En Portugal, por ejemplo, aunque el marco jurídico prescribe sanciones penales (un año de cárcel para el tesorero del partido o su líder por aceptar donaciones ilegales), las faltas leves a este respecto han pasado a convertirse en multas económicas que no guardan proporción con la cuantía de las donaciones ilegales recibidas. Por ejemplo, en junio de 2007, el Tribunal Constitucional impuso una multa al Partido Socialdemócrata de centro derecha de 35.000 EUR (49.000 I\$) por aceptar una donación ilegal de la empresa Somague por valor de 233.415 EUR (328.000 I\$)¹¹¹. En Francia, las infracciones de las normas sobre donaciones privadas (y, en particular, las donaciones procedentes de fuentes prohibidas o que superen el máximo legal permitido de 7.500 EUR [8.900 I\$]) se sancionan “con una multa máxima de 3.750 EUR [4.400 I\$] y un año de prisión, o con solo una de las dos sanciones”¹¹². El grupo GRECO observó que era posible que una multa de esta cuantía no impidiese la captación de donaciones ilegales considerables, en especial desde que no se podía confiscar este tipo de donaciones a los partidos políticos¹¹³. Asimismo, se ha constatado la existencia de sanciones ineficaces en Bélgica, donde la penalización por superar el gasto máximo en la campaña consiste en una suspensión del financiamiento público durante un máximo de cuatro meses.

Las sanciones también pueden ser tan severas que rara vez se apliquen en la práctica. Por ejemplo, las infracciones de la legislación sobre financiamiento político en Islandia se castigan con seis años de prisión, que probablemente nunca se exigen¹¹⁴. Las sanciones penales rara vez se aplican en Bélgica, Chipre, Finlandia, Francia, Grecia o el Reino Unido. A decir verdad, el hecho de que las sanciones no se apliquen no indica necesariamente su carácter disuasorio; también puede reflejar su ineficacia¹¹⁵.

Grupos cívicos de control: sociedad civil y medios de comunicación

Recientemente, en febrero de 2013, se produjo en España un escándalo de gran magnitud relacionado con el financiamiento político después de que el periódico *El País* publicase los registros contables extraoficiales del Partido Popular. Los documentos publicados sugieren que el partido llevaba una contabilidad paralela desde hacía 20 años, que ocultaba contribuciones secretas de empresas que luego se redistribuían entre los principales miembros del partido¹¹⁶. La cobertura de los medios de comunicación ha permitido sacar a la luz varios escándalos financieros políticos en Europa Occidental. A su vez, la aparición de escándalos juega un papel importante a la hora de estimular la elaboración de reformas en materia de financiamiento político. Los escándalos vinculados a la corrupción política generan una opinión pública más crítica (u hostil), que influye en el comportamiento de los partidos y favorece las reformas relativas al financiamiento político, lo que conlleva una mayor transparencia en la gestión económica de partidos y candidatos¹¹⁷. Por tanto, los medios de comunicación constituyen un elemento importante de la supervisión del financiamiento político y han conseguido seguir desempeñando con éxito su tarea fundamental como “guardianes de la democracia”. Aun así, solo alrededor del 35 por ciento de los ciudadanos de Europa Occidental se consideran informados del grado de corrupción política en sus países¹¹⁸, lo que sugiere la necesidad de que los medios de comunicación presten mayor atención a estos temas políticamente sensibles.

Conclusiones

El proceso de regulación del financiamiento político en Europa Septentrional, Occidental y Meridional comenzó antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando los partidos políticos de diversos países recibieron apoyo financiero indirecto en forma de tiempo de emisión radiofónica gratuito, tarifas postales reducidas o deducciones fiscales sobre las donaciones a los partidos. Tras la guerra, los países de la región comenzaron a adoptar marcos jurídicos más amplios y cada vez más completos sobre la gestión económica de partidos políticos y candidatos. Estas regulaciones solían introducirse cuando se adoptaba la decisión de proporcionar financiamiento público directo a los partidos políticos.

La dotación de fondos públicos y la regulación del financiamiento político suponen un cambio en el concepto de los partidos políticos y de su papel en la sociedad: pasan de ser asociaciones privadas y voluntarias a ser servicios públicos¹¹⁹. La percepción general es que los partidos políticos son esenciales para la democracia¹²⁰. Este concepto positivo ha justificado tanto la provisión de mayores niveles de financiamiento estatal a los partidos políticos como su gestión a través del derecho público.

Sin embargo, al elaborar leyes sobre financiamiento político, existe un conflicto de intereses intrínseco porque los legisladores también son partidistas¹²¹. Los partidos políticos han de tenerlo presente y proporcionar pruebas sustanciales de imparcialidad al establecer las normas sobre financiamiento político.

Los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional cuentan con distintos marcos jurídicos y tradiciones en lo que respecta a la intervención del Estado en la actividad de los partidos. No obstante, existe una tendencia hacia una mayor armonización de la regulación del financiamiento político entre los países, en particular en lo que se refiere a las normas que regulan los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la población. La reducción del umbral para la divulgación pública de las donaciones privadas y el aumento de la accesibilidad a las declaraciones anuales de los partidos políticos se perciben cada vez más como requisitos fundamentales de las leyes sobre financiamiento político. Los informes y las recomendaciones en el ámbito de la Unión Europea para establecer “principios comunes” y “buenas prácticas” en los distintos marcos legislativos sobre financiamiento político han sido un importante estímulo en este sentido.

En el presente capítulo se ha analizado el principal motivo para la introducción del financiamiento público de partidos y candidatos y el establecimiento de normas en materia de financiamiento político: evitar las prácticas ilícitas en cuestión de financiamiento, favorecer la igualdad de condiciones para todos los partidos políticos y ayudar a los partidos a afrontar los mayores costos económicos de la política. No obstante, estas disposiciones no escapan a las críticas y a la preocupación.

La crítica más influyente de los regímenes con financiamiento público en las publicaciones sobre ciencias políticas sostiene que el apoyo estatal es la forma en que los partidos políticos establecidos se brindan a sí mismos oportunidades para la supervivencia de la organización y la victoria electoral, al mismo tiempo que mantienen los recursos que ofrece el poder lejos del alcance de quienes no lo ostentan. Este argumento invalida considerablemente la justificación democrática del financiamiento público: en lugar de favorecer y sostener una democracia eficaz, el financiamiento público sería una herramienta para perjudicar a los opositores y perpetuar el *statu quo* político¹²². Se han hallado pocas pruebas que respalden este argumento en lo que respecta a la elegibilidad y a los criterios de asignación del financiamiento público en Europa Septentrional, Occidental y Meridional. Aparentemente, los marcos jurídicos para la dotación de financiamiento público en la región tienen en cuenta la necesidad de estabilidad organizativa de los partidos y la importancia del pluralismo político a través del financiamiento de partidos políticos más pequeños y nuevos¹²³.

Es innegable que la introducción del financiamiento público ha aumentado la dependencia que tienen los partidos políticos de los recursos estatales. En comparación con otras zonas del mundo, las cifras de Europa Septentrional,

Occidental y Meridional son impactantes: en general, el financiamiento estatal supone casi las tres cuartas partes de los ingresos totales de los partidos. Si consideramos el descenso en la afiliación a los partidos y las preocupantes cifras en ascenso del desencanto con los partidos políticos¹²⁴, el elevado grado de dependencia del Estado puede poner en riesgo la permanencia de los actores políticos que han perdido el contacto con la realidad social. Una última (e igualmente importante) crítica hacia el financiamiento público es que no ha resuelto el problema fundamental de la corrupción política —que era, en la mayoría de los casos, la justificación fundamental para su introducción—.

Si la regulación del financiamiento político ha demostrado que no es la panacea que se prometía, parte de su ineficacia puede achacarse a la calidad de la propia legislación. La legislación en materia de financiamiento político ha aumentado en esta región y ha pasado a ser más amplia regulando más actividades económicas de partidos y candidatos, pero sigue contando con numerosos vacíos legales que candidatos y partidos han demostrado que tienen voluntad de aprovechar. Una mayor complejidad regulatoria, cuando está mal redactada, puede socavar los propios valores democráticos y la buena gobernanza que la regulación del financiamiento político respalda en principio. No se trata únicamente de un problema de aplicación de las normas. Cuando es ineficaz, la legislación sobre financiamiento político es sumamente perjudicial para la imagen pública y la credibilidad de las instituciones representativas. En las siguientes recomendaciones se ofrecen directrices para llevar a cabo reformas del financiamiento político en relación con las autoridades de supervisión, los partidos políticos individuales y los actores de los medios de comunicación.

Recomendaciones

Responsables de la formulación de políticas¹²⁵

El diseño de la legislación sobre financiamiento político tiene una importante repercusión en la aplicación de las normas, en la eficacia del sistema en general y, por tanto, en la legitimidad de las instituciones políticas. Los actores políticos suelen verse tentados para descubrir nuevas formas de aprovechar los vacíos legales existentes en la legislación, por lo que esta debe elaborarse cuidadosamente. Se pueden hacer dos tipos de recomendaciones a los legisladores: directrices formales para la elaboración de leyes sobre el financiamiento político, cuya comprensión se ha demostrado con frecuencia que es insuficiente; y directrices relacionadas específicamente con el contenido de la legislación sobre financiamiento político.

A. Los tres principios fundamentales para la elaboración de leyes sobre financiamiento político son:

1. *Coherencia interna*. Aunque ha aumentado el alcance y el nivel de detalle de la regulación del financiamiento político en Europa Septentrional,

Occidental y Meridional, no ha evolucionado de forma coherente. La legislación sobre financiamiento político debe abordar todos los aspectos principales de la gestión del financiamiento de partidos políticos y candidatos, y debe prestar igual atención a los distintos grupos de la regulación. No tiene mucho sentido, por ejemplo, aplicar una regulación estricta a las fuentes de ingresos privados cuando las autoridades de supervisión no tienen potestad para investigar y los controles son meramente formales (Italia); ni establecer normas estrictas sobre los ingresos de los partidos, pero no regular los ingresos de los candidatos o de los cargos electos (Alemania, Noruega, Portugal); ni establecer sanciones económicas por el incumplimiento de los requisitos de la paridad de género tan bajas que se haga caso omiso de la regulación de forma generalizada (Francia).

2. *Claridad.* En las normas sobre financiamiento político no hay lugar para la ambigüedad y se deben evitar las formulaciones opacas, no prescriptivas y discrecionales. Por ejemplo, el artículo 13 de la ley sobre financiamiento político de San Marino solo permite “cantidades modestas” de donaciones anónimas. Los actores políticos pueden aprovecharse legalmente de esa redacción ambigua, lo que compromete la propia esencia de la regulación del financiamiento político.
3. *Exhaustividad.* Diversos países cuentan con un marco jurídico en materia de financiamiento político que está fragmentado y disperso entre varios instrumentos legislativos. La adopción de una sola ley —que incluya una regulación exhaustiva de las distintas áreas del financiamiento de los partidos— es un modo importante de mejorar la claridad y la transparencia.

B. Las cinco recomendaciones sobre el contenido de la legislación sobre financiamiento político son:

1. *Equilibrio entre financiamiento público y privado.* La provisión de fondos públicos a los partidos políticos constituye una herramienta importante para favorecer el pluralismo político e igualar las condiciones de la competencia electoral. Sin embargo, los partidos políticos no deben perder el contacto con sus votantes. Por tanto, la legislación debe procurar el equilibrio entre fuentes de ingresos públicas y privadas para partidos y candidatos, así como ofrecer incentivos económicos para estrechar vínculos con los ciudadanos.
2. *Condicionar el financiamiento público a los requisitos de género.* Los marcos regulatorios que vinculan el financiamiento público de los partidos y la igualdad de género no son frecuentes en Europa Septentrional, Occidental y Meridional. Dada la gran dependencia que tienen los partidos de los recursos estatales, la regulación sobre financiamiento público ofrece grandes posibilidades para cambiar sus estructuras de incentivos e influir en sus prácticas internas. La legislación debería incluir medidas para la igualdad *de facto* entre hombres y mujeres,

incluida la igualdad de condiciones para la selección de candidatos y la recaudación de fondos.

3. *Informes.* La legislación sobre financiamiento político debe exigir a partidos y candidatos que proporcionen informes financieros estandarizados donde figuren las fuentes concretas de ingresos y gastos. Las grandes donaciones (superiores a 4.000 EUR) deben presentarse por separado, incluidos los datos del donante. Sin embargo, los requisitos de información no deben ser tan estrictos como para suponer una carga administrativa indebida que pueda, a su vez, limitar la libertad efectiva de las organizaciones políticas.
4. *Autoridades en materia de supervisión.* Las autoridades que supervisan la gestión económica de partidos y candidatos deben permanecer lo más alejadas posible del poder político. La supervisión sigue estando vinculada directa o indirectamente a los parlamentos en muchos países europeos. El establecimiento de instituciones para la supervisión únicas e independientes (como la CNCCFP en Francia o la Comisión Electoral en el Reino Unido) debe animar a otros países a poner en marcha organismos de este tipo. De este modo se evitarían problemas relacionados con la cooperación interinstitucional, mejoraría la estandarización de la capacitación y los conocimientos sobre la auditoría de las finanzas políticas, y se ofrecería una mayor transparencia a la población. Estas autoridades deben publicar la información sobre el financiamiento político de forma oportuna y sencilla para los ciudadanos.
5. *Sanciones.* Las sanciones solo suponen una restricción para los actores políticos cuando conllevan costos efectivos en caso de incumplimiento. Las sanciones relativas al financiamiento político deben ser proporcionales a la naturaleza específica de la infracción (y al tamaño de los partidos), además de tener un efecto disuasorio.

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

1. *Evitar la dispersión.* La mayoría de los países de Europa Septentrional, Occidental y Meridional cuentan con autoridades especiales que controlan la gestión económica de partidos y candidatos. Se debe mejorar la coordinación entre instituciones con el objeto de conseguir que la supervisión sea más rentable, oportuna y eficaz.
2. *Fomentar la especialización.* La calidad del control y la puntualidad de las conclusiones dependen en gran medida de la especialización del personal del organismo. Se debe dar prioridad a la capacitación del personal para crear y mantener los conocimientos especializados y la pericia a todos los niveles.
3. *Unir fuerzas.* La variedad de marcos jurídicos sobre financiamiento político de Europa brinda la oportunidad de aprender de la experiencia de otras autoridades en materia de supervisión. Conviene establecer redes internacionales que fomenten la capacitación especializada y los talleres.

4. *Publicar información en línea.* Dentro de los límites de la ley, se debe poder acceder con facilidad a las declaraciones de candidatos y partidos en los sitios web de los organismos encargados de la supervisión. Se deben presentar informes anuales que resuman los principales resultados de las conclusiones de los organismos con formatos estandarizados que permitan que los ciudadanos, los actores de los medios de comunicación y los investigadores comparen la información entre partidos y a lo largo del tiempo.

Políticos y partidos políticos

1. *Fomentar el pluralismo.* Los partidos deben asegurarse de que la legislación sobre el financiamiento político no impide la aparición de nuevos actores políticos.
2. *Exhibir “buenas prácticas”.* El proceso legislativo requiere tiempo y, a menudo, se suelen tardar varios años en aprobar reformas sobre financiamiento político. Incluso en ausencia de una legislación oficial, los partidos políticos pueden exhibir buenas prácticas. Por ejemplo, el Partido Democrático italiano estableció buenas prácticas en materia de procedimientos contables y otros partidos han adoptado cuotas voluntarias.
3. *No depender en exceso del financiamiento público.* Se está produciendo un rápido descenso en la militancia de los partidos en la región, lo que reduce las contribuciones a través de cuotas de afiliación y aumenta la dependencia de los partidos del financiamiento público. Aunque tratar con un gran donante (el Estado) es más fácil a corto plazo que hacerlo con miles de donantes pequeños, una base de financiamiento diversificada hace que, a largo plazo, los partidos sean menos vulnerables a crisis repentinas en cuanto a la disponibilidad de fondos públicos.
4. *Ser responsable ante sus votantes.* La falta de confianza cada vez mayor de los ciudadanos hacia los partidos ha llevado a la creación de movimientos de protesta ciudadana y partidos antisistema que amenazan la existencia de los partidos tradicionales en Europa. Para recuperar la confianza de los votantes (y así su propia supervivencia), los partidos políticos deben reforzar sus marcos regulatorios y mejorar las normas internas sobre integridad.

Actores de los medios de comunicación

1. *Mantener las expectativas.* Los medios de comunicación han desempeñado un importante papel a la hora de destapar las prácticas financieras ilícitas e ilegales de los partidos políticos, los candidatos y los cargos electos. Al informar a los ciudadanos, contribuyen a mantener la responsabilidad democrática.
2. *Ofrecer “información contrastada”.* Más países en la región han establecido autoridades de supervisión independientes, cuya tarea

consiste en publicar informes que los ciudadanos puedan comprender con facilidad. Puesto que estas instituciones dependen en gran medida de los datos de los medios de comunicación, estos deben facilitar información de calidad y exacta basada en documentos oficiales, la legislación y las estadísticas —y evitar la tentación de crear un escándalo sobre financiamiento para obtener publicidad—.

3. *Mantener el financiamiento político como una de las prioridades en la agenda editorial.* La atención que prestan los medios de comunicación al financiamiento político no es constante; el momento depende de las campañas electorales o de los escándalos sobre financiamiento político. Los medios de comunicación deben consultar a diversas fuentes (incluidos los actores de los partidos pequeños) periódicamente y mantener informados a los ciudadanos.
4. *Ser independiente de los donantes que aportan fondos a los partidos políticos.* A lo largo de los años, los medios de comunicación de varios países de esta región han pasado a estar estrechamente vinculados con la política, bien directamente (en Italia, por ejemplo, donde las mismas personas pueden dirigir medios de comunicación y partidos políticos) o indirectamente, es decir, la propiedad es independiente pero los mismos donantes financian a medios y a partidos políticos (Suecia, por ejemplo, donde hasta 2009 la LO, confederación de sindicatos sueca con sólidos vínculos con el Partido Socialdemócrata, poseía la participación mayoritaria de uno de los mayores diarios suecos). Por lo tanto, todos los medios de comunicación deben comprobar que no haya conflicto de intereses de este tipo.

Referencias

- Barkhuysen, T., “*Politieke participatie van discriminerende partijen: ondersteunen, gedogen of bestrijden?*”, [Participación política de los partidos discriminatorios: ¿apoyar, tolerar o combatir?], en M. M. Groothuis (ed.), *Grondrechten in de pluriforme samenleving* [Derechos fundamentales en la sociedad plural], pp. 42–54. (Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, 2004)
- Casal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D. y Rashkova, E., “*The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation*” [El mundo al revés: deslegitimización de la regulación del financiamiento político], *International Political Science Review*, Vol. 35, n.º 3, 355–375 (junio de 2014)
- Clift, B. y Fisher, J., “*Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain*” [Comparación de la reforma del financiamiento de los partidos: los casos de Francia y Gran Bretaña], *Party Politics*, 10, pp. 677–99 (2004)
- Clift, B. y Fisher, J., “*Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain*” [¿La reforma del financiamiento de los partidos como ingeniería constitucional? La eficacia y las consecuencias imprevistas de la reforma del financiamiento de los partidos en Francia y Gran Bretaña], *French Politics*, 3, pp. 234–57 (2005)

- Colombo, E., “*Superflop per le donazioni private 2012*” [Caída de las donaciones privadas en 2012], *Il Messaggero*, 6 de junio de 2013
- Comisión de Normas de la Función Pública de Irlanda (*Standards in Public Office Commission*), *Submission to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government concerning spending limits at local elections* [Presentación al Ministro de Medio Ambiente, de Patrimonio y de Administración Local de Irlanda relativa a los límites de gasto en las elecciones] (2007), disponible en inglés en <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>
- Comisión Electoral (Reino Unido), *Party Finance and Expenditure in the United Kingdom. The Government's Proposals: The Electoral Commission's Response* [Financiamiento y gasto de partidos en el Reino Unido. Las propuestas del gobierno: la respuesta de la Comisión Electoral] (2008)
- Comisión Electoral (Reino Unido), *General Election 2010: Campaign Spending Report* [Elecciones generales de 2010: informe de gastos de la campaña] (2011)
- Comisión Europea, *Lucha contra la corrupción en la Unión Europea* (2011), disponible en español en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&from=ES>
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), *Neuvième rapport d'activité* [Noveno informe de actividad] (2005–2006), disponible en francés en http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2005-2006.pdf
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), *Treizième rapport d'activité* [Decimotercer informe de actividad] (2010), disponible en francés en http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2010.pdf
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des financements Politiques (CNCCFP), *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2010* [Examen del informe global de grupos y partidos políticos correspondiente al año 2010] (2011), p. 6 disponible en francés en http://www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp_comptes_2010.pdf
- Comité de Normas para la Vida Pública (Committee on Standards in Public Life) (Reino Unido), *Informes anuales*, disponible en inglés en <http://www.public-standards.gov.uk/our-work/annual-reports/>
- Comité de Normas para la Vida Pública (Committee on Standards in Public Life) (Reino Unido), *Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life* [Quinto informe del Comité de Normas para la Vida Pública (el informe “Neill”)] (1998)
- Comité de Normas para la Vida Pública (Committee on Standards in Public Life) (Reino Unido), *Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life: Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture* [Decimotercer informe del Comité de Normas para la Vida Pública: financiamiento de partidos políticos: fin de la cultura de grandes donantes] (2011)

- Consejo de Europa, *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties* [Directrices e informe sobre el financiamiento de los partidos políticos], disponible en inglés en <http://www.osce.org/odihr/37843?download=true> (2001a)
- Consejo de Europa, *Financing of Political Parties* [Financiamiento de los Partidos Políticos], Asamblea Parlamentaria, Rec. 1516, disponible en inglés en <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm> (2001b)
- Consejo de Europa, *Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados Miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales*, disponible en inglés en <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20%284%29%20pol%20parties%20EN.pdf> (2003)
- Consejo de Europa, “*Declaration: Making Gender Equality a Reality*” [Declaración: convirtiendo la igualdad de género en una realidad], Comité de Ministros, CM(2009)68, disponible en inglés en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1441675&Site=CM> (2009)
- Consejo de Europa, “*Increasing Women’s Representation in Politics through the Electoral System*” [Aumento de la representación de las mujeres en la política por medio del sistema electoral], Asamblea Parlamentaria, Rec. 1899, disponible en inglés en <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm> (2010)
- Crouch, C., *Post-Democracy [Posdemocracia]*, (Cambridge: Polity Press, 2004)
- Dalton, R. y Wattenberg, M., (eds.) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* [Partidos sin partidistas: cambio político en las democracias industriales avanzadas], (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- De Saambinder, “*SGP en non-discriminatie*” [El SGP y la no discriminación], 22 de septiembre de 2005, pp. 4–5
- De Sousa, L., “Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring, Enforcement and Sensible Internal Party Accountability” [Dificultades para la regulación del financiamiento político: sólida supervisión externa, cumplimiento y responsabilidad razonable interna de los partidos], Documento elaborado para la conferencia internacional *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America* [Control de la corrupción en la vida política y en la calidad de la democracia: una perspectiva comparativa entre Europa y Latinoamérica], ISCTE, Lisboa, 19–20 de mayo de 2005
- De Sousa, L., “*New Challenges to Political Financing Supervision: The Case of the Portuguese Entity for Accounts and Political Financing (EAPF)*” [Nuevos retos para la supervisión del financiamiento político: el caso de la entidad portuguesa responsable de cuentas y financiamiento político (EAPF)], Documento presentado en el Grupo de expertos de APCP sobre la Regulación de partidos políticos en Europa Meridional: Portugal en una perspectiva comparada, Lisboa, 1–3 de marzo de 2012

- Doublet, Y. M., “*Fighting Corruption: Political Funding*” [Lucha contra la corrupción: el financiamiento político], Revisión temática de la Tercera ronda de evaluación de GRECO, Consejo de Europa (2011)
- Dragstra, L., *Enige opmerkingen over partijfinanciering* [Observaciones sobre el financiamiento de los partidos], Tesis doctoral, Universidad de Amsterdam (2008)
- Dupont, Thierry, “*Micro-partis, Maxi-Fric*”, *L'Express*, 1 de julio de 2010, disponible en francés en http://www.lexpress.fr/actualite/politique/micro-partis-maxi-fric_903396.html
- El País*, “*Dos décadas de notas llenas de incógnitas*”, 3 de febrero de 2013, disponible en http://politica.elpais.com/politica/2013/02/02/actualidad/1359819189_845362.html
- Epstein, L. D., *Political Parties in the American Mold* [Partidos políticos en el molde americano] (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1986)
- Eurobarómetro, *¿Aumenta la corrupción?*, Comunicado de prensa de la Unión Europea (2012)
- Ewing, K. D. y Ghaleigh, N. S., “*The Cost of Giving and Receiving: Donations to Political Parties in the United Kingdom*” [El costo de dar y recibir: donaciones para los partidos políticos en el Reino Unido] (2006), disponible en inglés en http://www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/2_31_thecostofgivingandtaking.pdf
- Farrell, D. M. y Webb, P., “*Political Parties as Campaign Organizations*” [Los partidos políticos como organizaciones de campañas electorales], en R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* [Partidos sin partidistas: el cambio político en las democracias industriales avanzadas], pp. 102–28 (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Fisher, J., “*Campaign Finance: Elections Under New Rules*” [Financiamiento de las campañas: elecciones bajo nuevas normas], en P. Norris (ed.), *Britain Votes 2001* [Votos en Gran Bretaña 2001], pp. 125–36 (Oxford: Oxford University Press, 2001)
- Griner, S., “*The Delicate Balance between Political Equity and Freedom of Expression*” [El delicado equilibrio entre equidad política y libertad de expresión], en *Political Party and Campaign Financing in Canada and the United States* [Partidos políticos y financiamiento de las campañas en Canadá y los Estados Unidos], pp. 61–70 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005)
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), *Informe de Evaluación sobre Transparencia en el Financiamiento de Partidos Políticos. Informes de la Tercera Ronda de Evaluación (2007)*, disponible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en <http://www.idea.int/political-finance/?ul=es>
- Indicadores de gobierno sostenible, disponible en inglés en <http://www.sgi-network.org/2014/>
- Instituto de Estadística de Noruega (*Statistics Norway*) (2005–2011), disponible en <http://www.ssb.no/forside>

- Katz, R. S. y Mair, P., “*Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*” [Modelos cambiantes de la organización partidista y la democracia de partidos: la aparición del partido cártel], *Party Politics*, 1(1), pp. 5–28 (1995)
- Katz, R. S. y Mair, P., “*The Cartel Party Thesis: A Restatement*” [La tesis del partido cártel: una reafirmación], *Perspectives on Politics*, 7(4), pp. 753–66 (2009)
- Koole, R., “*Political Finance in Western Europe: Britain and France*” [Financiamiento político en Europa Occidental: Gran Bretaña y Francia], en K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Bases para la democracia: enfoques para el financiamiento político comparativo], pp. 73–91 (Baden-Baden: Nomos, 2001)
- Koß, M., “*Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regime*” [Objetivos de los partidos, puntos de veto institucionales y el discurso sobre la corrupción política: la evolución del régimen alemán de financiamiento de los partidos políticos], *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), pp. 283–301 (2008)
- Krouwel, A., *The Catch-all Party in Western Europe 1945–1990. A Study in Arrested Development* [El partido comodín en Europa Occidental 1945-1990. Un estudio sobre el desarrollo interrumpido] Tesis doctoral (Vrije Universiteit Amsterdam, 1999)
- Lei da Paridade, Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de Agosto [ley de Paridad, ley orgánica n.º 3/2006 del 21 de agosto, Portugal]
- Ley de 1979 sobre la elección de miembros de la Cámara de Representantes [Ley n.º 72/79, Chipre] (1979).
- Loi n.º 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Art. 11-5 [Ley n.º 88-227 del 11 de marzo de 1988 sobre la transparencia financiera de la vida política, Art. 11-5, Francia]
- Mair, P., “*Representation and Participation in the Changing World of Party Politics*” [Representación y participación en el cambiante mundo de la política de partidos], *European Review*, 6(2), pp. 161–74 (1998)
- Mair, P., “*Political Parties and Democracy: What Sort of Future?*” [Partidos políticos y democracia: ¿qué clase de futuro aguarda?], *Central European Political Science Review*, 4(3), pp. 6–20 (2003)
- Mathiason, Nick, “*Hedge Funds, Financiers and Private Equity Make Up 27% of Tory Funding*” [Fondos de cobertura, financieros y capital privado constituyen el 27% del financiamiento de los conservadores], Bureau of Investigative Journalism, 30 de septiembre de 2011, disponible en inglés en <http://www.thebureauinvestigates.com/2011/09/30/hedge-funds-financiers-and-private-equity-tycoons-make-up-27-of-tory-funding/>
- Murray, R., “*How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the 'Parity' Law in France*” [Evaluación de las cuotas obligatorias por los partidos: estudio de la aplicación de la ley de “paridad” en Francia], *Parliamentary Affairs*, 60(4), pp. 568–84 (2007)

- Nassmacher K.-H., “*Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies*” [Comparación del financiamiento de partidos y campañas en las democracias occidentales] en A. B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* [Financiamiento de campañas y partidos en América del Norte y Europa Occidental], pp. 233–67 (Boulder CO: Westview Press, 1993)
- Nassmacher K.-H. (ed.), *Foundations for Democracy* [Bases de la democracia] (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001)
- Nassmacher, K.-H., “*Party Funding in Continental Western Europe*” [Financiamiento de los partidos en Europa Occidental continental], en M. Tjernström y R. Austin (eds.), “*Funding of Political Parties and Election Campaigns*” [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales], pp. 117–37 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Nassmacher, K.-H., *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies* [El financiamiento de la competencia entre partidos: el financiamiento político en 25 democracias] (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009)
- “Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen”7, Kst. 27442 [Memorando y revisión de la ley sobre financiamiento público de los partidos políticos: los Países Bajos]
- Ohman, M., *Regulación del financiamiento político en el mundo: una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012)
- Oomen, B.; Huijt, J. y Ploeg, M., “*CEDAW, the Bible and the State of the Netherlands: The Struggle over Orthodox Women’s Political Participation and their Responses*” [La CEDAW, la Biblia y el Estado de los Países Bajos: la lucha sobre la participación política de las mujeres ortodoxas y sus respuestas], *Utrecht Law Review*, 6(2), pp. 158–74 (2010)
- Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo [WEDO, por sus siglas en inglés], “*Women Candidates and Campaign Finance*” [Mujeres candidatas y financiamiento de las campañas electorales] (2007), disponible en inglés en <http://www.wedo.org/wp-content/uploads/women-candidates-and-campaign-finance-report-final.pdf>
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos* (2010)
- Parlamento Europeo, Resolución del 13 de marzo de 2012 sobre la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad (2011/2295[INI])
- Piccio, D. R., “*Party Regulation in Europe: Country Reports*” [Regulación de los partidos en Europa: informes sobre los países], serie de documentos de trabajo sobre la regulación legal de los partidos políticos, n.º 18, disponible en inglés en <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812s.pdf> (2012)

- Piccio, D. R., “*Restraint in Party Regulation? Confronting the Rhetoric and the Reality of Party Regulation in the Netherlands*” [¿Restricción en la regulación de los partidos? Confrontación de la retórica y la realidad de la regulación de los partidos políticos en los Países Bajos], serie de documentos de trabajo sobre la regulación legal de los partidos políticos (2013)
- Piccio, D. R., “*A Self Interested Legislator? Party Regulation in Italy*” [¿Un legislador egoísta? Regulación de partidos en Italia], *South European Society and Politics*, Vol. 19, n.º 1, pp. 135–52 (2014)
- Piccio, D. R. y van Biezen, I., “*More, and More Inclusive, Regulation: The Legal Parameters of Public Funding*” [Legislación mayor y más inclusiva: los parámetros legales del financiamiento público], en R. Boatright (ed.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws* [¿El momento desregulador? Perspectiva comparada de las cambiantes leyes del financiamiento de las campañas electorales] (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2014) (no publicado)
- Pinto-Duschinsky, M., “*Financing Politics: A Global View*” [Financiamiento de la política: una visión global], *Journal of Democracy*, 13(4), pp. 69–86 (2002)
- Rechtbank’s-Gravenhage [Tribunal de distrito de La Haya] (2005) *LJN:AU2088, HA ZA 03/3395*
- Saviano, R., “*Quel voto di scambio che uccide la democrazia*” [La compra de votos que aniquila la democracia], *La Repubblica*, 11 de febrero de 2013
- Scarrow, Susan E., “*Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context*” [Explicación de las reformas del financiamiento político: competencia y contexto], *Party Politics*, 10, pp. 653–75 (2004)
- Scarrow, Susan E., “*Political Finance in Comparative Perspective*” [El financiamiento en una perspectiva comparativa], *Annual Review of Political Science*, 10, pp. 193–210 (2007)
- Schattschneider, E. E., *Party Government* [Gobierno de partidos] (Nueva York: Farrar and Rinehart, Inc., 1942)
- Seiradaki, Emmanouela, “*In Midst of Crisis, State Funding for Greek Political Parties Increases*” [Aumento del financiamiento estatal de los partidos políticos griegos en medio de la crisis], 13 de enero de 2012, *Greek Reporter*, disponible en inglés en <http://greece.greekreporter.com/2012/01/13/in-midst-of-crisis-state-funding-for-greek-political-parties-increases/>
- Svåsand, L., “*Norway*” [Noruega], en Richard S. Katz y Peter Mair (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook* [Organizaciones de partidos: un manual sobre datos], pp. 732–80 (Londres: Sage, 1992)
- Ten Napel, H. M., “*Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgment on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage*” [Conclusión de la labor iniciada por la Revolución Francesa: un análisis crítico del juicio del Tribunal Supremo holandés sobre el Partido Político Reformado y el sufragio pasivo femenino], *European Public Law*, 17(1), pp. 61–70 (2011)
- Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R (1957) [Texto único de la ley electoral, Decreto del Presidente de la República (D.P.R.)] 30 marzo 1957, n 361, art. 96 [Ley n.º 361, 30 de marzo de 1957, artículo 96, Italia].

- Times of Malta*, “Openness and Transparency in Party Funding” [Apertura y transparencia en el financiamiento de partidos], 18 de diciembre de 2009, disponible en inglés en <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20091218/opinion/openness-and-transparency-in-party-funding.286431>
- Unión Interparlamentaria (UIP), “Las mujeres en el Parlamento en 2012: perspectiva anual” (2012), disponible en español en <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012s.pdf>
- Van Biezen, I., “Political Parties as Public Utilities” [Los partidos políticos como servicios públicos], *Party Politics*, 10(6), pp. 701–22 (2004)
- Van Biezen, I., “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe” [Constitucionalización de la democracia de partidos: codificación constitutiva de los partidos políticos en la Europa de posguerra], *British Journal of Political Science*, 42, pp. 187–202 (2011)
- Van Biezen, I. y Nassmacher, K. H., “Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain” [Financiamiento político en Europa Meridional: Italia, Portugal y España], en K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Bases para la democracia: enfoques para el financiamiento político comparativo], pp. 131–54. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001)
- Van Biezen, I. y Kopecký, P., “The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and rent-seeking in Contemporary Democracies” [El Estado y los partidos: financiamiento público, regulación pública y búsqueda de beneficios en las democracias contemporáneas], *Party Politics*, 13(2), pp. 235–54 (2007)
- Van Biezen, I.; Mair, P. y Poguntke, T., “Going, Going ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe” [Se va, se va... ¿Se fue? El descenso de la afiliación a los partidos en la Europa contemporánea], *European Journal of Political Research*, 51, pp. 24–56 (2012)
- Van Biezen, I. y Molenaar, F., “The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level” [¿Europeización de la política de partidos? Paradigmas regulatorios competitivos en el ámbito supranacional], *West European Politics*, 35(1), pp. 632–56 (2012)
- Van Biezen, I. y Piccio, D. R., “Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations” [Definición de la democracia interna de los partidos: acerca de la regulación legal de la organización interna de los partidos], en R. S. Katz y W. Cross (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* [Los retos de la democracia interna de los partidos], pp. 27–48 (Oxford: Oxford University Press, 2013)
- Vernardakis, C., “From Mass Parties to Cartel Parties: The Evolution of the Structure of Political Parties in Greece through Changes in their Statutes and Systems of Financing” [De los partidos de masas a los partidos cártel: la evolución de la estructura de los partidos políticos en Grecia a través de los cambios en sus estatutos y sistemas de financiamiento], serie de documentos de trabajo sobre la regulación legal de los partidos políticos, n.º 18 (2012), disponible en inglés en <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2712.pdf>
- Voerman, G., “Over de toekomst van de politieke partij” [Acerca del futuro del partido político] Oratie [conferencia], Rijksuniversiteit Groningen, 18 de septiembre de 2012

Weekers, K. y Maddens, B., *Het geld van de partijen* [El dinero de los partidos] (Leuven: Acco, 2009)

Widfeldt, A. y Pierre, J., “Sweden” [Suecia], en Richard S. Katz y Peter Mair (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook* [Organizaciones de partidos: un manual sobre datos], pp. 781–836 (Londres: Sage, 1992)

Notas

- ¹ Los 24 países incluidos en este capítulo se reparten en tres subregiones: 1) Europa Septentrional: Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Noruega, el Reino Unido y Suecia; 2) Europa Meridional: Andorra, Chipre, España, Grecia, Italia, Malta, Portugal y San Marino; y 3) Europa Occidental: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, los Países Bajos y Suiza.
- ² Van Biezen, 2011; Casal Bértoa *et al.*, 2014.
- ³ Consejo de Europa, 2001a.
- ⁴ Irlanda y el Reino Unido se incluyen en este capítulo, así como en el capítulo 8 sobre las democracias establecidas de países anglófonos. La razón de su inclusión en este capítulo es que los dos países ofrecen comparaciones útiles con los demás países de Europa Occidental pertenecientes a la Unión Europea. Además, puesto que puede que algunos lectores decidan leer únicamente este capítulo, se consideró prudente incluir a Irlanda y el Reino Unido en ambos.
- ⁵ Eurobarómetro, 2012a; Comisión Europea, 2011, p. 3.
- ⁶ Casal Bértoa *et al.*, 2014. Véase también Pinto-Duschinsky, 2002; Scharrow, 2007.
- ⁷ Van Biezen y Kopecký, 2007; Ohman, 2012.
- ⁸ Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendaciones (2003)3 y 4; (CM(2009)68); Recomendación 1899(2010).
- ⁹ Epstein, 1986; van Biezen, 2004.
- ¹⁰ Van Biezen, 2011.
- ¹¹ Van Biezen y Piccio, 2013.
- ¹² OSCE/OIDDH, 2010, p. 11.
- ¹³ Aunque el financiamiento de los partidos se introdujo en Alemania en 1958, la primera regulación entró en vigor en 1966. Otros casos similares en los que se estableció por ley un marco jurídico sobre financiamiento político tras la introducción del financiamiento público de partidos políticos son Noruega y Suecia (Sväsand, 1992; Widfeldt y Pierre, 1992) y la ley de 1979 sobre la Elección de los Miembros de la Cámara de Representantes (Ley 72/79).
- ¹⁴ La ausencia de una ley específica sobre financiamiento político no significa que no exista ninguna regulación del financiamiento político. Este último se puede regular mediante diversos instrumentos legales (como las leyes sobre los medios de comunicación o las leyes electorales).
- ¹⁵ Datos basados en el análisis de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. El porcentaje de países que cuentan con una regulación de este tipo se define en función de los que muestran respuestas afirmativas a las preguntas 1–13, 15, 17, 19, 22–3, 29–31, 33, 35–39, 41 y 43.
- ¹⁶ Van Biezen y Molenaar, 2012; Piccio, 2012.
- ¹⁷ Datos de las décadas de 1950 y 1960: Krouwel, 1999, p. 68. Para obtener datos actuales, véanse los datos del Instituto de Estadística de Noruega (2005–11).
- ¹⁸ Van Biezen, Mair y Poguntke, 2012.

- ¹⁹ Van Biezen y Nassmacher, 2001, p. 138.
- ²⁰ Para obtener cifras recientes sobre Noruega, véanse los datos del Instituto de Estadística de Noruega (2005–2011); para consultar datos sobre el Reino Unido: véanse los informes anuales 2000–10 del Comité de Normas para la Vida Pública; para obtener datos sobre Bélgica (2007): Weekers y Maddens, 2009; para datos de Francia: CNCCFP (2004–11); y para datos de Grecia (1997–2007): Vernardakis, 2012.
- ²¹ Calculado a partir de los informes de ingresos (*intäktsredovisning*) publicados voluntariamente por todos los grupos parlamentarios a excepción de los demócratas suecos.
- ²² Dragstra, 2008, p. 204.
- ²³ En todo el manual, las cantidades se expresan en dólares internacionales (I\$) junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad del poder adquisitivo varía significativamente con respecto a Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en dólares internacionales) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria, como el euro. Para obtener más información, véase el anexo V.
- ²⁴ Datos basados en la declaración de cuentas de 2004 (CNCCFP 2005–6).
- ²⁵ Instituto de Estadística de Noruega (*Statistics Norway*).
- ²⁶ Nassmacher, 2009, p. 215.
- ²⁷ Véase, por ejemplo, Koole, 2001; van Biezen y Nassmacher, 2001.
- ²⁸ No existe un umbral específico aceptado que defina las donaciones pequeñas (Scarow, 2007, p. 197). La definición legal de “donaciones pequeñas” en Alemania (3.300 EUR o 4.200 I\$) se ha considerado con razón excesivamente alto (Nassmacher, 2009, p. 216). En este capítulo, las donaciones pequeñas se definen como aquellas cuya cuantía no supera los 999 EUR.
- ²⁹ Mair, 1998, 2003.
- ³⁰ La información sobre Austria, Bélgica, Francia y Noruega se basa en Nassmacher, 2001; Koole, 2001; Instituto de Estadística de Noruega (*Statistics Norway*); Weekers y Maddens, 2009.
- ³¹ Nassmacher, 2009, pp. 261–9.
- ³² Mathiason, 2011; Nassmacher, 2009, p. 262.
- ³³ Ewing y Ghaleigh, 2006.
- ³⁴ Tanto 2002 como 2011 fueron años electorales y se aplica la misma legislación a ambos. La ley irlandesa de 2012 sobre financiamiento político bajó el tope de las donaciones a 2.500 EUR (2.800 I\$), exigió que se declarasen las donaciones superiores a 1.500 EUR (1.700 I\$) y prohibió las donaciones de empresas superiores a 200 EUR (230 I\$) a menos que los donantes cumplieren unos requisitos concretos. Los datos han sido publicados por la Comisión de Normas de la Función Pública (*Standards in Public Office Commission*, SIPO), un organismo independiente creado en 2001, que supervisa la divulgación de las donaciones, los gastos electorales y el gasto de los fondos estatales recibidos por los partidos políticos irlandeses (véase <http://www.sipo.gov.ie/en/>).
- ³⁵ Colombo, 2013.
- ³⁶ Vernardakis, 2012.
- ³⁷ Consejo de Europa, 2003, p. 4.
- ³⁸ GRECO, 2007, p. 17.

- ³⁹ La entidad portuguesa responsable de cuentas y financiamiento político se creó en 2003 mediante la ley 19/2003 y se estableció en 2005.
- ⁴⁰ Este caso es públicamente conocido como el “caso portugués”.
- ⁴¹ Indicadores de gobierno sostenible de 2011.
- ⁴² Consejo de Europa, 2003, artículo 3.
- ⁴³ CNCCFP, 2005–6.
- ⁴⁴ Dupont, 2010.
- ⁴⁵ CNCCFP, 2010, p. 101.
- ⁴⁶ En esta sección no se tratará el financiamiento público que reciben los partidos políticos o las organizaciones relacionadas con los partidos para apoyar a los partidos políticos o sistemas de partidos en otros países. Este tipo de financiamiento se ofrece, por ejemplo, en Alemania, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.
- ⁴⁷ *Times of Malta*, 2009.
- ⁴⁸ Nassmacher, 2003. Véase también http://www.parlament.ch/ab/frame-set/f/n/4813/321237/f_n_4813_321237_321507.htm.
- ⁴⁹ Piccio, 2012, pp. 88–9.
- ⁵⁰ Ohman, 2012, p. 25.
- ⁵¹ Los Países Bajos son el único país de Europa Occidental que proporciona explícitamente financiamiento público a partidos políticos en función de los requisitos de afiliación de los partidos. Para recibir financiamiento público, los partidos políticos deben tener, como mínimo, 1.000 miembros (Piccio, 2013). Sin embargo, en otros países los requisitos mínimos para recibir apoyo social están implícitos, ya que son condiciones necesarias para que los partidos políticos puedan inscribirse en el registro de partidos (Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia) (Piccio, 2014).
- ⁵² Según los Lineamientos de la OSCE/Comisión de Venecia “como mínimo, debe estar disponible algún grado de fondos públicos a todos los partidos representados en el parlamento. Sin embargo, para promover el pluralismo político, cierta cantidad de financiamiento debe ser extendida más allá de los partidos representados en el parlamento, a todos los partidos que representan un mínimo nivel de apoyo de la ciudadanía y que presenten candidatos en la elección. Esto es particularmente importante en el caso de los partidos nuevos, a los que se les debe dar una oportunidad justa para competir con los partidos existentes” (OSCE/OIDDH, 2010, p. 46).
- ⁵³ No existen topes oficiales ni en Finlandia ni en los Países Bajos. Los topes efectivos de los dos países son 0,35 y 0,67 por ciento, respectivamente.
- ⁵⁴ Nassmacher, 2003; Piccio, 2013.
- ⁵⁵ Entre los países incluidos en este análisis se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (véase Casal Bértoa *et al.*, 2014, próximamente).
- ⁵⁶ Las formas directas de financiamiento público son el “*Short Money*” y el “*Cranborne Money*” que se concede a los partidos de la oposición de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores (introducidos en 1975 y 1996, respectivamente), y las “subvenciones para el desarrollo de políticas” destinadas a financiar la investigación política para partidos que tengan al menos dos escaños en la Cámara de los Comunes (introducidas en el año 2000).
- ⁵⁷ Comité de Normas para la Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*) 2011, p. 36.
- ⁵⁸ Los porcentajes medios se han adaptado a partir de los datos aportados por Dragstra (2008, p. 306) y de “Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen”, Kst. 27442, n.º 6. Véase Piccio, 2013.

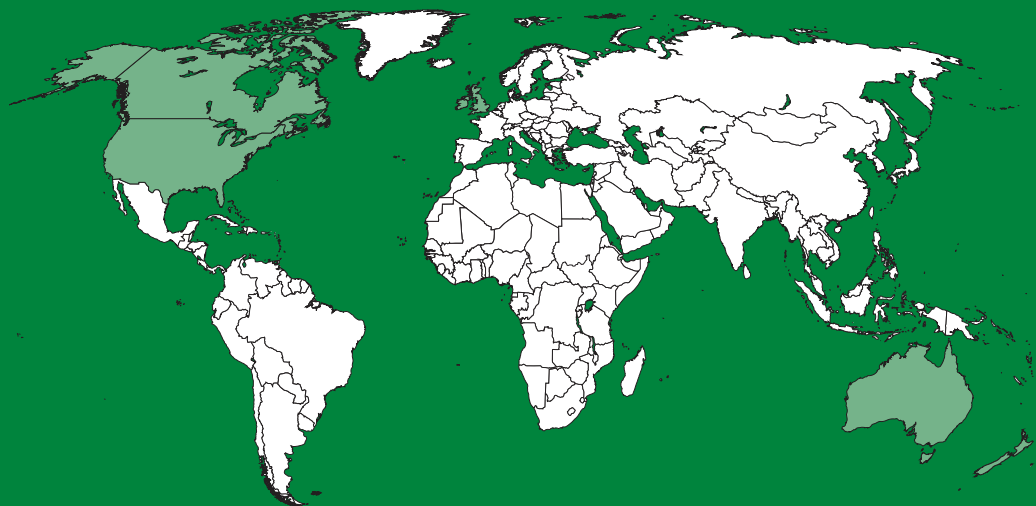
- ⁵⁹ Crouch, 2004.
- ⁶⁰ Consejo de Europa, Rec. 1516(2001), 2001b.
- ⁶¹ Nassmacher, 1993; Katz y Mair, 1995; Scarrow, 2004; Piccio, 2014. Como señalaron Katz y Mair (2009, p. 756), los partidos políticos son organizaciones privilegiadas “y son únicas en el sentido de que tienen la capacidad de diseñar su propio contexto legal (y no solo legal) y, realmente, pagarse sus propias nóminas”.
- ⁶² Katz y Mair, 1995.
- ⁶³ Para obtener información sobre el análisis, véase Nassmacher, 1993; Scarrow, 2004; Koß, 2008.
- ⁶⁴ Seiradaki, 2012.
- ⁶⁵ Adaptación de los datos obtenidos de la Unión Interparlamentaria, disponibles en <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010213.htm>
- ⁶⁶ Información disponible en <http://www.quotaproject.org/>
- ⁶⁷ Ley constitucional n.º 99-569 del 8 de julio de 1999.
- ⁶⁸ Ley n.º 88-227 del 11 de marzo 1988 sobre la transparencia del financiamiento en la vida política (artículo 9-1).
- ⁶⁹ UIP, 2012, p. 3.
- ⁷⁰ Ibid.
- ⁷¹ CNCCFP, 2011, p. 6.
- ⁷² Murray, 2007, p. 571.
- ⁷³ Ley Electoral (Enmienda) (Financiamiento de los partidos políticos) de 2012, sección 27. Véase <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>.
- ⁷⁴ Lei da Paridade, Lei Orgânica nº 3/2006, del 21 de agosto [Ley de paridad, ley orgánica n.º 3/2006 del 21 de agosto]
- ⁷⁵ Ley n.º 96 del 6 de junio de 2012, artículo 9. 6. Véase <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>.
- ⁷⁶ Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo (WEDO, por sus siglas en inglés), 2007.
- ⁷⁷ OSCE, 2010, p. 75; Parlamento Europeo, 2012.
- ⁷⁸ Parlamento Europeo, 2012, sección 18.
- ⁷⁹ Rechtbank's-Gravenhage, 2005, LJN: AU2088, HA ZA 03/3395. Según la CEDAW, “los estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, darán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho: a) a votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas” (art. 7).
- ⁸⁰ *De Saambinder*, 22 de septiembre de 2005, pp. 4–5.
- ⁸¹ Barkhuysen, 2004; Ten Napel, 2011; Oomen, Huijt y Ploeg, 2010.
- ⁸² Más recientemente y después de nuevas resoluciones judiciales sobre la discriminación de las mujeres por parte del SGP, el partido también cambió sus estatutos internos para permitir el sufragio pasivo de las mujeres. La decisión se adoptó en marzo de 2013.
- ⁸³ OSCE/OIDDH, 2010, pp. 75–6.
- ⁸⁴ Ohman, 2012, pp. 35–7.
- ⁸⁵ Véase el capítulo 6 de este manual y van Biezen, 2004.
- ⁸⁶ Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. 30 de marzo de 1957, n.º 361, art. 96.
- ⁸⁷ Saviano, 2013.
- ⁸⁸ Clift y Fisher, 2004, p. 690.

- ⁸⁹ GRECO, 2007, p. 18.
- ⁹⁰ Comisión de Normas de la Función Pública de Irlanda (*Standards in Public Office Commission of Ireland*), 2007. Véase <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>.
- ⁹¹ Comité de Normas para la Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life*) (Reino Unido) 1998.
- ⁹² Véase Fisher, 2001; Clift y Fisher, 2005. En 2004, la Comisión Electoral propuso bajar los límites de gasto de 20 millones de libras esterlinas (GBP) (32,7 millones de I\$) a 15 millones de GBP (24,5 millones de I\$). Para obtener una reseña del debate sobre los límites de gasto en el Reino Unido, véase Comisión Electoral, 2008, pp. 40–6.
- ⁹³ *Bowman contra el Reino Unido*, Demanda n.º 24839/94, 26 Eur. H. R. Rep. 1 (1998).
- ⁹⁴ Véase <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php#issues>.
- ⁹⁵ Véase Griner, 2005, para obtener un análisis de este asunto en relación con Canadá y los Estados Unidos.
- ⁹⁶ Farrell y Webb, 2002. Los países incluidos en su análisis son Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.
- ⁹⁷ Véase <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2007-election-presidentielle/faq/financement-et-prise-en-charge-de-la-campagne-electorale/quel-est-le-cout-des-elections-presidentielles.98832.html>.
- ⁹⁸ Voerman, 2012.
- ⁹⁹ Comisión Electoral (Reino Unido) 2011, pp. 23–4. La principal reducción en el gasto la realizó el Partido Laborista, que según sus informes financieros solo gastó 8 millones de GBP (13 millones de I\$) en 2010, en comparación con los 18 millones de GBP (29 millones de I\$) de 2005.
- ¹⁰⁰ Nassmacher, 2009, capítulos 2–4.
- ¹⁰¹ Consejo de Europa, 2003.
- ¹⁰² Nassmacher, 2001, p. 11.
- ¹⁰³ Doublet, 2011, p. 7.
- ¹⁰⁴ De Sousa, 2005.
- ¹⁰⁵ GRECO, 2007, p. 23.
- ¹⁰⁶ No obstante, cabe mencionar que, aunque el balance patrimonial completo de los partidos políticos no está disponible públicamente en España, el Tribunal de Cuentas publica informes anuales donde figuran los resultados y las observaciones en relación con la supervisión del financiamiento político, así como un anexo con información resumida sobre las cuentas anuales de los partidos políticos.
- ¹⁰⁷ El GRECO ha instado a la creación de un formato informatizado único para las cuentas de Andorra, España, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido (Doublet, 2011, p. 20–1).
- ¹⁰⁸ Este hecho se ha corregido recientemente en la nueva ley sobre financiamiento político, “*Wet financiering politieke partijen*”, adoptada en marzo de 2013.
- ¹⁰⁹ Consejo de Europa, 2003. El artículo 14 de la recomendación reclama un sistema de supervisión independiente del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.
- ¹¹⁰ La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional no incluye datos sobre este tema correspondientes a Liechtenstein.
- ¹¹¹ De Sousa, 2012.
- ¹¹² Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Art. 11-5 [Ley n.º 88-227 del 11 de marzo de 1988 sobre la transparencia financiera de la vida política, art. 11-5].

- ¹¹³ GRECO, 2007, p. 33.
- ¹¹⁴ Ibid, p. 18.
- ¹¹⁵ Doublet, 2011, p. 53.
- ¹¹⁶ *El País*, 2013.
- ¹¹⁷ Véase, por ejemplo, Koß, 2008.
- ¹¹⁸ Eurobarómetro, 2012.
- ¹¹⁹ Epstein, 1986; van Biezen, 2004.
- ¹²⁰ Schattschneider, 1942, p. 1.
- ¹²¹ Katz y Mair, 2009, p. 756.
- ¹²² Este es uno de los argumentos más conocidos de la hipótesis del “partido cártel” (Katz y Mair, 1995).
- ¹²³ Véase Piccio y van Biezen, 2014 (próximamente).
- ¹²⁴ Véanse los datos de la Encuesta Mundial sobre Valores mencionada en Dalton y Wattemberg, 2002, p. 265.
- ¹²⁵ Los responsables de la formulación de políticas se definen como aquellas personas que intervienen en la elaboración, modificación o aprobación de políticas sobre financiamiento político, en la rama ejecutiva o legislativa del gobierno.

CAPÍTULO 8

CAPÍTULO 8



Las democracias establecidas de los países anglófonos

Karl-Heinz Nassmacher

Introducción

Este capítulo se centra en las seis democracias establecidas de los países anglófonos de Europa Occidental, América del Norte y Oceanía: Australia, Canadá, los Estados Unidos de América (EE. UU.), Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido¹. Pese a sus diferencias en extensión y localización geográfica, estos países presentan semejanzas históricas, culturales y jurídicas que permiten comparar fácilmente sus experiencias a la hora de abordar los problemas comunes de la democracia moderna, en especial en lo que respecta a las cuestiones financieras. Aunque son democracias antiguas, todavía no han resuelto todos los problemas relacionados con el dinero en la política. Entre los más persistentes cabe mencionar la desigualdad en el campo de juego, la dependencia de las donaciones de empresas y sindicatos, y el gasto —incontrolado en gran medida— por parte de actores distintos de los candidatos y los partidos políticos (“terceros”). En cada uno de esos países hay distintos vacíos legales que las partes interesadas han podido aprovechar para evitar diversas regulaciones y que han obstaculizado la transparencia del financiamiento político.

Los seis países son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con altos ingresos. Además, son de habla inglesa² y tienen la misma tradición jurídica (el derecho consuetudinario o *common law*)³. Todos cuentan con una larga e ininterrumpida tradición de elecciones libres, gobierno popular y Estado de derecho, y en ellos se ha producido una alternancia de los partidos políticos en el gobierno y la oposición. Los seis han formado parte en algún momento del Imperio británico —EE. UU. hasta 1776–83 e Irlanda hasta 1916–20— y el resto todavía son miembros de la Commonwealth.

No obstante, también hay grandes diferencias entre ellos, sobre todo en lo que respecta a sus sistemas políticos. La mitad (Australia, Canadá y EE. UU.)

tiene gobiernos federales (además de estatales o provinciales)⁴, y en la otra mitad (Irlanda, Nueva Zelandia y el Reino Unido) hay sistemas unitarios con un gobierno central⁵.

Solo EE. UU. ha establecido un *sistema presidencial* que separa las tres ramas del gobierno (legislativa, ejecutiva y judicial). Esta separación de poderes no requiere de la acción conjunta de los partidos parlamentarios, lo que afecta a la disciplina de partido y a las posiciones de los partidos en general en el sistema político. En EE. UU., el proceso electoral se centra en candidatos individuales; los partidos políticos desempeñan un papel limitado en el proceso de selección de candidatos, que en la mayoría de los estados del país se articula a través de un sistema de elecciones primarias.

Los otros cinco países son *democracias parlamentarias*, adscritas al “modelo Westminster”, en el que un gabinete basado en la mayoría aúna los poderes legislativo y ejecutivo. Los partidos políticos tienen posiciones más fuertes en el parlamento y el gobierno; en tres de los cinco países, los sistemas también están relativamente centrados en la figura de un candidato, dado que se emplean sistemas electorales basados en la mayoría⁶. El “modelo Westminster de financiamiento político” se caracteriza por un menor grado de regulación, límites al gasto frecuentes (para los candidatos de las circunscripciones) y la ausencia, en general, de subvenciones públicas. Este modelo aplica el concepto de transparencia “a los gastos de las campañas por parte de los candidatos y no a los ingresos de los partidos y los gastos en general”⁷. Una de las finalidades de este capítulo es examinar la aplicabilidad de este modelo a los países objeto de análisis.

Estados Unidos y el Reino Unido cuentan con regulaciones del financiamiento político instituidas desde el siglo XIX. En 1883, ambos países promulgaron leyes para proteger la política electoral; EE. UU. estableció una prohibición legal sobre el abuso de los funcionarios en las elecciones y el Reino Unido prohibió la distribución de bebidas alcohólicas asociada a las campañas electorales⁸. Australia, Canadá y Nueva Zelandia pusieron en marcha sus propias versiones de las primeras normas británicas para regular el gasto en las campañas por circunscripciones; Irlanda los siguió más adelante. Con el tiempo se fueron introduciendo enmiendas a la legislación existente, relativas al gasto de los partidos y otros organismos, la transparencia de las fuentes, la creación de un organismo para la supervisión, y prohibiciones y límites a las contribuciones.

Retos actuales del financiamiento político

Aunque las regulaciones actuales del financiamiento político son diferentes en los seis países, existen algunas cuestiones generales que tratar antes de abordar las medidas regulatorias y las regulaciones específicas. ¿Interfieren indebidamente los límites al gasto y a las contribuciones en las libertades civiles o los derechos constitucionales? ¿Se puede evitar el posible uso abusivo

de los recursos estatales con fines partidistas? ¿Hay partidos concretos que necesitan contribuciones empresariales o de los sindicatos? ¿Son los partidos y los candidatos los únicos actores del proceso electoral que deben estar sujetos a una regulación?

Acceso desigual a los recursos

Una de las diferencias políticas entre los partidos es su desigual atractivo para votantes y donantes. Dado que los partidos están vinculados a distintos segmentos de la sociedad (por ejemplo, empresas y sindicatos), no todos disponen de los mismos recursos. Sin embargo, el acceso desigual al financiamiento político puede desvirtuar la competencia entre partidos, sobre todo en el curso de las elecciones. Por el contrario, el acceso de todos los competidores a recursos suficientes favorece la igualdad de condiciones, que es una condición previa importante para que unas elecciones sean

La libertad para emplear cantidades ilimitadas de dinero y otros recursos en la política traslada la distribución desigual de los ingresos y la riqueza entre los miembros de una sociedad moderna al proceso político, lo que pone en peligro la igualdad (una persona, un voto), un aspecto esencial de todas las políticas democráticas.

justas. La libertad para emplear cantidades ilimitadas de dinero y otros recursos en la política traslada la distribución desigual de los ingresos y la riqueza entre los miembros de una sociedad moderna al proceso político, lo que pone en peligro la igualdad (una persona, un voto), un aspecto esencial de todas las políticas democráticas⁹.

El desigual atractivo entre los distintos segmentos de la sociedad se puede igualar en cierta medida con los fondos públicos, que aseguran un suelo de ingresos para todos los competidores pertinentes. En muchos países, las subvenciones públicas están sujetas a ciertas condiciones, como la exigencia de que el financiamiento sea más transparente o la prohibición o limitación de actividades financieras concretas.

“Libertad de expresión” frente a “elecciones justas”

La libertad de expresión es una de las libertades civiles más respetadas y protegidas por las constituciones democráticas. Lamentablemente, esta libertad en ocasiones puede entrar en conflicto con el principio de elecciones justas. En el curso de la creación de la legislación sobre financiamiento político, los tribunales supremos de tres de los países analizados han tenido que decidir cuál es el principio primordial para su democracia en concreto. En Australia y EE. UU., los tribunales de más alto rango del país han sostenido que la libertad de expresión no se puede vulnerar en favor de la igualdad de condiciones de los competidores políticos. Quienes tienen la intención de expresar sus opiniones pueden decidir gastar dinero para hacerse oír, y pueden

erigirse en portavoces de una colectividad para promover sus opiniones políticas sin restricción alguna. Por tanto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos¹⁰ dictaminó que el dinero es un aspecto importante de la “expresión” y que las organizaciones también tienen derecho a la libertad de expresión. O, dicho de otra forma, el dinero puede considerarse una forma de expresión y las organizaciones también pueden pronunciarse.

El caso que tuvo que dirimir el Tribunal Supremo de Australia era distinto, pero tenía algunos aspectos en común. En 1991, el gobierno laborista australiano aprobó la ley de Divulgación y Radiodifusión Política (Political Broadcasts and Disclosure Act), donde se prohibía que los partidos políticos emplearan espacios publicitarios de pago en las emisoras de televisión y radio y se obligaba a dichas emisoras a ofrecer espacios gratuitos durante la campaña¹¹. En 1992, el Tribunal Supremo consideró inconstitucionales tales disposiciones¹². No obstante, esto no ha supuesto que las limitaciones al gasto de los partidos se hayan eliminado por completo; tres estados australianos han establecido límites al gasto para los partidos y candidatos políticos.

El Tribunal Supremo de Canadá¹³ mantiene la postura contraria: el objetivo fundamental, que es unas elecciones justas, exige que a lo largo de la campaña electoral se escuchen todas las opiniones; por consiguiente, el uso de los recursos financieros se debe limitar para que los competidores políticos tengan las mismas oportunidades¹⁴. Los tribunales supremos de Nueva Zelanda y el Reino Unido todavía no han tenido que tomar parte en el conflicto entre estos dos principios, y los límites legales para los partidos y los candidatos todavía no se han visto impugnados ante un tribunal. Lo mismo ocurre en el caso de Irlanda, que ha introducido límites al gasto para los candidatos (no así para los partidos políticos) con objeto de favorecer la equidad de las elecciones e igualar el campo de juego de todos los competidores.

Abuso de los recursos estatales

Otra de las cuestiones relativas a la celebración de unas elecciones justas es el comportamiento de las autoridades electas (gobiernos y políticos) cuando se presentan a la reelección. Toda autoridad electa que se presente a unas elecciones debe enfrentarse a un difícil conflicto de intereses: ostentar su cargo a la vez que se postula como candidato. El abuso de los recursos estatales por parte de los titulares de cargos electos es un problema habitual en el ámbito del financiamiento político. Quienes ocupan un cargo gozan de privilegios, servicios y poderes de los que otros candidatos no disponen. ¿Qué impide a las autoridades electas emplear los recursos a los que sus oponentes no tienen acceso? Probablemente, los votantes y los demás candidatos se mostrarán reacios a tener que confiar únicamente en el sentido de la justicia de los titulares de cargos electos.

Sin embargo, las autoridades electas siempre han podido emplear los fondos públicos para financiar sus campañas de reelección. Mientras que la distribución de subvenciones públicas brinda oportunidades a los partidos y candidatos rivales, el abuso de los recursos estatales para obtener beneficios electorales no se limita en absoluto a casos extremos como el de pagar publicidad partidista con fondos secretos del gobierno¹⁵, enviar a un inspector fiscal a acosar a los candidatos de la oposición o dar una cobertura excesiva a las actuaciones del gobierno en los medios de comunicación públicos¹⁶.

En Canadá y el Reino Unido, las instituciones estatales (por ejemplo, las empresas públicas, denominadas *crown corporations* en Canadá) no se consideran “donantes admisibles” de los contrincantes políticos. En el caso de Australia y EE. UU., la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional (en adelante, base de datos sobre financiamiento político) ofrece una muestra representativa de regulaciones enfocadas a prevenir los tipos de abuso más comunes. Ambos países han elaborado una lista detallada de actividades de campaña que los trabajadores civiles no pueden realizar. Los funcionarios, especialmente aquellos en servicio, tienen prohibidas numerosas formas de ayuda a los partidos y a los candidatos. En el Reino Unido, los funcionarios no deben “realizar ninguna actividad que pueda poner en tela de juicio su imparcialidad política”, y “los ministros no deben emplear los recursos públicos con fines políticos en favor de un partido”¹⁷.

No obstante, en Australia, así como en otras democracias, “la publicidad del gobierno se ha convertido en un importante beneficio derivado del hecho de ocupar el cargo” y la mayoría de los jueces del Tribunal Supremo han permitido “el uso del dinero de los contribuyentes con fines políticos partidistas”¹⁸. Algunos jueces del Tribunal Supremo, sin embargo, han “manifestado una gran preocupación ante prácticas como la publicidad de la política gubernamental sin haber sometido la legislación sobre la materia al examen parlamentario”¹⁹.

En Nueva Zelandia, “alrededor de 1.200 empleados trabajan para los servicios ministeriales y parlamentarios (*Ministerial and Parliamentary Services*), muchos de los cuales realizan labores de investigación, *marketing* y organización para los partidos políticos. [...] los organizadores de los partidos regionales (a los que la organización del partido ha pagado previamente) han sido reemplazados por agentes del electorado (pagados por el servicio parlamentario)”²⁰.

Dependencia de las contribuciones de las empresas y los sindicatos

Mientras que Canadá ha prohibido las contribuciones de empresas y sindicatos a candidatos y partidos políticos, EE. UU. (pese a que estableció prohibiciones similares en 1907 y 1943, respectivamente) ha ideado formas de canalizar esos fondos hasta el proceso político, lo que se expondrá más adelante. Sin embargo,

hay tres países anglófonos en los que, tradicionalmente, las contribuciones de empresas y sindicatos son los ejes principales de financiamiento de los dos grandes partidos. El Partido Conservador del Reino Unido, el Partido Nacional de Nueva Zelandia y el Partido Liberal de Australia dependen en gran medida de las contribuciones de empresas, incluidas las procedentes de empresarios que las realizan a título individual. Los partidos laboristas de estas tres democracias se establecieron como el brazo político de los movimientos sindicalistas y tradicionalmente estaban financiados por los sindicatos, aunque ya no son su única fuente de ingresos²¹. En Irlanda, el laborista es un partido menor, pero sus vías de financiamiento no difieren de las de sus partidos hermanos²².

En Nueva Zelandia y el Reino Unido (y posiblemente en Australia e Irlanda), la tradición del financiamiento político vinculado a la “conciencia de clase” (las cuotas de afiliación a los sindicatos y las contribuciones de empresas como “fuentes institucionales”) de los dos principales partidos es un obstáculo evidente para poder prohibir expresamente (e incluso limitar) las donaciones “institucionales”, tal como se ha hecho en Canadá y EE. UU.²³

Actividades de campaña de terceros

En un país libre puede haber actores que no sean candidatos ni partidos políticos y que quieran emplear fondos para influir en el discurso político en general o en los resultados de unas elecciones en particular. Este tipo de gasto político por parte de personas, grupos u organizaciones (a menudo denominados “terceros” y otras veces, “activistas en paralelo”) plantea graves problemas en cuanto a la cantidad de dinero que representa a empresas o intereses concretos que entra en el proceso político. La transparencia es otra de las consideraciones importantes, puesto que a las instituciones de supervisión les resulta más difícil hacer un seguimiento de estos gastos indirectos durante los periodos electorales. Algunos sistemas reguladores no controlan el gasto de terceros (entre los países objeto de este análisis, solo es aplicable a Irlanda), lo que hace que los grupos de interés tengan un peso considerable en el gasto político²⁴, aunque los gastos de las campañas por parte de partidos y candidatos están sujetos a límites legales.

Australia y EE. UU. no han limitado el gasto político de partidos, candidatos²⁵ o terceros. La sentencia del caso *Citizens United contra la Comisión Electoral Federal de EE. UU.* amplió las posibilidades de participación de terceros. Una estimación de las elecciones presidenciales de 2012 indica que, mientras que la campaña de Barack Obama solo recibió un 10 por ciento de las donaciones por parte de terceros, más de un tercio de los fondos destinados a la campaña de Mitt Romney procedían de terceros²⁶. Tanto EE. UU. como Canadá sí exigen, no obstante, que el gasto de terceros se haga público.

Canadá²⁷, Nueva Zelandia²⁸ y el Reino Unido²⁹ han ido un paso más allá, estableciendo límites legales, no solo para partidos y candidatos, sino también

para ciertos gastos políticos por parte de terceros durante los periodos de campaña. La aplicación de medidas de control eficaces sobre la actuación de los partidos y los candidatos estimula la necesidad de establecer medidas adicionales en otros ámbitos. Sin embargo, los datos de Canadá muestran dos tendencias relevantes. En primer lugar, a lo largo de más de tres ciclos electorales, tanto el número de terceros (registrados) como sus gastos se han incrementado. En segundo lugar, en comparación con el gasto total de campaña por parte de los partidos y los candidatos, el desembolso general para las actividades de terceros es insignificante³⁰. Lo mismo ocurrió con el gasto político en la campaña británica de 2010, puesto que los terceros representaron menos de un 6 por ciento del gasto electoral de los partidos políticos³¹.

Panorama general de la regulación del financiamiento político

Todos los regímenes de financiamiento político se componen de varios elementos normativos, distributivos y de incentivos, tales como diversos controles y estrategias de control del cumplimiento de la ley³². Las seis democracias anglófonas emplean varios métodos para regular el dinero en la política, pero —a diferencia de lo que ocurre con el modelo Westminster de regulación del financiamiento político que comparten— no tienen un patrón normativo común. Con todo, los países que se analizan en el presente capítulo cuentan con normas que en muchos sentidos son más avanzadas que las de los otros grupos de países incluidos en este estudio mundial³³.

Introducción de la regulación pertinente

Desde finales del siglo XIX, estos países han creado normas relativas a la función del dinero en la política. En retrospectiva, esas medidas individuales eran elementos de un proceso general para que los partidos políticos pasaran de ser asociaciones privadas a convertirse en “servicios públicos”³⁴. Mientras “los partidos se consideraban asociaciones privadas no sujetas en gran medida a una regulación legal obligatoria”, estaban “a merced de cuantos abusos quisieran ejercer los hombres sin escrúpulos [...], las enormes fortunas y el poder dictatorial”³⁵. Tales abusos no se limitaron a EE. UU., que promulgó normas importantes relativas a los fondos de las campañas en 1883, 1907, 1943 y 1971. El primero de estos países anglófonos en introducir el término “partido político” en el derecho legislado fue Canadá, en 1974, seguido por el resto (Australia en 1984, Nueva Zelanda en 1993, Irlanda en 1997 y el Reino Unido en 1998). De forma similar a lo que ocurre en el mundo empresarial, la esfera política de la sociedad civil requiere de una regulación pública de las prácticas de la competencia. En consecuencia, en las democracias anglófonas establecidas —y en muchas otras— a los partidos políticos hoy se les considera “servicios públicos” (es decir, organizaciones privadas sujetas a algún tipo de supervisión pública).

¿Se pueden detectar las olas de reformas? Entre los seis países, Canadá y EE. UU. comenzaron a actualizar sus rudimentarias normas de financiamiento político a principios de la década de 1970 y volvieron a reforzar sus regulaciones a partir del año 2000. El siguiente en introducir reformas fue Australia, en las décadas de 1980 y 1990, y los últimos cambios a nivel estatal podrían indicar que pronto se aplicarán modificaciones a escala nacional. Sin embargo, el hecho de que tras más de cinco años el libro verde de reforma de la regulación de 2008 todavía no haya salido del Senado es un dato desalentador en ese sentido. El Reino Unido no realizó cambios sustanciales entre 1883 y 2000³⁶, pero recientemente ha promulgado una serie de reformas (2000, 2006, 2009). Nueva Zelanda (2010) e Irlanda (2012) acaban de introducir modificaciones en su legislación.

Las elaboradas restricciones pensadas para controlar el flujo de fondos hasta el proceso político han alentado a los políticos profesionales a idear formas cada vez más creativas de hallar vacíos legales, ya sea en la aplicación de la legislación existente o, de ser necesario, proponiendo modificaciones.

El financiamiento político sigue siendo un problema³⁷. Desde el año 2000, cinco de los seis países han emprendido una mejora general de la regulación³⁸. Una de las motivaciones que estas medidas tuvieron en común fue que el gobierno de entonces quería contrarrestar algún tipo de prensa negativa (“los candidatos en campaña gastan demasiado”, o “la corrupción toma la política”). La actividad reguladora en Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido desde el año 2000 ilustra la paradoja general de las medidas de reforma. La aplicación de leyes reformistas desencadena la necesidad de crear más reformas (y más complejas). Las elaboradas restricciones pensadas para controlar el flujo de fondos hasta el proceso político han alentado a los políticos profesionales a idear formas cada vez más creativas de hallar vacíos legales, ya sea en la aplicación de la legislación existente o, de ser necesario, proponiendo modificaciones. Solo Australia y EE. UU., muy probablemente debido a sus restrictivas resoluciones judiciales por las que ciertos tipos de regulaciones se consideran inconstitucionales, todavía no han cedido a las demandas de reforma por parte de la prensa y la opinión pública. Queda por ver cuánto tiempo aguantarán ambos países las presiones que están recibiendo para que acometan reformas.

Dos posibles patrones

Para entender las regulaciones de los países que se analizan en este capítulo, es útil emplear una tipología que contraponga un “patrón centrado en los gastos” con un “patrón centrado en los ingresos”³⁹. El modelo centrado en los ingresos requiere, bien revelar las fuentes del dinero, bien limitar o prohibir las contribuciones, o ambas cosas; pero no presta atención en absoluto al gasto político. Australia encaja en este patrón, al igual que EE. UU. (siempre y

cuando se haga caso omiso a los límites al gasto de la campaña presidencial, que han pasado a ser simbólicos en gran medida). Ambos países exigen que se notifiquen los ingresos, y EE. UU. establece, además, algunos límites a las contribuciones. El caso de Irlanda se acerca mucho a un patrón centrado en los ingresos, puesto que los candidatos parlamentarios deben presentar una lista de donantes y se les impone un límite al gasto (no así a los partidos políticos).

Hay dos factores principales por los que Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido pertenecerían a la categoría centrada en los gastos. Los tres limitan el gasto de las campañas por parte de partidos, candidatos y terceros y exigen que dichos participantes informen sobre las transacciones financieras que realicen durante las actividades de la campaña. Mientras que Canadá restringe las contribuciones, los otros dos países son bastante liberales a ese respecto. Esto indica que estos dos patrones están más próximos a las intenciones fundamentales de los sistemas regulatorios en los países objeto de estudio:

1) igualar las condiciones al limitar el gasto de las campañas, con lo que se evita que se puedan “comprar” unas elecciones y se pone fin a la posible “carrera armamentística” entre los competidores⁴⁰; o 2) reducir la influencia de los “peces gordos” (donantes ricos) y los peligros de la corrupción al establecer la necesidad de revelar la identidad de los donantes o limitar las contribuciones.

Fuentes de ingresos de los candidatos y de los partidos políticos

Las fuentes de ingresos políticos están sujetas con frecuencia a una regulación del financiamiento político. Estas normas están pensadas para fuentes concretas y con el propósito de contrarrestar las influencias indebidas o ilícitas en políticos y partidos. Tales influencias pueden ser corruptas en principio o indeseadas por parte de algunos competidores. Las medidas de control, o bien prohíben que determinados tipos de donantes hagan contribuciones con el fin de prevenir todos los posibles peligros, o bien limitan las cantidades que se pueden donar para evitar que los actores políticos dependan de donantes específicos.

Prohibición de contribuciones

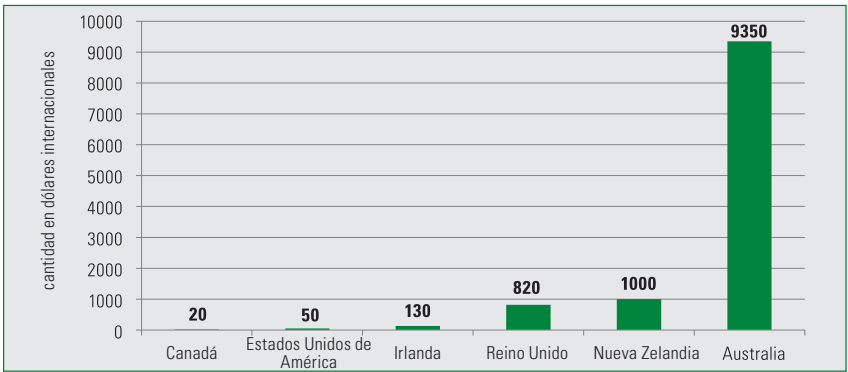
La base de datos sobre financiamiento político ofrece información sobre cinco tipos de prohibiciones de las contribuciones: a interesados extranjeros, sindicatos, empresas, donantes anónimos y contratistas públicos (o empresas que parcialmente sean de propiedad pública) se les puede prohibir legalmente realizar contribuciones a favor de partidos o candidatos. Australia no ha establecido ninguna de estas prohibiciones, lo cual —dado el papel que la minería desempeña en la economía australiana— podría convertirse en un grave problema, aunque no ha sido en absoluto frecuente que los sectores de la minería y el petróleo hagan donaciones políticas en el país⁴¹. En Nueva

Zelandia, las donaciones extranjeras están permitidas siempre y cuando no excedan los 1.500 dólares neozelandeses (NZD) (1.000 I\$)⁴², y los contratistas públicos (y posiblemente las empresas estatales) también están autorizados a hacer donaciones. Irlanda y el Reino Unido se separan ligeramente de este patrón porque en ambos países están prohibidas las contribuciones extranjeras⁴³. Canadá y EE. UU. tienen las regulaciones más estrictas en este sentido: todas las contribuciones extranjeras a partidos y candidatos, así como las donaciones de sindicatos y empresas están prohibidas⁴⁴. No obstante, en EE. UU. se organizaron muchos comités de acción política (PAC) con objeto de eludir tales prohibiciones⁴⁵.

Ninguno de los seis países prohíbe expresamente las donaciones anónimas; en su lugar, todos establecen cantidades máximas para las contribuciones anónimas legales. Es una forma práctica de fomentar las donaciones más pequeñas y a la vez la transparencia de las grandes donaciones; o, dicho de otro modo, este tipo de regulación no limita la *cantidad* que se puede aportar, sino únicamente la cantidad con la que se puede contribuir de forma *anónima*.

Tres de esos límites máximos establecidos para las donaciones anónimas son bastante bajos: 20 dólares canadienses (CAD) (20 I\$) en Canadá, 20 dólares estadounidenses (USD)⁴⁶ en EE. UU. y 100 euros (EUR) (130 I\$) en Irlanda. Los otros tres umbrales son considerablemente mayores: 500 libras esterlinas (GBP) (820 I\$) en el Reino Unido, 1.500 NZD (1.000 I\$) en Nueva Zelandia y hasta 12.100 dólares australianos (AUD) (9.350 I\$) en el caso de Australia⁴⁷. Esto plantea la cuestión de si unos topes tan altos contribuyen a la transparencia del financiamiento político.

Figura 8.1. Cantidades máximas para las contribuciones anónimas legales en los países anglófonos (en I\$)



Fuente: Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?field=259&region=-1>

Límites a las contribuciones

Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido no limitan las contribuciones a los partidos ni a los candidatos, ni durante periodos de tiempo específicos ni durante las campañas electorales. EE. UU. ha establecido distintos límites a las contribuciones, en función de si la donación se destina a un comité de acción política, al comité ejecutivo de un partido o a un candidato. En conjunto, estos límites son los más generosos de entre todas las democracias anglófonas, y se ampliaron aún más con el fallo del Tribunal Supremo de EE. UU. de abril de 2014 en virtud del cual se revocaron los límites totales a las donaciones a raíz del caso *McCutcheon contra la Comisión Electoral Federal*⁴⁸. Los límites anuales en Irlanda son de 2.500 EUR (2.800 I\$) por partido y de 1.000 EUR (1.100 I\$) por candidato parlamentario, mientras que los límites en Canadá son los más estrictos de entre todos los países anglófonos analizados aquí; los ciudadanos y residentes permanentes no pueden aportar más de 1.100 CAD (980 I\$) al año a un partido político (sede del partido), sumados a la misma cantidad para asociaciones de partidos locales, candidatos de las circunscripciones o candidatos a la postulación. Dado que existen límites distintos a las contribuciones para candidatos independientes y para los que compiten por un puesto en la cúpula del partido, la cantidad máxima que una persona puede donar legalmente al sistema político en un año civil son 4.400 CAD (3.900 I\$). En Canadá y EE. UU., los límites se ajustan automáticamente de acuerdo a la inflación⁴⁹.

En general, si la ley no especifica que se trate de donaciones máximas por donante y año, se crea un vacío legal a partir del cual un donante puede hacer múltiples donaciones anónimas (todas cercanas al máximo legal) en un solo año. Sin embargo, todos los países analizados han rellenado este vacío legal.

Fuentes de financiamiento privado

En esta sección se analizan los distintos tipos de ingresos políticos procedentes de fuentes diversas, tales como simpatizantes, “dinero que representa intereses concretos” y pagos que cruzan la línea hacia la corrupción política.

Cuotas de afiliación

Desde la década de 1950, los partidos con una afiliación masiva han sido un ideal muy valorado por los expertos en ciencias políticas, los medios de comunicación y la población en general. Este concepto se basa en la idea de que los militantes se unen a un partido a nivel comunitario y participan en la formulación de políticas y la selección de candidatos, y los ingresos por las cuotas de afiliación se distribuyen entre las organizaciones locales, regionales y centrales del partido. No cabe duda de que muchos militantes dedican buena parte de su tiempo a actividades voluntarias para el partido, como solicitar el voto de los ciudadanos, debatir sobre las políticas del partido y reclutar representantes. La pérdida de voluntarios como resultado de la

disminución de militantes probablemente es más significativa que la pérdida de financiamiento de base⁵⁰. El debilitamiento de las “actividades gratuitas” en las campañas por parte de militantes voluntarios de los partidos en el Reino Unido es un ejemplo ilustrativo⁵¹.

La pérdida de voluntarios como resultado de la disminución de militantes probablemente es más significativa que la pérdida de financiamiento de base.

Lamentablemente, la información de que se dispone sobre los ingresos de los partidos y sobre el reparto de las cuotas de afiliación entre los partidos locales y nacionales se ajusta poco a este ideal de partidos basados en afiliaciones⁵². Es bastante razonable asumir que ningún partido político de los países estudiados ha conseguido

recaudar nunca una parte significativa de los ingresos de su sede nacional gracias a las cuotas de afiliación individuales⁵³, por diversas razones.

El Partido Conservador del Reino Unido es el único de entre todos los que componen nuestra muestra donde, desde las bases, se ha realizado una contribución considerable a los ingresos de la sede. Esas “cuotas de las circunscripciones” se dispararon a finales de la década de 1960, y en 1990 ya no superaban el 5 por ciento de los ingresos totales⁵⁴.

En América del Norte, solo algunas ramas estatales o provinciales de los partidos políticos tradicionales han sido activas en el reclutamiento de militantes. Entre los partidos laboristas de los otros cuatro países, la afiliación colectiva a través de los sindicatos siempre ha reportado más ingresos para las sedes de los partidos que la afiliación individual. Los partidos que dependen de miembros individuales tienen cuotas anuales comparativamente más pequeñas (menos de 30 I\$ al año)⁵⁵, y es poco probable que gran parte de esos fondos lleguen a la sede nacional. La proporción militante votante en estos cuatro países es baja (entre el 1 y el 2 por ciento) y el número de militantes de los partidos se está reduciendo (como en el resto de democracias establecidas). En resumen, ¿qué parte de estos ingresos (cada vez menores) se espera que pague los gastos cada vez mayores de las sedes de los partidos?

Pequeñas donaciones (individuales)

Algunos partidos de los países de habla inglesa tienen la tradición de solicitar pequeñas donaciones entre los simpatizantes locales sin la necesidad de que el donante se comprometa formalmente a volver a contribuir más adelante. Hay campañas anuales de recaudación de fondos, mercadillos locales y actos de recaudación de fondos (con entradas a precios bajos) que proporcionan financiación para la organización y las campañas locales.

Sin embargo, gracias a la tecnología moderna, las sedes de las campañas y de los partidos pueden enviar solicitudes a gran escala a los ciudadanos para

que realicen donaciones (por pequeña que sea la cantidad). Todo empezó con los telemaratones de EE. UU.⁵⁶, seguidos de los envíos directos de correo postal del Partido Republicano estadounidense, que el Partido Conservador Progresista canadiense copió con éxito⁵⁷. Hoy en día, las solicitudes por Internet son lo último.

El Partido conservador de Canadá (CPC), sacando provecho de la experiencia de los partidos que lo precedieron (el Partido Conservador Progresista y el Partido Reformista), aventajó de forma continuada a sus competidores (Partido Liberal, Nuevo Partido Democrático, Bloc Québécois [BQ]) en la recaudación de fondos entre 2006 y 2009⁵⁸. El CPC, aprovechando las oportunidades que brinda la regulación actual (prohibiciones y límites a las contribuciones, créditos fiscales), ahora puede emprender el proceso de recaudación de fondos antes de que comience el periodo oficial de campaña⁵⁹.

Mientras que las dos campañas presidenciales de Obama en EE. UU. demostraron las posibilidades de las técnicas avanzadas de recaudación de fondos, los últimos años de Brian Mulroney en el poder (Partido Conservador Progresista de Canadá) pusieron de manifiesto sus peligros, en especial el hecho de que las aportaciones voluntarias de los simpatizantes de un partido dependen de la aceptación y la popularidad, factores que atraviesan ciclos de auge y declive. Si los ciudadanos se sienten identificados con un partido o candidato, puede que decidan contribuir libremente; pero si las políticas o los políticos no consiguen crear ese vínculo en los votantes por cualquier motivo, su financiamiento estará en peligro. La pérdida de popularidad suele llevar aparejada la pérdida de ingresos políticos. El éxito de la recaudación de fondos es un buen indicador de una victoria en las urnas, mientras que una recaudación exigua presagia una catástrofe electoral. Al igual que ocurre con la mayoría de los sondeos de opinión, el empleo de estrategias eficaces de recaudación de fondos puede aumentar la volatilidad de la política. Como sistema político, la democracia debe soportar esos ciclos —posiblemente, con un cambio de gobierno—. Por ese motivo, los suelos financieros son tan importantes como los techos para mantener un grado de competitividad razonable y preservar la igualdad en el campo de juego.

Desgraciadamente, todas las solicitudes en masa tienen el riesgo de desembocar en un “paquete de contribuciones” (*bundling*). Cualquier organización con un gran número de miembros (o empleados) puede erigirse como intermediaria entre los donantes individuales y los políticos que solicitan fondos. Recoger cheques de pequeña cuantía y entregarlos de forma conjunta tiene un efecto similar a una gran donación, puesto que el receptor conoce la identidad de quien le está haciendo un favor. Esta técnica la han aplicado los comités de acción política estadounidenses, dirigidos por grupos de presión muy bien organizados, como ALIGNPAC (un grupo de aseguradoras) y la lista de EMILY (un grupo que apoya a las candidatas del partido Demócrata partidarias de la libre elección)⁶⁰.

Además, la falta de iniciativa (motivación) de los partidos y de ingresos de clase media considerables (en la mayoría de las nuevas democracias) son grandes impedimentos para poder aplicar este concepto en otros países. Aunque en EE. UU. y Canadá las solicitudes directas por correo postal y las campañas de recaudación de fondos por Internet han recolectado millones de dólares, son técnicas que no se han arraigado en otras democracias de los países analizados en este capítulo.

Grandes donaciones de particulares, empresas y sindicatos

...los suelos financieros son tan importantes como los techos para mantener un grado de competitividad razonable y preservar la igualdad en el campo de juego.

Los donantes políticos se suelen clasificar en función de la cantidad de dinero que aporten a un partido o candidato. Se considera que quienes hacen pequeñas donaciones están motivados por objetivos orientados a la comunidad o por las políticas en general. Por el contrario, puede que quienes

donan cantidades considerablemente mayores lo hagan por consideraciones ideológicas, pragmáticas o prácticas. Si la donación no se ajusta a ninguna de estas categorías, cabe suponer que el donante persigue algún tipo de beneficio personal (una política específica, un favor personal o, simplemente, acceso a alguien en el poder)⁶¹.

Generalmente, el objetivo de las personas o grupos de personas que hacen grandes donaciones es tener la posibilidad de argumentar o explicar un caso o cuestión en particular, a menudo con la esperanza de obtener un trato especial. Por consiguiente, las grandes donaciones pueden poner en peligro las políticas democráticas, principal motivo de que sea indispensable revelar la identidad de los donantes. Al hacerse pública, esa información permite que los grupos de ciudadanos y los medios de comunicación puedan hacer preguntas sobre el donante y debatir sus motivaciones; es frecuente que las empresas esperen obtener réditos tangibles de tales inversiones⁶².

Sin embargo, no todos los donantes son corruptos y no todas las donaciones se hacen esperando un *quid pro quo*. Incluso las empresas y sindicatos donantes tienen intereses legítimos para apoyar a partidos con políticas de las que están a favor. Los problemas con respecto a la democracia surgen si los partidos dependen de los grandes donantes, sus contribuciones son clandestinas o provocan un grave desequilibrio financiero entre los competidores. Las medidas de regulación del financiamiento político están pensadas para hacer frente a estas situaciones.

Cuando las empresas hacen contribuciones a los partidos políticos, su motivación puede ser en parte ideológica o pragmática, o una mezcla de ambas. Mientras que las consideraciones ideológicas tienden a beneficiar

a los partidos con políticas favorables al mundo empresarial, las razones pragmáticas suelen inducir a realizar donaciones al partido en el poder. “Las empresas australianas combinan una reacción pragmática ante las circunstancias políticas cambiantes con un gran sesgo ideológico hacia los partidos más conservadores”⁶³. El Partido Laborista Australiano solo puede esperar igualar las donaciones procedentes de las empresas con las obtenidas por sus competidores Liberales y Nacionales cuando está en el poder (o liderando los sondeos).

Mientras que la combinación de prohibiciones de las contribuciones y subvenciones públicas ha evitado de forma eficaz tales riesgos en Canadá, en EE. UU. (y en cierta medida en Australia), las sentencias de los tribunales supremos han atajado todos los intentos previos de limitar la influencia de las grandes cantidades de dinero en las elecciones⁶⁴. Dado que a los partidos australianos se les permite aceptar grandes donaciones anónimas, no es de extrañar que se desconozca la fuente de aproximadamente la mitad de los ingresos de los principales partidos; es probable que los partidos australianos dependan en gran medida de las grandes donaciones⁶⁵.

El Reino Unido ha conseguido más transparencia, pero todavía sigue dependiendo de los donantes tradicionales de los tres partidos principales: los sindicatos, el mundo empresarial y personas muy acaudaladas. Los sindicatos y donantes ricos son unas de las fuentes principales de financiamiento del Partido Laborista del Reino Unido, mientras que el Partido Conservador y el de los Liberal Demócratas dependen de los fondos públicos, de donantes particulares ricos y de empresas durante sus periodos en la oposición⁶⁶. La Comisión Electoral constató que entre 2001 y 2010, los 50 mayores donantes aportaron el 44 por ciento de las donaciones totales declaradas, y la mayor parte de ese dinero estuvo destinado a los tres grandes partidos⁶⁷.

Un problema específico del financiamiento de partidos en el Reino Unido surgió cuando ciertas personas acaudaladas concedieron privados al Partido Laborista y al Conservador (por valor de unos 15 millones de GBP [24,5 millones de I\$] para cada uno); algunos de los acreedores fueron propuestos más adelante para que se les concediera un título nobiliario⁶⁸. Desde entonces, los préstamos están regulados por la ley de Administración Electoral de 2006.

A finales de la década de 1980, los donantes empresariales de Canadá aportaron cerca de la mitad de los ingresos totales del Partido Liberal y el Partido

Conservador Progresista (PC) durante los años electorales, y, en años no electorales, en torno al 40 por ciento en el caso del PC y al 60 por ciento en el caso del Partido Liberal. En años electorales, las cuotas de afiliación de los sindicatos todavía representaron

Los problemas con respecto a la democracia surgen si los partidos dependen de los grandes donantes, sus contribuciones son clandestinas o provocan un grave desequilibrio financiero entre los competidores.

un cuarto de los ingresos del Nuevo Partido Democrático relacionados con las elecciones⁶⁹. En la actualidad, la legislación federal sobre financiamiento político ha prohibido totalmente esas fuentes de financiamiento para los partidos canadienses.

Actos de recaudación de fondos (comidas y cenas)

En Canadá, los Estados Unidos y Australia, los actos de recaudación de fondos, en especial las cenas, son un elemento esencial del financiamiento político. Tradicionalmente, este tipo de actividades “combinan comida y bebida con la oportunidad de reunir en un acto de carácter social a los fieles al partido y otras personas”⁷⁰. Los dignatarios políticos suelen convocar a una gran audiencia, muy receptiva; los asistentes pagan una entrada “por encima de su precio” para tener la oportunidad de acceder a los responsables en la toma de decisiones⁷¹.

En las últimas décadas ha habido empresas que pagaban esas cenas de recaudación de fondos (en ocasiones, muy espléndidas) para que sus ejecutivos asistieran y pudieran intercambiar opiniones con los políticos que las organizaban. En Australia, un expresidente estatal afirmó que los partidos “piden abiertamente donaciones para obtener acceso al primer ministro, por valor de 10.000 AUD [7.700 I\$] [...] Ver a un ministro cuesta menos”⁷². Se ha sabido que hay dirigentes empresariales que han pagado 1.400 AUD (1.100 I\$) para poder acercarse a un ministro federal⁷³.

Ingresos procedentes de los cargos electos

En las democracias establecidas de Europa Occidental continental, la tributación al partido de los cargos electos (un “impuesto del partido” que se les deduce de sus ingresos a los ministros, miembros del parlamento, consejeros municipales y directores de departamentos gubernamentales o de empresas estatales) lleva mucho tiempo siendo una importante fuente de ingresos para los partidos políticos. De entre los seis países anglófonos, esas deducciones se realizan principalmente en Australia, donde constituyen una fuente de ingresos para las arcas del partido y no se suman a los presupuestos de los partidos federales⁷⁴.

En EE. UU. ha sido, y continúa siendo en algunos estados, una práctica común que los partidos electos practiquen deducciones en los salarios de los empleados públicos (práctica denominada *macing* en inglés). Sin embargo, no hay ningún indicio de que tales fondos sigan constituyendo una parte significativa de los ingresos de los partidos políticos; no son en absoluto una fuente importante de ingresos federales.

Financiamiento extranjero

Hay muchas razones por las que particulares u organizaciones donan dinero a partidos políticos del extranjero. La motivación más reciente es apoyar la

construcción de instituciones democráticas en sistemas democráticos nuevos o en ciernes. En algunos países han surgido escándalos que han revelado que las donaciones extranjeras se empleaban como una forma de disfrazar fuentes nacionales o ilegales (por ejemplo, donaciones de empresas o dinero procedente del tráfico de drogas). En ninguno de los seis países analizados aquí han surgido casos de este tipo recientemente.

Aunque Australia no ha establecido prohibiciones con respecto a las donaciones del exterior (y Nueva Zelanda y el Reino Unido las permiten hasta un determinado límite), esa clase de contribuciones no suponen una grave amenaza en este conjunto de países. En el Reino Unido, Lakshmi Mittal (un fabricante de acero de la India) y la empresa Bearwood Corporate Services (estrechamente relacionada con Lord Ashcroft) realizaron donaciones al Partido Laborista y el Partido Conservador, respectivamente. Este y otros casos fueron objeto de debate en los medios con frecuencia y provocaron que se impusieran límites estrictos a las donaciones provenientes del exterior⁷⁵.

Financiamiento público

Las subvenciones públicas (a las que a veces se alude como “financiamiento gubernamental” o “ayudas estatales”) pueden suponer una fuente adicional de ingresos (o en algunos casos, alternativa); dependiendo de la situación del país, pueden contribuir a igualar las condiciones. Las ayudas estatales se pueden realizar en efectivo o en especie. En ambos casos es importante disponer de normas que regulen el acceso a ellas y su asignación para que los competidores políticos reciban un trato justo.

El financiamiento gubernamental puede repartirse de varias formas. La forma más frecuente de apoyar la actividad de los partidos es conceder subvenciones de cuantía fija. Existen otros métodos como el reembolso de gastos concretos (que vinculan la ayuda pública al éxito en la recaudación de fondos por parte de partidos o candidatos) y ventajas fiscales o subvenciones compensatorias (que aportan incentivos para los donantes o los encargados de recaudar fondos).

Financiamiento público indirecto

En la mayoría de las democracias modernas, el acceso a los medios electrónicos es importante para difundir los mensajes de las campañas. A la hora de regular el acceso a estas vías de comunicación de los contendientes políticos, Australia habla de un “acceso razonable”, mientras que EE. UU. emplea el término “igualdad de oportunidades” para todos los partidos que concurren a las elecciones. Ninguno de los dos países garantiza tiempos de emisión subvencionados o gratuitos en ninguna emisora.

Canadá diferencia entre los partidos políticos que se pueden permitir pagar espacios publicitarios y los que no (generalmente, los nuevos y pequeños). Esos partidos minoritarios pueden reclamar dos minutos de publicidad gratuita en

todas las emisoras. A los demás partidos se les asigna un tiempo en función de la envergadura del partido (y deben pagar por él).

Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido proporcionan tiempo de difusión gratuito a todos los partidos que han propuesto a un número mínimo de candidatos. En el Reino Unido, el tiempo de emisión gratuito no solo lo tiene que facilitar la cadena pública (la BBC), sino también los medios comerciales. La fórmula para asignarlos trata de que todos los partidos tengan las mismas oportunidades, teniendo en cuenta el porcentaje de escaños y votos, el número de candidatos o “cualquier otro indicativo del apoyo de los ciudadanos” (por ejemplo, sondeos de opinión y número de militantes) (como en Nueva Zelanda). Los distintos indicadores de la fortaleza de los partidos aseguran que se trate por igual al gobierno y a la oposición, a los partidos grandes y los pequeños y a los establecidos y los nuevos. Mientras que en ninguno de los países existe una disposición para que los candidatos parlamentarios dispongan de tiempo de difusión, ya sea gratuito o subvencionado, a los candidatos independientes en Irlanda se les concede “cierta cobertura en los informativos”⁷⁶. El Reino Unido presta apoyo a los candidatos parlamentarios con el envío de una remesa de correo postal a todos los votantes y ofrece gratuitamente las salas de reunión de los edificios públicos para que realicen sus mítines electorales.

Solo dos de los países anglófonos otorgan ventajas fiscales a los contribuyentes particulares que hagan donaciones políticas a partidos o candidatos. Australia ofrece una deducción fiscal de hasta 1.500 AUD (1.200 I\$) en los ingresos imponibles y Canadá, una deducción en el impuesto sobre la renta (frente a la deuda tributaria) de hasta 500 CAD (440 I\$) por una donación de 1.155 CAD (1.000 I\$) (o más). En EE. UU., Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido no existen ventajas fiscales para las donaciones políticas con independencia del tipo o la cuantía⁷⁷.

Financiamiento público directo

Las seis democracias anglófonas ofrecen subvenciones públicas directas a los partidos políticos. No obstante, las cuantías totales y los tipos de subvención varían mucho entre unos países y otros. En Australia, los partidos reciben pagos para el financiamiento de las elecciones, pero no tienen que rendir cuentas sobre el gasto. A los partidos irlandeses se les conceden dos asignaciones anuales distintas, un subsidio para los líderes de los partidos (Party Leaders Allowance) y fondos públicos en virtud de las leyes electorales (Exchequer Funding), pero está prohibido utilizar los fondos para las campañas electorales. En EE. UU. había tres tipos diferentes de subvenciones, todas relacionadas con las elecciones; la única que sigue vigente es la subvención para apoyar las convenciones en las que se presenta a los candidatos. En Nueva Zelanda se contempla el derecho a una prestación con fines parlamentarios (que incluye las actividades generales de los partidos, pero excluye de forma expresa las relacionadas con el proceso electoral) además de una asignación destinada

exclusivamente a la publicidad en los medios durante la campaña. El Reino Unido, que con relación a los estándares de Europa continental ofrece subvenciones públicas de muy baja cuantía, destina fondos para el trabajo parlamentario de los partidos de la oposición (únicamente) de ambas cámaras del parlamento, además de una subvención para el desarrollo de políticas de 2 millones de GBP (3,3 millones de I\$)⁷⁸. Las subvenciones “exclusivas de la oposición” son un caso único y están pensadas para contrarrestar las ventajas asociadas al control del aparato del gobierno⁷⁹.

Hasta la fecha, Canadá ha sido el más generoso en la concesión de subvenciones. Dispone de mecanismos de reembolso de los gastos de campaña a los candidatos (el 50 por ciento del límite de gasto legal establecido) y a los partidos (60 por ciento del límite de gasto legal establecido). A cinco de los partidos registrados (incluidos el BQ y el Partido Verde) también se les concede una asignación trimestral. Sin embargo, esta asignación se está eliminando gradualmente y desaparecerá el 1 de abril de 2015⁸⁰. A modo de resumen, existen:

- subvenciones asociadas al proceso electoral en cuatro países (Australia, EE. UU., Canadá, Nueva Zelandia);
- subvenciones para las operaciones actuales de los partidos en tres países (Canadá, Irlanda, Nueva Zelandia); y
- subvenciones para fines específicos: 1) cuestiones parlamentarias, costos de viaje, y gestión de la oficina del líder de la oposición y desarrollo de políticas (Reino Unido), y 2) convenciones de presentación de candidatos (EE. UU.).

En todos los países, el acceso al financiamiento público depende de que los partidos hayan obtenido un número mínimo de votos⁸¹. Para los partidos menores de Canadá, Irlanda y el Reino Unido es relativamente fácil acceder a los fondos públicos; en Australia, EE. UU. y Nueva Zelandia les resulta un poco más difícil. La distribución de las subvenciones se realiza, o bien de acuerdo al porcentaje de votos, o bien a partes iguales. Irlanda entrega una cantidad fija a todos los partidos y asigna el resto de la subvención en función del número de votos. En un sistema que se consideró extinguido tras las elecciones de 2012, las subvenciones del gobierno debían corresponderse con las pequeñas donaciones que solicitaban los contendientes presidenciales en las primarias estadounidenses.

Con el fin de comparar las cuantías de las subvenciones públicas, en la Tabla 8.1. se enumeran las medias anuales de las asignaciones individuales, el importe total anual al año y el total anual por país y votante (todos en I\$)⁸². Dado que los nombres y finalidades de las subvenciones públicas difieren en los seis países, a las distintas subvenciones se las ha denominado “subvención A, B y C”.

Tabla 8.1. Cuantía de las subvenciones en las democracias anglófonas

País	Subvención A	Subvención B	Subvención C	Total de las subvenciones	Subvención anual per cápita (I\$)
	Millones de I\$ al año				
Australia ⁸³	40,07	No hay	No hay	40,07	2,47
Canadá ⁸⁴	21,45	29,5	22,41	73,36	2,68
Irlanda ⁸⁵	8,5	6,18	No hay	14,68	4,17
Nueva Zelanda ⁸⁶	11,16	2,27	No hay	13,47	4,13
Reino Unido ⁸⁷	9,86	0,49	2,34	12,69	0,26
EE. UU. ⁸⁸	1,04	36,57	42,05	79,66	0,33

Fuente: Información extraída de los sitios web de la Comisión Electoral Australiana, Elections Canada, la Comisión de Normas de la Función Pública de Irlanda, la Comisión Electoral del Reino Unido y la Comisión Electoral Federal de EE. UU.

Los datos muestran que el tamaño de un país influye significativamente en la comparación entre países. Atendiendo al cálculo por votante, no es Canadá —un país de tamaño medio— sino Irlanda y Nueva Zelanda —mucho más pequeños— los que son más generosos con sus partidos.

Proporción de ingresos procedentes de las subvenciones públicas

De entre los seis países anglófonos, la mayor proporción de financiamiento público en comparación con el privado es la de Canadá. Aunque hay dos estudios que mostraron que, en 2006 y 2008, los cuatro principales partidos recibieron, de media y respectivamente, entre el 55 y el 70 por ciento de sus ingresos de los fondos públicos, estos cálculos no tienen en cuenta el valor neto de los créditos fiscales; es probable que el nivel general sea significativamente más alto⁸⁹. El financiamiento público también es alto en Irlanda, donde los partidos políticos dependen “en gran medida” del financiamiento público (supuestamente, alrededor del 70 por ciento del total de sus ingresos)⁹⁰.

Los datos publicados con respecto a Nueva Zelanda se remontan a 1996, cuando en torno al 18 por ciento del gasto total de los partidos políticos lo cubría la “asignación para publicidad en los medios” con la que se ayudaba a los partidos a contratar espacios de difusión⁹¹. Debido a la prestación para partidos parlamentarios introducida recientemente, la proporción de ingresos de los partidos procedente de fondos públicos debe haberse incrementado de forma notable⁹².

Como ya se ha indicado, el financiamiento público directo en Australia está vinculado a las campañas electorales. Muy probablemente, esto explica la variación en la dependencia relativa que existe, dado que en 1996 y 1998 (ambos, años electorales) fue del 35 por ciento, mientras que se calcula que el promedio de ingresos procedentes de fuentes públicas de los principales partidos en el periodo 2002–03 (años no electorales) fue del 17 por ciento

(contando con las deducciones fiscales)⁹³. En 2007, la proporción del financiamiento público en los ingresos totales de los partidos fue de cerca del 25 por ciento⁹⁴.

En el Reino Unido, si sumamos los fondos asignados a los partidos de la oposición (conocidos como *Short Money* y *Cranborne Money*) y las “subvenciones para el desarrollo de políticas” comprobamos que los fondos públicos representan el 28 por ciento de las donaciones privadas recibidas por todos los partidos políticos en 2012⁹⁵. El sistema del Reino Unido se estructura de una forma bastante diferente a la de la mayoría del resto de los países; mientras que el financiamiento público que recibió el mayor partido en el gobierno (el Conservador) supuso un porcentaje insignificante de sus ingresos totales en 2012, para su socio en coalición (el Partido de los Liberal Demócratas) fue una fuente de ingresos significativa. En el caso del mayor partido de la oposición (el Laborista), los fondos públicos equivalieron a casi la mitad de sus donaciones privadas (7.378.958 GBP [12.050.000 I\$] frente a 12.036.055 GBP [19.660.000 I\$])⁹⁶.

En EE. UU., las cifras de financiamiento público son insignificantes. Los datos de la Comisión Electoral Federal (*Federal Election Commission*, FEC) muestran que el financiamiento privado total recaudado en 2012 por los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y el Congreso y los comités de acción política se situó en torno a los 5.800 millones de USD. El financiamiento público solo se destinó a costear las convenciones de presentación de candidatos de los principales partidos, por un total de 36 millones de USD (tan solo un 0,6 por ciento de la suma total recaudada ese año)⁹⁷.

Consideraciones de género

Pese a que los países analizados en este capítulo son democracias avanzadas, no son grandes ejemplos en términos de igualdad de género en la participación política. Solo Nueva Zelanda cumple el objetivo a corto plazo establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1990, que estipula que los países deben tener al menos un 30 por ciento de representación femenina en el parlamento. Irlanda y EE. UU. están incluso por debajo de la media mundial.

En cinco de los seis países no hay incentivos públicos para *promover la igualdad de género* entre los candidatos ni incentivos económicos para fomentar la igualdad de género en el seno de los partidos. Solo en Irlanda hay una disposición legal que estipula que los partidos verán reducidas sus subvenciones públicas en un 50 por ciento si entre sus candidatos no hay al menos un 30 por ciento de mujeres y al menos un 30 por ciento de hombres⁹⁸.

Dado que en Irlanda no se han celebrado elecciones desde que esta regulación entró en vigor, aún no se ha podido comprobar su repercusión.

Además, los partidos irlandeses deben solicitar subvenciones públicas para una serie de fines específicos, como (entre otras cuestiones más generales) la promoción de la participación política de las mujeres y los jóvenes⁹⁹. En los informes presentados por los tres principales partidos correspondientes a 2011 se observa que Fianna Fail gastó 7.500 EUR (8.500 I\$) para este fin, mientras que el gasto de Fine Gael solo fue de 152 EUR (170 I\$). El Partido Laborista parece diferir bastante, puesto que dedicó 61.107 EUR (69.000 I\$) a promover la participación femenina (aunque casi tres cuartas partes del total se destinaron a “sueldos y pensiones”)¹⁰⁰.

Gasto de los candidatos y de los partidos políticos

La elección de funcionarios públicos en las democracias modernas exige que los partidos y sus candidatos realicen campañas electorales. Algunas veces hay procedimientos de designación de candidatos (especialmente en América del Norte) y de dirigentes de los partidos (especialmente en Canadá) cuyo costo es elevado. No se pueden pasar por alto los costos de funcionamiento de las sedes y las organizaciones locales de los partidos: el financiamiento de una organización permanente sobre el terreno donde los agentes del partido tienen dedicación plena y operan en los ámbitos central y de las bases se ha convertido, en muchos países, en una importante carga económica. Sin embargo, a ojos de la población, los partidos políticos se limitan (más o menos) a organizar actividades de campaña. En términos generales, los niveles y las tendencias en cuanto al gasto en la política han pasado a formar parte del discurso político, lo que ha llevado a introducir límites al gasto.

Límites al gasto

Australia no ha establecido límites al gasto para los partidos o candidatos. Lo mismo ocurre en EE. UU., en lo que a límites legales se refiere. Tras la sentencia del Tribunal Supremo estadounidense sobre el caso *Buckley contra Valeo* de 1976, se introdujo un límite voluntario al gasto para los candidatos presidenciales que solicitan subvenciones públicas. Desde 2008, no ha habido ningún candidato presidencial que las haya solicitado, y muchos consideran que esta norma ya no tiene incidencia a efectos prácticos. Irlanda limita el gasto de las campañas solo en el caso de los candidatos. El límite por candidato depende del tamaño de la circunscripción: pueden estar en juego tres, cuatro o cinco escaños. No hay ningún límite en lo que respecta a gastos adicionales de las campañas por parte de los partidos. Los otros tres países han establecido límites para las campañas de candidatos y partidos¹⁰¹. En Canadá e Irlanda¹⁰², los límites se ajustan automáticamente de acuerdo a la inflación. Dado que el tamaño de los países y las circunscripciones es muy variable, es importante traducir los límites legales para poder comparar la información (véase la Tabla 8.2).

Tabla 8.2. Límites al gasto para los partidos y los candidatos (en I\$)¹⁰³

	Partido	Candidato	Partido	Candidato
	(máximo)	(media)	(media por votante censado)	(media por votante censado)
EE. UU.	Sin límite	Sin límite	Sin límite	Sin límite
Australia	Sin límite	Sin límite	Sin límite	Sin límite
Irlanda	Sin límite	39.000	Sin límite	0,53
Canadá	15.000.000	66.400	0,62	0,84
Nueva Zelandia	1.930.000	17.000	0,63	0,39
Reino Unido	31.850.000	18.540	0,70	0,26

En esta comparación no se tiene en cuenta que los límites al gasto en Nueva Zelandia no incluyen ciertos costos, tales como los gastos electorales (por ejemplo, sondeos de opinión, viajes, honorarios de los consultores, etc.)¹⁰⁴. Mientras que los límites al gasto de los partidos en Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido son bastante similares, los límites por circunscripción difieren considerablemente; el Reino Unido tiene el umbral más bajo y Canadá el más alto. Esto puede deberse a que la densidad de población es mucho mayor en el Reino Unido que en Canadá (tanto en promedio como con respecto al tamaño de las circunscripciones de zonas rurales).

Gasto real

Tradicionalmente, la cultura política de América del Norte está orientada a las campañas y, en general, es lo que ocurre también en Australia, Nueva Zelandia, Irlanda y el Reino Unido. En consecuencia, los partidos son mucho más activos públicamente en los periodos de campaña electoral, y en lugar de hablar de *financiamiento político* se suele emplear el término *fondos de campaña* —es decir, el dinero que se gasta para influir en los resultados de unas elecciones—. ¿Implica esto que la mayor parte del dinero que gastan los partidos políticos lo destinan a pagar las campañas?

Tipos de gasto

En el sistema presidencial estadounidense, los partidos políticos son casi en exclusiva maquinarias de campaña, mientras que en los cinco países restantes —debido al sistema de gobierno parlamentario— los partidos tienen otras funciones importantes como, por ejemplo, determinar las políticas de partido. En EE. UU., las campañas las dirigen principalmente los candidatos y sus comités específicos, que dependen en gran medida de los espacios de pago en los medios para darse a conocer entre los votantes. Se ha calculado que, en las elecciones presidenciales de 2012, más del 55 por ciento del gasto total de las campañas se destinó a actividades en los medios de comunicación¹⁰⁵.

En Australia, la publicidad en las cadenas comerciales de televisión también supone una parte sustancial de los presupuestos políticos.

En los otros cuatro países, el gasto en publicidad comercial es mucho menor, debido a que los partidos disponen de tiempo de emisión gratuito o subvencionado (en el Reino Unido, los candidatos y los partidos tienen prohibido contratar espacios publicitarios en emisoras de televisión y radio). El uso de los distintos medios ha ido cambiando con el tiempo: los periódicos y la radio han perdido importancia y la televisión se ha estancado, mientras que el uso de Internet está en auge¹⁰⁶.

En los seis países, los partidos políticos disponen de sedes permanentes a nivel federal o nacional. La diferencia entre el gasto cotidiano y el que se realiza durante las campañas no siempre coincide con la impresión que tiene la opinión pública. El único país en el que el gasto total se dispara durante las campañas es EE. UU.; y también es comparativamente mayor en Australia. En el Reino Unido, el gasto cotidiano de las oficinas centrales, que también mantienen una organización permanente en la mayoría de los años, supera el desembolso que se realiza durante las campañas. En Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda, las sedes de los partidos han ampliado sus actividades cotidianas en los últimos decenios y han ajustado sus presupuestos en consonancia¹⁰⁷. Los costos para mantener las estructuras institucionales en funcionamiento son cada vez más gravosos para las arcas de los partidos y, puesto que ya no se pueden cubrir con los restos de los fondos de las campañas, los partidos de estos tres países reciben financiamiento público para esos gastos rutinarios.

En Canadá e Irlanda, los salarios y beneficios suponen alrededor de un tercio del presupuesto anual de las sedes de los partidos; en el Reino Unido, entre la mitad y dos tercios¹⁰⁸. Las organizaciones permanentes también destinan cantidades considerables de dinero a sus oficinas: alquileres, energía, maquinaria y equipos, gastos de papelería y comunicación (correo, teléfono). Mientras que en EE. UU. el personal local es temporal (y en el Reino Unido se reduce cada vez más), los partidos de las democracias anglófonas han aumentado el número de trabajadores en sus sedes¹⁰⁹. En comparación con los conceptos ya mencionados, el gasto en investigación (sondeos y grupos de discusión) y en la colaboración de profesionales expertos (abogados, auditores y consultores) es menor. Sin embargo, debido a los avances cada vez mayores experimentados por los regímenes regulatorios y las tecnologías que se emplean para las campañas, es probable que los gastos se incrementen.

Niveles de gasto

Muchos observadores de EE. UU., asombrados por las cuantías cada vez mayores y los millones de dólares (y últimamente miles de millones) que se invierten en política, consideran que el gasto político en su país se está disparando a un ritmo vertiginoso¹¹⁰. Sin embargo, si se tiene en cuenta el incremento de la población en edad de votar, de los precios al consumo y de

la media de ingresos en los últimos 60 años¹¹¹, el aumento del gasto político es bastante más moderado de lo que los observadores han supuesto.

En los años 1972, 1980, 1988 y 1992, en los que se celebraron elecciones presidenciales en EE. UU., el gasto total per cápita (ajustado al producto interno bruto [PIB])¹¹² en beneficio de todos los candidatos federales (es decir, Presidencia, Cámara y Senado) fue de entre 3,23 y 3,28 USD¹¹³. En la Tabla 8.3 se detalla el gasto de las cuatro últimas elecciones presidenciales. Las cifras muestran que el gasto ajustado al PIB per cápita ascendió en casi un tercio entre 2000 y 2012. No obstante, el gasto en estas últimas cuatro elecciones, si se tienen en cuenta los cambios en el número de habitantes y en el PIB, no fue mucho mayor en 2012 con respecto a las cifras registradas en 1972.

Tabla 8.3. Gastos de las campañas en las elecciones federales de EE. UU. desde 2000

Año	Gasto total por parte de todos los candidatos federales	Población en edad de votar	Gasto nominal per cápita (USD/IS)	Gasto ajustado al PIB per cápita (USD/IS)
2000	3.812 millones	214 millones	17,81	2,64
2004	4.273 millones	222 millones	19,25	2,81
2008	4.869 millones	213,4 millones	22,82	3,33
2012	5.765 millones	240,9 millones	23,93	3,49

Fuente: Datos de la Comisión Electoral Federal (FEC) de EE. UU.

En 1972, los partidos federales canadienses gastaron 1,01 CAD (0,90 I\$) por ciudadano; el mayor experto en financiamiento político del país en aquel momento afirmó que “bien podían haber sido las elecciones más caras de la historia”¹¹⁴. Sin embargo, en 1984, los mismos contrincantes gastaron 2,36 CAD (2,09 I\$) por ciudadano¹¹⁵.

Un grupo distinto de competidores del mismo país (al que se sumaron el Partido Reformista y el BQ) destinaron 1,84 CAD (1,63 I\$) per cápita en 1993 y 1,71 CAD (1,52 I\$) en 1997 a sus campañas.

En el caso de las oficinas centrales de los tres grandes partidos del Reino Unido, el costo fue de 0,34 GBP (0,56 I\$) por ciudadano en 1974 (un año en el que se celebraron dos elecciones generales) así como en 1983 y 1992 (en los que solo hubo un proceso de elecciones generales). Sin embargo, en el año electoral de 1997, el desembolso per cápita fue de 0,44 GBP (0,72 I\$)¹¹⁶. La evolución en las elecciones más recientes resulta aún más interesante. En términos nominales, el gasto de todos los partidos pasó de alrededor de 25 millones de GBP (41 millones de I\$) en 2001 a más de 40 millones de GBP (65 millones de I\$) en 2005, para descender a cerca de 30 millones de GBP (49 millones de I\$) en 2010¹¹⁷.

¿A qué conclusiones se puede llegar a partir de esta selección de datos? Es posible que los partidos o los candidatos hayan derrochado dinero. Sin embargo, las evaluaciones empíricas sostienen dos aspectos fundamentales: no hay una tendencia lineal ascendente, y el peligro no es tan alarmante si se tienen en cuenta los indicadores de crecimiento económico.

También conviene considerar si los partidos y los candidatos gastarían tanto dinero si no dispusieran de tales fondos. Por consiguiente, puede que la raíz del problema no esté tanto en el gasto político que tanto interesa a la opinión pública, sino en los ingresos de los partidos políticos. Para poner freno a este derroche que tan notoriamente estimula el financiamiento político (una “carrera armamentística”), puede que los encargados de introducir reformas deban centrar su atención en controlar el flujo de dinero hacia las arcas de las campañas.

En un estudio reciente se concluyó que Irlanda y Canadá iban un poco por delante de EE. UU. en términos de gasto, mientras que Australia y el Reino Unido se quedaban mucho más atrás¹¹⁸. No obstante, las seis democracias anglófonas se situaban en la mitad inferior de la tabla de las 18 naciones objeto de estudio, y Alemania, Francia, Israel, Japón, México y Suecia las superaban con creces en términos de gasto político¹¹⁹.

Cumplimiento de la regulación del financiamiento político

Todos los sistemas regulatorios de las democracias anglófonas establecidas exigen que haya cierto grado de transparencia sobre el financiamiento político (los partidos y los candidatos deben presentar informes y revelar la identidad de donantes específicos). También establecen una serie de prohibiciones y límites, además de estipular sanciones en caso de incumplimiento. Velar por el cumplimiento de las normas en materia de financiamiento político está dentro del ámbito de competencia del organismo para la supervisión y de un conjunto de instituciones públicas.

Organismo para la supervisión

En tres de los seis países, el órgano que organiza las elecciones también es el encargado de recopilar y supervisar los informes financieros: la Comisión Electoral Australiana (*Australian Electoral Commission*, AEC), el Oficial Electoral Jefe en Canadá (*Elections Canada*) y la Comisión Electoral en Nueva Zelanda (*Electoral Commission of New Zealand*, ECNZ). En los otros tres países existe una institución independiente con competencias sobre el financiamiento de partidos (y candidatos), pero que no se ocupa de organizar las elecciones: la Comisión de Normas de la Función Pública en Irlanda, la Comisión Electoral en el Reino Unido (*Electoral Commission of the United Kingdom*, ECUK) y la Comisión Federal Electoral (FEC) en los Estados Unidos.¹²⁰

Los organismos encargados de recopilar los informes financieros no suelen tener suficiente competencia para investigar en profundidad e imponer sanciones relativas a la infracción de las leyes sobre financiamiento (aunque, desde 2009, el mandato de la ECUK se ha ampliado de forma significativa). En todos los países analizados, estos organismos pueden inspeccionar; examinar; investigar; preguntar, y solicitar información, documentación y explicaciones adicionales. Algunos de ellos incluso pueden determinar cuáles son los formularios oficiales y expresar opiniones consultivas (que hagan referencia a normas específicas). No obstante, cuando el organismo que controla los informes financieros sospecha que se puede haber incurrido en una infracción (delictiva), el caso y las pruebas acreditativas se deben entregar a la policía o remitir a los funcionarios de la fiscalía o al fiscal general (Departamento de Justicia). Este es el caso de Canadá y EE. UU., por ejemplo, donde el comisionado electoral de Canadá o la FEC tienen competencias exclusivas sobre las obligaciones civiles, y de Irlanda y el Reino Unido, que detallan las atribuciones en materia de supervisión y auditoría.

En lo que respecta a su autoridad para investigar, hacer cumplir la ley e imponer sanciones relativas a las leyes sobre financiamiento, en un posible *ranking* de los organismos para la supervisión en función de su repercusión real, Canadá ocuparía el primer lugar, seguido por EE. UU., Australia y el Reino Unido, y en los últimos puestos, Irlanda y Nueva Zelanda. Tras las elecciones de 2005 en Nueva Zelanda, la ECNZ informó sobre 17 posibles delitos (incluidos los relativos al financiamiento de las campañas) a la policía, que no enjuició ninguno de los casos¹²¹. Elections Canada se encuentra en el otro extremo, puesto que se le considera un organismo con excesivo poder y se le describe como un “mastodonte” en comparación con los partidos políticos. Esto ha hecho que algunos se hagan la eterna pregunta: “¿Quién vigila a los vigilantes?”¹²²

Requisitos de información

La idea básica de la transparencia del financiamiento es bastante sencilla: los candidatos y los partidos políticos envían informes periódicos a una autoridad pública, y esos informes se dan a conocer para que los votantes tengan acceso a los datos sobre el financiamiento de la competencia política. En la práctica, las normas son muy diversas y el conjunto de las *unidades de presentación de informes* varía entre unos países anglófonos y otros. Si se examina la regulación del financiamiento político no es fácil identificar qué grupos o individuos deben presentar los informes financieros (a los que aquí hemos denominado “unidades de presentación de informes”), lo que dificulta mucho las labores de supervisión.

La legislación de Irlanda solo hace referencia a los partidos y los candidatos. La ley Electoral de Canadá (*Canada Elections Act*) menciona los partidos políticos (registrados), las asociaciones por circunscripciones, los candidatos parlamentarios, los candidatos a la postulación y los candidatos a convertirse

en dirigentes. En Australia, los partidos federales y estatales, las entidades asociadas y los donantes de partidos y candidatos están obligados a presentar informes. Sin embargo, la “definición de las entidades asociadas no es lo suficientemente amplia para englobar todas las actividades y organizaciones que realmente financian la competencia política entre partidos”¹²³. Además, los terceros que incurren en gastos políticos deben presentar informes financieros ante el organismo para la supervisión pertinente en Australia, Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido. En EE. UU., aunque los terceros deben registrarse como comités de acción política (*political action committees*, PAC), en la actualidad existe un amplio y confuso abanico de tipos de PAC con distintos requisitos en materia de presentación de informes y distintas instituciones encargadas de la supervisión¹²⁴.

En los seis países, los partidos y los candidatos están obligados a presentar informes financieros. En Australia no hay un formato específico para la presentación de los informes financieros de las campañas, mientras que en EE. UU., en los años electorales, se exige la presentación de informes mensuales. En los informes anuales de los partidos políticos en Irlanda y Nueva Zelandia (“declaraciones de las donaciones”) no se contemplan los gastos, solo los ingresos, de manera que el gasto cotidiano de los partidos políticos no está sometido al escrutinio público. La única legislación que exige de forma explícita que los partidos o candidatos informen sobre los préstamos recibidos es la del Reino Unido, mientras que en ninguno de los cinco países restantes se pide a los partidos o candidatos que presenten sus cuentas anuales¹²⁵. Los informes financieros de todos los países analizados en este capítulo están disponibles permanentemente en los sitios web de las instituciones para la supervisión¹²⁶.

Requisitos de divulgación

La divulgación de la identidad de los donantes reduce la posibilidad de que los intereses económicos y los políticos hagan transacciones clandestinas¹²⁷. Los seis países solicitan que la identidad de los donantes políticos se haga pública a través de una declaración de donantes que se debe presentar ante el organismo de supervisión de forma periódica, tras las elecciones o (en algunos casos) en un plazo determinado después de haber recibido la donación.

Sin embargo, todos ellos han establecido umbrales mínimos para proteger la privacidad de los donantes pequeños y reducir la carga administrativa

(...) todos ellos han establecido umbrales mínimos para proteger la privacidad de los donantes pequeños y reducir la carga administrativa de quienes han de facilitar la información.

de quienes han de facilitar la información. Hay tres países (Irlanda, Nueva Zelandia y Reino Unido) con umbrales bajos para informar sobre las donaciones a los *candidatos* y más altos en el caso de las donaciones a los *partidos*. Australia, Canadá y EE. UU. no

hacen esa distinción. Los límites más altos (donde, por tanto, el grado de transparencia es menor) se aplican a los *partidos* en Nueva Zelandia (15.000 NZD, 10.000 I\$), Australia (11.900 AUD, 9.200 I\$) y el Reino Unido (5.000 GBP, 8.200 I\$). Y los más bajos son los de Canadá (200 CAD, 180 I\$) y EE. UU. (200 USD). El umbral de las donaciones para los partidos en Irlanda —5.079 EUR (5800 I\$)— está en un punto intermedio, pero sigue siendo mucho más alto que en América del Norte.

Puesto que las leyes australianas permiten a los partidos disponer de organizaciones fachada para recaudar las donaciones, la divulgación no resulta eficaz¹²⁸. El momento en el que presentar la información también supone un problema. Los partidos políticos solo divulgan los datos requeridos una vez al año, y los informes se publican siete meses después de que finalice el ejercicio económico pertinente; los candidatos y terceros solo presentan informes tras las elecciones¹²⁹. También se carece de transparencia en Irlanda, puesto que las cuantías y la cantidad de donantes declarados no justifican el nivel de ingresos actual de los partidos¹³⁰. En Nueva Zelandia es posible ocultar la verdadera identidad de un donante de varias maneras (organizaciones instrumentales, donantes “extraoficiales” o “secretos”). Además, el importe medio de las donaciones declaradas se triplicó entre 1996 y 2002¹³¹. En EE. UU., debido al agrupamiento de las contribuciones, los donantes empresariales y los SuperPAC, no se puede examinar ni el donante original ni la repercusión final de las donaciones políticas sin que los medios de comunicación o los grupos de la sociedad civil emprendan una investigación adicional. De entre las democracias anglófonas establecidas, solo Canadá parece disponer de un mecanismo fiable de divulgación del financiamiento político, y el Reino Unido cada vez se acerca más a ese punto.

Examen y control del cumplimiento de la ley

En sus sitios web, la AEC, la ECUK y la FEC facilitan información detallada sobre los casos que manejan una vez que las investigaciones han terminado, mientras que el organismo para la supervisión canadiense no ofrece información sobre sus averiguaciones. La Comisión de Normas de la Función Pública de Irlanda solo informa sobre las investigaciones relativas a incidentes que atañen a consejos municipales o de condados, y no ha investigado ningún caso en relación con la política nacional¹³². La Comisión Electoral de Nueva Zelandia no estudia los casos, se limita a remitirlos a la policía y solo emite un informe si el caso llega a juicio.

En los seis países, las multas de gran cuantía o la imposición de penas de prisión se determinan a través de fallos judiciales, que a su vez deben solicitar los organismos de aplicación de la ley que lleven el caso a los tribunales. La legislación estadounidense exige que el acusado actúe “*de forma deliberada y consciente*”, lo que implica que el fiscal debe probar ambas cuestiones. En Canadá, las medidas para controlar el cumplimiento han ido en aumento tras las modificaciones incorporadas en la legislación existente en 2003 y 2006¹³³.

Para resumir la situación de las investigaciones, en Australia y Nueva Zelanda, el control del cumplimiento no afecta de forma significativa al flujo real de fondos debido a que las normas están plagadas de vacíos legales. En 2005, en Nueva Zelanda, los dos grandes partidos superaron los límites legales al gasto sin recibir sanción alguna¹³⁴. En EE. UU. no se exige más que el cumplimiento de las normas restringidas por la “libertad de expresión”. En Irlanda, el órgano para la supervisión ha pasado por alto, con suma deferencia, todas las donaciones de los “peces gordos”¹³⁵. Esto deja al Canadá y al Reino Unido como las únicas democracias que provocan algún tipo de efecto real en el financiamiento de la política. La ECUK se ha hecho cargo de este mandato recientemente y todavía está buscando un modelo de referencia, mientras que algunos afirman que Elections Canada no ha hecho más que ampliar (y posiblemente hasta exceder) sus tareas de vigilancia y supervisión¹³⁶.

Aunque a primera vista la legislación de los países anglófonos dispone de “una amplia y flexible variedad de sanciones”¹³⁷, estas no siempre son proporcionales y eficaces. En algunos casos, las multas son sumamente bajas (1.000 AUD [760 I\$] para algunas infracciones en Australia) o excepcionalmente altas (de hasta 100.000 NZD [69.000 I\$] en Nueva Zelanda). Aunque todas las democracias anglófonas proporcionan financiamiento público directo de una forma o de otra, en ninguna de ellas se ha contemplado que retirar la subvención (o parte de ella) pueda ser una sanción aplicable por el organismo de supervisión¹³⁸. No existe, por tanto, una medida práctica con la que amenazar a los infractores para que acaten las normas.

La información disponible sobre dos de los países indica que, en la práctica, los organismos disponen de otras vías para abordar las infracciones. Además de las sanciones pecuniarias fijas y variables, la ECUK puede emitir notificaciones sobre cumplimiento, restitución y suspensión para la observancia de la ley. La Comisión también puede llegar a un acuerdo con el infractor a condición de que asuma un compromiso¹³⁹. En EE. UU., a este último procedimiento

Aunque a primera vista la legislación de los países anglófonos dispone de “una amplia y flexible variedad de sanciones”, estas no siempre son proporcionales y eficaces.

se le denomina “acuerdo de conciliación”. En el caso de la “incipiente” ECUK, este podría ser un instrumento útil para fomentar el cumplimiento. En EE. UU., el cumplimiento absoluto de unas normas insuficientes no ayudará a mejorar el cuestionable papel del dinero en la política.

Papel de la sociedad civil y los medios de comunicación

Todas las regulaciones del financiamiento político se han basado en la interacción entre los medios de comunicación, los legisladores y los tribunales. Los medios de comunicación sacan a la luz escándalos relacionados con el

dinero en la política y demandan medidas legislativas que pongan fin a tales abusos (por ejemplo, el reembolso de los gastos a los miembros del parlamento del Reino Unido). Los legisladores responden; a veces, a regañadientes, y otras, con leyes simbólicas. Cuanto más contundentes son las nuevas normas, más probable es que las impugne un tribunal. Cuanto menos exigentes sean, más probable será que se repita el escándalo en un futuro cercano. Sea como sea, las normas se deben adaptar a las resoluciones judiciales por un lado y, por otro, deben contrarrestar el último escándalo que haya saltado a la opinión pública. Para que la situación mejore realmente sería necesario 1) que los políticos cambiaran su conducta y 2) que el marco jurídico se hiciera cumplir de forma estricta y sutil al mismo tiempo. No siempre se puede confiar en que los tesoreros de los partidos, los agentes oficiales y los grandes donantes vayan a guiarse por preceptos morales. Por el contrario, es más probable que actúen como ciudadanos que respetan la ley y, allá donde haya un vacío legal, la historia ha demostrado que a menudo estarán tentados a aprovecharlo.

Quien más demanda una regulación legal sólida del financiamiento político es la sociedad civil (la ciudadanía democrática) y sus agentes, los grupos activistas y los medios de comunicación. La lucha contra la corrupción empieza en casa, y uno de los posibles campos de combate es el financiamiento político. El llamamiento a todos aquellos que quieren defender su democracia es el siguiente: observar cómo evolucionan los acontecimientos en este campo y transformar la indignación de los medios en propuestas políticas dirigidas a aumentar la transparencia en materia de financiamiento, en primer lugar, y a mejorar las regulaciones según sea necesario. Las noticias en los medios sobre las conductas inadecuadas de determinados individuos liberan temporalmente la presión sobre la política, pero no influyen en los comportamientos futuros si no se produce una modificación de las normas. Sin esas reformas, los medios pueden quedar satisfechos con la dimisión de las personas a quienes hayan “cazado” mostrando una conducta inadecuada (ya sea de índole moral o legal), pero los siguientes en el cargo seguirán intentando salirse con la suya aplicando los métodos y malas prácticas ya sabidos y probados. La cooperación entre los medios de comunicación, la sociedad civil y los legisladores es esencial para aprovechar el impulso que se crea cuando surge un escándalo y establecer normas nuevas que permitan avanzar y formular un conjunto de normas mejorado que regule el dinero en la política.

Conclusiones

Características comunes

Aunque las democracias anglófonas establecidas tienen sistemas regulatorios distintos, se pueden identificar algunas características comunes. En primer lugar, todas disponen de un único *organismo independiente* encargado de recopilar, archivar, verificar y publicar los informes financieros que elaboran los participantes en las campañas electorales. En la mitad de estos

países, el organismo para la supervisión es el organismo de administración electoral, mientras que el resto han asignado las competencias en materia de financiamiento político a otro órgano. En segundo lugar, en cada uno de ellos hay un *conjunto de unidades de presentación de informes* a las que se solicita que den a conocer los fondos que recaudan o gastan para influir en los resultados de las elecciones. En cinco de los seis países, la obligación de presentar informes se extiende a los partidos, los candidatos y otros grupos que intervienen en el proceso electoral. Solo uno de ellos (Irlanda) circunscribe esa obligación a partidos y candidatos. En tercer lugar, la legislación (en mayor o menor medida) está dirigida a fomentar la *transparencia de los fondos políticos* destinados a las campañas u otros fines de los partidos. Sin embargo, han establecido umbrales distintos con los que determinar cuándo se debe *revelar* la identidad de un donante y la cuantía de sus *donaciones*.

Cuestiones que se deben examinar con más detenimiento

Publicidad por parte de terceros

Estos países han abordado las dificultades generales que plantea la cuestión de la *publicidad por parte de terceros* de tres formas distintas. En primer lugar, Australia y EE. UU. han optado por la transparencia, basándose en la supervisión que realizan los medios de comunicación y los actores de la sociedad civil. Sin embargo, la información objeto del escrutinio público puede restar importancia al problema de la influencia indebida que se puede ejercer sobre el proceso político. En segundo lugar, Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido han establecido límites legales y obligaciones de presentar informes sobre las actividades de terceros. El organismo de supervisión, por tanto, debe asegurarse de que no se rebasen dichos límites. Es importante estudiar las tendencias de la actividad de terceros para considerar si es necesario adoptar medidas legislativas al respecto. En tercer lugar, Irlanda ha impuesto límites al gasto para los candidatos, pero no se preocupa por el gasto de los partidos o de terceros en publicidad, lo que ha creado dos vacíos legales en la regulación. Los legisladores (y los medios de comunicación) deben vigilar si, durante los periodos de campaña, la publicidad pasa de centrarse en los candidatos a centrarse en los partidos o de los actores políticos a los intereses económicos.

Límites y prohibiciones

Solo Canadá y EE. UU. *prohíben* todas las *contribuciones* “peligrosas”. Sin embargo, los abogados estadounidenses han ideado formas de sortear esas restricciones generales. Irlanda y el Reino Unido son más liberales con respecto a quién puede hacer donaciones, y Australia y Nueva Zelandia parecen ser los más permisivos. Mientras que en Canadá, EE. UU. e Irlanda solo se permite realizar contribuciones anónimas en caso de que la cuantía sea reducida, el Reino Unido y Nueva Zelandia son más tolerantes y establecen umbrales más

altos. El elevadísimo umbral que ha estipulado Australia para las donaciones anónimas es una muestra de su dejadez a este respecto.

Australia y EE. UU. no disponen de *límites al gasto* obligatorios. Entre los países que sí aplican restricciones al gasto político destacan dos vacíos legales. En primer lugar, en Irlanda solo se limita el gasto de los candidatos (no el de partidos o “terceros”). En segundo lugar, Australia, Irlanda, Nueva Zelandia y el Reino Unido no han tenido en cuenta la probabilidad de que los gastos en los que incurran los contendientes para su postulación como candidatos de un partido podrían ser un elemento relevante del gasto político. Tales desembolsos deberían ser notificados al organismo para la supervisión y, muy posiblemente, estar sujetos a límites específicos.

Financiamiento privado

Las fuentes de *financiamiento privado* de los partidos en la mayoría de las democracias anglófonas, con la excepción de Canadá, siguen una pauta bastante tradicional. La mayoría de los partidos siguen dependiendo de los grandes donantes. Solo algunos han podido solicitar apoyo financiero a las bases. Aunque las cuotas de afiliación se suelen ver como una fuente importante de financiamiento de los partidos políticos, la afiliación no supone una parte significativa de los ingresos políticos en ninguna de estas democracias. Las donaciones pequeñas de simpatizantes individuales solo suponen una aportación considerable a los fondos políticos en EE. UU. y Canadá. En los otros cuatro países, los partidos (y candidatos) dependen en gran medida de las grandes donaciones que realizan los sindicatos, los donantes empresariales y personas acaudaladas, y (menos frecuentemente) las que provienen de fuentes extranjeras.

Financiamiento público

De una forma u otra, estos seis países ofrecen *subvenciones públicas* a los partidos políticos. Casi la mitad de las subvenciones (6 de 13) están relacionadas con los procesos electorales, y 3 de las 13 están destinadas a sufragar las operaciones cotidianas de los partidos. El resto se han introducido para fines específicos. Solo Irlanda exige que los partidos subvencionados promuevan la igualdad de género. En general, el acceso y la distribución de dichos fondos son equitativos. Si se toma como referencia el cálculo por votante registrado, las medias anuales del total de las subvenciones son bastante bajas en EE. UU. y el Reino Unido. En Irlanda, las subvenciones son excepcionalmente generosas, mientras que las del resto de los países se sitúan en un punto intermedio.

Estados Unidos destaca como la única democracia que estipula el acceso justo de todos los competidores a las emisoras de radio y televisión, pero no ofrece *tiempo de emisión* subvencionado ni *gratuito* a partidos o candidatos. Los cinco países restantes han tratado de mejorar el acceso a los medios

electrónicos, asignando tiempo gratuito o subvencionado. Solo en la mitad de los países analizados hay *disposiciones compensatorias y ventajas fiscales* cuya finalidad es servir como incentivo para los donantes o quienes se encargan de recaudar fondos e incrementar así la intervención económica de los ciudadanos en el proceso electoral. Esos programas alientan a los partidos a obtener ingresos de distintas fuentes¹⁴⁰, que complementan en gran medida lo que las prohibiciones y límites restringen.

El alcance y la cuantía de los incentivos de estas ventajas fiscales no son comparables, lo que subraya las grandes diferencias que existen entre los dos sistemas norteamericanos. En Canadá, los *incentivos públicos* para las contribuciones políticas individuales son bastante significativos. En EE. UU. tienen menor importancia (y solo se aplican a los candidatos que concurren a primarias presidenciales). Lo mismo ocurre con las *subvenciones públicas directas*, aunque la diferencia entre ambos países se reducirá en alguna medida cuando la asignación trimestral de los partidos canadienses se vaya retirando.

Gasto político

Las campañas son una de las principales fuentes de gasto para los partidos. Sin embargo, solo en EE. UU. (y posiblemente en Australia) sigue siendo la que prevalece. En las otras cuatro democracias, el gasto cotidiano de una sede permanente de un partido (y, en ocasiones, de las oficinas de partido) se ha ido incrementando con el tiempo; el personal y los gastos de funcionamiento suponen al menos la mitad del presupuesto anual de la mayoría de los partidos. Por tanto, la insistencia en limitar el gasto de las campañas (que es más visible para las autoridades reguladoras preocupadas por el elevado gasto político) no se está centrando en la categoría más importante del gasto político. Esto se puede comprobar si se cotejan los datos sobre niveles de gasto a escala mundial. En las democracias anglófonas, el gasto en políticas de partidos y candidatos es moderado en comparación con otras naciones.

Procesos de supervisión

Todos los organismos para la supervisión tienen competencias limitadas para imponer sanciones en caso de incumplimiento de las normas sobre financiamiento político. Si detectan infracciones graves, deben remitir el caso y los documentos justificativos a los funcionarios de la fiscalía. En todas las democracias anglófonas establecidas, la transparencia sobre los fondos políticos (presentación de informes por parte de candidatos y partidos más la divulgación de la identidad de donantes concretos) es limitada. Canadá y EE. UU. carecen de informes consolidados y se deben notificar incluso las pequeñas cuantías, de manera que la información relevante queda sepultada en un mar de datos detallados. En Australia, Irlanda y Nueva Zelanda no se dan detalles sobre el gasto, y la información que se proporciona sobre los donantes es incompleta. El Reino Unido difunde los datos sobre partidos nacionales y locales por separado, y sobre los préstamos solo cuando se ha

producido un abuso de suma gravedad. En ninguno de estos países se exige a los partidos políticos que presenten de forma sistemática sus cuentas anuales, lo que permitiría que se cotejaran externamente. En aquellos países donde se estipula la obligación de divulgar la información (Canadá, EE. UU., el Reino Unido), el escrutinio por parte de los medios de comunicación y los grupos de la sociedad civil requiere de un considerable esfuerzo adicional. En los otros tres países, las deficiencias en la legislación impiden que esa labor dé sus frutos. La impresión general es que es necesario mejorar las normas para que debatir sobre la eficacia de su aplicación sea de utilidad.

Recomendaciones

Las posibilidades de reformar de forma significativa los sistemas regulatorios de *América del Norte* son limitadas. El régimen de financiamiento político de Canadá ya cubre todos los aspectos imaginables: prohibiciones prácticas, límites realistas al gasto y a las contribuciones, subvenciones públicas que reemplacen fuentes peligrosas de financiamiento político e incentivos fiscales para tentar a los ciudadanos a que donen una pequeña parte de sus ingresos personales (superiores a la media) para formar parte del motor de la democracia. Por último, cuenta con un organismo independiente encargado de (y con las competencias pertinentes para) aplicar y supervisar las normas (sobre financiamiento y otras cuestiones) del proceso electoral.

El caso de EE. UU. es similar en algunos aspectos, pero presenta algunos vacíos legales y restricciones constitucionales que son importantes a efectos prácticos. Debido al marco político y jurídico previsto para la reforma de los procesos electorales, es difícil que las reformas tengan la suficiente repercusión. Desde la década de 1970 se han producido en ciclos: las instancias académicas, los medios de comunicación y la opinión pública identifican los principales problemas relacionados con el dinero en la política, sobre todo los cientos de millones (ya miles de millones) de dólares que se destinan a las campañas electorales. Algunos políticos demandan reformas, mientras que otros desarrollan propuestas legislativas. Llegado el momento, la reforma en cuestión se somete al engorroso proceso legislativo hasta que finalmente se promulga, como fue el caso, por ejemplo, de la ley federal de Campañas Electorales (Federal Elections Campaign Act) o de la ley Bipartidista para la Reforma de las Campañas (Bipartisan Campaign Reform Act). Inmediatamente después de que la nueva ley haya entrado en vigor, grupos o individuos que representan intereses económicos emprenden acciones legales en contra, y, por último, el Tribunal Supremo deroga partes de la nueva ley y ratifica otras, como en los casos *Buckley contra Valeo*, *Citizens United contra la FEC* y *McCutcheon contra la FEC*. Quienes se dedican al financiamiento político encuentran la forma de continuar alimentando el flujo de dinero hacia el proceso electoral, y sus oponentes enseguida se ponen al día de las nuevas prácticas, como ha ocurrido con los comités de acción política (PAC), el *soft money* (contribuciones opacas, no reguladas), las organizaciones exentas

de impuestos en virtud del artículo 501(c) o del 527, los gastos independientes y los SuperPAC¹⁴¹. En poco tiempo, las instancias académicas, los medios de comunicación y la población en general empiezan a percibir que su intención inicial de depurar el proceso político y poner freno al incremento del gasto político no se ha materializado como debiera, lo que da inicio a un nuevo ciclo de creación legislativa, litigios y búsqueda de vacíos legales.

Es difícil que un observador externo no reciba la impresión de que, aunque se hayan modificado los procedimientos y se hayan introducido nombres nuevos en el proceso, el flujo de dinero que representa a intereses concretos no ha cambiado de forma significativa. Quienes aboguen por las reformas con sus mejores intenciones pueden sorprenderse mucho al ver que el flujo de fondos hacia las arcas de los partidos, candidatos y terceros cada vez se dispara más, y de que los políticos y grupos de presión no dudan en poner ese dinero en funcionamiento. Los legisladores estadounidenses deberían plantearse que la plena transparencia del financiamiento político requiere que todo el gasto políticamente relevante (incluido el de las organizaciones exentas de impuestos en virtud del artículo 527 u “organizaciones benéficas”) se concentre en un mismo organismo, la FEC.

El potencial para emprender verdaderas reformas se ve frenado por dos factores principales. En primer lugar, la separación de poderes en EE. UU. aleja a los partidos políticos de sus candidatos a la Presidencia y el Congreso (una herencia política de los “padres fundadores”). En segundo lugar, el Tribunal Supremo ha ampliado recientemente la protección de la libertad de expresión en virtud de la Primera Enmienda para que incluya a las empresas y el dinero, y no solo a las personas y las palabras. Se podrían plantear dos propuestas moderadas de reformas: 1) endurecer las normas sobre la divulgación de información que atañen a las organizaciones exentas de impuestos según los artículos 501 y 527 (que sean políticamente activas) y a los SuperPAC y 2) adoptar medidas para que “la libertad de expresión sea justa” y ser conscientes de que los “gastos independientes” no lo son en absoluto¹⁴².

El marco reglamentario es bastante distinto en *Europa Occidental* y *Oceania*. En *Australia*, “la sensación generalizada, independientemente del partido al que se apoye, es que (...) el financiamiento político necesita una reforma de peso”¹⁴³. Si el país no puede introducir más prohibiciones o límites al gasto, se debería considerar la posibilidad de aumentar la transparencia de las donaciones y el gasto político¹⁴⁴. Uno de los analistas que ha estudiado la cuestión ha alentado a los legisladores australianos a “formular límites razonables y justificarlos buscando un equilibrio entre valores como la integridad y la igualdad política y la libertad y la necesidad de que las campañas dispongan de los recursos suficientes”¹⁴⁵. La obligación de revelar la identidad de los donantes —y de que los partidos que reciben subvenciones públicas presenten informes consolidados de gastos e ingresos¹⁴⁶— es un pequeño precio que hay que pagar para conseguir la autonomía de gasto y obtener apoyo público para sufragar los elevados costos de la publicidad de las

campañas. Estas recomendaciones están fundamentadas en el libro verde de 2008¹⁴⁷, que criticaba que “las entidades asociadas no están bien definidas” y la facilidad con la que las donaciones se pueden “ocultar” a través de “fondos, fideicomisos, entidades asociadas y otros terceros”¹⁴⁸.

Parece que el principal problema en *Nueva Zelanda* es la falta de transparencia del financiamiento político, lo que se podría mejorar rebajando los umbrales establecidos para las donaciones anónimas y los relativos a la divulgación de la identidad de los donantes. Además, la introducción de un incentivo fiscal para las donaciones pequeñas podía restablecer el equilibrio entre las contribuciones de pequeña y gran cuantía y asegurar que los partidos estén más orientados hacia las bases.

En *Europa Occidental*, las modificaciones introducidas por el Reino Unido con la ley de Partidos Políticos y Elecciones de 2009 (PPE) han mejorado mucho más la situación en el país que las deficientes medidas tomadas por *Irlanda*. En 2011, un total de 14 partidos irlandeses declararon haber recibido donaciones por un importe que ascendió a 30.997 EUR (35.000 I\$) y los miembros del parlamento, senadores y parlamentarios europeos en su conjunto, de 378.920 EUR (429.000 I\$) —cifra que se encuentra entre las más bajas desde que se tiene registro de ellas— lo que sugiere que muchas de las donaciones no se hicieron públicas¹⁴⁹. Cabe señalar otros dos ámbitos donde se podrían introducir mejoras. En primer lugar, mientras el gasto de las campañas se siga circunscribiendo a los candidatos, hay dos formas de dar salida al desembolso ilimitado: el gasto de los partidos en las campañas y la publicidad por parte de terceros. Por consiguiente, poner fin a cualquiera de estos vacíos legales probaría la intención firme de los legisladores de que los límites se respeten. En segundo lugar, aunque los partidos aportan pruebas del modo en que destinan las subvenciones públicas, el resto de sus gastos (financiados por las contribuciones privadas) no se difunden. La transparencia (de los gastos, por no hablar de los ingresos) requeriría que se facilitara información más exhaustiva.

La cuestión sobre financiamiento político más acuciante que ha surgido recientemente en el *Reino Unido* es el uso de préstamos como fachada de las grandes donaciones¹⁵⁰. Es un problema que se abordó mediante la ley de Administración Electoral de 2006¹⁵¹. Una posible mejora sería consolidar los informes que presentan los partidos nacionales y sus asociaciones locales, es decir, que las oficinas centrales fueran responsables de los informes que las asociaciones locales vinculadas a ese mismo partido elaboren (actualmente, solo se exige en el caso de los informes de donaciones y préstamos, pero no en el de las cuentas anuales de los partidos)¹⁵². Además, la moderada cantidad de subvenciones públicas indica que los encargados de introducir reformas no han tenido suficientemente en cuenta la cuestión de las alternativas de financiamiento¹⁵³. Ceñirse a estipular límites al gasto y exigir la divulgación de información desatiende la necesidad de proporcionar fondos suficientes para las actividades de los partidos. Con el conjunto de normas actual es cuestión de

tiempo que pronto surja otra crisis¹⁵⁴. Esperemos que se resuelva tan rápidamente como la “crisis de los préstamos”. La eficacia de la ECUK, cuyas competencias fueron ampliadas con la PPE en 2009, todavía está por ver.

Los legisladores (y los actores de la sociedad civil) deberían examinar los vacíos legales existentes y decidir si sería conveniente tomar medidas en materia de legislación. En tal caso, los actores de la sociedad civil deberían preparar sus demandas y propuestas con bastante tiempo antes de que surja el siguiente escándalo sobre el financiamiento político, lo que les brindaría la oportunidad de mejorar las normas.

En todo el universo democrático, las normas mal construidas (o incorrectamente aplicadas) de la competencia democrática crean vacíos legales intencionados o imprevistos, a través de los cuales el dinero que representa intereses concretos puede invalidar el principio de “una persona, un voto” y, por tanto, desequilibrar el campo de juego equitativo y menoscabar la equidad de las elecciones.

Tras décadas de experiencia en el ámbito de la regulación del financiamiento político, dos académicos, que también se dedicaron profesionalmente a ello en sus países, Khayyam Z. Paltiel, de Canadá, y Colin A. Hughes, de Australia, describieron los componentes fundamentales de una regulación eficaz en los siguientes términos:

“... para que un programa de reforma tenga éxito es esencial que se establezca un sistema de financiamiento público, se exija la divulgación de toda la información y se disponga de un organismo que vele por el cumplimiento de las normas y esté respaldado por sanciones legales. El financiamiento público se puede sustentar en asignaciones procedentes de los fondos de ingresos consolidados, créditos fiscales o fondos compensatorios, o en una combinación de estos elementos. La divulgación de información debe estar basada en la presentación sistemática de informes, la auditoría, el acceso público a los registros y la publicidad; todo ello a condición de que a las empresas, sindicatos y otros grupos se les exija que en los informes anuales que presentan a sus accionistas y miembros hagan públicas las cuantías de sus contribuciones a partidos, candidatos y otros fines políticos. El cumplimiento demanda la existencia de un comisionado, registrador o comisión investidos con facultades legales suficientes para supervisar, verificar, investigar y, si fuera necesario, iniciar procedimientos judiciales. *Cualquier otra cosa por debajo de eso es una fórmula para el fracaso*”¹⁵⁵.

“Los componentes esenciales para que un sistema de financiamiento electoral esté libre de sospecha son, en primer lugar, una maquinaria que vele por el cumplimiento de la ley, supervise y formule recomendaciones y, en segundo lugar, la divulgación continuada, exhaustiva y plena tanto de los ingresos como de los gastos. *Todo lo demás son adornos*”¹⁵⁶.

Referencias

- Age, The, “Are Our Politicians for Sale?” [¿Están nuestros políticos en venta?], (2006) disponible en inglés en <http://www.theage.com.au/news/in-depth/are-our-politicians-for-sale/2006/05/23/1148150251862.html>
- Alexander, Herbert E., *Financing Politics* [Financiamiento político], 4ª ed., (Washington, D. C.: CQ Press, 1992)
- Alexander, Herbert E., “*Spending in the 1996 Elections*” [Gasto en las elecciones de 1996], en John C. Green (ed.), *Financing the 1996 Election* [Financiamiento de las elecciones de 1996], pp. 11–36. (Armonk, NY y Londres: M. E. Sharpe, 1999)
- Alexander, Herbert E. y Corrado, Anthony, *Financing the 1992 Election* [Financiamiento de las elecciones de 1992] (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995)
- Austin, Reginald y Tjernström, Maja (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Beange, Pauline E., *Canadian Campaign Finance Reform in Comparative Perspective 2000–2011. An Exhausted Paradigm or Just a Cautionary Tale?* [Perspectiva comparativa de la reforma del financiamiento de la campaña canadiense 2000–2011. ¿Se trata de un paradigma agotado o es solo una advertencia?], tesis doctoral, Universidad de Toronto, disponible en inglés en https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/32664/3/Beange_Pauline_E_201206_PhD_thesis.pdf (2012)
- Biezen, Ingrid van, “*Political Parties as Public Utilities*” [Los partidos políticos como servicios públicos], en *Party Politics*, 10 (2004) 6, pp. 701–22
- Bloom, Arnold, “*Tax Results of Political Contributions*” [Resultados fiscales de las contribuciones a los partidos políticos], *Boston University Law Review*, 36, pp. 170–89 (1956)
- Brändle, Michael, *Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Großbritannien und den Niederlanden*, [Estrategias de promoción de los partidos políticos: un estudio comparativo del financiamiento de los partidos políticos en Suiza, el Reino Unido y los Países Bajos] (Berna: Paul Haupt, 2002)
- Cain, John, “*The Politics of Greed*” [La política de la codicia], *The Age*, 18 de octubre de 2006, disponible en inglés en <http://www.theage.com.au/news/opinion/the-politics-of-greed/2006/10/17/1160850927192.html?page=fullpage#contentSwap1>
- Carty, R. Kenneth, “*Canada’s Nineteenth-century Cadre Parties at the Millennium*” [Partidos elitistas canadienses del siglo XIX en el nuevo milenio], en Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* [Partidos políticos en democracias industriales avanzadas], pp. 345–78, (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Chaples, Ernest A., “*Developments in Australian Election Finance*” [Novedades en el financiamiento de las elecciones australianas], en Herbert E. Alexander y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies* [Comparación del financiamiento de los partidos políticos entre las democracias], pp. 29–40 (Boulder, CO: Westview, 1994)

- Coletto, David, “*Party Finance in Canada Since 2001*” [Financiamiento de partidos en Canadá desde 2001], *Innovations*, 7, pp. 41–6 (2007)
- Comisión Electoral del Reino Unido, *Party Funding: The Electoral Commission’s Submission to the Committee on Standards in Public Life* [Financiamiento de partidos: presentación de la Comisión Electoral al Comité de Normas sobre la Vida Pública], octubre, disponible en inglés en <http://www.electoralcommission.org.uk> (2010a)
- Comisión Electoral del Reino Unido, *Enforcement Policy* [Política de cumplimiento], disponible en inglés en <http://www.electoralcommission.org.uk> (2010b)
- Comisión Electoral del Reino Unido, “Summary of Political Parties’ Donations and Borrowing for Quarter 4 2012 (October to December)” [Resumen de donaciones y préstamos de partidos políticos para el 4º trimestre de 2012 (de octubre a diciembre)], disponible en inglés en <http://download5.org/download.php?id=12354> (2012)
- Comité de Normas para la Vida Pública, *The Funding of Political Parties. Issues and Questions* [El financiamiento de los partidos políticos. Cuestiones y preguntas] (el informe “Neill”) (1998)
- Crotty, William J., *Political Reform and the American Experiment* [Reforma política y el experimento americano] (Nueva York: Thomas Y. Crowell Company, 1977)
- Edwards, Bryce, “*Political Finance and Inequality in New Zealand*” [Financiamiento político y desigualdad en Nueva Zelanda], *New Zealand Sociology*, 23(2), pp. 4–17 (2008)
- Ellis, Andrew, “El ‘caso Richmond’: el Reino Unido”, en Jesús Orozco-Henríquez, Ayman Ayoub y Andrew Ellis (eds.), *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2010)
- Ellwood, John W., Spitzer, Robert J., “*Democratic National Telethons: Their Successes and Failure*” [Telemaratones nacionales democráticos: éxitos y fracaso], en *The Journal of Politics*, vol. 41 (1979) 3, pp. 828–64
- Epstein, L. D., *Political Parties in the American Mold* [Partidos políticos en el molde americano] (Madison, WI: University of Wisconsin, 1986)
- Ewing, Keith, *The Cost of Democracy: Party Funding in British Politics* [El costo de la democracia: financiamiento de partidos en la política británica] (Oxford y Portland, OR: Hart, 2007)
- Ewing, Keith, “*The Trade Union Question in British Political Funding*” [La cuestión de los sindicatos en el financiamiento político británico], en Keith Ewing, Jacob Rowbottom y Joo-Cheong Tham (eds.), *The Funding of Political Parties: Where Now?* [El financiamiento de los partidos políticos: ¿Ahora hacia dónde?], pp. 54–74 (Abingdon: Routledge, 2012)
- Ewing, Keith y Rowbottom, Jacob, “*The Role of Spending Controls*” [El papel de los controles del gasto], en Keith Ewing, Jacob Rowbottom y Joo-Cheong Tham (eds.), *The Funding of Political Parties: Where Now?* [El financiamiento de los partidos políticos: ¿Ahora hacia dónde?], pp. 77–91 (Abingdon: Routledge, 2012)

- Fearnsby, Colin, “*Contemporary Issues in Canadian Political Finance Regulation*” [Problemas contemporáneos en la regulación sobre financiamiento político canadiense], *Policy Quarterly*, 6(3), pp. 14–20 (2010)
- Fisher, Justin, *Party Funding: Back to Square One (and a Half) or Every Cloud Has a Silver Lining* [Financiamiento de partidos: de vuelta a la casilla uno (y medio) o no hay mal que por bien no venga], disponible en inglés en <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/3566/1/Fulltext.pdf> (2007)
- Fisher, Justin, “*Legal Regulation and Political Activity at the Local Level in Britain*” [Regulación legal y actividad política en el ámbito local en Gran Bretaña], en Keith Ewing, Jacob Rowbottom y Joo-Cheong Tham (eds.), *The Funding of Political Parties: Where Now? [El financiamiento de los partidos políticos: ¿Ahora hacia dónde?]*, pp. 110–25 (Abingdon: Routledge, 2012)
- Geddis, Andrew, “*Rethinking the Funding of New Zealand’s Election Campaigns*” [Replanteamiento de las campañas electorales en Nueva Zelanda], *Policy Quarterly*, 3(1), pp. 3–10 (2007)
- Geddis, Andrew, “*The Electoral (Finance Reform and Advance Voting) Amendment Bill*” [Proyecto de ley de enmienda electoral (reforma financiera y voto anticipado)], *Policy Quarterly*, 6(3), pp. 3–7 (2010)
- Godwin, Kenneth R., *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics* [Mil millones de dólares en influencia: el marketing directo de la política] (Chatham, NJ: Chatham House, 1988)
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), *Evaluation Report on the United Kingdom Transparency of Party Funding (Theme II)* [Informe de Evaluación sobre Transparencia en el Financiamiento de Partidos Políticos en el Reino Unido (Tema II)] (2008)
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), *Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding (Theme II)* [Informe de Evaluación sobre Transparencia en el Financiamiento de Partidos Políticos en Irlanda (Tema II)] (2009)
- Heard, Alexander, *The Costs of Democracy* [Los costos de la democracia] (Chapel Hill, NC: Universidad de Carolina del Norte, 1960)
- Hughes, Colin A., “*Election Finance Controls: Is There an End Game?*” [Controles del financiamiento electoral: ¿Existe un final?], en Nassmacher, Karl-Heinz (ed.), *Foundations to Democracy – Approaches to Comparative Political Finance* [Bases para la democracia: enfoques para el financiamiento político comparativo], (Baden-Baden: Nomos Verlag, 2001), pp. 206–21
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave* [La tercera ola] (Norman, OK: Universidad de Oklahoma, 1991)
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en <http://www.idea.int/political-finance/?ul=es>
- Jansen, Harold J.; Tomas, Melanee y Young, Lisa, *Who Donates to Canada’s Political Parties? [¿Quién realiza donaciones a los partidos políticos canadienses?]*, disponible en inglés en <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Jansen-Thomas-Young.pdf> (2012)

- Katz, Richard S., “*Party Organizations and Finance*” [Organizaciones de los partidos y financiamiento], en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* [Comparación de democracias: Elecciones y votaciones desde una perspectiva global], pp. 107–33 (Thousand Oaks, CA: Sage, 1996)
- Krouwel, Andrae, *The Catch-all Party in Western Europe 1945–1990. A Study in Arrested Development* [El partido comodín en Europa Occidental 1945–1990. Un estudio sobre el desarrollo interrumpido]. Tesis doctoral (Vrije Universiteit Amsterdam, 1999)
- Kulick, Manuela S. y Nassmacher, Karl-Heinz, “*Do Parties Spend Too Much?*” [¿Gastan demasiado los partidos políticos?], en Jonathan Mendilow (ed.), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* [Dinero, corrupción y competencia política en democracias establecidas y emergentes], pp. 17–39 (Lanham, MD: Lexington Books, 2012)
- Leong, Shane; Cummings, Lorne y Hazelton, James, *Accountability and the Australian Federal Political Donation and Expenditure Regime* [Rendición de cuentas y el régimen federal australiano en materia de donaciones y gastos en política], trabajo presentado en una conferencia de CSEAR en Launceston, 7 de diciembre de 2011, disponible en inglés en http://www.utas.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/188548/Leong_Cummings_Hazelton_18.pdf
- McAllister, Ion, “*Political Parties in Australia: Party Stability in a Utilitarian Society*” [Partidos políticos en Australia: estabilidad de los partidos en una sociedad utilitaria], en Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* [Partidos políticos en democracias industriales avanzadas], pp. 379–408 (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- McMenamin, Iain, *Business, Politics and Money in Australia: Testing Economic, Political and Ideological Explanations* [Negocios, política y dinero en Australia: Pruebas de explicaciones económicas, políticas e ideológicas], documentos de trabajo en International Studies No. 4, Dublin City University, disponible en inglés en http://www.dcu.ie/~cis/PDF/publications/2008-Biz&Pol_Aus.pdf (2008)
- McMenamin, Iain, *Business Financing of Politics in Ireland: Theory, Evidence and Reform* [Financiamiento empresarial de la política en Irlanda: teoría, datos y reforma], documentos de trabajo en International Studies No. 12/2011. Centre for International Studies, Dublin City University (2011)
- Murphy, Ronan J. y Farrell, David M., “*Party Politics in Ireland: Regularizing a Volatile System*” [Política de partidos en Irlanda: regularización de un sistema volátil], en Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* [Partidos políticos en democracias industriales avanzadas], pp. 217–47 (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Nassmacher, Karl-Heinz, “*Citizens’ Cash in Canada and the United States*” [Dinero de los ciudadanos en Canadá y los Estados Unidos], en E. Alexander y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies* [Comparación del financiamiento de los partidos políticos entre las democracias], pp. 145–57 (Boulder, CO: Westview, 1994)

- Nassmacher, Karl-Heinz, “*Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*” [Introducción: partidos políticos, financiamiento y democracia], en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales], pp. 1–19 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Nassmacher, Karl-Heinz, “*Regulation of Party Finance*” [Regulación del financiamiento de los partidos], en Richard S. Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics* [Manual sobre la política de partidos], pp. 446–55 (Thousand Oaks, CA: Sage, 2006)
- Nassmacher, Karl-Heinz, *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies* [El financiamiento de la competencia entre partidos: el financiamiento político en 25 democracias] (Baden-Baden: Nomos, 2009)
- Ohman, Magnus y Zainulbhai, Hani, *Political Finance Regulation: The Global Experience* [Regulación del financiamiento político: la experiencia global] (Washington, D. C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009)
- Oficina del Gabinete del Reino Unido, *General Election Guidance* [Orientación para las elecciones generales], Oficina del Gabinete, 6 de abril de 2010
- OpenSecrets, “2012 Presidential Race” [La carrera presidencial de 2012], disponible en inglés en <http://www.opensecrets.org/pres12/index.php?ql3> (2012a)
- OpenSecrets, “Expenditures” [Gastos], disponible en inglés en <http://www.opensecrets.org/pres12/expenditures.php> (2012b)
- Orr, Graeme, “*Public Money and Electioneering – A View from Across the Tasman*” [Dinero público y electoralismo: una perspectiva desde Tasmania], *Policy Quarterly*, 6(3), pp. 21–5 (2010a)
- Orr, Graeme, *The Law of Politics: Elections, Parties and Money in Australia* [La ley de la política: elecciones, partidos y dinero en Australia] (Sydney: Federation Press, 2010b)
- Paltiel, Khayyam Z., “*Party and Candidate Expenditures in the Canadian General Election of 1972*” [Gastos de los partidos y los candidatos en las elecciones generales canadienses de 1972], *Canadian Journal of Political Science*, 3(2), pp. 341–52 (1974)
- Paltiel, Khayyam Z., *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report* [Financiamiento de partidos, candidatos y elecciones: un informe de antecedentes] (Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration, 1976)
- Paltiel, Khayyam Z., “*Campaign Finance: Contrasting Practices and Reform*” [Financiamiento de campañas: contraste de prácticas y reforma], en David Butler, Howard Rae Penniman y Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* [Democracia en las urnas: estudio comparativo de las elecciones nacionales competitivas], pp. 138–72 (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1981)
- Pinto-Duschinsky, Michael, *British Political Finance, 1830–1980* [Financiamiento político británico, 1830–1980] (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1981)

- Pinto-Duschinsky, Michael, *Political Financing in the Commonwealth* [Financiamiento político en la Commonwealth] (Londres: Secretaría de la Commonwealth, 2001)
- Pinto-Duschinsky, Michael, “*Financing Politics: A Global View*” [Financiamiento de la política: una perspectiva global], *Journal of Democracy*, 13(4), pp. 69–86 (2002)
- Rose, Richard, *Do Parties Make a Difference?* [¿Marcan los partidos la diferencia?] 2ª ed. (Londres: Macmillan, 1984)
- Rowbottom, Jacob, “*Institutional Donations to Political Parties’ Funding*” [Donaciones institucionales para el financiamiento de los partidos políticos], en Keith Ewing, Jacob Rowbottom y Joo-Cheong Tham (eds.), *The Funding of Political Parties: Where Now?* [El financiamiento de los partidos políticos: ¿Ahora hacia dónde?], pp. 11–35 (Abingdon: Routledge, 2012)
- Scarrow, Susan E., “*Political Finance in Comparative Perspective*” [El financiamiento en una perspectiva comparativa], *Annual Review of Political Science*, 10, pp. 193–210 (2007)
- Sorauf, Frank J., *Money in American Elections* [El dinero en las elecciones americanas] (Glenview, IL: Scott, Foresman and Co., 1988)
- Stanbury, W. T., *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada* [El dinero en la política: financiamiento de partidos federales y candidatos en Canadá] (Toronto: Dundurn Press, 1991)
- Tham, Joo-Cheong, “*Regulating Political Contributions: Another View from Across the Tasman*” [Regulación de las contribuciones políticas: otra perspectiva desde Tasmania], *Policy Quarterly*, 6(3), pp. 26–30 (2010)
- Tham, Joo-Cheong, “*Contribution Limits: A Case for Exempting Trade Union Affiliation Fees*” [Límites de las contribuciones: una razón para excluir las cuotas de afiliación de los sindicatos], en Keith Ewing, Jacob Rowbottom y Joo-Cheong Tham (eds.), *The Funding of Political Parties: Where Now?* [El financiamiento de los partidos políticos: ¿Ahora hacia dónde?], pp. 35–54 (Abingdon: Routledge, 2012)
- Tjernström, Maja, “*Matrix on Political Finance Laws and Regulations*” [Matriz sobre las leyes y regulaciones del financiamiento político], en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Tribunal Supremo de Canadá, *Harper v. Canada (Attorney General)* [Harper contra Canadá (Fiscal general)] (2004)
- Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Buckley v. Valeo* [Bucley contra Valeo] (1976)
- Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Citizens United v. Federal Election Commission* [Citizens United contra la Comisión Electoral Federal] (2010)
- Vowles, Jack, “*Parties and Society in New Zealand*” [Partidos y sociedad en Nueva Zelanda], en Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* [Partidos políticos en democracias industriales avanzadas], pp. 409–37 (Oxford: Oxford University Press, 2002)

- Walecki, Marcin, *Money and Politics in Poland* [Dinero y política en Polonia] (Varsovia: Institute of Public Affairs, 2005)
- Webb, Paul; Farrell, David y Holliday, Ian (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* [Partidos políticos en democracias industriales avanzadas] (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Wilson, John F., *Donations to Political Parties: Disclosure Regimes* [Donaciones a partidos políticos: regímenes de divulgación], disponible en inglés en <http://www.parliament.nz/resource/0000001047> (2004)
- Young, Sally y Tham, Joo-Cheong, *Political Finance in Australia: A Skewed and Secret System* [Financiamiento político en Australia: un sistema secreto y desvirtuado] (Canberra: Australian National University, 2006)

Notas

- ¹ Huntington (1991, p. 15) clasificó a cinco de estos países como democracias de “primera ola”. Irlanda se incluyó en el grupo como democracia de “segunda ola” aunque participó en el desarrollo de instituciones democráticas como parte del Reino Unido.
- ² Pese a su bilingüismo, Canadá se ha incluido en este estudio debido a su tradición de leyes públicas. Véase Austin y Tjernström, 2003, p. 51, nota 1. Aunque el gaélico es el idioma nacional y primer idioma oficial de Irlanda, el inglés es el segundo idioma oficial.
- ³ Orr (2010a, p. 24) les llama “primos en derecho consuetudinario”.
- ⁴ Véase Orr, 2010a, p. 22. En la práctica, esto significa que se pueden analizar un total de más de 70 (posibles) grupos diferentes de normas en materia de financiamiento político. No obstante, en este capítulo solo se contemplarán las regulaciones federales.
- ⁵ El Reino Unido tiene otro parlamento en Escocia y asambleas nacionales en Irlanda del Norte y Gales, pero las normas sobre el financiamiento de los partidos suelen dictarse en el parlamento de Westminster.
- ⁶ En Irlanda se utiliza un sistema de voto único transferible y en Nueva Zelandia un sistema proporcional mixto.
- ⁷ Pinto-Duschinsky, 2001, p. 20.
- ⁸ Ley de Reforma del Servicio Civil (Civil Service Reform Act) de EE. UU.; ley (de Prevención) de Prácticas Ilegales (Illegal Practices [Prevention] Act) del Reino Unido.
- ⁹ Paltiel, 1981, p. 138; Geddis, 2007, pp. 4, 9.
- ¹⁰ Tribunal Supremo de los Estados Unidos, 1976, 2010.
- ¹¹ Chaples, 1994, pp. 33–4.
- ¹² A través de su sentencia en el caso *Australian Capital Television Pty Ltd. contra Commonwealth* de 1992, el Tribunal Supremo reconoció que en la constitución australiana ya estaba implícita la libertad de comunicaciones de carácter político.
- ¹³ Tribunal Supremo de Canadá, 2004.
- ¹⁴ Los principales puntos que desembocan en la sentencia del tribunal se señalan en Feasby, 2010, p. 16.
- ¹⁵ Paltiel, 1981, pp. 151–2.
- ¹⁶ Walecki, 2005, pp. 152–6.
- ¹⁷ Oficina del Gabinete, 2010, pp. 1–2.
- ¹⁸ Orr, 2010a, p. 252.
- ¹⁹ Ibid. Según una convención firmemente aceptada, este tipo de publicidad debe finalizar antes de que se lleve a cabo ninguna campaña electoral oficial.

- ²⁰ Edwards, 2008, p. 9. Es posible que se haya exagerado el número de empleados, pero el problema de delimitación es real.
- ²¹ Murphy y Farrell, 2002, p. 231. Hasta que se aprobó la legislación reciente, la situación del Nuevo Partido Democrático canadiense (Canadian New Democratic Party) era parecida; véase Carty, 2002, p. 360.
- ²² McAllister, 2002, p. 392; Vowles, 2002, p. 419; McMenamin, 2008, p. 6.
- ²³ Pinto-Duschinsky, 1981, pp. 137, 153, 162. Véase también Alexander, 1992, p. 24 y Ewing, 2007, p. 231. En la misma línea (aunque con un argumento más elaborado), véase Orr, 2010a, p. 261. Mucho menos convincente es el razonamiento basado en el principio unilateral de Rowbottom, 2012, pp. 19, 25; Tham, 2012, pp. 40–6 y Ewing, 2012, pp. 71–2. Los problemas subyacentes se presentan de forma más explícita en Fisher, 2007, pp. 2–5. El caso de Irlanda puede ser diferente porque durante decenios el Fianna Fail (como el Partido Liberal de Canadá) estaba más próximo al mundo empresarial, pero no por su perfil político, sino como “el partido natural del gobierno”. Las empresas que deseaban permanecer en contacto contribuían a las arcas de los partidos y resultaban ser aquellas afines a un partido “burgués”. Véase McMenamin, 2011, p. 5.
- ²⁴ Véase Geddis, 2007, pp. 6–7.
- ²⁵ En EE. UU., los límites voluntarios a candidatos presidenciales que aceptan financiamiento público y el gasto del partido en nombre de sus candidatos presidenciales son la (menor) excepción a esta afirmación general.
- ²⁶ OpenSecrets, 2012a.
- ²⁷ Feasby, 2010, pp. 16–17.
- ²⁸ Ley de Enmienda Electoral (reforma financiera y voto anticipado) de 2010 (Electoral (Finance Reform and Advance Voting) Amendment Act), sec. 206U; Cámara de Representantes (Nueva Zelanda), Debates parlamentarios (Hansard), 15 de diciembre de 2010, pp. 16457–8.
- ²⁹ Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos de 2000, cap. 41, sec. 94.
- ³⁰ Feasby, 2010, pp. 16–7.
- ³¹ Ewing y Rowbottom, 2012, pp. 78, 80.
- ³² Nassmacher (2003, pp. 10–13) presenta cuatro modelos de regulación. Brändle (2002, pp. 41–8) identifica cuatro modelos diferentes de financiamiento político basados en dos categorías esenciales: subvenciones públicas y regulación pública.
- ³³ Para obtener comparativas de la regulación del financiamiento político, véase Pinto-Duschinsky, 2002, pp. 74–80; Tjernström, 2003, pp. 181–223 y Nassmacher, 2006, pp. 446–55.
- ³⁴ Epstein, 1986, pp. 7, 155–7; véase también Biezen, 2004, pp. 702, 716. Como alternativa al término “servicios públicos” de Epstein, Geddis (2010, p. 6) se decanta por el término menos gráfico “organizaciones casi públicas”.
- ³⁵ Epstein, 1986, p. 161 (comillas en orden inverso).
- ³⁶ La única excepción podría ser la ley sobre Títulos nobiliarios (prevención de abusos) de 1925; véase Ewing, 2007, p. 138.
- ³⁷ Rose, 1984, pp. xxxii.
- ³⁸ Australia no ha introducido ningún cambio desde que el Tribunal Supremo rechazó en 1992 una enmienda presentada por el gobierno laborista en 1991.
- ³⁹ Geddis (2007, p. 4) contrasta los “controles de suministro” y los “controles de la demanda”.
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ McMenamin, 2008, pp. 12, 18.

- ⁴² En todo el manual, las cantidades se expresan en dólares internacionales (I\$) junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad del poder adquisitivo varía significativamente con respecto a Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en dólares internacionales) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria como el euro. Para obtener más información, véase el anexo V.
- ⁴³ Los intereses extranjeros no pueden aportar fondos por encima de 500 libras esterlinas (820 I\$) a partidos políticos ni candidatos en el Reino Unido, con la excepción de montos razonables para viajes internacionales, alojamiento o manutención de los funcionarios o empleados del partido.
- ⁴⁴ Las reglas sobre la publicidad de terceros y los SuperPAC ofrecen un margen considerable para que los grupos de interés inviertan dinero en publicidad durante las campañas electorales.
- ⁴⁵ Wilson, 2004, p. 21.
- ⁴⁶ En términos prácticos, el umbral es mayor porque no es necesario registrar las donaciones inferiores a 100 dólares estadounidenses y, además, por debajo de 200 dólares estadounidenses no hay que divulgar la identidad del donante al organismo de administración electoral.
- ⁴⁷ La conclusión que se extrae de esta regulación es que los legisladores australianos no pretendían exigir la divulgación de la identidad de un donante.
- ⁴⁸ Véase también el debate sobre los SuperPAC en este capítulo.
- ⁴⁹ Para obtener información detallada, véase la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, núms. 13 a 18.
- ⁵⁰ Edwards (2008, p. 11) puso de relieve la dualidad de la afiliación a los partidos (voluntarios posibles y financiamiento fiable).
- ⁵¹ Véase Fisher, 2012, pp. 112–13.
- ⁵² Nueva Zelanda puede ser un buen ejemplo. Cuando en 1980 el Partido Nacional presumía de tener 250.000 militantes y el Partido Laborista tenía 100.000 militantes (Vowles, 2002, p. 416), ¿cuántos ingresos en efectivo aportaron a las arcas de los partidos? ¿Y cómo se distribuyeron estos ingresos entre las organizaciones locales y nacionales?
- ⁵³ Los datos citados por Krouwel (1999, p. 76) indican que en Irlanda y el Reino Unido, un tercio de los ingresos de los partidos proceden de esta fuente. No obstante, fue imposible constatar si estos datos se refieren a cuotas de afiliación o procedían de cuotas de afiliación colectiva o de cuotas de las circunscripciones.
- ⁵⁴ Pinto-Duschinsky, 1981, p. 138; Comité de Normas para la Vida Pública, 1998, p. 31.
- ⁵⁵ E.g., Vowles, 2002, p. 418.
- ⁵⁶ Ellwood y Spitzer, 1979, pp. 828–64.
- ⁵⁷ Para obtener información detallada, véase Godwin, 1988.
- ⁵⁸ Feasby, 2010, pp. 18–20.
- ⁵⁹ Feasby, 2010, p. 18. Obsérvese también que la duración de un “periodo de campaña” puede ser extremadamente corto (por ejemplo, 36 días en Canadá) o mucho más prolongado (por ejemplo, 365 días en los EE. UU.).
- ⁶⁰ Alexander, 1992, p. 57. En 1992 se fundó otro comité de acción política, la Lista WISH, para apoyar a las candidatas republicanas en favor de su derecho a decidir.
- ⁶¹ Heard, 1960, pp. 71–2.

- 62 “*The Nexus of Business, Money, and Politics*” [El nexo entre negocios, dinero y política], *The Economist*, 27 de enero de 2010.
- 63 McMennamin, 2008, p. 14.
- 64 Tribunal Supremo de los Estados Unidos, 2010.
- 65 Tham, 2010, pp. 27, 28.
- 66 Ewing, 2007, pp. 124–5, 128–32.
- 67 Comisión Electoral del Reino Unido, 2010a, p. 22.
- 68 Ewing, 2007, pp. 133–8.
- 69 Stanbury, 1991, pp. 74, 464, 469.
- 70 Ibid, p. 276.
- 71 Wilson, 2004, p. 12.
- 72 Cain, 2006.
- 73 *The Age*, 2006.
- 74 Young y Tham, 2006, pp. 43–4.
- 75 Véase Ewing, 2007, pp. 118, 125–6, 166–7.
- 76 En este contexto, puede ser importante destacar que los “políticos irlandeses no pueden comprar tiempo en los medios de radiodifusión” (McMenamin, 2011, p. 9).
- 77 Otras regulaciones pueden, por supuesto, apoyar de forma indirecta a los partidos políticos. El sistema de votación obligatoria de Australia, por ejemplo, significa que los partidos políticos no tienen que realizar un gasto importante en iniciativas para “promover la participación ciudadana en las urnas”.
- 78 Los partidos políticos británicos e irlandeses que participan en la organización denominada Partidos políticos a escala europea también pueden optar a recibir fondos de la UE para sus actividades europeas. Véase <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00264f77f5/Grants-to-political-parties-and-foundations.html>.
- 79 Ohman y Zainulbhai, 2009, p. 68. Para la distribución actual, véase http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/153982/Summary-of-Q4-2012-donations-and-loans.pdf.
- 80 Jansen, Thomas y Young, 2012. Véase también el párrafo 435. 01(2) de la Ley electoral de Canadá modificada el 1 de abril de 2012.
- 81 Sin embargo, los partidos políticos de Nueva Zelanda pueden recibir fondos para las actividades de radiodifusión durante la campaña aunque no hayan participado en ningunas elecciones.
- 82 Información extraída de los sitios web de la Comisión Electoral Australiana, Elections Canada, la Comisión de Normas de la Función Pública de Irlanda, la Comisión Electoral del Reino Unido y la Comisión Electoral Federal de EE. UU.
- 83 A = derecho a financiamiento electoral (datos de 2010).
- 84 A = asignación trimestral, B = reembolso de partidos federales, C = reembolso a candidatos federales (datos de 2008–12).
- 85 A = asignación del líder del partido, B = financiamiento en el marco de las leyes electorales (datos de 2011).
- 86 A = derecho a prestación con fines parlamentarios, B = asignación para radiodifusión (datos de 2011–12).
- 87 A = “Short Money”, B = “Cranborne Money”, C = subvención para el desarrollo de políticas (datos de 2011–12).
- 88 A = subvenciones compensatorias para contendientes en las primarias presidenciales, B = subvención para la convención nacional del partido, C = subvención a candidatos

- presidenciales en las elecciones generales (promedio para 2008 y 2012, ya que ningún candidato aceptó este tipo de financiamiento en las elecciones de 2012) (datos de 2008–12).
- ⁸⁹ Calculado a partir de los datos de Coletto, 2007, tabla 1, p. 42 y Beange, 2012, tabla 7.1, p. 270. Incluidos los créditos fiscales, es probable que los partidos políticos canadienses dependan en un 80 por ciento del financiamiento público.
- ⁹⁰ GRECO, 2009, p. 23. Debido a la escasa disponibilidad de informes en Irlanda, no tenemos datos para demostrar o rechazar esta estimación.
- ⁹¹ Vowles, 2002, p. 422.
- ⁹² Definitivamente, se trata de una suposición de Edwards (2008, pp. 9–11). Sin embargo, con toda probabilidad, el autor ha sobrestimado la proporción de financiamiento público.
- ⁹³ McAllister, 2002, p. 393; Young y Tham, 2006, p. 13.
- ⁹⁴ Orr, 2010a, pp. 238, 249.
- ⁹⁵ Cálculo realizado a partir de los datos de la Comisión Electoral del Reino Unido, 2012, tabla 1. Los partidos políticos de la Cámara de los Comunes reciben el “Short Money”, mientras que el “Cranborne Money” es una prestación similar para la Cámara de los Lores (reciben este nombre por los líderes de las cámaras cuando se introdujo este financiamiento).
- ⁹⁶ Cálculo realizado a partir de los datos de Ibid., tablas 10 y 11.
- ⁹⁷ Datos de la base de datos de divulgación del financiamiento de la campaña de la Comisión Electoral Federal, disponibles en inglés en <http://fec.gov/pindex.shtml>.
- ⁹⁸ Subsección (4B)(a) de la sección 17 de la ley Electoral de 1997 introducida por el n.º 42 de la ley Electoral (Enmienda) (Financiamiento de los partidos políticos) de 2012.
- ⁹⁹ GRECO, 2009, p. 8. Puesto que no se proporciona mayor aclaración, puede referirse simplemente al funcionamiento de grupos independientes de jóvenes y mujeres, que es una característica tradicional de muchos partidos de Europa y de otros lugares.
- ¹⁰⁰ Véase <http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Disclosures/>.
- ¹⁰¹ Para obtener información detallada, véase la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, n.º 31 a 34.
- ¹⁰² McMenamin, 2011, p. 10.
- ¹⁰³ Calculado a partir de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- ¹⁰⁴ Geddis, 2007, p. 7; Geddis, 2010, p. 6.
- ¹⁰⁵ OpenSecrets, 2012b. Obsérvese que casi la mitad del gasto en medios de comunicación se destinó a asesores.
- ¹⁰⁶ Nassmacher, 2009, p. 76.
- ¹⁰⁷ Ibid., pp. 77–8, 80–2.
- ¹⁰⁸ Ibid., pp. 62–3.
- ¹⁰⁹ E.g. Webb, Farrell y Holliday, 2002, p. 27.
- ¹¹⁰ Bloom, 1956, p. 170; Crotty, 1977, pp. 103–5; Sorauf, 1988, p. 29; Alexander y Corrado, 1995, p. 178; Katz, 1996, p. 129, 132; Alexander, 1999, p. 15; Scarrow, 2007, p. 206.
- ¹¹¹ Por ejemplo, el 12 de enero de 2013 *The Economist* informó de que el PIB per cápita en EE. UU. aumentó de 10.000 USD/I\$ a 30.000 USD/I\$ durante ese periodo.
- ¹¹² 1980 = 100.
- ¹¹³ Datos de Nassmacher, 2009, p. 188. Una tendencia si cabe más notable para el periodo de 1912 a 2000 se muestra en Ibid., p. 185. Véase también Kulick y Nassmacher, 2012, pp. 17–39.
- ¹¹⁴ Paltiel, 1974, p. 342.

- ¹¹⁵ Como observador activo de la política canadiense en ese momento, este autor debe haber pasado por alto la indignación.
- ¹¹⁶ Nassmacher, 2009, p. 188.
- ¹¹⁷ Véase <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/party-finance-analysis/campaign-expenditure/uk-parliamentary-general-election-campaign-expenditure>.
- ¹¹⁸ No se incluyeron datos comparables de Nueva Zelanda y siguen sin estar disponibles. Sin aportar datos, Geddis (2007, p. 4) menciona “el costo relativamente bajo del proceso electoral” en Nueva Zelanda.
- ¹¹⁹ Nassmacher, 2009, pp. 115–118.
- ¹²⁰ En el caso de los informes sobre los candidatos de las circunscripciones en el Reino Unido, el director de escrutinio local sigue siendo el responsable.
- ¹²¹ Geddis, 2007, p. 8.
- ¹²² Beange, 2012, p. 225.
- ¹²³ McMenamin, 2008, p. 8.
- ¹²⁴ Un comité de acción política (PAC) es un comité que recauda dinero y lo invierte en apoyar o derrotar a un candidato. La aparición de los PAC se remonta a la década de 1940, pero la primera regulación principal de su labor se produjo a través de la ley federal de campañas electorales (Federal Election Campaign Act) de 1974. Un “SuperPAC” (técnicamente un “comité político de gasto independiente”) no puede realizar contribuciones a candidatos ni partidos políticos, pero puede invertir sin límite en actividades siempre que estas sean independientes de una campaña concreta.
- ¹²⁵ En el informe GRECO (2009, pp. 23–4, 27–8) se indica que resulta muy aconsejable la presentación de informes consolidados sobre ingresos, gastos, activos y deudas de los partidos y sus ramas locales.
- ¹²⁶ Véase <http://www.aec.gov.au/>, <http://www.elections.ca>, <http://www.sipo.gov.ie>, <http://www.elections.org.nz>, <http://www.electoralcommission.org.uk>, <http://www.fec.gov>.
- ¹²⁷ McMenamin, 2011, p. 9.
- ¹²⁸ Tham, 2010, p. 27.
- ¹²⁹ Orr, 2010a, p. 245.
- ¹³⁰ Según el informe de 2009 elaborado por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), “... según las cifras recopiladas por la Comisión de Normas en su informe de 2008, de los 10.100.000 EUR [11.440.000 I\$] gastados por partidos y candidatos en las elecciones generales de 2007, solo se dieron a conocer 1.300.000 EUR [1.470.000 I\$] (por tanto, no se dispone de información sobre el origen de los restantes 8.800.000 EUR [9.960.000 I\$]”. GRECO, 2009, p. 22.
- ¹³¹ Wilson, 2004, p. 4, 19–20; Geddis, 2007, p. 5.
- ¹³² Véase <http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Disclosures/>.
- ¹³³ Feasby, 2010, p. 20.
- ¹³⁴ Geddis, 2007, pp. 3, 7; Geddis, 2010, p. 3.
- ¹³⁵ Sin presentar pruebas que sustentaran sus puntos de vista, el informe del GRECO sobre Irlanda (2009, p. 25) otorga una valoración mucho más positiva al “papel proactivo y de consultoría desempeñado por la Comisión de Normas en pro de fomentar la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos” en dicho país.
- ¹³⁶ Beange, 2012, p. 192.
- ¹³⁷ GRECO, 2009, p. 26.
- ¹³⁸ En el caso de Australia, esta ha sido la propuesta de Young y Tham, 2006, p. xi (R. 16). En el Reino Unido, esto conllevaría una recomendación por parte de GRECO (2008, pp. 27, 28) para introducir “sanciones más flexibles”.

- ¹³⁹ En una notificación sobre cumplimiento se estipulan medidas que el destinatario debe adoptar para que la infracción no se siga cometiendo ni se repita. En una notificación de restitución se explican las acciones que se deben llevar a cabo para restablecer la situación al punto en que estaría si no se hubiera producido una infracción. En una notificación de suspensión se exige al destinatario que no inicie (o que detenga) una actividad que pueda deteriorar la confianza de la opinión pública en la ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos (PPERA) de 2000. Véase también Comisión Electoral del Reino Unido 2010b. Los gastos electorales también pueden estar sometidos a procesos de controversias electorales. Véase Ellis, 2010, pp. 124ff.
- ¹⁴⁰ Nassmacher, 1994, pp. 149–54.
- ¹⁴¹ Los grupos pertenecientes al artículo 501(c) pueden, en ciertos casos, participar en actividades de carácter político (depende del tipo de grupo). Los grupos enmarcados en el artículo 527 tienen autorización para recaudar dinero para ciertas actividades políticas. Para obtener más información sobre los diferentes tipos de grupos, vaya a <http://www.opensecrets.org/527s/types.php>.
- ¹⁴² “Naming Names” [Divulgación de nombres], *The Economist*, 24 de noviembre de 2012, p. 18.
- ¹⁴³ Orr, 2010a, p. 21.
- ¹⁴⁴ Young y Tham, 2006, pp. ix–xii.
- ¹⁴⁵ Orr, 2010a, p. 258.
- ¹⁴⁶ Ibid., R. 1 y 2, 15 y 16, 22; Young y Tham, 2006.
- ¹⁴⁷ Véase http://www.oaic.gov.au/images/documents/migrated/migrated/sub_electoral_reform_green_paper.pdf.
- ¹⁴⁸ Leong, Cummings y Hazelton, 2011, sección 7.
- ¹⁴⁹ “Disclosed Party Donations Lowest since Records Began” [Cifra más baja divulgada de donaciones a los partidos desde que se realizan registros], *Irish Times*, 30 de mayo de 2012, e “Ireland’s Politicians Disclose €378,920 Donations for 2011” [Los políticos irlandeses divulgan donaciones por valor de 378.920 EUR en 2011], *The Journal*, 3 de abril de 2012.
- ¹⁵⁰ Ewing, 2007, pp. 136–7.
- ¹⁵¹ Ibid, p. 140.
- ¹⁵² Esto se ajusta a las recomendaciones de GRECO (2008, pp. 24, 25, 28) para que la presentación de cuentas sea “coherente, significativa y comparable en la mayor medida posible” y para incluir al ámbito local.
- ¹⁵³ Como lo explican Geddis, 2007, pp. 7–8 y Orr, 2010a, p. 24.
- ¹⁵⁴ En el informe de GRECO (2008) p. 22 se indica que, entre 2002 y 2005, el Partido Laborista realizó de media un gasto excesivo de unos 4 millones de euros y el Partido Conservador de 6 millones de euros anuales. Esta forma de actuación no es sostenible y causará problemas en el futuro.
- ¹⁵⁵ Paltiel, 1976, pp. 108–09 (énfasis añadido por el autor).
- ¹⁵⁶ Hughes, 2001, p. 221 (énfasis añadido por el autor).

CAPÍTULO 9

CAPÍTULO 9

La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género

Julie Ballington y Muriel Kahane*

Introducción

El financiamiento desempeña un papel fundamental en la política y el alto costo de las campañas electorales implica que, con frecuencia, la política no ofrezca a todos las mismas oportunidades para competir. Quienes poseen medios económicos, redes adineradas, patrocinadores y apoyo de partidos tienen una ventaja desproporcionada respecto a los que no, lo cual conlleva que los primeros tengan más posibilidades de competir por cargos políticos y de ganarlos. Todo esto queda muy claro cuando se consideran los efectos del financiamiento político en las elecciones y las mujeres candidatas.

“El dinero es uno de los elementos fundamentales que facilitan la elección de mujeres y aumentan su participación en la política. En Liberia, esto es clave, y hay que tener el dinero suficiente para llevar a los posibles votantes a las concentraciones, darles de comer, imprimir camisetas, folletos y, sobre todo, darles dinero para comprar su tiempo. Además, los candidatos tienen que pagar a su equipo de campaña y mantenerlo motivado. Todo nuestro proceso electoral se ha comercializado y es la gente con dinero quien se lleva más votos”.

Cerue Konah Garlo, directora ejecutiva de la Secretaría en Liberia de las ONG para mujeres (Women NGOs Secretariat of Liberia, WONGOSOL)

En 2013, las mujeres ocupaban el 21 por ciento de los escaños parlamentarios en todo el mundo, un 15 por ciento más que una década atrás, cuando se publicó por primera vez el *Manual sobre el Financiamiento Político* de IDEA. Ocho mujeres eran jefas de Estado electas y 13 eran jefas de gobierno. Aunque no existe una medida de referencia mundial respecto a la participación de la

* Julie Ballington es asesora política en materia de participación política y Muriel Kahane es analista de programas en la sección centrada en el liderazgo y la gobernanza de ONU Mujeres. La doctora Caitlin Hopping prestó asistencia en la investigación.

mujer en los gobiernos locales, se calcula que la proporción de mujeres con cargos en ese ámbito es bastante menor que en los parlamentos. Las barreras sistémicas y legales se mantienen en todos los niveles y adoptan formas diferentes, incluidas barreras culturales y patriarcales, estereotipos de género, sistemas electorales desfavorables o falta de apoyo por parte de los partidos políticos. Entre estas barreras, la dificultad para conseguir financiamiento político es clave¹.

Este capítulo analiza el competitivo mundo del financiamiento político desde la perspectiva de género. Explica a grandes rasgos cómo el financiamiento político representa un desafío particular para las mujeres candidatas y ofrece una visión de conjunto de las medidas legislativas y no legislativas que pueden ayudar a equilibrar la balanza. Describe algunas de las nuevas prácticas que están apareciendo en el ámbito del financiamiento político e intenta estimular la investigación sistemática sobre la cuestión. Excepto en unas pocas democracias desarrolladas, existen muy pocos datos empíricos sobre la obtención de fondos por parte de las mujeres y sus gastos en comparación con los hombres. La desagregación y la redacción de informes sobre la situación financiera por sexo, por ejemplo, ayudarían a llenar ese vacío. Asimismo, los efectos de la legislación en esta área son todavía recientes y no se han evaluado exhaustivamente. El desarrollo de indicadores consensuados internacionalmente sobre la mujer y el financiamiento político, basado en el extenso marco normativo internacional sobre la participación política de la mujer, fortalecería análisis futuros sobre este tema.

Marco normativo de la participación política

El marco normativo de la participación política de la mujer deriva de diversas declaraciones, convenciones y resoluciones de derechos humanos y políticos. Entre ellas, es fundamental la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual afirma que el derecho de la mujer a la igualdad de participación en la vida pública y política incluye la elegibilidad para todos los órganos elegidos públicamente y la participación en la formulación y en la ejecución de políticas². La Convención compromete a los Estados parte a adoptar todas las medidas necesarias para erradicar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, incluidas medidas especiales de carácter temporal.

El significado y el ámbito de las medidas temporales especiales se detallan en la recomendación general n.º 25 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y están ampliamente definidos para incluir instrumentos, políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas o normativas de otro tipo, incluidos la asignación de recursos, el trato preferencial, la contratación y la promoción laboral específicas y los objetivos cuantitativos unidos a cronogramas y sistemas de cuotas. “En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige

una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”.

Las medidas especiales de carácter temporal más ampliamente establecidas por ley son las cuotas de género electorales, que establecen objetivos concretos para el aumento de la proporción de candidatas a la elección o de escaños reservados en el parlamento a las mujeres.

Un tercio de todos los países —en total 64— tienen cuotas establecidas por ley. Sin embargo, una tendencia al alza es la adopción de leyes que permitan diferenciales en la asignación de los fondos públicos según criterios de igualdad de género. Este asunto se analiza más adelante. La recomendación 25 del CEDAW ofrece una base legal para este tipo de medidas que promueven la igualdad de oportunidades en la competencia política.

Otras convenciones y declaraciones ofrecen incentivos adicionales, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la resolución 66/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011) sobre la participación de la mujer en la política, y reclaman a los gobiernos que apliquen medidas que aumenten de forma considerable el número de mujeres en funciones y cargos públicos, electos y de libre designación. Los Estados que toman parte en estas convenciones internacionales comparten la responsabilidad de defender y aplicar estas obligaciones a través de muchas instituciones, incluidos los partidos políticos, los organismos de administración electoral y otras instituciones que se dedican a vigilar y supervisar la regulación del financiamiento político.

Financiamiento político: asuntos clave

A pesar de las recientes iniciativas en esta esfera, el financiamiento político para las candidatas sigue siendo uno de los obstáculos más grandes para la entrada de la mujer en la política. Una encuesta de la Unión Interparlamentaria de 2009 realizada a 300 parlamentarios indicó que uno de los elementos disuasorios más eficaces para la entrada de la mujer en la política era la falta de fondos para competir en las campañas electorales³. Esta afirmación se confirmó mediante una investigación realizada por ONU Mujeres en 2013: más del 80 por ciento de los participantes identificó la falta de acceso al financiamiento como una de las mayores dificultades para la entrada de la mujer en la política⁴. La investigación también indicó que la obtención de fondos se veía dificultada por la división del trabajo por razones de género y por los estereotipos negativos de la mujer en la política. Aunque las dificultades para la obtención de financiamiento político también afectan a los hombres, las mujeres suelen enfrentarse a retos más grandes por varias razones relacionadas entre sí, como las barreras sistémicas y el tipo de campaña electoral.

Barreras sistémicas

Los factores que influyen en la participación de la mujer en la política cambian según los niveles de desarrollo socioeconómico, la cultura, la educación, la geografía y el tipo de sistema político⁵. Las mujeres que compiten por un cargo político o que lo ocupan también presentan diferencias importantes en cuanto a clase, casta, raza, etnicidad, estatus económico y social. Todos estos factores pueden ser determinantes para dedicarse a una carrera política. Asimismo, el tipo de sistema electoral utilizado en un país, y si se centra en los candidatos o en los partidos, influirá también en los requisitos para la recaudación de fondos de las candidatas.

Estatus socioeconómico

El entorno socioeconómico de un país influye en la participación de la mujer en la vida política tanto en las democracias desarrolladas como en las que se encuentran en vías de desarrollo. Existe una correlación entre la participación política de la mujer y la proporción de mujeres que trabajan fuera del hogar. En las democracias desarrolladas, la participación de la mujer en la fuerza laboral y los cambios de actitud en relación con su papel en la sociedad han conseguido mejorar sus oportunidades políticas⁶. La creciente presencia de las mujeres en sindicatos y en organizaciones profesionales les brinda la oportunidad de adquirir competencias y desarrollar las redes necesarias para plantearse una carrera política. Sin embargo, en todos los países siguen existiendo profundas brechas de género en el estatus económico, que se reflejan en los salarios, la contratación, la promoción laboral y la feminización de la pobreza⁷.

El inferior estatus económico de las mujeres, especialmente en los países en desarrollo, puede ponerse de manifiesto a través de varios indicadores, como el número de mujeres que viven en la pobreza, las bajas tasas de propiedad de la tierra y la gran proporción de trabajo no remunerado. Las mujeres se ocupan de forma desproporcionada del cuidado y del trabajo doméstico y dedican, al menos, el doble de tiempo que los hombres a los trabajos no remunerados⁸. Por norma general, la economía asistencial no está remunerada, lo que significa que las mujeres disponen de menos recursos que los hombres. Asimismo, las mujeres se concentran en el sector informal, que no suele estar regulado, es vulnerable y está mal pagado. En 2011 se estimó que más del 80 por ciento de las mujeres trabajadoras en África Subsahariana, Oceanía y Asia Meridional tenía empleos vulnerables⁹.

La posición socioeconómica inferior de las mujeres en la mayor parte de los países significa que pueden carecer de independencia económica para dedicarse a la carrera política. Las funciones de la socialización de géneros, que colocan al hombre como el sostén de la familia, conllevan que estos estén más habituados a recaudar fondos para su propio uso, mientras que, tradicionalmente, se ha relegado a las mujeres al ámbito privado. Las mujeres pueden temer las repercusiones de los costos del financiamiento político

sobre los presupuestos familiares, o en el caso de que recauden fondos por sí mismas, puede que tengan como costumbre gastarlos en las necesidades inmediatas de su familia. Especialmente en los países en vías de desarrollo, la incapacidad para pagar las tasas de inscripción de los candidatos, aunque sea mínimas, puede excluir a las mujeres del proceso electoral.

Los partidos nuevos o los que no tienen representación en el parlamento suelen sentir con más intensidad el reto del financiamiento político, ya que normalmente no tienen derecho a recibir financiamiento público (en los países que lo ofrecen). En estos casos, las candidatas tienen que financiarse con sus propios medios, y los costos de transporte, materiales para la campaña y otras necesidades pueden resultar especialmente problemáticos, sobre todo en zonas rurales en las que el costo del transporte para llegar a los votantes es muy elevado¹⁰.

“Las mujeres del pacífico tienen un estatus económico inferior que los hombres. Esto tiene dos consecuencias sobre el liderazgo político de las mujeres: 1) tienen menos capacidad para ahorrar la cantidad de dinero necesaria para pagar las tasas de postulación y 2) sufren la falta de redes profesionales y empresariales que generen el apoyo financiero necesario para la campaña”¹¹.

Lisa Baker, presidenta de Mujeres Parlamentarias de la Commonwealth (Commonwealth Women Parliamentarians)

Sistemas electorales

Los sistemas electorales son quizás el fundamento político e institucional más importante de cualquier país e influyen en cuestiones más amplias como la gobernanza, el sistema de partidos políticos y la inclusión de los órganos legislativos electos. En los sistemas centrados en los candidatos, como los sistemas de mayoría o de mayoría simple, estos suelen tener que recaudar fondos para sus propias campañas. Ello puede resultar especialmente costoso, ya que normalmente las campañas implican altos costos en materiales y en exposición en los medios de comunicación. Por el contrario, los sistemas proporcionales pueden disminuir los costos para los candidatos individuales, ya que los partidos asumen la responsabilidad principal de la campaña y, por tanto, se consideran más favorables para las candidatas. Por ejemplo, en Tanzania, las mujeres con pocos recursos financieros han preferido presentar sus candidaturas para los escaños reservados (que se completan mediante listas proporcionales) en lugar de para los escaños de las circunscripciones, que resultan mucho más costosos¹². Otras consideraciones, como la duración del periodo de campaña o la realización de las elecciones en dos vueltas, también pueden suponer una carga financiera desproporcionada para las mujeres.

Tipo de campaña

El financiamiento necesario variará durante el curso del ciclo electoral. Existen dos etapas clave en las que el dinero tiene una relevancia directa en la capacidad de las mujeres para presentarse como candidatas: el financiamiento para ganar las primarias del partido o la postulación (incluido el dinero aportado en un principio) y el financiamiento para la campaña electoral.

Vencer en las elecciones primarias o la postulación

Para acceder a un cargo político es necesario ser seleccionado o postulado como candidato por el partido. Dependiendo del sistema político, el partido nombra a los candidatos, ya sea al ganar estas unas elecciones primarias (normalmente en los sistemas centrados en candidatos) o bien mediante su elección directa por la dirección del partido o un comité electoral (u otro órgano equivalente) interno. Algunos criterios para la elección personal de los candidatos pueden ser el rango y la posición dentro del partido, su perfil y popularidad, los recursos financieros o las redes.

Las elecciones primarias pueden resultar increíblemente caras, ya que los aspirantes a candidatos recaudan cantidades cada vez mayores para derrotar a sus competidores. Una parlamentaria en Malawi afirmó que “las elecciones primarias son más costosas que las nacionales debido a que en ellas ganas tu sitio. Ese es el mayor reto que aún persiste”¹³. Los costos son incluso mayores para llegar a los cargos políticos de alto nivel. En 2008, en los Estados Unidos, entre los dos candidatos principales a la presidencia del Partido Demócrata gastaron cerca de mil millones de USD¹⁴. El gran costo de las elecciones primarias ha motivado recomendaciones para limitar la cantidad de fondos que puede gastarse en las campañas de postulación.

La selección inicial de candidatos también puede ser un obstáculo importante para las mujeres que pretendan acceder a un cargo electo, en parte debido a la importancia del dinero aportado en un principio para conseguir ser elegidas por el partido. El dinero aportado en un principio constituye el financiamiento inicial necesario para poner en marcha la campaña para una candidatura y se destina a la obtención de una mayor publicidad y popularidad, a la realización de viajes y a la formación de un equipo de campaña¹⁵. Una buena parte del dinero aportado al principio de una campaña proviene de los propios recursos del candidato. Este autofinanciamiento suele ser un obstáculo importante para muchas mujeres, debido a su inferior estatus económico. Tras obtener la postulación, es posible que aumente el apoyo del partido y la mayor visibilidad puede atraer otras fuentes de financiamiento¹⁶.

Financiamiento de la campaña

Una vez que han logrado la postulación del partido, puede que los candidatos necesiten financiar una segunda campaña en el mismo ciclo electoral. La campaña depende en gran medida del tipo de sistema electoral, de las

regulaciones del financiamiento político existentes, de si se dispone de financiamiento público y de los reglamentos internos de los partidos. En los sistemas centrados en los partidos (los que se basan en listas de candidatos), el partido puede asumir la dirección de la campaña. De esta manera, los candidatos tendrán menos presión para recaudar fondos que aquellos que compiten en sistemas (mayoritarios) centrados en los candidatos. En muchos países, conseguir un escaño suele depender de la capacidad para recaudar más fondos que los oponentes. Esto está bien documentado en los Estados Unidos, donde los costos de campaña pueden ascender a millones de dólares por candidato¹⁷.

Algunas situaciones que requieren de desembolsos especialmente altos son¹⁸:

- cuando ganar las elecciones depende de llegar a un número elevado de votantes;
- cuando el sistema electoral es mayoritario, o en ámbitos en los que existe una tradición arraigada de políticas basadas en la personalidad de los candidatos;
- cuando hay listas abiertas o libres y existe competencia dentro de cada lista;
- cuando el partido político dispone de medios financieros limitados para la campaña; o
- cuando el clientelismo (una práctica política informal que precisa la construcción y el mantenimiento de redes extensas y localizadas para ayudar a distribuir servicios, bienes y dinero a cambio de apoyo político) es un método clave de competencia¹⁹.

Los gastos de campaña varían en gran medida en todo el mundo. En la India, se calcula que los gastos electorales en Uttar Pradesh en 2012 fueron de entre 3.000 y 5.000 millones de USD. Los candidatos a las elecciones de Brasil de 2010 gastaron alrededor de 2.000 millones de USD, mientras que la campaña de 2009 en Japón costó unos 780 millones de USD. Entre los países que menos gastan se encuentra el Reino Unido, donde las elecciones generales de 2010 costaron 91 millones de USD, y Rusia, donde se dice que las elecciones de 2011 tuvieron un costo de 70 millones de USD²⁰. No obstante, no hay información disponible sobre la recaudación de fondos ni sobre los gastos desglosados por sexo, lo que dificulta su comparación entre los candidatos masculinos y femeninos.

Barreras para la recaudación de fondos

Las dificultades a las que se enfrentan las mujeres en la recaudación de los fondos necesarios para conseguir ser elegidas por el partido y competir en la campaña electoral están bien documentadas e incluyen la falta de acceso a redes adineradas y a créditos, así como el clientelismo político. Los periodos largos de campaña pueden disuadir a las mujeres de participar, debido a sus responsabilidades familiares y a los costos asociados al cuidado de los hijos.

En algunas ocasiones, pueden producirse gastos extraordinarios por la falta de seguridad de los candidatos de la campaña, ya que estos tienen que contratar su propia seguridad, especialmente en Estados en situación posterior a un conflicto o en elecciones propensas a la violencia.

Gasto de la campaña y acceso a los fondos

Las mujeres pueden encontrar problemas para acceder al financiamiento, tanto dentro de los partidos políticos como en relación con el financiamiento privado. Según Bryan y Baer, “una mujer parlamentaria en un país del sur de África había oído que los candidatos varones de su partido recibieron tres veces más fondos que los que recibió ella”²¹. En muchas ocasiones, solo los partidos que ya ocupan escaños disponen de financiamiento público. En los lugares en los que existe financiamiento público, se debería tener en cuenta cómo se distribuye y si se margina a las mujeres al realizar las asignaciones. En los países que salen de un conflicto, la participación de las mujeres puede considerarse una prioridad secundaria, después del establecimiento de sistemas políticos y de la celebración de la primera vuelta de las elecciones. Si los recursos son escasos, las mujeres necesitarán financiar ellas mismas los costos de la campaña, mediante fondos privados y personales. Estos costos pueden ser especialmente altos en países que tengan infraestructuras de transporte débiles y grandes circunscripciones rurales.

Acceder al financiamiento privado también puede ser más problemático para las mujeres, debido a su acceso limitado al ámbito público y a las percepciones de género que ponen en entredicho sus cualificaciones o su idoneidad para ser candidatas políticas serias. Las mujeres pueden interiorizar estos estereotipos negativos y creer que no serán capaces de recaudar los fondos necesarios para su campaña²². En las elecciones de Marruecos de 2011, las mujeres obtuvieron el 17 por ciento de los escaños, pero solo siete de ellas (menos del 2 por ciento) ganaron en contiendas electorales abiertas y no a través de cuotas de listas de partidos²³. En los Estados Unidos existe una predilección hacia los candidatos varones, quienes tienden a atraer una mayor cantidad de donaciones individuales y empresariales²⁴. A causa del acceso limitado de las mujeres a las redes adineradas, sus contribuciones a la campaña suelen ser menores, lo que implica que necesitan realizar una campaña más intensa para dirigirse a un grupo de donantes más amplio y, de esta manera, lograr un financiamiento parejo al de sus compañeros.

Redes

Una de las razones que causan que las mujeres tengan que luchar más que los hombres para recaudar fondos es que es menos probable que ellas tengan contactos con redes empresariales y profesionales, las cuales pueden ofrecer recursos financieros y experiencia. El argumento de las redes incluye las “redes masculinas exclusivas” en el partido, ya que la mayoría de las cúpulas de los partidos están dominadas hoy en día por hombres²⁵. La ausencia de mujeres en

estas redes implica que ellas puedan no tener acceso a las vías de financiamiento que sí están disponibles para los hombres. Como señala un parlamentario de Irlanda: “Los candidatos varones forman parte de diversas organizaciones que facilitan su entrada en la política: organizaciones deportivas, asociaciones de agricultores y otras áreas dominadas por hombres”²⁶. La ausencia de mujeres en este tipo de redes dificulta su capacidad para recaudar fondos suficientes para llevar a cabo una campaña de forma eficaz, especialmente cuando compiten contra titulares consolidados. La excepción a estos casos suelen ser las esposas, hijas y hermanas de políticos famosos que, a raíz de sus relaciones, tienen contactos y acceso al capital familiar²⁷. El desarrollo de redes es importante tanto para la recaudación de fondos como para ganar influencia política mediante el establecimiento de contactos, la obtención de experiencia y el uso de intereses comunes con fines de prospección.

Titularidad

Frecuentemente, resulta complicado retirar a un titular de su escaño, ya que son conocidos para el público y, por tanto, los partidos pueden considerarlos una apuesta más segura. Los gastos de campaña de los titulares suelen ser, por lo general, más bajos, puesto que son caras conocidas y cuentan con plataformas políticas bien establecidas. Menos de una cuarta parte de los parlamentarios son mujeres, por lo que en la mayor parte de las ocasiones los titulares son hombres. Los costos añadidos asociados a la retirada de un titular de su escaño pueden disuadir a las mujeres de participar en las pugnas políticas.

Medidas para equilibrar el campo de juego

Cuando todos estos factores coinciden, obtener financiamiento político puede suponer un reto especialmente difícil. En los últimos años, algunos países han comenzado a adoptar reformas sobre el financiamiento político, con el objetivo de equilibrar el campo de juego para las mujeres y otros grupos con poca representación, aunque estas regulaciones difieren en su objetivo y en su eficacia. Se pueden emplear medidas legislativas y no legislativas para abordar este asunto:

1. *Medidas legislativas* relacionadas con los marcos políticos y electorales y con la asignación de fondos públicos a los partidos y a los candidatos. Pueden ser:
 - *neutrales en cuanto al género* en su diseño, pero con implicaciones de género en la práctica; o
 - *centradas en el género* en su diseño y en su aplicación, o que promuevan de forma explícita la participación política de las mujeres mediante fondos públicos.
2. *Medidas no legislativas* adoptadas por las partes interesadas de forma voluntaria. Pueden incluir:

- *medidas adoptadas por el partido*, que son voluntarias y se aplican solo en el partido en cuestión; o
- *medidas adoptadas por la sociedad civil* y otras iniciativas dirigidas a canalizar fondos directamente hacia las candidatas.

En la mayoría de los casos, estas iniciativas se llevan a cabo en las campañas de elecciones nacionales, más que en las primarias. Los Estados pueden utilizar una combinación de medidas, en función de sus contextos nacionales y del nivel general de regulación de los partidos políticos. La mayor parte de estas medidas se ha adoptado recientemente y la práctica y los resultados no están bien documentados. Aun así, el resto de este capítulo resume su impacto actual (o posible) sobre las aspirantes políticas.

Legislación sobre financiamiento político

La legislación sobre financiamiento político tiene como objetivo aumentar la transparencia y la equidad en el proceso de financiamiento político, así como nivelar el campo de juego para todos los candidatos. Las regulaciones pueden centrarse en limitar la influencia indebida de actores externos, como la legislación que prohíbe las donaciones por parte de fuentes extranjeras o anónimas o que establece límites a las donaciones que los partidos o los candidatos pueden recibir²⁸. Otras medidas persiguen allanar el campo de juego, por ejemplo, asegurando que los titulares no disfrutaran de una ventaja injusta sobre los demás candidatos. Existen medidas legislativas en casi todos los países del mundo²⁹.

La legislación sobre el gasto, como la que establece cuánto pueden gastar los partidos y los candidatos, puede contribuir a asegurar que los candidatos con menos recursos participen en las campañas sin verse desfavorecidos injustamente. Esta regulación puede exigir informes sobre requisitos de financiamiento y divulgación, lo que obliga a los partidos y a los candidatos a proporcionar información sobre los gastos. Otras medidas se centran en el cumplimiento de la ley. Normalmente, la supervisión es responsabilidad de los órganos electorales nacionales, de los departamentos gubernamentales, de los órganos reguladores creados específicamente con este propósito o de otros departamentos³⁰.

La mayor parte de la legislación sobre financiamiento político se diseña de forma “neutral en cuanto al género”. Es decir, la legislación no pretende dirigirse explícitamente hacia las desigualdades en cuanto al género, aunque, en la práctica, pueden existir resultados diferenciados por género. Algunos Estados han establecido recientemente leyes “centradas en el género”, tales como prácticas innovadoras para canalizar más fondos hacia las candidatas a las elecciones. En general, 27 Estados vinculan la asignación de fondos públicos al cumplimiento de ciertos requisitos de igualdad de género, incluidas las reformas recientes en Bosnia y Herzegovina, Croacia, Irlanda y México, que relacionan la asignación del financiamiento político con la promoción

de la participación de la mujer en la adopción de decisiones³¹. La legislación puede centrarse también en otras prácticas innovadoras como la asignación de fondos para iniciativas en favor de la igualdad de género dentro de los partidos políticos, tales como el desarrollo de capacidades o el apoyo al sector femenino del partido. Las diferentes formas en las que la regulación financiera puede tener consecuencias relativas al género, ya sea directa o indirectamente, se resumen en la Tabla 9.1. y se desarrollarán a fondo más adelante.

Tabla 9.1. Regulaciones sobre financiamiento político y consideraciones de género

Legislación dirigida al periodo de campaña (neutral en cuanto al género)	Financiamiento público para el cumplimiento de las disposiciones de cuotas e incentivos para los candidatos	Legislación sobre iniciativas en favor de la igualdad de género
• Prohibiciones y límites al gasto de partidos políticos o candidatos • Prohibiciones y límites a las contribuciones a partidos políticos o candidatos • Acceso a los medios de comunicación • Tiempo límite del periodo de campaña • Divulgación y supervisión de partidos políticos y candidatos	• Financiamiento público reducido para partidos que no realicen un número determinado de nominaciones de mujeres de acuerdo a las leyes de cuotas • Retirada de financiamiento a partidos que no elijan a un número determinado de mujeres • Financiamiento adicional para partidos que nominen a un número determinado de mujeres • Financiamiento adicional para partidos que consigan que un número determinado de mujeres sean elegidas	• Fondos destinados para la capacitación y la promoción de la igualdad de género • Financiamiento para secciones femeninas o reuniones electorales • Costos e incentivos en especie, como el uso de fondos de la campaña para el cuidado de los hijos

Fuente: Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Véase <http://www.idea.int/es/political-finance>

Legislación dirigida al periodo de campaña (neutral en cuanto al género)

Aunque solo se dispone de datos limitados, a continuación se resumen algunos de los efectos con relación al género de la legislación sobre campañas electorales neutral en cuanto al género.

Prohibiciones o límites al gasto de partidos y candidatos

Las prohibiciones y los límites al gasto de los partidos políticos y los candidatos se plantean para regular el costo de las campañas y para asegurar que los candidatos y los partidos con un mayor acceso a los recursos no disfruten de ventajas injustas. Las prohibiciones al gasto se utilizan normalmente para asegurar que no se produce la compra de votos; el 90 por ciento de los países cuenta con legislación al respecto³². A pesar del amplio consenso en estas medidas, su efectividad depende de su aplicación. Esta puede resultar complicada, ya que su ejecución requiere la colaboración de la mayoría parlamentaria y este grupo es, precisamente, al que se dirige la legislación³³.

Los límites al gasto se planean para contrarrestar la ventaja injusta que pueden tener los candidatos con más recursos a la hora de participar en una campaña, así como para contener la tendencia del aumento de los gastos. Según la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, cerca de un tercio de los países de los que existen datos disponibles ha establecido límites al gasto de los partidos políticos y más del 40 por ciento regula cuánto pueden gastar los candidatos³⁴. El financiamiento supone una ventaja enorme para algunos candidatos, especialmente en los países en los que el dinero se asocia con el discurso y la visibilidad. Se presupone que limitar la cantidad de dinero que pueden gastar los candidatos tendrá un efecto directo en la capacidad de las mujeres para participar de forma exitosa en las campañas electorales. Aunque los indicios cuantitativos sobre este tema son limitados, estudios realizados en los Estados Unidos y en Canadá muestran que si las mujeres consiguen recaudar tantos o más fondos que sus oponentes masculinos, tienen la misma probabilidad de ganar las elecciones³⁵.

"Creo que es obvio que, alrededor del mundo, en diferentes sociedades y culturas, las mujeres no tienen el mismo acceso que los hombres al financiamiento de las campañas, por una razón u otra. Considero que es importante para los países y para sus comisiones electorales que se formulen normativas rigurosas sobre cuánto puedes gastar en tu campaña electoral; y los países deben acatar el cumplimiento de estas normas. Si la cantidad es razonable, el campo de juego está igualado. Pero si la cantidad es astronómica, entonces inevitablemente (ya que la mayor parte del mundo la forman países en desarrollo) son los hombres, y no las mujeres, los que pueden acceder a ese dinero. Creo que, en lugar de buscar maneras de que las mujeres tengan acceso a tales cantidades de dinero, deberíamos disminuir los gastos para todos y hacer el proceso más razonable".

Dra. Donya Aziz, miembro de la Asamblea Nacional de Pakistán

En muchos países, el poder de la titularidad es uno de los obstáculos más generalizados; la mayoría de los candidatos titulares a nivel mundial son hombres³⁶. Tres cuartas partes de los países disponen de medidas legislativas dirigidas a los titulares, como limitaciones en el uso de los recursos estatales y límites al gasto. Una táctica para manejar la ventaja de la titularidad es permitir el establecimiento de límites más altos a los gastos de los oponentes. Por ejemplo, en el estado de Minnesota, en los Estados Unidos, la legislación permite que los límites al gasto para los candidatos noveles sean más altos que para los titulares, con el fin de contrarrestar la ventaja injusta que puedan tener estos últimos³⁷. Por regla general, establecer límites al gasto realizables (y diferenciados potencialmente) puede tener un efecto positivo, aunque indirecto, en la participación de una mujer en las elecciones, así como en la de nuevos oponentes masculinos.

Los límites al gasto de los partidos pueden determinar cuánto dinero se gasta en una campaña, por ejemplo en publicidad, medios de comunicación, materiales para la campaña y mítines. Los partidos políticos deciden cómo

se asignan los fondos dentro del partido; y un aspecto importante es qué candidatos los reciben. El desembolso interno de los fondos del partido tiende a dejar de lado a las candidatas si no ocupan una posición alta en la estructura del partido o si se considera que no son lo suficientemente conocidas³⁸.

Aunque los límites a los gastos de campaña pueden tener un efecto positivo en la decisión de las mujeres de participar en unas elecciones, no abordan directamente al mayor reto al que se enfrentan: la recaudación de fondos. En ocasiones, los límites pueden resultar contraproducentes en países en los que existen fuertes mecanismos de financiamiento que canalicen grandes sumas hacia las candidatas, como en los Estados Unidos. Es necesario llevar a cabo más investigaciones sobre el efecto de los límites y las prohibiciones al gasto sobre las tasas de elección de las mujeres en otras regiones.

Prohibiciones y límites a las contribuciones

Una medida alternativa o complementaria al establecimiento de límites al gasto es la fijación de un límite a las contribuciones que puede recibir un candidato o un partido político. Las prohibiciones y los límites a las contribuciones pretenden reducir la influencia de los donantes acaudalados. Si los límites son altos, es posible que los donantes adinerados consigan influir inadecuadamente en la campaña, lo cual puede debilitar a las mujeres y a los oponentes, que tienen menos probabilidades de beneficiarse de redes adineradas. Menos de la mitad de la totalidad de países ha adoptado regulaciones que establezcan un tope para las contribuciones.

Debido a que las donaciones individuales para las mujeres suelen ser más pequeñas que para los hombres, ellas necesitan atraer un mayor número de donaciones individuales si quieren alcanzar un nivel similar al de sus homólogos masculinos³⁹. Unos límites más bajos a las contribuciones podrían ayudar a igualar el campo de juego para las candidatas, ya que asegurarían que todos los candidatos fomentan una base amplia de apoyos, en lugar de depender de unos pocos donantes importantes.

Algunas fuentes de ingresos se prohíben completamente debido a sus posibles efectos perjudiciales sobre los partidos políticos y los candidatos⁴⁰. Las prohibiciones a las contribuciones tienen como objetivo evitar la influencia de categorías concretas de donantes, como los donantes extranjeros o aquellos relacionados con industrias que podrían exigir que se preste una atención especial a sus intereses. La prohibición más frecuente está relacionada con el reparto de los recursos públicos entre partidos y candidatos. Otras prohibiciones hacen referencia a las donaciones de empresas (más del 20 por ciento de los países tiene regulaciones de este tipo), así como a las fuentes extranjeras y a las donaciones de compañías con contratos gubernamentales, sindicatos y fuentes anónimas.

Las prohibiciones al uso de recursos públicos son de gran importancia. Utilizar recursos gubernamentales que no sean los asignados para el financiamiento

público (como el uso de vehículos y de instalaciones gubernamentales para la campaña) puede beneficiar de forma injusta a los titulares. Además, las prohibiciones relativas al uso de recursos estatales también pueden hacer frente a la corrupción, como fue el caso de Brasil en 2010, donde cerca del 30 por ciento de los miembros del congreso se enfrentaba a cargos delictivos por incumplimiento de las leyes de financiamiento de la campaña o por malversación de fondos públicos para fines relacionados con la campaña⁴¹. En ese momento, solo 45 de los 513 escaños (el 8,8 por ciento) de la cámara baja del parlamento brasileño estaba ocupado por mujeres, lo que indica que los beneficiarios de los fondos ilícitos eran casi en su totalidad hombres⁴².

Las prohibiciones relativas a las donaciones también tienen gran importancia respecto a las fuentes de financiamiento ilegal. En algunos países, el financiamiento ilegal posee una gran influencia en las elecciones, ya que por desgracia resulta complicado acatar el cumplimiento de la ley. Prohibir los fondos ilícitos puede beneficiar directamente a las candidatas, puesto que es menos probable que reciban y utilicen este tipo de financiamiento. Las mujeres suelen estar infrarrepresentadas en las actividades de las que proceden los fondos ilegales, como cárteles de la droga, grupos armados, rebeldes o de tráfico de drogas. Por ejemplo, en un taller en Belice, un gran número de activistas de la sociedad civil observó que el uso de fondos ilícitos para financiar campañas perjudicaba a las mujeres, que en general se relacionan menos con estos sectores lucrativos y es mucho menos probable que reciban financiamiento de fuentes ilegales⁴³. A pesar de las dificultades para el cumplimiento de las prohibiciones relativas al financiamiento ilícito, la aprobación de leyes al respecto y su aplicación efectiva contribuyen a equilibrar el campo de juego para todos los candidatos y puede tener una repercusión importante en las oportunidades de las mujeres para ser elegidas.

Acceso a los medios de comunicación

El acceso legislado a los medios de comunicación es una forma de financiamiento público indirecto (es decir, no monetaria). Los partidos y los candidatos necesitan tener acceso a los medios para dar a conocer sus plataformas políticas al electorado y para aumentar su reconocimiento y ganar apoyo. Tres cuartas partes de los países disponen de regulaciones sobre el acceso libre o subvencionado de los partidos políticos o de los candidatos a los medios de comunicación. El tiempo en los medios de comunicación se reparte, o bien equitativamente entre los partidos, o bien en función del porcentaje de escaños en el parlamento, del número de candidatos, del porcentaje de votos en las elecciones anteriores o mediante otras formas, como criterios decididos por el organismo de administración electoral.

Con frecuencia, las mujeres deben enfrentarse a desafíos para dar a conocer sus plataformas y sus mensajes al electorado, a causa del acceso limitado a los medios de comunicación⁴⁴. O bien tienen más dificultades para pagar el costoso tiempo en los medios o no se les ofrece el mismo acceso a estos por parte

de su partido. La cobertura de los medios de comunicación subvencionados es un medio importante para que las mujeres consigan incrementar el reconocimiento de su nombre. En las elecciones de 2011 en Timor Oriental, se concedió tiempo adicional en la televisión a las candidatas y a los partidos que habían colocado en sus listas a mujeres en posiciones en las que optaban a una victoria⁴⁵. En Brasil, en 2009, se llevó a cabo una reforma que otorgó un 10 por ciento de tiempo adicional en los medios de comunicación a los partidos políticos para que lo aprovecharan las candidatas⁴⁶. La legislación sobre el acceso a los medios podría estipular un acceso equitativo a los candidatos varones y a las mujeres, o servir de incentivo para que los partidos nominen a más mujeres (para puestos con opción a la victoria). En Afganistán, aunque la ley no estipula cómo se asigna el tiempo en los medios de comunicación⁴⁷, la pruebas demuestran que el 76 por ciento de las candidatas se aprovechó de la medida adoptada en las elecciones de 2005 sobre los medios de comunicación subvencionados, en comparación con el 55 por ciento de los candidatos varones.

La exposición en los medios de comunicación es fundamental para ganar una campaña y puede ayudar a desafiar los estereotipos generalizados que impiden que se vea a las mujeres como políticos competentes⁴⁸. Se ha observado que los votantes establecen estándares muy altos para considerar que una candidata está cualificada y esto afecta a su vez a su aceptación: cuanto más cualificada, mayor es su aceptación⁴⁹.

Límites a la duración de la campaña

Se dispone de muy poca información sobre el número de países con disposiciones sobre limitaciones a la duración del periodo de campaña y sus posibles efectos. Limitar la duración de la campaña podría contribuir a equilibrar las condiciones para las candidatas, ya que los periodos largos de campaña pueden provocar el aumento de los costos por viajes, alojamiento y materiales adicionales de la campaña. Existen datos de que el aplazamiento de las elecciones locales en Malawi en 2010 afectó de forma desproporcionada a las candidatas, que no pudieron afrontar los costos que supuso el retraso⁵⁰. Las campañas prolongadas pueden resultar especialmente problemáticas para las mujeres, si implican muchas horas y periodos largos lejos del hogar. Esto puede desalentar a mujeres que, de otra forma, se habrían planteado presentar su candidatura. También puede afectar a su capacidad para llevar a cabo la campaña a causa de las responsabilidades familiares y de los cuidados (especialmente si las parejas o maridos están ausentes o son reticentes a apoyar la candidatura o a asumir el cuidado y las labores del hogar).

Con todo, los periodos cortos de campaña o de introducción a las elecciones también pueden tener un efecto negativo sobre las candidatas. Las campañas cortas pueden beneficiar a los titulares de cargos, la mayoría de los cuales son hombres. Se cree que en las elecciones a la legislatura de transición de Libia en 2012, el periodo reducido para la inscripción y para la campaña

afectó negativamente a la capacidad de las mujeres de movilizar los fondos y a las personas necesarias para organizar una campaña eficaz⁵¹. Al igual que ocurre con las medidas mencionadas anteriormente, se necesita investigar más a fondo las posibles repercusiones de establecer límites en el tiempo de campaña y acerca de los posibles efectos negativos o positivos en las campañas de las mujeres.

Regulación de la divulgación y cumplimiento de la ley

La regulación sobre la divulgación puede precisar que los candidatos y los partidos hagan pública la identidad de los donantes, las cantidades recibidas y los fondos gastados durante las campañas. Estos mecanismos son cruciales para verificar que se están cumpliendo las regulaciones del financiamiento. Las regulaciones del financiamiento también pueden fomentar la rendición de cuentas y ayudar a evitar los canales de corrupción a través de los cuales los candidatos pueden obtener recursos, comprar votos o participar en prácticas clientelistas. Pueden contribuir a asegurar que los líderes y las facciones poderosas del partido (que suelen ser hombres) no abusen de su poder con el objetivo de obtener acceso a más recursos que el resto de candidatos del partido.

“Existe una falta de transparencia en las campañas internas de los partidos, así como en las externas, que afecta negativamente a las mujeres. Cuando los grupos poderosos de los partidos administran los recursos, los destinan a los mismos miembros de estos grupos, que suelen ser hombres”.

Sra. Lilian Soto, ex ministra de Paraguay⁵²

Según la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional, más del 80 por ciento de los países cuenta con regulaciones relativas a la presentación de informes. A pesar de ello, no todos los países exigen que tanto los partidos como los candidatos presenten informes. Como se indicó en el capítulo de introducción del presente manual, este hecho es preocupante, ya que puede crear un vacío legal a través del que se pueden canalizar fondos ilícitos. Se necesitan mecanismos de divulgación y supervisión para evaluar si las medidas dirigidas a la igualdad de género (como el cumplimiento de las cuotas y la asignación de fondos para candidatas) se aplican de forma adecuada. En América Latina, por ejemplo en Brasil, México y Panamá, se asignan fondos públicos para la capacitación y la promoción de la participación de las mujeres (del 2 al 50 por ciento de los fondos públicos), pero no existen mecanismos que aseguren que estos fondos se asignan de forma adecuada y se deja el proceso en manos de los partidos políticos⁵³. Sin vigilancia, resulta imposible determinar los efectos de estas medidas en la participación de las mujeres.

Acatar la divulgación puede fomentar la participación de las mujeres, al aumentar la transparencia del proceso electoral y disuadir el uso de mecanismos de financiamiento ilegales y la compra de votos, que perjudican indirectamente a las mujeres. El diseño de los mecanismos de divulgación también puede resultar primordial en el seguimiento del efecto de las regulaciones del financiamiento sobre la participación de las mujeres en las pugnas electorales. No existen datos sobre si las regulaciones sobre divulgación exigen que los gastos y los reembolsos de los candidatos deban desglosarse por sexo. Esos datos serían muy valiosos para comparar el financiamiento y los gastos de las mujeres con los de los hombres, así como para determinar si los fondos asignados dentro del partido se distribuyen de forma igualitaria entre las candidatas y los candidatos. Los datos desglosados podrían conllevar un aumento de la transparencia del proceso y permitir una vigilancia más eficaz de la sociedad civil. Asimismo, la divulgación puede contribuir a evaluar la eficacia de leyes concretas en campañas exitosas de las mujeres y a diseñar nuevas prácticas que poner a prueba.

El éxito de las regulaciones del financiamiento político depende de su cumplimiento, que varía enormemente. La sanción más frecuente es la multa, que se utiliza en el 73 por ciento de los países. Otras sanciones incluyen penas de prisión, retirada de fondos públicos, cancelación de la inscripción del partido, retirada de la postulación de candidatos o de cargos electos y suspensión del partido⁵⁴. El cumplimiento de la ley es especialmente importante para la participación política de las mujeres, ya que asegura que las regulaciones vigentes se ponen en práctica, en particular las que se dirigen a la participación de las mujeres. El cumplimiento de las regulaciones también puede tener un efecto secundario positivo, al aumentar la confianza de las mujeres en el sistema y ayudarlas a utilizar las normas para su provecho. Por ejemplo, si se garantiza el cumplimiento de los límites al gasto, las mujeres podrían sentirse más seguras de sí mismas al enfrentarse a titulares varones. El cumplimiento de la regulación del financiamiento planteada para fomentar la inclusión puede contribuir a modificar profundamente percepciones generalizadas sobre quién puede participar (y quién puede ganar).

Tabla 9.2. Consecuencias relativas al género de la legislación sobre financiamiento

Tipo de intervención	Utilización en el país	Consideraciones
Prohibiciones y límites al gasto por parte de partidos políticos o candidatos	• Prohibiciones al gasto en el 90% de los países • Límites al gasto por parte de partidos en, aproximadamente, el 30% de los países • Límites al gasto por parte de candidatos en más del 40% de los países	• Pueden ayudar a las mujeres o a los oponentes no titulares, que en general tienen menos acceso a los fondos para las campañas • Pueden aliviar las preocupaciones de las mujeres acerca del alto costo de poner en marcha una campaña y de la dedicación del tiempo necesario para recaudar fondos • La eficacia depende de la aplicación y de la supervisión • Se precisan más pruebas sobre si los límites al gasto suponen una ayuda para las candidatas
Prohibiciones y límites a las donaciones a partidos políticos y candidatos	• Menos del 50% de los países cuenta con límites a las donaciones a partidos y candidatos • Prohibiciones a las contribuciones empresariales en el 70% de los países • Solo el 30% de los países dispone de límites a las donaciones a los candidatos	• Las candidatas suelen recibir donaciones más reducidas de una base más amplia y, por tanto, los límites a las contribuciones ayudarían a disminuir las donaciones cuantiosas de redes y donantes varones a los candidatos • Pueden mitigar el efecto de las grandes fuentes de financiamiento ilícito, que suelen favorecer a los candidatos • Las mujeres donantes suelen donar su tiempo y sus habilidades con mayor frecuencia que los hombres • Pueden aumentar el tiempo empleado en hacer campaña ante varias fuentes de donaciones, con el objetivo de recaudar la misma cantidad de fondos
Regulación del acceso a los medios de comunicación	• Acceso a los medios de comunicación subvencionado para partidos en el 66% de los países • Acceso a los medios de comunicación subvencionado para candidatos en el 46% de los países	• Podría permitir un acceso a los medios igualitario para los candidatos y las candidatas • Podría utilizarse como incentivo para aumentar el número de candidatas • Puede contribuir a desafiar los prejuicios de los medios contra las candidatas mediante una mayor presencia y difusión del mensaje
Límites a la duración de la campaña	• No existen datos	• Puede equilibrar las condiciones para las candidatas al reducir los costos y limitar el tiempo que se pasa lejos del hogar • Puede afectar de forma negativa a la capacidad de los candidatos para recaudar fondos durante un periodo largo
Regulación de la divulgación y el cumplimiento de la ley	• Regulaciones sobre la presentación de informes en, aproximadamente, el 90% de los países	• Pueden ayudar a reducir el poder de las redes y los individuos al permitir una mayor transparencia • Pueden evitar el uso de fuentes de financiamiento ilegal • Pueden asegurar el cumplimiento de la legislación centrada en el género • Podrían ofrecer una oportunidad para los datos desglosados por sexo sobre las tasas de gasto y de éxito

Financiamiento público para promover el cumplimiento de las disposiciones sobre cuotas y de los incentivos para la postulación de candidatas

La provisión de financiamiento público (vigente en 117 Estados) tiene el objetivo de contribuir a la capacidad de los partidos para realizar campañas eficaces y funcionar como instituciones⁵⁵. Se asignan muchos más fondos públicos a los partidos políticos que a los candidatos⁵⁶, y normalmente se usan para afrontar los gastos de la campaña, la capacitación, las actividades del partido y la construcción de instituciones dentro del partido.

El financiamiento público puede ser directo o indirecto. El financiamiento público directo suministra fondos a los partidos políticos para que mejoren su funcionamiento o para asegurar que incluyen ciertas prioridades en sus plataformas⁵⁷. El financiamiento público indirecto puede suministrar recursos para las campañas, como transporte, lugares de reunión, acceso libre o subvencionado de los medios de comunicación a televisiones públicas o privadas, radio, periódicos u otros. Estas medias pueden ayudar a nivelar el campo de juego, a asegurar que los partidos más pequeños consiguen reconocimiento y a que todas las plataformas políticas están comunicadas con los votantes.

Recientemente, se han producido reformas en el financiamiento político que pretenden abordar específicamente la desigualdad de género. La mayoría de estas reformas se aplican en la fase preelectoral y atañen a las candidaturas de mujeres por parte de partidos políticos. Algunas otras se dirigen a los partidos durante el periodo entre elecciones. En total, 27 países han realizado reformas que promueven directamente la igualdad de género⁵⁸. Estas reformas se dividen en tres categorías principales:

1. financiamiento público que se utiliza como incentivo o sanción con relación a la *observancia o inobservancia de las leyes de cuotas electorales legisladas*; se reparte o se reduce una parte de los fondos de acuerdo con la ley de cuotas;
2. financiamiento público que se utiliza como un *incentivo para aumentar el número de candidatas o mujeres elegidas*, pero que no se relaciona con el cumplimiento de una ley de cuotas; y
3. financiamiento público que *se asigna para actividades o intervenciones concretas sobre la igualdad de género o el empoderamiento de las mujeres dentro del partido*.

© International IDEA

Financiamiento público y cumplimiento de las leyes de cuotas electorales

Los incentivos y las sanciones se aplican de diferentes maneras. Los incentivos para la postulación de los candidatos son los procedimientos que asignan

financiamiento adicional a los partidos que nombran una determinada proporción de candidatas en consonancia con la ley de cuotas, como es el caso de Croacia o Georgia. Por ejemplo, en Georgia, los partidos que cuentan con al menos el 20 por ciento de integrantes de cada género en las listas de candidatos reciben un 10 por ciento adicional de financiamiento público. Sin embargo, en las elecciones de 2012, el incentivo financiero no tuvo el efecto que se buscaba. Aunque varios partidos cumplieron la ley y recibieron financiamiento adicional, ninguno de los dos partidos que consiguieron escaños en el parlamento lo hicieron. En julio de 2013 se propusieron enmiendas a la ley que regulaba los incentivos financieros para los partidos políticos (ley orgánica de Georgia sobre Uniones Políticas de Ciudadanos). Estas enmiendas sugerían un incremento del suplemento que los partidos reciben de los presupuestos del Estado —del 10 por ciento actual al 30 por ciento— si la lista de nominaciones del partido incluía al menos un 30 por ciento de integrantes de cada sexo (en vez del 20 por ciento vigente) por cada grupo de diez candidatos⁶⁰. Estos incentivos podrían causar un efecto limitado en los partidos más grandes y con mayor financiamiento, ya que pueden permitirse renunciar a esos fondos adicionales.

El financiamiento público puede utilizarse también para sancionar el incumplimiento de la legislación de cuotas, de manera que se reduzca el financiamiento de un partido si una determinada proporción de candidatos o de cargos electos no son mujeres, como se hace en Albania, Francia, Irlanda y Portugal. La enmienda de 2012 a la ley Electoral de Irlanda determina que se retirará a los partidos el 50 por ciento de su financiamiento si cada género tiene una representación inferior al 30 por ciento en los candidatos del partido. En Kenya, si los partidos no eligen a un determinado porcentaje de mujeres, pueden no tener acceso a financiamiento. Esta disposición, junto con la introducción de la reserva de escaños, conllevó la duplicación del número de mujeres elegidas en Kenya, hasta el 18,6 por ciento.

No obstante, estas medidas pueden tener un efecto limitado en los partidos con grandes recursos, ya que estos pueden preferir asumir la sanción en vez de postular a más candidatas, como ha sido el caso de Francia⁶¹. En ese país, los partidos más modestos han respetado en general el requisito del 50 por ciento de candidatos, ya que dependen más del financiamiento público que los partidos más grandes, los cuales suelen preferir contar con los titulares (que son en su mayoría hombres) con la convicción de que tienen más probabilidad de ganar⁶². En las elecciones de Albania de junio de 2013, todas las listas de candidatos debían incluir al menos a un hombre y a una mujer en los tres puestos más altos y contener, en total, al menos el 30 por ciento de cada género. Para cumplir la cuota, muchos partidos incluían a mujeres en los últimos puestos de las listas, sin opción de salir elegidas. Como la disposición que habría denegado la inscripción de las listas que no cumplieran los requisitos fue derogada en 2012, el organismo de administración electoral emitió en su lugar multas a los tres partidos parlamentarios más grandes por

no haber cumplido la cuota de género en algunos distritos. En 2012, la multa para las listas que no cumplieran las cuotas aumentó de 30.000 leks albaneses (ALL) (520 I\$)⁶³ a 1 millón de ALL (17.000 I\$)⁶⁴.

Además de los incentivos y de las sanciones relativos al financiamiento, otro mecanismo para el cumplimiento de cuotas es la denegación de las listas de candidatos que no cumplan el objetivo, como ocurre en Serbia. Aunque estas medidas pueden ayudar a incrementar el número de candidatas, no afrontan necesariamente el problema subyacente del acceso al financiamiento para la campaña. De hecho, se necesitan más investigaciones para determinar cómo las candidatas nominadas que puedan haberse beneficiado de los incentivos o de las sanciones pudieron financiar sus campañas, y qué parte de ese financiamiento provino del partido. Además, sería útil explorar el modo en que gastaron los fondos los partidos que recibieron financiamiento adicional y si dichos fondos se utilizaron para apoyar a las candidatas. Es posible que las mujeres necesiten formar parte de los órganos de adopción de decisiones de los partidos para garantizar que los fondos se repartan de forma que beneficien a todos los candidatos.

Tabla 9.3. Cumplimiento de las cuotas electorales mediante la provisión de financiamiento público⁶⁵

País	Tipo de cuota	Detalles de la provisión de financiamiento público	Año(s) de la reforma
Albania	El 30% de los candidatos deben ser mujeres	El incumplimiento se castiga con una multa de 1.000.000 de ALL (17.000 I\$) en el caso de elecciones a la Asamblea y de 50.000 ALL (860 I\$) en las elecciones a los órganos de gobierno locales.	2012
Burkina Faso	El 30% de los candidatos deben ser mujeres	El incumplimiento conllevará un recorte del 50% del financiamiento público del partido. Si un partido alcanza o supera la cuota del 30%, recibirá financiamiento adicional.	2009
Cabo Verde	Representación equilibrada de ambos sexos en las listas de candidatos	Se otorgarán subvenciones a los partidos o a las coaliciones de partidos cuyas listas (si se eligen a nivel nacional) contengan al menos un 25% de candidatas.	2010
Croacia	Equilibrio entre hombres y mujeres en las listas de candidatos	Por cada diputado electo que pertenezca a un género infrarrepresentado, los partidos políticos tendrán derecho a una bonificación del 10% de la cantidad asignada a cada diputado o a cada miembro del órgano de representación.	2011
Francia	No puede haber más de un 51% de candidatos de uno de los géneros	Si la diferencia de género entre candidatos es mayor del 2%, se reducirá el financiamiento público en tres cuartas partes de esa diferencia.	2011 1998
Georgia	El 20% de los candidatos deben ser mujeres	Se concederá un 10% de financiamiento adicional a los partidos que cuenten con el 20% de mujeres por cada 10 candidatos.	2012

Irlanda	El 30% de los candidatos deben ser mujeres (el 40% en 2019)	Se sancionará a los partidos con una reducción de hasta el 50% de sus fondos públicos si cuentan con menos de 30% de candidatas.	2012
Kenya	30% de escaños reservados	Los partidos no optarán a financiamiento público si más de dos tercios de los cargos registrados están ocupados por personas del mismo sexo.	2011
República de Corea	50% de candidatas para elecciones con representación proporcional según las listas	Se reparten subvenciones por postulación de candidatas entre los partidos sobre la base de la tasa de escaños ocupados en la Asamblea Nacional y de los votos recibidos.	2010
Níger	Escaños reservados	La concesión de financiamiento a los partidos se fija en un 30% de los ingresos tributarios anuales del Estado; el 10% se distribuye de forma proporcional al número de mujeres elegidas por la cuota a todos los niveles.	2010
Portugal	El 33% de los candidatos deben ser mujeres	Se reducen las subvenciones públicas en un 50% si uno de los dos sexos tiene una representación inferior al 20%. Si la representación de uno de los sexos está entre el 20% y el 33,3%, la subvención pública se reduce en un 25%.	2006

Nota: ALL = lek albanés.

Incentivos del financiamiento público para una mayor postulación de candidatas

El financiamiento público se emplea también como un incentivo para aumentar el número de candidatas y no está necesariamente ligado al cumplimiento de las leyes de cuotas. La Tabla 9.4 muestra los ocho países que han aprobado estas medidas, seis de los cuales no cuentan con legislación sobre cuotas electorales. Aunque Bosnia y Herzegovina y Colombia disponen de leyes de cuotas, la disposición de financiamiento público no está vinculada a su cumplimiento. En Colombia, Malí y Rumania, el volumen de financiamiento público a la que tiene derecho un partido puede aumentar en función del número de mujeres elegidas. Únicamente Haití basa la distribución de fondos adicionales tanto en la postulación de candidatas como en el número de mujeres elegidas.

Algunos factores importantes que influyen sobre la eficacia de esas medidas son el calendario de la distribución de fondos (antes o después de la elección), el grado en que los partidos dependen del financiamiento público y la cuantía de la sanción o de la recompensa como porcentaje del financiamiento total. La elección del momento en que se pone en práctica la disposición también puede ser una consideración importante. Fundamentar las sanciones o las recompensas relativas al financiamiento en el número de mujeres elegidas puede atenuar su impacto, ya que se aplican tras las elecciones, cuando los medios de comunicación prestan menos atención a estos asuntos y los fondos de la campaña ya se han gastado. Se deben hacer esfuerzos para supervisar y publicitar el resultado de las iniciativas de financiamiento político tras las elecciones.

En Bosnia y Herzegovina, la ley sobre Financiamiento de Partidos de 2009 establece que el 10 por ciento de la totalidad de los fondos se reparta entre los grupos parlamentarios de forma proporcional al número de escaños ocupados por personas del género con menor representación. En las elecciones de 2010, se produjo un leve incremento de dos puntos porcentuales en el número de mujeres elegidas con relación a la composición del parlamento anterior, por lo que el total ascendió hasta el 16,7 por ciento. En general, los partidos respetaron y sobrepasaron el requisito legal de que una tercera parte de los integrantes de las listas de candidatos fuesen mujeres, y se llegó al 37,7 por ciento. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa observó que, según la ley de Financiamiento Político, “los partidos sin representación en el parlamento están exentos por completo de recibir ningún tipo de fondos públicos”⁶⁶. Esto plantea la importante cuestión de la elegibilidad para acceder a los fondos públicos y si solo los partidos con escaños en el parlamento tienen derecho a recibir dichos fondos.

La ley sobre el Financiamiento de la Actividad de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales de Rumania de 2006 establece que “para los partidos políticos que asciendan a mujeres en sus listas electorales hasta posiciones elegibles, la cantidad asignada de los presupuestos estatales se aumentará proporcionalmente al número de mandatos obtenidos por las candidatas durante las elecciones”⁶⁷. Hasta ahora, la ley ha surtido un efecto limitado y, en las elecciones de 2012, las mujeres consiguieron solo el 7 por ciento de los escaños en el Senado y el 13 por ciento en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2012. En Rumania, algunos partidos políticos dependen en gran medida del financiamiento público, mientras que los partidos más grandes reciben un volumen importante de financiamiento de los militantes del partido. El grado en que el financiamiento público funciona como un incentivo eficaz depende del partido político y de su acceso a otras fuentes de financiamiento.

Según una ley aprobada en Etiopía en 2009, el financiamiento gubernamental concedido se distribuye según varios criterios, incluido el número de candidatas nominadas por el partido. Sin embargo, los datos de la Junta Electoral Nacional muestran que, en realidad, la proporción de candidatas disminuyó del 15 por ciento en las elecciones de 2005 al 12,4 por ciento en las de 2010. En general, en Etiopía se produjo un aumento del número de mujeres elegidas en 2010; no obstante, esto no tiene por qué ser una consecuencia directa de la legislación sobre financiamiento.

La ley de Partidos Políticos de 2006 y la ley Electoral de 2008 de Haití establecen que los partidos que incluyan al menos un 30 por ciento de candidatas (y que consigan que el 20 por ciento de ellas sean elegidas) obtendrán el doble de financiamiento público tras las elecciones⁶⁸. La legislación también exige que el 50 por ciento de estos fondos se destine al apoyo a las candidatas y a la educación política. Haití cuenta con una enmienda constitucional nueva (aprobada en 2012), que exige una cuota mínima del 30 por ciento de mujeres

en todos los cargos electos y de libre designación; no obstante, aún no se ha cumplido, ya que no se han celebrado elecciones desde entonces.

Uno de los posibles desafíos de centrarse en la postulación es que los partidos pueden considerarlo como una forma sencilla de acceder al financiamiento, sin tener la intención real de garantizar la elección de candidatas situándolas en posiciones con opción a victoria. Cabe la posibilidad de postular a mujeres, pero colocarlas en posiciones en las que resulte muy difícil que obtengan escaños o incluir sus nombres en los últimos puestos de la lista y hacer que su elección sea menos probable, como se observó en el caso de Albania. La legislación de Haití pretende sortear este hecho determinando que se doble el financiamiento asignado inicialmente para la postulación de candidatas si al menos el 20 por ciento de los elegidos son mujeres y asegurar así que los incentivos a la postulación cumplan sus intenciones⁶⁹. No obstante, es necesario garantizar el cumplimiento de la legislación para que esta sea eficaz.

Tabla 9.4. Gasto de financiamiento público en relación al número de candidatas⁷⁰

País	Detalles de la provisión de financiamiento público	Año de la reforma
Bosnia y Herzegovina	El 10% de los fondos públicos se repartirán entre los grupos parlamentarios en proporción al número de escaños ocupados por el género con menor representación.	2006
Colombia	El 5% del financiamiento estatal se asignará equitativamente entre todos los partidos o movimientos de forma proporcional al número de mujeres elegidas para ocupar cargos públicos.	2011
Etiopía	Se asignará apoyo financiero según el número de candidatas nominadas por el partido.	2009
Haití	Los partidos que cuenten con, al menos, el 30% de candidatas (y logren la elección del 20% de estas) obtendrán, tras las elecciones para las mismas funciones, el doble de financiamiento del que se les habría asignado.	2008
Italia	Ninguno de los dos sexos puede superar las dos terceras partes de los candidatos seleccionados para integrar las listas del partido. Si no se cumple esta disposición, la subvención pública para la campaña del partido político se reducirá proporcionalmente al número de candidatos que excedan el máximo permitido (hasta un 50%). La cantidad retenida se utilizará como prima para los partidos que acaten la ley.	2012
Malí	El 10% de los fondos se concede a los partidos políticos en función del número de mujeres elegidas.	2005
Papua Nueva Guinea	Cuando una candidata de un partido obtiene como mínimo el 10% de los votos, el partido político inscrito tendrá derecho a recibir del Fondo Central el 75% de 10.000 kina (8.900 \$), pagaderos a una candidata que resulte electa, como gastos en su nombre para la campaña electoral (o una cantidad determinada por la Comisión).	2003
Rumania	La cantidad asignada del presupuesto estatal se incrementará proporcionalmente al número de escaños conseguidos por candidatas en las elecciones.	2006

Asignación de fondos para iniciativas en favor de la igualdad de género

El financiamiento público también puede asignarse específicamente a iniciativas en favor de la igualdad de género. Estas reformas se han realizado recientemente en trece países (la mayoría en los últimos cinco años) e incluyen la capacitación de candidatas, programas relacionados con el empoderamiento de las mujeres y la destinación de fondos para fomentar la actividad de las secciones femeninas⁷¹.

En Brasil, Colombia y Haití se utilizan fondos públicos para favorecer programas de empoderamiento y educación, mientras que en Costa Rica, Honduras e Irlanda se exige que los partidos presenten informes sobre sus gastos que incluyan el cumplimiento de las disposiciones sobre igualdad de género⁷². Finlandia exige que una parte de los fondos se empleen para apoyar el funcionamiento de las secciones femeninas de los partidos. En Irlanda, los fondos que reciben los partidos cualificados deben satisfacer unos criterios determinados, como la promoción de la participación de las mujeres y de los jóvenes en la actividad política. No obstante, la cantidad varía considerablemente entre partidos políticos⁷³. En la Tabla 9.5 se muestran otros ejemplos.

Al igual que el resto de reformas analizadas, la asignación de fondos para iniciativas en favor de la igualdad de género es una medida reciente; la mayor parte de la legislación al respecto se ha promulgado en los últimos cinco años. Los países que incorporan la legislación centrada en el género en su regulación del financiamiento político suelen ser países que ya han adoptado medidas para abordar la baja representación de las mujeres mediante cuotas de candidatos.

Fondos destinados a capacitación y otros programas

Nueve países han aprobado leyes que exigen a los partidos políticos que reserven fondos para actividades de capacitación y otro tipo de programas dentro de los partidos. Tradicionalmente, las mujeres han estado infrarrepresentadas en los órganos de adopción de decisiones, lo que deriva en una menor experiencia política. De hecho, los partidos políticos han aprovechado esta menor experiencia en política de las mujeres para justificar su no postulación o para relegarlas a puestos sin opción a elección⁷⁴. Las candidatas han señalado la importancia de la capacitación y del desarrollo de capacidades, no únicamente en cuanto al desarrollo de habilidades para un compromiso político eficaz, sino para la capacitación sobre el modo de recaudar fondos para la campaña.

La ley de la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica exige que los partidos asignen un porcentaje de los fondos estatales al desarrollo político y a la participación de las mujeres, que debe distribuirse equitativamente entre hombres y mujeres⁷⁵. En el Cuadro 9.1 se muestra cómo distribuyen estos fondos dos partidos políticos.

Cuadro 9.1. El financiamiento en favor de la igualdad de género en Costa Rica

Partido Acción Ciudadana

El partido asigna el 20 por ciento del total de los fondos recibidos del Estado a medidas de capacitación y organización, de los que el 15 por ciento se destina a la formación de mujeres y jóvenes. Los fondos se dirigen a los candidatos y a las candidatas que ocupen cargos electos y dentro del partido, y se centran en actividades de sensibilización. El partido ha creado una comisión para la igualdad de género, bajo la junta electoral interna, que trabaja para aplicar todos los requisitos sobre igualdad de género establecidos en los estatutos del partido⁷⁶.

Partido Liberación Nacional

El artículo 171 de los estatutos del partido señala que al menos el 10 por ciento del presupuesto deberá dedicarse al desarrollo político de las mujeres. Una Secretaría de Educación Política supervisa su observancia, en colaboración con la presidenta del Movimiento de Mujeres del partido. El Movimiento de Mujeres favorece los programas de capacitación para candidatas y legisladoras⁷⁷.

La legislación de México exige que el 2 por ciento del financiamiento público se asigne a la promoción y la capacitación del liderazgo político de las mujeres. En la práctica, la aplicación de la ley se ha encontrado con dificultades, ya que la mayoría de los partidos gastaba los fondos en la administración, en lugar de en el desarrollo de las habilidades de las mujeres políticas. Esto puede deberse a que los partidos no estén seguros de qué significa el fortalecimiento de la participación de las mujeres y el desarrollo de sus capacidades, o a que prefieran pagar las pequeñas multas derivadas del incumplimiento de esta medida⁷⁸.

Fondos para candidatas

La nueva ley de Haití estipula que el 50 por ciento de los fondos públicos recibidos deben emplearse en la educación política de los miembros del partido y en el apoyo de las contiendas electorales de las mujeres, aunque esta disposición aún no se ha llevado a la práctica. Con todo, esta es una ley única, que engloba disposiciones sobre la distribución de los fondos dentro del partido para las campañas de las mujeres.

Secciones femeninas

Finlandia dispone de una única disposición que exige que los partidos asignen el 12 por ciento de su subvención anual al apoyo de las secciones femeninas. Esta iniciativa puede ser importante, ya que las secciones femeninas pueden contribuir a formular políticas sobre la igualdad de género —incluidas normas para la postulación y la colocación de mujeres, mecanismos de financiamiento,

desarrollo de una plataforma de base y apoyo del electorado, promoción de las candidatas y participación como mentoras para contendientes con menos experiencia—. La clave del éxito de las secciones femeninas es la delimitación clara de sus funciones y responsabilidades, su integración en la estructura del partido y el acceso al financiamiento⁷⁹. Finlandia es el único país que cuenta con esta iniciativa; en otros países nórdicos (Dinamarca, Noruega y Suecia), el financiamiento de las secciones femeninas proviene de la asistencia pública externa al partido.

Reducción de las tasas de postulación

Las leyes de Togo establecen una reducción de las tasas de postulación para las candidatas, a fin de facilitar la inscripción de mujeres como candidatas electorales y reducir el costo total de la campaña para el partido. Muchos países han informado sobre el reto que suponen las tasas de registro elevadas, como en las elecciones de 2010 en Myanmar, en las que los candidatos debían pagar a la Comisión Electoral el equivalente a 500 USD para inscribirse. Los partidos desafiaron el pago de la tasa y señalaron que el salario de un maestro de escuela era de 70 USD mensuales⁸⁰. Las tasas de inscripción elevadas suponen un problema especialmente para las mujeres, ya que suelen tener acceso a menos recursos que los hombres. El Foro de Mujeres de Sierra Leona (*Sierra Leone Women's Forum*), una organización coordinadora de grupos de mujeres, también señaló este problema. Con antelación a las elecciones parlamentarias y locales de 2012, el Foro presentó una petición que instaba a la Comisión Electoral Nacional a revisar la elevada tasa de inscripción e indicó que esta apartaba a las mujeres de la contienda, especialmente en las zonas rurales⁸¹.

El cuidado de los hijos y los costos del cuidado de los familiares pueden ser un factor que disuade a las mujeres de presentarse a cargos políticos. La ley Electoral canadiense considera los gastos en el cuidado de los hijos como un gasto personal legítimo durante una campaña⁸²:

Los gastos personales de un candidato son los gastos para la campaña electoral (al margen de los gastos electorales) que efectúa en relación con su campaña. Esos gastos incluyen: a) gastos de viaje y estancia; b) gastos para el cuidado de niños; c) gastos relativos a la provisión de cuidados para una persona con incapacidad física o mental a la que suela atender normalmente el candidato; y d) en caso de que un candidato tenga una discapacidad, los gastos personales adicionales que estén relacionados con esta.

Algunos estados de los Estados Unidos disponen de normativas similares, como Minnesota, donde el cuidado de los hijos se puede considerar un gasto de campaña legítimo que se cubre en su totalidad con fondos de campaña⁸³. Esta puede ser una iniciativa importante para ayudar a equilibrar las condiciones para las mujeres, ya que, generalmente, son ellas las que asumen la mayoría de las responsabilidades del cuidado.

Tabla 9.5. Medidas legislativas centradas en la igualdad de género y los fines específicos de los fondos⁸⁴

País	Iniciativas de capacitación y en favor de la igualdad de género	Año(s) de la reforma
Brasil	Los ingresos procedentes de los fondos del partido se utilizarán para crear y mantener programas que fomenten la participación política de las mujeres; la dirección del partido nacional determinará el porcentaje (como mínimo del 5% del total). El 10% del tiempo en los medios de comunicación se dedicará a la promoción de la participación política de las mujeres.	2009
Colombia	Los ingresos procedentes del financiamiento del Estado respaldarán las actividades que persigan incluir a las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas en el proceso político.	2011
Costa Rica	Los partidos políticos deben encargarse de asignar un porcentaje de los fondos estatales al desarrollo político y a la participación de las mujeres, que deben distribuirse equitativamente entre candidatos y candidatas.	1990 2009
Haití	Los partidos que reciben financiamiento público en función de la proporción de candidatas deben garantizar que el 50% de estos fondos se asigna a la educación política de sus miembros y al apoyo financiero de las candidatas a las elecciones.	2008
Honduras	Se repartirán fondos adicionales (el equivalente al 10% de la asignación total del financiamiento público) entre los partidos, para actividades de desarrollo de capacidades de las mujeres.	2012
Irlanda	Los fondos recibidos por los partidos cualificados deben satisfacer unos objetivos determinados, como la promoción de la participación de las mujeres y de los jóvenes en actividades políticas.	2009
Italia	Cada partido o movimiento político asignará como mínimo el 5% de los reembolsos a proyectos destinados a aumentar la participación activa de las mujeres en la política.	1999
República de Corea	Cada partido político destinará al menos el 10% de su subvención a promover la participación política de las mujeres.	2010
México	Cada partido utilizará anualmente el 2% del financiamiento público habitual para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.	2008
Marruecos	Existe un fondo de ayuda dedicado a apoyar proyectos que tengan como objetivo el fortalecimiento de la representación de las mujeres; hasta 200.000 MAD (34.000 I\$).	2009
Panamá	Se asignará como mínimo el 50% de la contribución anual basada en los votos a actividades, del cual, al menos el 10 por ciento debería emplearse para desarrollar actividades específicas para el empoderamiento de las mujeres.	2006 2012
Cumplimiento		
Costa Rica	Los partidos políticos deben encargarse de asignar un porcentaje de los fondos estatales al desarrollo político y a la participación de las mujeres. Los partidos deben garantizar que los gastos efectuados durante los periodos no electorales para la capacitación y la promoción se dirigen a los dos sexos, y debe remitirse un informe acompañado de una certificación expedida por un contable público certificado. Si no se presenta dicha certificación, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no autorizará el pago de ninguna cantidad para este propósito.	1990 2009
Honduras	Los partidos políticos deben presentar una política de igualdad de género, que supervisará el Tribunal Supremo Electoral, seis meses antes de las elecciones primarias. En caso de incumplimiento, los partidos podrán estar sujetos a una sanción del 5% de la deuda política.	2009

Financiamiento de las candidatas		
Haití	El 50% de los incentivos obtenidos mediante la postulación de candidatas debería asignarse a la formación política de sus miembros y al apoyo financiero de las candidatas en las contiendas electorales.	2008
Financiamiento de las secciones femeninas		
Finlandia	Todos los partidos parlamentarios deben destinar el 12% de su subvención anual a financiar las secciones femeninas.	1975
Tasa reducida de postulación de candidatas		
Togo	La tasa de postulación se reduce en un 25% si la lista del partido incluye candidatas.	2007

Nota: MAD = dirham marroquí

Iniciativas no legislativas

Tanto los partidos políticos como la sociedad civil y otros actores no gubernamentales también han creado iniciativas para apoyar el financiamiento político de las mujeres. En el ámbito de los partidos, estas políticas pretenden aumentar el número de mujeres elegidas mediante la disminución de los costos de entrada para las candidatas, la aplicación de estrategias de género como el desarrollo de capacidades, y la apertura de oportunidades adicionales para apoyar la recaudación de fondos. Asimismo, organizaciones partidistas como las fundaciones internacionales han ayudado considerablemente a las candidatas en sus esfuerzos por recaudar fondos.

Diferentes organizaciones internacionales no afiliadas a partidos y organizaciones de la sociedad civil han ayudado también a las candidatas mediante la aportación de fondos para la capacitación y el desarrollo de capacidades, o de financiamiento y programas de crédito para financiar las campañas. Suele ser más complicado supervisar las iniciativas voluntarias, ya que estas medidas no se han recopilado aún a nivel mundial. El seguimiento de información comparativa sobre las iniciativas voluntarias de financiamiento haría posible su supervisión, con el fin de determinar las buenas prácticas y los efectos sobre la participación de las mujeres en las contiendas electorales.

Iniciativas de los partidos políticos

Debido a que los partidos políticos controlan la incorporación y la postulación de candidatos, son un vínculo fundamental para alcanzar la igualdad y la participación incluyente de las mujeres. Asimismo, son responsables de la gestión de las campañas del partido y del control de sus finanzas, y desempeñan un papel clave en el apoyo a la competencia electoral de las mujeres. Algunos partidos políticos de diversas regiones han establecido iniciativas de forma voluntaria para nivelar el campo de juego para las candidatas, como la reducción o la condonación de las tasas de postulación y el establecimiento de mecanismos de recaudación de fondos, tal como se menciona más adelante.

Mecanismos internos de recaudación de fondos de los partidos

Al identificar los desafíos a los que se enfrentan las mujeres para recaudar fondos para las campañas, especialmente las oponentes y las nuevas candidatas, los partidos políticos han comenzado a poner en marcha mecanismos para la recaudación de fondos de las candidatas. Se trata de mecanismos de recaudación de fondos dentro del propio partido. Esto los diferencia de otros mecanismos partidistas de recaudación de fondos como los comités de acción política. Según los pocos ejemplos documentados, este tipo de iniciativas ha contribuido en gran medida a aumentar los fondos disponibles para apoyar a las candidatas.

En Canadá, el Partido Liberal creó el Fondo Judy LaMarsh con el fin de recaudar y emplear dinero en apoyo a las candidatas. El partido ejerce un control directo sobre el modo en que se gastan los fondos y sobre qué candidatas tienen prioridad para recibirlos. El fondo actúa dentro de las regulaciones financieras de Canadá y recauda fondos, principalmente, a través de eventos para la recaudación, envíos directos e Internet, lo que ha ayudado a las mujeres a llevar a cabo campañas electorales con éxito⁸⁵.

En Irlanda, el sector femenino del Partido Laborista ha desarrollado una iniciativa para afrontar los retos de las “cinco C” (por sus iniciales en inglés) que han identificado que afectan a las mujeres de forma desproporcionada: cuidado, cultura, dinero, confianza y selección de candidatos. El partido ofrece cursos de capacitación para las mujeres miembros, organiza actividades de divulgación y recauda fondos en representación de candidatas, prestando especial atención a las candidatas noveles⁸⁶. En Ghana, un grupo de partidos políticos expresó su compromiso para desarrollar un Fondo de Mujeres que apoye a las aspirantes en las elecciones. En 2011, una reunión multipartidista derivó en una declaración en la cual varios partidos propusieron asignar el 10 por ciento de los fondos que recibían directamente a aspirantes políticas⁸⁷.

Cuadro 9.2. El FMLN de El Salvador

En el Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) formó un Comité Electoral para poner de relieve la participación de las mujeres. El Comité recaudó fondos contactando con empresas, simpatizantes y amigos dentro y fuera del país. Se organizaron actividades adicionales para cubrir los costos de publicidad, como banquetes y actividades específicas para la recaudación de fondos. Los fondos recaudados se gastaron en apariciones en los medios de comunicación, impresión de pósteres y camisetas con los nombres de todas las candidatas, e impresión del programa del partido para distribuirlo por todo el país⁸⁸.

Subvenciones para candidatas

Algunos partidos políticos han realizado reformas para proporcionar a las candidatas subvenciones o contribuciones en especie. Puede resultar complicado combinar las responsabilidades familiares y el cuidado de los hijos, que generalmente recaen sobre las mujeres, con los dilatados horarios de las campañas. El Partido Liberal de Canadá, consciente de esas dificultades, proporciona subvenciones a las candidatas de hasta 500 CAD (440 I\$) para el cuidado de los hijos durante la postulación del partido, y una suma adicional para los gastos de viaje por distritos electorales extensos. Otras iniciativas pueden implicar el reembolso de los costos del cuidado de los hijos o aportaciones en especie para las mujeres, como hace el partido de Sam Rainsy en Camboya: se proporcionan a las candidatas artículos fundamentales que puedan necesitar durante la campaña, como vestimenta apropiada o transporte para hacer campaña⁸⁹. Las donaciones en especie, en forma de ropa, transporte, materiales de campaña y otros artículos pueden aligerar la carga financiera que la campaña supone para las candidatas.

Tasas de inscripción

Para participar en unas elecciones, es frecuente que las posibles candidatas paguen unas tasas iniciales, como la afiliación al partido y las tasas de inscripción de candidatos. Las tasas de afiliación al partido son una de las fuentes de ingresos más comunes para los partidos y se utilizan para ayudar a financiar las actividades del partido y a mantener en funcionamiento su maquinaria⁹⁰. Además, los partidos pueden exigir que los candidatos financien por sí mismos los costos de su inscripción, bien al partido político o directamente al organismo encargado, que normalmente es el organismo de administración electoral. La cuantía de esas tasas varía enormemente, pero puede resultar prohibitiva para algunas candidatas.

En un esfuerzo por alentar a más mujeres a que se presenten como candidatas, algunos partidos políticos han reducido o renunciado de forma voluntaria a las tasas asociadas a la afiliación y a la inscripción de candidatos, aunque no existe modo alguno de determinar en qué medida se ha llevado esto a cabo a escala mundial. Por ejemplo, en Ghana, las parlamentarias han señalado que casi todos los partidos políticos permiten a las mujeres pagar un 50 por ciento menos de lo que pagan sus homólogos varones para presentar sus candidaturas⁹¹. Esta práctica está igualmente generalizada en Nigeria, aunque en los últimos años ha creado problemas a las nominadas, ya que los líderes de los partidos alegan que es una prueba de que las mujeres no están tan comprometidas con el partido como los hombres⁹².

La posible reacción negativa ante esta medida contra la legitimidad de las candidatas subraya la importancia de legitimar estas iniciativas mediante la aprobación de leyes —como se hizo en Togo— y aplicar medidas simultáneas para encarar las estructuras de poder patriarcal dentro de los partidos. En

definitiva, reducir o renunciar a las tasas de afiliación y de inscripción de candidatos puede alentar a más mujeres a participar, pero estas medidas tendrán un efecto limitado si no se aplican otras adicionales que estimulen el apoyo del partido y la ayuda para la recaudación de fondos durante el proceso de la campaña.

Redes partidistas de recaudación de fondos

Las redes partidistas de recaudación de fondos obtienen el financiamiento a través de aportaciones de militantes para apoyar u oponerse a un candidato o a una cuestión determinada. Los fondos se donan directamente a la campaña del candidato o se gastan de forma independiente. En los Estados Unidos, estas redes son comités de acción política, como la demócrata Lista de EMILY (*EMILY's List*) y la republicana Lista WISH (*WISH List*). La Lista de EMILY ha alcanzado un éxito considerable en la recogida de donaciones en nombre de candidatas, como se muestra en el Cuadro 9.3. Las organizaciones para la recaudación de fondos de este tipo pueden canalizar grandes cantidades de dinero hacia las candidatas, lo que resulta especialmente importante en los sistemas centrados en los candidatos como el de los Estados Unidos, donde se precisan grandes sumas de dinero para financiar tanto la candidatura como las campañas electorales.

Lista de EMILY

Uno de los refuerzos importantes de la Lista de EMILY es el reconocimiento de que las mujeres necesitan dinero al inicio del proceso de la campaña con el fin de que se reconozca su nombre, de conseguir publicidad y para organizar equipos de campaña, lo que incluye la contratación de personal para la recaudación de fondos que pueda recolectar más dinero⁹³. La disponibilidad de dinero desde un principio es fundamental para mejorar las oportunidades de postulación de un candidato, especialmente cuando la postulación requiere retirar de su cargo a un titular. La Lista de EMILY también ha implicado que se preste más atención al “capital inicial”, es decir, a los fondos que se utilizan para atraer dinero con la suficiente antelación como para asegurar la postulación por parte del partido (la cual suele financiar el propio candidato)⁹⁴.

Cuadro 9.3. Lista de EMILY⁹⁵

La Lista de EMILY, un comité de acción política de los Estados Unidos (acrónimo del aforismo político sobre la recaudación de fondos “*Early Money is Like Yeast*”) comenzó a apoyar a las mujeres demócratas en su carrera hacia cargos políticos en 1985. Hasta mediados de la década de 1980, las candidatas recaudaban menos fondos para la campaña que sus homólogos varones⁹⁶. La Lista de EMILY se propuso disminuir estas disparidades mediante la disposición de capital inicial para las campañas de las mujeres.

Una de las primeras candidatas respaldadas por la Lista de EMILY fue la senadora Barbara Mikulski en 1986. La senadora Mikulski recibió un 20 por ciento del total de sus fondos para la campaña (60.000 USD) en el primer cuarto de su campaña a través de la Lista de EMILY⁹⁷. Actualmente es la mujer con mayor trayectoria en el Congreso y la primera mujer que dirige la poderosa Comisión de Asignaciones del Senado (*Senate Appropriations Committee*). En 2011 afirmó que “no sería senadora de los Estados Unidos si no fuera porque EMILY llegó en el momento adecuado y me proporcionó la ayuda necesaria para demostrar que yo era la candidata adecuada. Fue absolutamente crucial”⁹⁸.

Desde la elección de la senadora Mikulski y la llegada de la Lista de EMILY, las candidatas han conseguido recaudar las mismas cantidades de dinero o incluso más que sus homólogos varones. No obstante, el costo de las campañas continúa aumentando y la perspectiva de tener que recaudar millones de dólares puede desalentar a las mujeres de competir por cargos políticos⁹⁹.

Durante el ciclo electoral de 2012, el costo medio de una campaña en las elecciones a la Cámara de Representantes ascendía a 1,7 millones de USD, y a 10,5 millones de USD en las elecciones al Senado; y los comicios con una gran competencia suponían un gasto mucho mayor que el promedio¹⁰⁰. Para hacer frente a estos cambios, la Lista de EMILY ha crecido más allá de su propósito original de proporcionar capital inicial y ahora ofrece numerosos programas de capacitación y de desarrollo de habilidades para las futuras candidatas y el personal de campaña, así como programas para alentar el voto. La recaudación de fondos durante todo el proceso electoral sigue siendo una de sus actividades más importantes, mediante la solicitud y la recolección de donaciones para candidatas demócratas partidarias de la libre elección, que son seleccionadas cuidadosamente.

Este método de recolección de donaciones procedentes de los miembros de la Lista de EMILY para las candidatas respaldadas les ha permitido facilitar el financiamiento de las campañas de las mujeres más allá del tope para los comités de acción política de 5.000 USD por ciclo electoral. En 1992, el año conocido como “Año de la Mujer” por el número récord de mujeres elegidas para la Cámara de Representantes, la Lista de EMILY aportó un promedio de 100.000 USD a cada candidata respaldada¹⁰¹. Fue el comité de acción política que desembolsó más fondos de 1992 a 2006 y, desde entonces, ha permanecido cerca de la primera posición en todas las elecciones¹⁰². Desde sus comienzos en 1985, la organización ha ayudado a más de 100 mujeres a ganar las elecciones al Congreso, y a otros cientos a nivel local¹⁰³. Ha recaudado más de 350 millones de USD para el apoyo de candidatas, lo que la convierte en uno de los comités de acción política con más éxito del país.

Este éxito no ha pasado desapercibido a nivel internacional, y organizaciones como la Lista de EMILY Australia y la Red de Mujeres Laboristas del Reino Unido (*Labour Women's Network, LWN*) emplean un modelo similar de recolección de donaciones y apoyo a candidatas. Algunos estudios han demostrado que, aunque ahora las mujeres consiguen recaudar en promedio más fondos que los hombres, “las mujeres que no están apoyadas por estas redes (como la Lista de EMILY) se encuentran en peor situación que otras candidatas”¹⁰⁴. Estas conclusiones indican que la Lista de EMILY y otras organizaciones similares han proporcionado una alternativa importante a las redes tradicionales de recaudación de fondos, dentro de las cuales las mujeres todavía pueden encontrar dificultades.

Lista WISH

La Lista WISH (Mujeres en el Senado y en la Cámara de Representantes) se creó en 1992 con el objetivo de recaudar fondos y apoyar a candidatas republicanas partidarias de la libre elección. Al igual que la Lista de EMILY, el comité de acción política republicano se centra en proporcionar ayuda financiera a las contendientes seleccionadas, así como consejos y apoyo

estratégico sobre la recaudación de fondos, la gestión de las campañas y las técnicas de los medios de comunicación. Se anima a los donantes a realizar tres donaciones anuales; una asignación general para el Comité de Acción Política y dos donaciones para las candidatas de su elección. Los esfuerzos de la Lista WISH han conseguido recaudar más de 3,5 millones de USD para candidatas republicanas y han contribuido a cuadruplicar el número de mujeres republicanas en el Senado y a mantener su número en la Cámara de representantes desde sus comienzos¹⁰⁵.

A pesar de estos logros, algunas investigaciones han demostrado que los comités de acción política demócratas como la Lista de EMILY han tenido más éxito que sus equivalentes republicanos¹⁰⁶. Además, estas investigaciones también demuestran que las mujeres tienen mayor representación entre los donantes demócratas (36 por ciento) que entre los republicanos (16 por ciento)¹⁰⁷. Las dificultades de las mujeres republicanas para la recaudación de fondos también pueden explicar por qué tienen menos representación que sus homólogas demócratas en la Cámara de representantes y en el total de escaños de su partido¹⁰⁸.

Lista de EMILY de Australia

A raíz del éxito de la Lista de EMILY en los Estados Unidos, la antigua presidenta Joan Kirner decidió establecer una organización similar basada en los mismos principios de recolección de donaciones para el apoyo de las mujeres del Partido Laborista Australiano (*Australian Labor Party*, ALP). El telón de fondo para la creación de la organización en 1996 fue una disputa interna en el partido, en la que la facción de la derecha se oponía a la organización por considerarla una herramienta de la izquierda. Las promotoras de la Lista de EMILY de Australia consideraron que “esta lista nunca aspiraría a atraer apoyos financieros ni de otro tipo por parte de las mujeres de la comunidad si se daba la impresión de estar en manos de las estructuras masculinas del partido”¹⁰⁹. De este modo, La Lista de EMILY de Australia se formó como una organización independiente y el 40 por ciento de sus miembros se incorporaron desde fuera del ALP¹¹⁰. No obstante, se la considera como una “entidad asociada” al ALP en términos de divulgación de política financiera. En 1996, el ALP creó su propia organización femenina, la Red Australiana de Mujeres Laboristas (*National Labor Women's Network*, NLWN), que pretende aumentar el número de mujeres activas en el partido en todos los niveles¹¹¹.

Sociedad civil y otras iniciativas

Las iniciativas de la sociedad civil y de la ayuda internacional también han pretendido combatir la desigualdad de género en el financiamiento político. En varios países, estas iniciativas se basan en redes voluntarias de recaudación de fondos para el apoyo a candidatas, sin tener en cuenta con qué partido se presentan ni su postura en cuestiones políticas específicas. La sociedad civil

y las organizaciones internacionales también pueden desempeñar un papel importante para ayudar a las mujeres a que lleven a cabo campañas con éxito. Aunque no están legisladas y dependen completamente de la voluntad y del apoyo de grupos con intereses concretos, algunas iniciativas de este tipo han tenido un efecto importante en la reducción de la brecha de género en la recaudación de fondos, como se detalla a continuación.

Microfinanzas y fondos fiduciarios

La carga del financiamiento de las campañas también puede aligerarse mediante iniciativas innovadoras de microfinanciamiento que tienen como objetivo proporcionar unos fondos muy necesarios para las candidatas aspirantes. La Asociación de Mujeres Rurales de Nigeria (*Country Women's Association of Nigeria*, COWAN) ofrece préstamos sin intereses o con intereses muy bajos a las candidatas. Esta asociación trabaja en 32 estados de Nigeria para fomentar modelos de ahorro tradicionales, proporcionando a las mujeres acceso a préstamos de bajo costo que les permiten recaudar los fondos necesarios para organizar una campaña, pagar las tasas reglamentarias de inscripción en las elecciones, imprimir pósteres y financiar la realización de la campaña puerta por puerta. Esta iniciativa fue considerada un éxito: 36 de las 48 aspirantes apoyadas por COWAN resultaron elegidas para varios cargos en las elecciones de 1999, incluido el parlamento¹¹².

Sin embargo, cabe señalar que las mujeres deben devolver esos préstamos y que recaudar fondos les resulta más complicado que a los hombres. En Indonesia se canalizan fondos para las campañas de las mujeres mediante el proceso Arisan, un tipo de asociaciones de ahorro y crédito rotativo, que organiza encuentros sociales en los que las mujeres aportan dinero a un bote y cada participante tiene opción a ganarlo para financiar su campaña¹¹³. El proceso Arisan no es un tipo de crédito, ya que, una vez ganado, el dinero pertenece a la destinataria. Esto puede contribuir a mitigar los temores de las mujeres sobre su capacidad de devolver el dinero que han recibido¹¹⁴.

En una iniciativa reciente en Nigeria, el Ministerio de Desarrollo y Asuntos de la Mujer creó el Fondo Fiduciario de Mujeres de Nigeria (*Nigerian Women's Trust Fund*) en 2011, que tiene como objetivo proporcionar a las candidatas aspirantes recursos para sus campañas, tanto financieros como de otro tipo, con independencia de su afiliación política¹¹⁵. Esta iniciativa se complementó con otro fondo bajo la supervisión de la Iniciativa de Mujeres por el Cambio (*Women for Change Initiative*), que repartió fondos entre más de 800 candidatas¹¹⁶. Estas iniciativas, junto con otras de varios partidos políticos para exonerar a las mujeres de pagar alguna de las tasas asociadas a la participación en las elecciones, apoyaron las campañas de las candidatas¹¹⁷.

Apoyo de organizaciones internacionales y regionales

A pesar de que normalmente se ha excluido a las organizaciones internacionales y regionales del apoyo directo a las candidatas a través de prohibiciones a las aportaciones extranjeras y de cuestiones relacionadas con el partidismo, estas organizaciones han contribuido a identificar oportunidades de financiamiento y han ayudado a desarrollar las habilidades de las mujeres para recaudar fondos durante las campañas políticas. Han abordado el financiamiento de la campaña como parte de un enfoque integral del empoderamiento de las mujeres, que incluye no solo la participación, sino también el empoderamiento económico y el acceso a los recursos¹¹⁸. Tal como señala el Instituto Democrático Nacional (*National Democratic Institute*, NDI), “las restricciones socioculturales implican que las mujeres tengan dificultades para recaudar fondos. El NDI proporciona programas de capacitación a las candidatas. Estos cursos dotan a las mujeres de las habilidades necesarias para dirigir una campaña exitosa. También ofrecen subsidios a las candidatas. Estos subsidios son importantes y permiten a las mujeres llegar hasta sus votantes”¹¹⁹. El NDI, IDEA Internacional, ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos han llevado a cabo numerosos programas de capacitación para candidatas aspirantes, con frecuencia en colaboración con organizaciones nacionales de la sociedad civil.

Además de estos programas de capacitación, las organizaciones internacionales han contribuido a elevar el perfil mediático de las candidatas, como ocurrió en Sierra Leona en 2007 gracias a las aportaciones de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (*International Foundation for Electoral Systems*) y el NDI. Estas contribuciones en especie pueden disminuir los costos de publicidad para las candidatas y reducir así el costo total de la campaña. Este tipo de iniciativas no legisladas de los medios de comunicación podrían estar más extendidas de lo que indican las investigaciones actuales, pero la falta de datos dificulta la realización de un análisis sistemático de su efecto.

Redes no partidistas de recaudación de fondos

En 1999, un grupo de mujeres japonesas destacadas creó Mujeres en el Mundo, Red Internacional (*Women in the World, International Network*, WIN WIN). Todas las mujeres eran miembros de Leadership 111, una organización creada en 1994 para promover la participación de las mujeres en la política en Japón y que había conocido la Lista de EMILY en un viaje educativo a los Estados Unidos¹²⁰. La organización confió en que el modelo podría transformar los métodos tradicionales de recaudación de fondos, que dependían de políticas dominadas por varones. La exvicepresidenta de WIN WIN, Shinomura Mistsuko, afirmó que “las elecciones cuestan mucho dinero, pero el método de recaudación humilde por todo el país implica la posibilidad de cambiar el apoyo condicional y el clientelismo político”¹²¹.

En contraste con las versiones de la Lista de EMILY de Australia y de Estados Unidos, WIN WIN no se basa en afiliaciones específicas a partidos ni en puntos de vista ideológicos. En su lugar, las candidatas a las que respalda deben “fomentar la conciencia de género” en un sentido amplio y se ven sometidas a una investigación por parte de la junta directiva de la organización. Aunque en los inicios WIN WIN consiguió algo de éxito, en los últimos años tuvo problemas para recaudar fondos y puso fin a su apoyo económico a las candidatas en 2005¹²². Existen muchas explicaciones posibles para el declive de WIN WIN, como las diferencias en los mecanismos de financiamiento político en Japón y las culturas de las donaciones políticas, o su fracaso para atraer tanto a mujeres donantes como a candidatas.

El éxito de las redes de recaudación de fondos depende en parte de la existencia de “grupos de campaña y de intereses de las mujeres muy organizados”¹²³. El caso de la iniciativa japonesa WIN WIN indica que el éxito en la recaudación de fondos requiere una causa sólida que concentre tanto a donantes como a candidatas y que esté apoyada por la conciencia de género y un movimiento de mujeres consolidado. Otro ejemplo es el Llamamiento de las Mujeres en Política (*Women in Politics Appeal*) que se creó en Fiji antes de las elecciones de 2006. Recaudó 11.000 USD y los repartió de forma equitativa entre todas las candidatas, con independencia del partido al que estuvieran afiliadas o de si eran defensoras de la igualdad de género¹²⁴.

Conclusión

En este capítulo se ha analizado el financiamiento político desde una perspectiva de género. Se reconoce que uno de los obstáculos más complicados para las aspirantes políticas y las candidatas son las grandes sumas de dinero que suelen precisarse para organizar una campaña y ganar unas elecciones. En muchos países, resultar elegida está estrechamente relacionado con la cantidad de dinero recaudada para la campaña y con la aparición en los medios de comunicación. La falta de recursos financieros afecta de forma desproporcionada a las candidatas, ya que su inferior condición socioeconómica suele provocar un menor acceso a las redes adineradas y al crédito, así como menos tiempo y confianza para recaudar fondos por sí mismas. En el capítulo se han analizado reformas legislativas recientes que han sido adoptadas, o bien para cerrar la brecha de género en cuanto al financiamiento entre mujeres y hombres, o bien para abordar el bajo número de candidatas y representantes electas.

En total, 27 países han aprobado reformas sobre el financiamiento político, con el fin de nivelar el campo de juego para las mujeres, aunque estas regulaciones difieren en sus objetivos y en su eficacia. Las pruebas demuestran que existe una tendencia ascendente en los países en cuanto a la adopción de iniciativas centradas en el género mediante el financiamiento público, como, por ejemplo, las medidas que pretenden aumentar el número de candidatas

nominadas por los partidos políticos o el número de mujeres elegidas. En estos casos, el financiamiento público se utiliza como incentivo o sanción para asegurar el cumplimiento de las leyes de cuotas en vigor.

El aumento del número de países que utilizan el financiamiento público para fomentar la igualdad de género se hace evidente también en la creación de medidas de asignación que pretenden incrementar la participación de las mujeres, como, por ejemplo, actividades de capacitación y de desarrollo de habilidades, la asignación de fondos a las secciones femeninas, o la legislación que reduce las tasas de inscripción de las candidatas. Aunque estas medidas no abordan directamente el desafío que supone la dificultad de las mujeres para movilizar recursos, son parte de un conjunto de medidas que puede contribuir a equilibrar el campo de juego y a proporcionar mensajes sólidos de apoyo acerca de la importancia de la participación femenina.

A pesar de que, normalmente, la legislación del financiamiento político es neutra en cuanto al género, puede ayudar a igualar el campo de juego para las mujeres. Las regulaciones sobre las prohibiciones y los límites al gasto y a las contribuciones de los partidos y los candidatos pueden ayudar a contener la influencia de las prácticas clientelistas y contrarrestar el poder que confiere la titularidad de un cargo. Los límites a la duración de la campaña y a las contribuciones pueden mitigar los temores de las mujeres acerca de las dificultades que conlleva la recaudación de fondos y el impacto de la campaña en la vida familiar. El financiamiento público que facilita el acceso a los medios de comunicación puede mejorar la visibilidad de las candidatas. Los mecanismos de divulgación y de cumplimiento son de gran importancia, especialmente para supervisar y garantizar el cumplimiento de las medidas centradas en el género.

Por último, los partidos políticos desempeñan un papel fundamental para hacer frente a la brecha de género en el financiamiento, ya que ellos pueden tanto cumplir como ignorar la legislación. Además, pueden ir más allá de las medidas legisladas y adoptar sus propias reformas para fomentar la participación de las mujeres y recaudar fondos en su nombre. Los datos sobre las medidas voluntarias de los partidos son escasos, lo que entorpece el análisis sistemático del modo en que estas medidas contribuyen a la mejora de las habilidades de las mujeres para hacer campaña. Se debería llevar a cabo una mayor investigación sobre la cuestión del género y el financiamiento político para analizar estas iniciativas voluntarias, así como los efectos de las medidas legisladas, y tener en cuenta que los partidos políticos son los guardianes de la participación política de las mujeres.

Recomendaciones

Legisladores

1. La legislación sobre financiamiento debería seguir los acuerdos y los convenios internacionales e incluir, si procediera, medidas especiales para compensar la discriminación contra las mujeres y asegurar la igualdad *de facto*. Estas medidas pueden incluir diversas regulaciones sobre el financiamiento para las mujeres, según proceda.
2. Se deben analizar las nuevas regulaciones sobre financiamiento político a través de una visión centrada en el género para determinar su eficacia y su efecto en las candidatas.
3. La legislación neutral en cuanto al género debería enmarcarse de manera adecuada para asegurar su eficacia y eliminar disposiciones discriminatorias. Debería analizarse el efecto que tienen los límites al gasto y a las contribuciones sobre el género. Los límites al gasto y a las contribuciones no deberían ser tan altos como para que pierdan su sentido.
4. Incorpore incentivos en especie y disposiciones que puedan igualar las condiciones, como el cuidado de los hijos, el transporte, el alojamiento, la seguridad y el tiempo en los medios de comunicación.
5. La provisión de financiamiento público debería estar vinculada a compromisos en materia de igualdad de género, cuando proceda. Se puede utilizar el financiamiento público para incentivar a los partidos para que nominen a más candidatas.
6. El financiamiento público que depende de los compromisos sobre igualdad de género debe tener en cuenta todas las etapas del ciclo electoral para su cumplimiento, incluidas la postulación, la inscripción, la realización de la campaña y el periodo posterior a las elecciones.
7. La legislación debe cumplirse adecuadamente. Se debe prestar atención a las normativas de divulgación y a la necesidad de desglosar por sexo la información sobre los reembolsos y los gastos de los candidatos. Esos datos serían inestimables para determinar el financiamiento y los gastos de las mujeres en comparación con los de los hombres, así como para saber si los fondos asignados dentro del partido se distribuyen de forma igualitaria entre las candidatas y los candidatos.

Órganos reguladores del financiamiento político

1. Asegúrese de que se cumple toda la legislación financiera y aporte datos desglosados por sexo, cuando proceda.
2. Proporcione informes sobre el cumplimiento por parte de los partidos políticos de la legislación centrada en el género, como el cumplimiento de cuotas y la asignación de fondos para las candidatas.

Partidos políticos

1. Lleve a cabo una revisión interna de los efectos diferenciales que tiene la recaudación de fondos sobre las mujeres y los hombres del partido, y desarrolle una estrategia que asegure la igualdad de género con relación al financiamiento político.
2. Establezca un mecanismo de recaudación de fondos dedicado a canalizar estos fondos hacia las candidatas para las contiendas primarias de los partidos y para las campañas electorales.
3. Adopte mecanismos para asegurar el reparto igualitario de los fondos y del tiempo en los medios de comunicación entre candidatos y candidatas en las campañas electorales.
4. Disminuya el costo de entrada para las mujeres, mediante la reducción o la subvención de las cuotas de afiliación o de las tasas de registro. Asigne fondos internos del partido a iniciativas en favor de la igualdad de género, como el financiamiento de las campañas de las candidatas, la capacitación de los candidatos en materia de igualdad de género y mecanismos para llevar a cabo campañas eficaces (que incluyan el financiamiento), así como el fomento de la igualdad de género en los estatutos del partido.

Actores de los medios de comunicación

1. Asegúrese de que existe un acceso y una cobertura igualitarios para las candidatas y los candidatos durante las elecciones.
2. Donde exista legislación sobre el acceso a los medios de comunicación, garantice que estos presentan puntos de vista equilibrados de las candidatas y los candidatos.
3. Aborde asuntos relevantes como la igualdad de género, los mensajes de educación cívica y el nivel económico de las mujeres, a fin de mejorar el conocimiento del electorado sobre asuntos fundamentales que afectan a la población en su conjunto.

Sociedad civil

1. Apoye redes para el financiamiento de las campañas de las mujeres, tanto en las elecciones primarias como en la campaña. Las redes también pueden ayudar a recaudar dinero desde un principio, lo cual es fundamental para asegurar el apoyo en la fase de postulación.
2. Las instituciones financieras y otras organizaciones pueden establecer microcréditos y fondos fiduciarios fácilmente accesibles para las candidatas, a fin de ayudarlas a recaudar fondos para sus campañas.
3. Supervise el cumplimiento de las leyes de financiamiento político y vigile los medios de comunicación.

Actores internacionales

1. Comprenda las implicaciones de género del financiamiento político y que este supone un reto específico para las candidatas, debido a su inferior nivel económico en la mayoría de los países.
2. Establezca programas centrados en reforzar la participación política de las mujeres, específicamente mediante el desarrollo y la capacitación de habilidades relacionadas con la recaudación de fondos y otros aspectos relevantes.

Referencias

- Alexander, Herbert y Corrado, Anthony, “*Senate and House Financing and PAC Trends*” [Financiamiento del senado y la cámara de representantes y tendencias del Comité de Acción Política], en *Financing the 1992 Election* [El financiamiento de las elecciones de 1992] (Nueva York: M. E. Sharpe, 1995), pp. 17–224
- Baker, Ashley, “*Reexamining the Gender Implications of Campaign Finance Reform: How Higher Ceilings on Individual Donations Disproportionately Impact Female Candidates*” [Reexaminar las implicaciones de género en la reforma del financiamiento de las campañas: cómo afectan desproporcionadamente a las candidatas los límites más altos a las donaciones individuales], en *The Modern Americas* [Las Américas modernas] (Washington, D. C.: University of Washington College of Law: 2006), pp. 18–23
- Ballington, Julie, “*Gender Equality in Political Party Funding*” [Igualdad de género en el financiamiento de los partidos políticos], en Reginald Austin y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2003)
- Ballington, Julie, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* [Igualdad en la política: una encuesta de las mujeres y los hombres en el parlamento] (Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2008)
- Ballington, Julie, *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women’s Political Participation* [El empoderamiento de la mujer para unos partidos políticos más sólidos: guía de buenas prácticas para promover la participación política de la mujer] (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y National Democratic Institute, 2011)
- Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* [Mujeres en el Parlamento: más allá de las cifras] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005)
- Bangura, Jariatu, “*Sierra Leone: Women Urge NEC to Revisit Nomination Fees*” [Sierra Leona: las mujeres instan a la Comisión Electoral Nacional a que revise las tasas de nombramiento], *Concord Free Times* (9 de agosto de 2012), disponible en inglés en <<http://allafrica.com/stories/201208100119.html>>

- Barbara Lee Family Foundation, *Pitch Perfect: Winning Strategies for Women Candidates* [Tono perfecto: estrategias ganadoras para candidatas] (2012), disponible en inglés en <<http://www.barbaraleefoundation.org/wp-content/uploads/BLFF-Lake-Pitch-Perfect-Wining-Strategies-for-Women-Candidates-11.08.12.pdf>>, fecha de consulta: agosto de 2013
- Bingham, Amy, *Millionaire Political Donors Club: Where Are the Women?* [Club de donantes políticos millonarios: ¿Dónde están las mujeres?], ABC News (25 de julio de 2012), disponible en inglés en <<http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/millionaire-donors-club-women/story?id=16849004>>, fecha de consulta: agosto de 2013
- Bryan, Shari y Baer, Denise, *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries* [El dinero en la política: análisis de las prácticas de financiamiento de partidos políticos en 22 países] (Washington, D. C.: National Democratic Institute, 2005)
- Burrell, Barbara, *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era* [El lugar de una mujer es la cámara de representantes: hacer campaña para el Congreso en la era feminista] (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1996)
- Burrell, Barbara, “*Campaign Finance: Women's Experience in the Modern Era*” [Financiamiento de la campaña: la experiencia de la mujer en la era moderna], en Sue Thomas y Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office: Past, Present and Future* [Las mujeres y los cargos electivos: pasado, presente y futuro] (Oxford: Oxford University Press, 1998)
- Cardenas Morales, Natividad, *El Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales para el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres* (México, D. F.: Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, 2011)
- Carroll, Susan, *Women as Candidates in American Politics* [Las mujeres como candidatas en la política norteamericana] (Bloomington, IN: University of Indiana Press, 1994)
- Comisión Electoral Independiente de Afganistán (IECA), *Electoral Campaign Period* [Periodo de campaña electoral] (2010), disponible en inglés en <http://www.iec.org.af/pdf/wsfactsheets/fs_campaign_period.pdf>, fecha de consulta: agosto de 2013
- Costa, Jay, “*What's the Cost of a Seat in Congress?*” [¿Cuál es el precio de un escaño en el Congreso?] (2013), disponible en inglés en <<http://maplight.org/content/73190>>
- Crespin, Michael H. y Deitz, Janna L., “*If You Can't Join 'Em, Beat 'Em: The Gender Gap in Individual Donations to Congressional Candidates*” [Si no puedes unirte a ellos, véncelos: la brecha de género en las donaciones individuales a los candidatos al Congreso], *Political Research Quarterly*, 2010, 63(3), pp. 581–93
- Day, Christine y Hadle, Charles, *Women's PACs, Abortion and Elections* [Las elecciones, el aborto y los comités de acción política de la mujer] (New Jersey: Prentice Hall, 2005)

- Dolez, Bernard y Laurent, Annie, *How Did the French Political Parties 'Play' with the Gender Parity Law? The Socialist Party Case* [¿Cómo “jugaron” los partidos políticos franceses con la ley de igualdad entre los géneros? El caso del Partido Socialista], Informe presentado en la reunión anual de la American Political Science Association de 2011, 1–4 de septiembre de 2011, Seattle, WA
- DOMP, DAAT, DAP, *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition* [Directrices conjuntas para fortalecer el papel de las mujeres en los procesos electorales en los países que acaban de salir de un conflicto o en transición política] (Nueva York: Naciones Unidas) (no publicado)
- Economist*, The, “Brazil’s Congress: Cleaning Up” [Limpieza en el Congreso de Brasil], 8 de julio de 2010
- Eto, Mikiko, “Vitalizing Democracy at the Grassroots: A Contribution of Post-war Women’s Movements in Japan” [Impulsar la democracia en las bases: contribución de los movimientos de mujeres en Japón después de la guerra], *East Asia: An International Quarterly*, 2008, 25(2), pp. 115–43
- Ferreira Rubio, Delia, *Financiación Política y Género en América Latina y el Caribe*, Informe presentado en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe del UNIFEM, el PNUD, la AECID, Madrid, 15 y 16 de junio de 2009
- Ferris, Anne (MP, Irlanda), entrevista personal, Nueva York, marzo de 2013
- Francia, Peter; Green, John; Hernson, Paul; Powell, Lynda y Wilcox, Claude, *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates (Power, Conflict and Democracy: American Politics Into the 21st Century)* [Los financistas de las elecciones al congreso: inversores, ideólogos y amigos íntimos (poder, conflicto y democracia: la política norteamericana hacia el siglo XXI)] (Nueva York: Columbia University Press, 2003)
- Gaunder, Alisa, “WIN WIN’s Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY’s List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy” [La lucha de WIN WIN con la transferencia institucional del modelo de la Lista de EMILY a Japón: el rol de la rendición de cuentas y la política], *Japanese Journal of Political Science*, 2011, 12(1), pp. 75–94.
- Gobierno de Brasil, ley n.º 12.034, 2009
- Huffington Post*, “Myanmar Parties Complain Election Fee Too High” [Los partidos de Myanmar denuncian que la tasa de las elecciones es muy elevada] (20 de agosto de 2010), disponible en inglés en <<http://www.huffingtonpost.com/huffwires/20100830/as-myanmar-election/>>
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político (2013), disponible en <http://www.idea.int/political-finance/?ul=es>
- Jakobsen, Carolyn, *Re-personalizing the Body Politic: EMILY’s List and the Australian Labor Party* [Personalizando otra vez el régimen político: la Lista de EMILY y el Partido Laborista Australiano], informe presentado en la Conferencia de la Asociación de Estudios Políticos de Australasia, Universidad de Adelaide, 29 de septiembre–1 de octubre de 2004

- Krook, Mona Lena, *Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas* [Género y elecciones: medidas especiales temporales más allá de las cuotas] (2013), encargado por la División de Asuntos Electorales del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
- Lista de EMILY, “*Women We Helped Elect*” [Mujeres a las que ayudamos a ser elegidas] (2013), disponible en inglés en <http://emilyslist.org/who/women_we_helped_elect>
- Lista WISH, “*FAQs about the WISH List*” [Preguntas frecuentes sobre la Lista WISH] (2013), disponible en inglés en <<http://www.thewishlist.org/FAQs.htm>>
- Llanos, Beatriz, *Ojos que no ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas* (Estocolmo y Nueva York: IDEA Internacional y ONU Mujeres, 2011)
- Llanos, Beatriz, *Igualdad: ¿Para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010–2011* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012)
- Llanos, Beatriz y Sample, Kristen, *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008)
- Manning, Jennifer y Shogan, Colleen, *Women in the United States Congress: 1917–2012* [Mujeres en el Congreso de los Estados Unidos: 1917–2012] (Washington, D. C.: Congressional Research Service, 2012)
- McCollom, Susanna; Haffert, Kristin y Kozma, Alyson, *Assessing Women’s Political Party Programs: Best Practices and Recommendations* [Evaluación de los programas de los partidos políticos de mujeres: mejores prácticas y recomendaciones] (Washington, D. C.: National Democratic Institute, 2008)
- McLean, J. E., “*Campaign Strategy*” [Estrategia de campaña], en S. Carroll (ed.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions* [Las mujeres y la política americana: nuevas preguntas, nuevas direcciones] (Oxford: Oxford University Press, 2003)
- Mikulski, Barbara, “*Mikulski Remarks on Women in Leadership with EMILY’s List*” [Observaciones de Mikulski sobre las mujeres en puestos de liderazgo con la Lista de EMILY] (2011), disponible en inglés en <<http://www.mikulski.senate.gov/newsroom/speeches/mikulski-remarks-on-women-in-leadership-with-emilys-list>>
- Minnesota Campaign Finance and Public Disclosure Board (MCFPDB), *Campaign Expenditure and Non-Campaign Disbursement Issues* [Cuestiones del gasto de la campaña y los desembolsos ajenos a la campaña] (2005), disponible en inglés en <http://www.cfboard.state.mn.us/issues/expend_disburse.pdf>
- Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- Naciones Unidas, *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition* [Directrices conjuntas para fortalecer el papel de las mujeres en los procesos electorales en los países que acaban de salir de un conflicto o en transición política] (2013)

- Ngozo, Claire, “*Malawi: Women Candidates Hard Hit by Election Postponement*” [Malawi: candidatas perjudicadas por el aplazamiento de las elecciones], Inter Press Service, 26 de agosto de 2010
- Nwanko, Oby, “*Women & 2011 Elections in Nigeria*” [Las mujeres y las elecciones de 2011 en Nigeria], Heinrich Böll Stiftung, 13 de abril de 2011, disponible en inglés en <<http://www.ng.boell.org/web/gender-231.html>>
- Ohman, Magnus, *Regulación del financiamiento político en el mundo* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013)
- Ohman, Magnus y Zainulbhai, Hani, *Political Finance Regulation: The Global Experience* [Regulación del financiamiento político: la experiencia mundial] (Washington, D. C.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009)
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), *Comments on the Law on Political Party Financing of Bosnia and Herzegovina* [Comentarios sobre la ley de financiamiento de los partidos políticos de Bosnia y Herzegovina] (2011)
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), *International Election Observation Report: Albania* [Informe de la observación electoral internacional: Albania] (2013)
- Partido Acción Ciudadana, *Estatuto del Partido Acción Ciudadana* (2010), disponible en <<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>>
- Pires, Milena, “*East Timor and the Debate on Quotas*” [Timor Oriental y el debate sobre las cuotas], en *The Implementation of Quotas: Asian Experiences* [La aplicación de cuotas: experiencias de Asia] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2002), pp. 36–9
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, “*BRIDGE Gender and Elections Workshop*” [Taller sobre elecciones y género de BRIDGE], sesión sobre financiamiento político, 13 de febrero de 2013, Ciudad de Belice
- Sawer, Marian, *When Women Support Women: EMILY's List and the Substantive Representation of Women in Australia* [Cuando las mujeres apoyan a las mujeres: la Lista de EMILY y la representación sustantiva de las mujeres en Australia], informe presentado en la Conferencia de la Asociación de Estudios Políticos de Australasia, Universidad de Adelaide, 29 de septiembre–1 de octubre de 2004
- Shvedova, Nadezhda, “*Obstacles to Women's Participation in Parliament*” [Obstáculos a la participación de las mujeres en el Parlamento], en Julie Ballington y Azza Karam (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* [Mujeres en el Parlamento: más allá de las cifras] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005)
- Standards in Public Office Commission (SIPO), “*Exchequer Funding Received by Political Parties for 2012*” [Los partidos políticos reciben el financiamiento del Estado para 2012] (2012), disponible en inglés en <<http://www.sipo.gov.ie/en/reports/state-financing/expenditure-of-state-funding/2012-exchequer-funding-received-by-political-parties/>>, fecha de consulta: agosto de 2013

- Thompson, Nick, “*International Campaign Finance: How Do Countries Compare?*” [Financiamientos de las campañas internacionales: ¿Cómo se comparan los países?] (2012), CNN, disponible en inglés en <<http://www.cnn.com/2012/01/24/world/global-campaign-finance/>>, fecha de consulta: noviembre de 2013
- Trent, Judith; Friedenberg, Robert y Denton, Robert Jr., *Political Campaign Communication: Principles and Practices* [Comunicación de las campañas políticas: principios y prácticas] (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2011)
- Unión Interparlamentaria (UIP), “*Women in National Parliaments*” [Mujeres en parlamentos nacionales] (2010), disponible en inglés en <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, fecha de consulta: agosto de 2013
- Women’s Environment and Development Organization (WEDO), *Women Candidates and Campaign Finance* [Candidatas y financiamiento de las campañas] (Nueva York: WEDO, 2007), disponible en inglés en <<http://www.wedo.org/library/women-candidates-and-campaign-finance-december-2007>>

Notas

- ¹ Ballington y Karam, 2005.
- ² Naciones Unidas, 1979, artículo 7.
- ³ Ballington, 2008.
- ⁴ ONU Mujeres llevó a cabo una evaluación de los parlamentarios y los activistas durante el 57.º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en Nueva York en marzo de 2013, y con los miembros de la red iKNOW politics, <http://www.iknowpolitics.org>. Un total de 70 encuestados compartieron sus puntos de vista sobre el financiamiento político.
- ⁵ Shvedova, 2005, p. 33.
- ⁶ Ibid., p. 40.
- ⁷ Ibid., p. 42.
- ⁸ Véase <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/Executive%20summary.htm>.
- ⁹ Véase <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹⁰ Ballington, 2011, p. 27.
- ¹¹ Véase <http://iknowpolitics.org/en/comment/7709#comment-7709>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹² Ballington, 2003, p. 164.
- ¹³ Entrevista personal con la Sra. Cecilia Chazama, Malawi, iKNOW Politics.
- ¹⁴ Véase <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cid=N00000019&cycle=2008>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹⁵ Ballington, 2011, p. 27.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Ballington, 2003, p. 160.
- ¹⁸ Ferreira Rubio, 2009.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Thompson, 2012.

- ²¹ Bryan y Baer, 2005.
- ²² Carroll, 1994.
- ²³ UIP, 2010.
- ²⁴ Day y Hadle, 2005.
- ²⁵ Ballington, 2011, p. 27.
- ²⁶ Entrevista personal con Anne Ferris, 6 de marzo de 2013, Nueva York.
- ²⁷ Ballington, 2011, p. 27.
- ²⁸ Ohman, 2013, p. 20.
- ²⁹ Ibid., p. 11.
- ³⁰ Ohman y Zainulbhai, 2009, pp. 88–9.
- ³¹ Albania, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Croacia, Etiopía, Finlandia, Francia, Georgia, Haití, Honduras, Irlanda, Italia, Kenya, Malí, México, Marruecos, Níger, Panamá, Papua Nueva Guinea, Portugal, República de Corea, Rumania y Togo.
- ³² Ohman, 2013, p. 33.
- ³³ Ibid., p. 34.
- ³⁴ Véase también Ohman, 2013, p. 36.
- ³⁵ Burrell, 1996, 1998.
- ³⁶ Ballington, 2003, p. 164.
- ³⁷ Minnesota Campaign and Public Disclosure Board, 2005.
- ³⁸ Véase <http://iknowpolitics.org/es/comment/7448#comment-7448>.
- ³⁹ Baker, 2006, pp. 18–23.
- ⁴⁰ Ohman, 2013, p. 17.
- ⁴¹ *The Economist*, 2010.
- ⁴² UIP, 2010.
- ⁴³ PNUD y ONU Mujeres, 2013.
- ⁴⁴ Llanos, 2011.
- ⁴⁵ Pires, 2002, p. 36.
- ⁴⁶ Gobierno de Brasil, 2009, artículo 2.
- ⁴⁷ IECA, 2010.
- ⁴⁸ Krook, 2013, pp. 9–10.
- ⁴⁹ Barbara Lee Family Foundation, 2012.
- ⁵⁰ Ngozo, 2010.
- ⁵¹ DOMP, DAAT, DAP, (no publicado).
- ⁵² WEDO, 2007.
- ⁵³ Véase <http://iknowpolitics.org/es/comment/7688#comment-7688>
- ⁵⁴ Ohman, 2013, p. 4.
- ⁵⁵ Ibid., p. 24.
- ⁵⁶ Ibid., p. 23.
- ⁵⁷ Ohman, 2013, p. 24.
- ⁵⁸ Albania, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Croacia, Etiopía, Finlandia, Francia, Georgia, Haití, Honduras, Irlanda, Italia, Kenya, Malí, México, Marruecos, Níger, Panamá, Papua Nueva Guinea, Portugal, República de Corea, Rumania y Togo.

- ⁵⁹ Véase <http://www.quotaproject.org>.
- ⁶⁰ Correspondencia por correo electrónico con Zurab Kharatishvili, presidente de la Comisión Electoral Central de Georgia, julio de 2013.
- ⁶¹ Ohman, 2013.
- ⁶² Dolez y Laurent, 2011.
- ⁶³ En todo el manual, las cantidades se expresan en dólares internacionales (I\$) junto con la moneda nacional. El dólar internacional es una moneda hipotética que tiene en cuenta la paridad del poder adquisitivo y, por lo tanto, es apta para la comparación entre países. En los países donde la paridad del poder adquisitivo varía significativamente con respecto a los Estados Unidos (que se utiliza como base de referencia para la comparación), el tipo de cambio del dólar internacional puede ser considerablemente distinto del tipo de cambio nominal. No se expresa la conversión a dólares estadounidenses (puesto que es, por defecto, la misma cantidad que en dólares internacionales) o en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria como el euro. Para obtener más información, véase el anexo IV.
- ⁶⁴ OSCE/OIDDH, 2013.
- ⁶⁵ Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- ⁶⁶ OSCE/OIDDH, 2011.
- ⁶⁷ Parlamento de Rumania, ley n.º 334/2006 (2006).
- ⁶⁸ Haití, ley Electoral, artículo 129.
- ⁶⁹ Haití, ley Electoral, artículo 129.
- ⁷⁰ Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- ⁷¹ Brasil, Colombia, Costa Rica, Finlandia, Haití, Honduras, Irlanda, Italia, México, Marruecos, Panamá, República de Corea (Corea del Sur), Togo.
- ⁷² Véase el Capítulo 8 sobre las democracias anglófonas establecidas para conocer más detalles sobre la aplicación.
- ⁷³ SIPO, 2012.
- ⁷⁴ Ballington, 2011, p. 30.
- ⁷⁵ Ley n.º 8765, artículo 52p.
- ⁷⁶ Partido Acción Ciudadana, 2010.
- ⁷⁷ Llanos y Sample, 2008, p. 41.
- ⁷⁸ Cardenas Morales, 2011.
- ⁷⁹ Ballington, 2011, p. 17.
- ⁸⁰ *Huffington Post*, 2010.
- ⁸¹ Bangura, 2012.
- ⁸² Ballington, 2003, p. 163.
- ⁸³ MCFPDB, 2005.
- ⁸⁴ Base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- ⁸⁵ Ballington, 2011, p. 28.
- ⁸⁶ Ferris, 2013.
- ⁸⁷ Ballington, 2011, p. 29.
- ⁸⁸ Llanos y Sample, 2008.
- ⁸⁹ Ibid.
- ⁹⁰ Bryan y Baer, 2005, p. 10.
- ⁹¹ Véase <http://iknowpolitics.org/en/comment/7432#comment-7432>, fecha de consulta: agosto de 2013.

- ⁹² Nwanko, 2011.
- ⁹³ Ballington, 2003, p. 161.
- ⁹⁴ Ibid.
- ⁹⁵ Información del cuadro de texto proporcionada por Caitlin Hopping.
- ⁹⁶ Burrell, 1998.
- ⁹⁷ Burrell, 1996, p. 124.
- ⁹⁸ Mikulski, 2011.
- ⁹⁹ McLean, 2003.
- ¹⁰⁰ Costa, 2013.
- ¹⁰¹ Alexander y Corrado, 1995, p. 212.
- ¹⁰² Trent, Friedenberg y Denton, 2011, p. 11. Véase también <http://www.fec.gov/press/summaries/2012/PAC/6mnth/4pactop50disburse6mos11.pdf> para consultar la lista de 2012.
- ¹⁰³ Lista de EMILY, 2013.
- ¹⁰⁴ Crespín y Deitz, 2010.
- ¹⁰⁵ Lista WISH, 2013.
- ¹⁰⁶ Crespín y Deitz, 2010.
- ¹⁰⁷ Francia et al., 2003, p. 38.
- ¹⁰⁸ Manning y Shogan, 2012.
- ¹⁰⁹ Sawyer, 2004.
- ¹¹⁰ Jakobsen, 2004, p. 10.
- ¹¹¹ Véase <http://trove.nla.gov.au/people/734078?c=people>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹¹² Véase <http://www.wedo.org/library/chief-bisi-ogunleye-the-country-women%E2%80%99s-association-of-nigeria-cowan>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹¹³ McCollom, Haffert y Kozma, 2008.
- ¹¹⁴ Véase <http://iknowpolitics.org/es/comment/7878#comment-7878>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹¹⁵ Krook, 2013.
- ¹¹⁶ Ibid.
- ¹¹⁷ Ibid.
- ¹¹⁸ McCollom, Haffert y Kozma, 2008.
- ¹¹⁹ Véase <http://iknowpolitics.org/fr/comment/7670#comment-7670>, fecha de consulta: agosto de 2013.
- ¹²⁰ Eto, 2008.
- ¹²¹ Gaunder, 2011.
- ¹²² Ibid.
- ¹²³ Ballington, 2003, p. 165.
- ¹²⁴ Krook, 2013, p. 22.

CAPÍTULO 10

CAPÍTULO 10

Conclusiones

Elin Falguera

Los capítulos introductorios han tratado sobre la importancia del dinero en la política y han ofrecido una visión de conjunto sobre las regulaciones del financiamiento político y su cumplimiento, así como algunas directrices para planificar y aplicar tales regulaciones. Se ha sostenido que cualquier medida para controlar el dinero en la política se debe basar en la comprensión del contexto y de los retos concretos de cada país. Los capítulos regionales han valorado las similitudes y las diferencias entre los retos existentes y las soluciones buscadas en diferentes partes del mundo. El Capítulo 9, “La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género” ha analizado los retos a los que se enfrentan las mujeres en su intento de recaudar los fondos necesarios para presentarse a cargos políticos de forma eficaz y el modo en que han afrontado esos desafíos alrededor del mundo.

El presente capítulo reúne las conclusiones de los capítulos anteriores y analiza las experiencias, las similitudes y las diferencias generales a escala mundial. En especial, hace referencia a los retos que plantea el dinero en la política y a las tendencias internacionales en la regulación del financiamiento político. También se proporcionan recomendaciones para las distintas partes interesadas y el conjunto de las lecciones aprendidas.

Dinero y política: panorama general

El dinero y la política están estrechamente relacionados; el modo en el que los partidos y los candidatos acceden al financiamiento afecta en gran medida al funcionamiento del sistema político y a la gestión de la política democrática. Como se ha comentado a lo largo de esta publicación, el dinero es necesario para el buen funcionamiento de una democracia y contribuye a fortalecer sus componentes principales, a establecer organizaciones partidarias sostenibles y ofrece la oportunidad de competir en condiciones (más) igualitarias. Aun así, también plantea retos importantes y constituye una amenaza para el

proceso político; entre otros, la influencia nociva del dinero de la droga en América Latina, la gran influencia empresarial sobre la política en Asia, las redes clientelistas en África o el abuso de los recursos estatales en Europa. Por lo tanto, el dinero en la política debe vigilarse y controlarse. El desafío para los responsables de la formulación de políticas y los políticos reside en encontrar el equilibrio: limitar los efectos negativos y favorecer la consolidación de la democracia a través de una competencia plural. Para esta tarea es importante considerar tanto la utilización como el control del dinero en la política como medios para conseguir un fin, más que como el fin en sí mismo.

Hoy en día existe una percepción creciente de la corrupción en la vida política que mancha la imagen pública de los partidos y los políticos. Los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional muestran que los partidos políticos se perciben como la institución más corrupta de entre las evaluadas, por delante de, por ejemplo, la policía, la administración pública, el parlamento y la judicatura¹. Las encuestas regionales como el Latinobarómetro y el Afrobarómetro revelan un panorama sombrío similar, con bajos niveles de confianza en los partidos políticos². Esta desconfianza puede explicarse, al menos en parte, por la divulgación de las malas conductas financieras de los partidos y los políticos en un gran número de países.

Para que los partidos se ganen la confianza y el apoyo de los votantes es necesario que sean transparentes y rindan cuentas sobre sus finanzas. Si no consiguen cumplir las exigencias de los ciudadanos de una política limpia, los votantes seguirán dudando de su integridad y mostrarán apatía y desilusión respecto al proceso democrático. Estos votantes podrían crear movimientos de protesta y eludir los órganos tradicionales de representación política. Aunque cada país analizado en esta publicación tiene sus propios retos individuales con relación al dinero y la política, muchos de ellos son comunes a prácticamente todas las regiones.

Retos mundiales

Costos elevados

La implicación de grandes cantidades de dinero en la política es una preocupación creciente entre los votantes de todo el mundo. Los costos elevados de las campañas en distintas regiones se suelen atribuir al aumento de la profesionalización de la política, ya que los partidos y los candidatos emplean más dinero en encuestas de opinión, asesores políticos y publicidad en los medios de comunicación. En Europa Occidental, los gastos de campaña rivalizan con los gastos primarios tradicionales de mantener grandes estructuras burocráticas de partido, mientras que en los Estados Unidos se gastaron 5.800 millones de USD en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2012.

Los costos elevados de las campañas obligan a los candidatos a buscar fondos en muchas fuentes distintas. Con frecuencia, los partidos se vuelven dependientes, o bien de las grandes donaciones privadas, o bien del financiamiento estatal, lo que aumenta el riesgo de que las personas que donan grandes sumas de dinero ejerzan una mayor influencia en el proceso político que otras.

Falta de apoyo de las bases

A pesar de los costos elevados de la política, los partidos políticos reciben poco apoyo financiero de sus miembros, incluso en los países europeos en los que este tipo de financiamiento fue en su momento una fuente importante de ingresos³. En otros países, las donaciones de los miembros no han constituido nunca una fuente considerable de ingresos. Esta falta de apoyo implica que los partidos dependan de las donaciones de empresas o de otros intereses organizados, fondos públicos o finanzas ilegales (o, en algunos países, del dinero de los líderes del partido o de los candidatos).

En algunas zonas de África, América Latina y Asia, las contribuciones económicas entre los políticos y los simpatizantes de las bases se realizan en realidad en el sentido contrario, mediante relaciones clientelísticas y de patrocinio entre los partidos y sus simpatizantes, en las que los votantes esperan regalos o beneficios a cambio de su apoyo o de sus votos.

Financiamiento ilícito y fuentes criminales

El financiamiento ilícito de los partidos y los candidatos supone un problema especialmente complejo en muchas de las regiones tratadas en esta publicación. Aunque es complicado saber exactamente qué influencia ejercen las donaciones ilegales debido a su naturaleza oculta, se han descubierto varios casos que indican que el financiamiento ilícito constituye una fuente de ingresos importante para los actores políticos⁴.

Este asunto se agrava especialmente cuando el financiamiento proviene del crimen organizado, con la intención de influir en los políticos y en sus decisiones y, de esta manera, fomentar los intereses de las redes criminales.

Tal como se ha mostrado en los capítulos regionales, existen diferentes tipos de relaciones entre la política y el crimen organizado. En su forma más básica, los actores criminales se mantienen al margen del proceso político, pero intentan influir en él, por ejemplo, mediante donaciones a las campañas o sobornos. Además, existen otras relaciones sistemáticas entre la política y las redes criminales en las que estas se introducen de forma mucho más profunda en el ámbito político: los criminales se infiltran y toman el control (o “capturan”) las instituciones políticas, incluidos los partidos políticos.

Los países situados en los corredores del narcotráfico son especialmente vulnerables a este tipo de influencia. Se pueden encontrar rutas de tráfico de drogas en prácticamente cualquier región. En América Latina se extienden desde la región andina hasta México⁵, mientras que países africanos como

Guinea-Bissau y Malí⁶ han estado expuestos al efecto desestabilizador de las drogas que se transportan desde América Latina hasta Europa a través de las orillas occidentales de África.

En algunas ocasiones, los políticos y los legisladores son reticentes o incapaces —a veces, debido al miedo— de poner en marcha medidas como organismos sólidos para el cumplimiento de la ley que puedan evitar que este tipo de dinero entre en la política. Puede considerarse que los beneficios financieros para los políticos, o la amenaza que supone el donante, superan las posibles consecuencias de la exposición o del castigo. Como se indicó en el Capítulo 5, en América Latina, el dinero ilegal canalizado hacia el proceso político no puede tenerse en cuenta sin considerar el problema más general del crimen organizado⁷. Por tanto, es fundamental que las organizaciones encargadas de la supervisión de las finanzas del partido y de los candidatos cooperen estrechamente con otras instituciones judiciales y de cumplimiento de la ley. Con el fin de conseguirlo, los órganos para la supervisión precisan el mandato, las herramientas y la protección (así como la flexibilidad suficiente) para desempeñar su papel de supervisión y cooperar con otros actores relevantes.

Negocios y política

La influencia del dinero en la política abre un espacio para que las empresas privadas consigan sus intereses a través de la política mediante el apoyo financiero a los políticos. Aunque algunas empresas apoyan a partidos políticos debido a sus convicciones ideológicas, muchas otras quieren o esperan obtener a cambio algún beneficio. Se han registrado donaciones realizadas a modo de inversión por intereses empresariales en casi todas las regiones. En algunas ocasiones, se realizan donaciones a partidos de todo el espectro político como forma de asegurarse de que recibirán favores del gobierno independientemente de quién consiga llegar al poder⁸.

También se ha hecho evidente la existencia de una relación más directa y compleja entre los intereses empresariales y el Estado. Aunque no se da exclusivamente en Asia, el fenómeno de que empresarios muy acaudalados funden sus propios partidos o consigan escaños en el parlamento (e incluso que compitan por la presidencia) está muy extendido en todo el continente, desde Tailandia hasta la República de Corea. El peligro que entrañan esas situaciones es que el partido político se centre en los intereses del empresario o de la empresa en particular y dependa completamente de sus finanzas para la supervivencia de la organización.

Acceso desigual a los fondos

Otro problema relacionado con el financiamiento político es el hecho de que los partidos o los candidatos no tengan las mismas oportunidades para acceder a los fondos. Si bien la popularidad de un partido o de un político siempre produce cambios en los niveles de apoyo financiero, no

deberían existir obstáculos estructurales a las oportunidades igualitarias de recaudación de fondos. La posibilidad de que las empresas paguen (mediante grandes donaciones) para que los políticos las tengan en cuenta puede socavar gravemente los principios fundamentales de la democracia, según los cuales cada persona tiene derecho a un voto. Asimismo, si no existen límites (o son muy altos) a la cantidad que los partidos y los candidatos pueden recaudar y gastar, se puede generar una competencia desigual.

Este asunto está vinculado también con la relación entre las empresas y los políticos tratada en la sección anterior. Los partidos en el gobierno suelen atraer más las donaciones de empresas que los partidos en la oposición. Esto no resulta llamativo, ya que los partidos en el gobierno tienen la capacidad de influir en los contratos públicos y de establecer políticas sobre asuntos que pueden afectar al éxito comercial de los donantes empresariales.

El desequilibrio de género en el acceso a los fondos debería constituir la parte central de cualquier debate sobre la distribución desigual del dinero en la política. El Capítulo 9, “La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género”, incluye muchos ejemplos de las dificultades que encuentran las candidatas para recaudar fondos, lo cual constituye una de las causas principales de la persistente desigualdad de género en la representación política.

Abuso de los recursos estatales

Otro aspecto del acceso desigual a los fondos se da cuando los partidos en el gobierno utilizan recursos públicos para sus propios fines partidistas. El abuso de los recursos estatales constituye un problema en todo el mundo y casi todos los países disponen de prohibiciones legales al respecto. Tal como se ha analizado en el Capítulo 8 acerca de las democracias anglófonas establecidas, es casi inevitable que los cargos públicos tengan acceso a un cierto número de privilegios y poderes que el resto de los contendientes no tiene —como una mayor exposición en los medios de comunicación de su líder y más atención a sus políticas—, pero hay límites sobre lo que se debería considerar inevitable. La utilización de recursos públicos para fines políticos debilita la democracia y puede dañar la pluralidad política.

El abuso es aún más difícil de controlar en los lugares donde el gobierno no emplea dinero a favor de un partido político, sino que abusa de otras fuentes a su disposición, como, por ejemplo, una cobertura mediática parcial a favor del partido en el poder o el uso de funcionarios públicos para actividades de campaña durante sus horas de trabajo. En varias regiones (p. ej., África, Asia y Asia Central y Europa Oriental), especialmente en lugares en los que un partido ha dominado la escena política durante mucho tiempo, se ha difuminado la línea que separa los recursos estatales y los del partido en el gobierno. Se utilizan instalaciones, vehículos y funcionarios públicos en las campañas electorales y en otras actividades del partido.

El partido gobernante también puede establecer y utilizar el marco jurídico nacional para su propio provecho o para perseguir a la oposición. En los países donde el partido en el poder domina las instituciones públicas y el poder legislativo, puede diseñar las leyes con el objeto de atrincherarse en el poder. Los umbrales para acceder al financiamiento público, por ejemplo, pueden ser tan altos que impidan que nuevos actores tengan la oportunidad de ingresar en la escena política. En América Latina, la tentación de utilizar recursos estatales para aumentar las oportunidades de volver a ganar unas elecciones es mayor en los países que solían disponer de límites de un único mandato pero que ahora permiten la reelección presidencial.

Incumplimiento de la ley

En todas las regiones existe una gran brecha entre las regulaciones establecidas del financiamiento político y su aplicación. La deficiente aplicación de las regulaciones se debe, entre otros motivos, a que los organismos encargados de la supervisión de las finanzas de los partidos y de los candidatos carecen de los mandatos y las capacidades necesarios para desempeñar su papel con eficacia. Muchos de estos organismos solo tienen una labor procedimental (p. ej., recibir los informes financieros de los partidos), pero carecen de los poderes de investigación necesarios para hacer un seguimiento de las inexactitudes o para profundizar en las fuentes de ingresos o en los niveles de gasto. La responsabilidad de controlar el financiamiento del partido y del candidato suele extenderse a varias instituciones diferentes, lo que dificulta su supervisión integral⁹.

Parte de esta incapacidad puede atribuirse a una falta de recursos o de personal. Un factor subyacente a estas debilidades es la reticencia de los políticos a reforzar la regulación de su comportamiento. Esta falta de voluntad política suele tener como consecuencia la presencia de organismos débiles encargados del cumplimiento de la ley.

El hecho de que en muchos países los organismos que velan por el cumplimiento normativo no sean lo suficientemente independientes del gobierno como para ejercer el control necesario está estrechamente relacionado con esto. En Europa Occidental, el control del financiamiento político se suele ejercer a través de comisiones parlamentarias o del poder ejecutivo, de forma directa o con instituciones o comisiones especiales a las que se debe rendir cuentas. Como resultado, pocos países de la región disponen de instituciones responsables del cumplimiento de la legislación del financiamiento político plenamente independientes, lo cual, para la mayoría, no es una preocupación pública, ya que existe una confianza suficiente en la integridad del órgano encargado del cumplimiento. Muchos países asiáticos también carecen de organismos independientes encargados del cumplimiento de la ley: por ejemplo, en Malasia, la Comisión Electoral está controlada por el gobierno y, por lo tanto, está menos dispuesta a revisar exhaustivamente las finanzas de los partidos y de los candidatos¹⁰.

Otro problema es que pocos infractores son sancionados. Esta cultura de la impunidad parece estar extendida en todas las regiones evaluadas en la presente publicación. El número de sanciones impuestas no tiene por qué ser un indicador de la eficacia del sistema. Como se ha señalado en el capítulo introductorio, la prevención es preferible a los castigos. En muchas ocasiones, el objetivo de la institución encargada de hacer cumplir la ley debería centrarse más en que exista una mayor observancia normativa que en la aplicación de sanciones. Sin embargo, es poco probable que se cumplan las leyes si no existe la amenaza creíble de sanciones ni siquiera contra las infracciones más descaradas. También es necesario que las sanciones sean proporcionales a la ofensa para que surtan efecto¹¹. En Francia se han impuesto multas de una cuantía menor a la del financiamiento no permitido que se había aceptado; probablemente, las sanciones de este tipo no tendrán ningún efecto disuasorio.

El cumplimiento selectivo de las leyes es otro motivo de preocupación, sobre todo en varios de los países de Asia Central y Europa Oriental con un alto nivel de regulación, donde se ha utilizado esta táctica para reprimir a la oposición. En Georgia, por ejemplo, la regulación del financiamiento político se utilizó presuntamente contra el candidato principal de la oposición en las elecciones de 2012¹². En América Latina se ha denunciado que las sanciones relativas al financiamiento político en Argentina se aplican con un cierto sesgo político: los jueces electorales que imponen las sanciones están considerados como actores políticos¹³.

En algunos países, un mandato conflictivo provoca la ineficacia del órgano encargado del cumplimiento de la ley. En los países donde un único organismo se encarga tanto de organizar las elecciones como de supervisar el financiamiento político, sus tareas pueden volverse demasiado complicadas. Por ejemplo, los organismos de administración electoral suelen considerar que las tareas administrativas de la organización de las elecciones son su objetivo principal y dejan de lado temas más sensibles desde el punto de vista político, tales como el modo en que se financian las campañas electorales. En los países donde el organismo se encarga tanto de distribuir el financiamiento público como de sancionar a los partidos, a veces se podría ignorar una de las tareas para ser más eficaz en la otra.

Otra explicación frecuente de por qué los políticos y los partidos continúan quebrantando la ley es la de que, simplemente, los sistemas de supervisión no detectan las infracciones. En comparación con el número de infracciones que los medios de comunicación o los grupos de la sociedad civil revelan continuamente, se informa de manera oficial de relativamente pocos casos a las autoridades encargadas de la supervisión, y se sancionan incluso menos casos. En el ámbito africano, existen muy pocos informes de sanciones que se hayan impuesto por infracciones de la regulación del financiamiento político¹⁴.

Para conseguir un cumplimiento eficaz de la ley, los organismos encargados de esta labor no deberían trabajar en solitario. Necesitan formar coaliciones amplias con otras instituciones estatales y con iniciativas de la sociedad civil que trabajen para combatir la influencia negativa del dinero en la política. Esto podría tener una relevancia especial en los países donde los criminales ejercen una influencia considerable en la política¹⁵.

Además, se debería prestar más atención a las razones subyacentes que impiden que los organismos cumplan sus funciones. En algunas ocasiones, los organismos encargados del cumplimiento de la ley pueden no estar dispuestos a asumir los riesgos derivados de enfrentarse a políticos poderosos o a redes criminales infiltradas en la política.

Autorregulación de los partidos y los políticos

Tal como se ha mencionado anteriormente, puede darse un conflicto de intereses si los representantes electos de partidos políticos tienen el control de la formulación de las leyes que regularán su propio comportamiento. Los políticos tienen la responsabilidad de crear políticas sostenibles a largo plazo que sean adecuadas para el contexto del país y de allanar el campo de juego para las generaciones futuras de políticos.

Para conseguirlo, las reformas deberían dirigirse también a las posibles debilidades del papel autorregulador de los partidos. Aunque los partidos políticos son los responsables en última instancia de la aprobación de leyes sobre el financiamiento político, la creación de normas que regulen el dinero en la política debería consensuarse mediante una consulta amplia que implique a un amplio abanico de partes interesadas. Esto incluye no solo al gobierno, al parlamento y a los partidos políticos, sino también a los organismos encargados del cumplimiento de la ley, a la judicatura y a la sociedad civil.

A pesar de que esta publicación no se haya centrado en las medidas internas para la rendición de cuentas de los partidos, es un elemento importante de la regulación del financiamiento político. A menos que los partidos muestren el compromiso, la capacidad interna y la organización necesarios para adherirse a sus responsabilidades legales, existirán pocas oportunidades para cambiar de forma significativa los problemas del financiamiento político. Debido a la idea de que los partidos deben ocuparse de sus propios asuntos, rara vez se incluye su conducta interna en la legislación nacional sobre partidos políticos; algunos países no exigen que los partidos creen los acuerdos institucionales necesarios para cumplir las demandas reguladoras. No obstante, existen excepciones. Algunos países de América Latina exigen oficialmente a los partidos políticos que establezcan tesoreros u órganos internos especializados para gestionar sus fondos¹⁶. Esta medida obliga a los partidos a demostrar su compromiso con la transparencia mediante la institucionalización de los mecanismos necesarios. Aun así, muchos partidos del mundo son débiles y necesitan fortalecer su capacidad interna antes de poder institucionalizar tales mecanismos financieros.

Tendencias regulatorias mundiales

La presente publicación ha mostrado que el financiamiento político y los retos asociados se abordan de muchas formas diferentes en todo el mundo. El sistema político de un país, el nivel de desarrollo económico y el grado de consolidación democrática son factores importantes que ayudan a determinar las regulaciones del financiamiento político más adecuadas (tal como se trató en el Capítulo 2, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”). No obstante, se puede identificar una serie de características en la mayoría de las regiones, que constituyen la base para el reconocimiento de algunas tendencias mundiales.

Legislación en aumento (y más específica)

Desde principios de la década de 1990, se ha producido un avance hacia niveles crecientes de regulación (que no ha implicado necesariamente un mayor cumplimiento de la ley) en la mayoría de las regiones analizadas en esta publicación. Este hecho ha ido acompañado del aumento de los niveles totales de democratización y de legislación para conformar y regular nuevos sistemas democráticos. Tal como se tratará más adelante, esto puede relacionarse con el cambio en la opinión pública sobre los partidos políticos, ya que cada vez se les considera más cercanos a los órganos de gobierno¹⁷ que los grupos tradicionales de ciudadanos de afiliación masiva que pretenden movilizar a un gran número de ciudadanos de forma voluntaria en los procesos políticos de adopción de decisiones.

Resulta importante que esta perspectiva no traiga consigo regulaciones sobre los partidos políticos y sobre sus transacciones financieras que restrinjan su papel fundamental en el proceso democrático. Se dice que las políticas del financiamiento político:

[...] suelen reflejar una ideología de reforma reflexivamente antipolítica —una “visión cívica” de la política como la persecución del interés público y del gobierno como un organismo encargado de ofrecer una gestión técnicamente correcta [...] Los partidos, en muchas ocasiones, llegan a ser considerados como algo similar a un servicio público en lugar de como un medio con el que la gente y los grupos tratan de influir en la política y en el gobierno—, una visión que despoja a la política democrática de su vitalidad¹⁸.

Aun así, como receptores de subvenciones públicas, la transparencia financiera de los partidos políticos es una exigencia legítima; el público demanda una gran responsabilidad en el uso de los fondos. Además del aumento general de las regulaciones, otras áreas del financiamiento político (como quién tiene derecho a recibir financiamiento público y sobre qué base) se han convertido en materia de legislación. En África, la aparición o reaparición de sistemas democráticos multipartidistas a principios de la década de 1990 conllevó que algunos países promulgaran regulaciones del financiamiento político. En

América Latina (a excepción de unos pocos países, como Uruguay o Costa Rica, que ya habían incluido subvenciones estatales para los partidos), el asunto de la regulación del dinero en la política no cobró importancia hasta la década de 1980, cuando se propagaron grandes cambios democráticos por todo el continente, incluida la consolidación de instituciones políticas.

En Europa Central y Oriental, el programa de anticorrupción y sus exigencias para “limpiar la política” han sido una fuerza motriz tras la mayor atención a la regulación del financiamiento político que siguió a la caída del comunismo en la década de 1990. En esta región, donde las acusaciones de corrupción se han empleado para desacreditar a los oponentes políticos, las regulaciones del financiamiento político a veces se han utilizado para reprimir a los adversarios políticos, mediante un aumento de las dificultades para que recibieran financiamiento o mediante el uso de los requisitos de transparencia con el fin de averiguar quién les ofrecía apoyo.

Parece que también existe una tendencia mundial hacia la creación de una legislación más específica sobre el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas. Mientras que en algunos países la regulación del financiamiento político se dividía entre varios instrumentos legales (como la ley electoral, la constitución o incluso el código penal), actualmente existe un movimiento para establecer leyes exhaustivas que rijan el financiamiento político. Las democracias más nuevas que en un principio apenas disponían de legislación en vigor han comenzado a crear estas leyes de financiamiento político, debido en parte a la influencia de la comunidad internacional. Sudán del Sur es un buen ejemplo de ello.

Financiamiento público

Se ha dado un incremento mundial del financiamiento de los partidos políticos a través de subvenciones públicas. Hoy en día, cerca de dos tercios de los países del mundo proporcionan financiamiento público directo. El financiamiento público puede compensar la escasez de ingresos desde las bases y ayudar a equilibrar el campo de juego. Este apoyo también se corresponde con la percepción de que los partidos son pilares esenciales de la democracia en los que se ha de invertir para que el sistema funcione.

Sin embargo, la provisión de financiamiento público por ley no dice nada sobre los niveles ni sobre el alcance de su aplicación. Aunque el Estado proporciona apoyo monetario a los partidos políticos en el 69 por ciento de los países africanos, las cantidades suelen ser insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los partidos, por lo cual necesitan recaudar casi todos sus fondos de fuentes privadas. Ello anula el propósito de que el financiamiento público equilibre el campo de juego. Esto ocurre especialmente en los países en los que el financiamiento de los partidos constituye un porcentaje del presupuesto del Estado y el presupuesto estatal total es bajo. También hay casos, por ejemplo en Perú, donde el ejecutivo puede alegar razones presupuestarias para no aportar ningún financiamiento público¹⁹.

Como se muestra en los capítulos regionales, el financiamiento público de los partidos políticos está menos extendido en Asia que en otras regiones. En algunos países de Asia Meridional, como Afganistán, Nepal y Pakistán, no se proporciona ningún financiamiento público. Las razones que tienen estos países para no hacerlo precisan un análisis más extenso. Los programas de financiamiento público más generosos de Asia se encuentran en Asia Nororiental. En varios países latinoamericanos, los fondos estatales suponen alrededor del 35 por ciento de los ingresos declarados por los partidos.

Lo más deseable es una combinación de financiamiento público y privado, tal y como recomienda, por ejemplo, el Consejo de Europa²⁰. Sin embargo, muchos países europeos muestran una tendencia preocupante en lo que respecta al financiamiento público. Los partidos políticos en esta región se han vuelto extremadamente dependientes de estos ingresos (constituyen, en promedio, hasta dos terceras partes de sus ingresos totales y en algunos países más del 80 por ciento). El aumento gradual de los importes de las subvenciones públicas que los partidos se otorgan a sí mismos a través de una legislación favorable se podría interpretar como interés propio. Para contrarrestar este alto nivel de dependencia, habría que fomentar mecanismos innovadores que permitan encontrar un equilibrio más adecuado. Con relación a este asunto, el caso de Alemania resulta interesante. Allí se ha trabajado para fomentar que la recaudación de fondos de los partidos se realice mediante un mecanismo de “subvenciones compensatorias”, según el cual las subvenciones públicas no pueden superar nunca la cantidad recaudada por el partido²¹. Si la dependencia del Estado es alta, se deben promover medidas innovadoras. No existe una fórmula para conocer los niveles ideales de financiamiento político público y privado; el equilibrio adecuado debería determinarse según el contexto. No obstante, si se aporta financiamiento público, este debería al menos satisfacer las necesidades básicas de cualquier partido que haya superado un umbral determinado de apoyo público, de manera que pueda llevar a cabo sus funciones principales de participación y de representación ciudadana.

Otro aspecto relacionado con la provisión de financiamiento público son las condiciones que los países de todas las regiones establecen para recibir estos fondos²². Por ejemplo, los partidos deben emplear el dinero para determinadas actividades (normalmente relacionadas con las campañas o con actividades en curso del partido y, a veces, con su democracia interna, como el equilibrio de género) o acatar ciertas reglas sobre la presentación de informes. Aun así, en la mayoría de los países, los partidos pueden decidir cómo utilizar los fondos. Los escasos intentos para influir en los asuntos internos de los partidos mediante el financiamiento público son especialmente notables en Europa Occidental, donde los niveles de apoyo estatal son muy elevados²³.

Género y financiamiento público

Actualmente existe un pequeño, aunque creciente, grupo de países que vincula la aportación de financiamiento público a una mayor igualdad de género dentro de los partidos y entre los candidatos, bien mediante la asignación de fondos públicos para actividades relacionadas con la igualdad de género, o bien mediante el aumento (o la disminución) del financiamiento público a los partidos que cumplan (o no) las leyes de cuotas para candidatas. Este tipo de iniciativas tiene una gran importancia, ya que su objetivo es abordar la escasez de financiamiento de las mujeres, que suele considerarse uno de los obstáculos principales para la entrada de las mujeres en la política. Sin embargo, la mayoría de los países no vincula el financiamiento público de los partidos políticos con la igualdad de género.

Debido a que estas reformas son bastante recientes, resulta complicado determinar los efectos que han tenido hasta ahora. Aun así, cabe suponer que, para que estas medidas sean eficaces, el partido debería recibir una sanción financiera considerable en caso de incumplimiento. No obstante, asociar el financiamiento público a la postulación del sexo menos representado no suele ser suficiente para lograr ese efecto. Mientras que los partidos consideren que sigue compensando presentar a un candidato varón a pesar de las sanciones financieras, es probable que estas iniciativas solo sirvan como fachada. De esto también se deduce que las regulaciones de este tipo serán más eficaces en los países donde los partidos dependan en gran medida del financiamiento público.

Recomendaciones

Tal como se indicó en el Capítulo 2, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, las regulaciones del financiamiento político deben basarse en la comprensión de los contextos y los retos políticos generales de cada país. Los capítulos regionales de esta publicación han confirmado esta afirmación y han mostrado que un simple aumento del alcance de la regulación no resuelve ningún problema por sí mismo. No son recomendables ni marcos regulatorios laxos ni excesivamente estrictos. Por un lado, crear un marco jurídico muy denso y detallado puede resultar contraproducente, sobre todo si no existe una institución capaz de supervisarlo y hacer que se cumpla. Sin embargo, por otro lado, el marco jurídico debe ser suficientemente exhaustivo como para establecer los límites del financiamiento político aceptable.

El reto de encontrar la solución adecuada recae en que las recomendaciones suelen dirigirse a las instituciones y los actores políticos, sin embargo, el enfoque es demasiado limitado. El simple hecho de cambiar las reglas relacionadas con el financiamiento político no solucionará el problema del amplio sector informal ilícito ni modificará un mandato autoritario. Para conseguirlo es necesario llevar a cabo reformas mucho más amplias y profundas que incluyan cambiar el equilibrio de poder de un país o que aborden asuntos que afecten

a sociedades enteras. Por ejemplo, la compra de votos es un asunto difícil de erradicar en una sociedad empobrecida y, mientras el crimen organizado desempeña un papel importante en un país, los esfuerzos por proteger al sector político de su influencia tendrán que hacer frente a graves dificultades.

No se puede separar el sector político de los otros sectores de la sociedad; se necesita cooperación —entre las instituciones y entre los diferentes actores sociales— si se quieren abordar con éxito los retos del financiamiento político. Por ejemplo, esto podría realizarse compartiendo información entre los organismos encargados del cumplimiento de la regulación del financiamiento político y los responsables del cumplimiento de la ley, con el fin de hacer frente al financiamiento ilícito.

Aunque las recomendaciones de cada capítulo se desarrollaron para enfrentarse a los desafíos de cada región, existen aspectos comunes. Esta sección reúne los mensajes principales para los distintos interesados políticos sobre cómo mejorar su trabajo o cómo abordar las reformas del financiamiento político, y fundamenta varias recomendaciones mundiales ofrecidas en la sección final.

Responsables de la formulación de políticas²⁴

Las recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas están claramente determinadas por su responsabilidad para establecer las reglas y las instituciones que rigen el financiamiento político. En este aspecto, tienen la tarea fundamental de proporcionar las mejores bases posibles para que se dé una relación saludable entre el dinero y la política.

El punto de partida es la creación de un marco jurídico eficaz para alcanzar los objetivos políticos identificados. Las recomendaciones sobre este asunto provenientes de las diferentes regiones instan a los responsables de la formulación de políticas a diseñar reglas coherentes y específicas para cada país que abarquen tanto a los partidos como a los candidatos —como se estipuló en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés)²⁵— y, si procede, a terceros. Resulta incluso más importante que estas reglas sean aplicables; si las reglas son excesivamente ambiciosas resultarán inútiles a no ser que exista una institución con la capacidad de garantizar su cumplimiento. También se insta a los legisladores a que prioricen las reglas más importantes para abordar las necesidades contextuales y a que no intenten pasar con demasiada rapidez de un sistema sin regular a uno con un alto nivel de regulación.

Se pueden mitigar los bajos niveles de apoyo financiero por parte de los militantes del partido y la dependencia de las donaciones privadas mediante la introducción de un sistema de financiamiento público. Si se administra y se distribuye de forma adecuada, el financiamiento público puede actuar como contrapeso de las donaciones privadas, ofrecer acceso a fondos a diferentes actores políticos y, por tanto, ayudar a equilibrar el campo de juego. Además, el financiamiento público puede aumentar la transparencia y proporcionar

a los partidos incentivos para invertir en candidatas. Aun así, existe el peligro de que los partidos políticos se vuelvan excesivamente dependientes del financiamiento público. Esta dependencia debería vigilarse de forma cuidadosa.

Reconociendo la importancia de los medios de comunicación y de la presión financiera sobre los partidos y los candidatos para adquirir publicidad en estos, se aconseja a los responsables de la formulación de políticas que prioricen el acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación como parte de sus programas de financiamiento público y que establezcan controles sobre el acceso a los medios financiados con fondos privados. En los países con presupuestos estatales problemáticos, el financiamiento indirecto puede utilizarse como un complemento del financiamiento público más barato y más fácil de controlar.

En un esfuerzo por equilibrar aún más el campo de juego, también se alienta a los legisladores a que se planteen regulaciones que limiten el dinero que se pueda gastar durante las campañas electorales. El gasto ilimitado (y, por tanto, las campañas costosas) aumenta la importancia y la repercusión del dinero en la política e incrementa la probabilidad de que los grandes donantes ejerzan una influencia desproporcionada en el proceso político, lo cual pone en peligro la igualdad democrática.

Se deben considerar las regulaciones que puedan facilitar una relación saludable entre los partidos políticos y el sector empresarial. Los contactos entre los partidos políticos y el sector empresarial pueden ayudar a fundamentar las decisiones políticas y a proporcionar un financiamiento muy necesario, pero se debe sopesar cuidadosamente el riesgo de influencias inadecuadas. Algunos países prohíben completamente las donaciones de empresas. En ciertos países, tal prohibición podría ocasionar que haya partidos políticos sin suficientes fondos para llevar a cabo sus actividades, mientras que en otros simplemente se ignoraría. En algunos casos, el aumento de la transparencia podría constituir un enfoque más apropiado, al asegurar que las relaciones financieras entre los intereses empresariales y los partidos políticos (y los candidatos) se hagan públicas. La prohibición de las donaciones de empresas con contratos públicos también podría disminuir el riesgo de contribuciones *quid pro quo*.

Se alienta a los responsables de la formulación de políticas a que busquen formas innovadoras de ayudar a los partidos a diversificar sus fuentes de ingresos para que tengan menos tentaciones de recurrir al dinero ilícito o de violar las regulaciones sobre financiamiento político, especialmente en contextos en los que los partidos suelen carecer de financiamiento suficiente. Por ejemplo, en los países con una base fiscal amplia, la reducción de impuestos por donaciones puede alentar a más personas a hacer contribuciones a los partidos; esta práctica se da sobre todo en Europa. Otro posible enfoque podría ser el suministro de fondos públicos para igualar (y por tanto estimular) las donaciones pequeñas. Una disminución de los costos podría ser otra forma de

avanzar; por ejemplo, a través de financiamiento público indirecto como el acceso a los medios de comunicación o el acceso gratuito o subvencionado a lugares públicos para eventos de campaña u oficinas para los partidos.

Conforme a la UNCAC, se recomienda a los responsables de la formulación de políticas que se aseguren de que las regulaciones abarcan tanto a partidos como a candidatos. Esto se debe a la fluida relación entre ambos, por la cual, si se controla solo a un actor, puede que se canalicen fondos a través del otro.

En Europa Occidental, los partidos cuentan con apoyo estatal desde hace mucho tiempo y se les ha exigido poco respecto a su comportamiento interno. Aunque es importante proteger la independencia de los partidos políticos del Estado, el suministro de dinero de los contribuyentes implica que sea razonable imponer ciertas exigencias a los partidos. Por lo tanto, se recomienda que el financiamiento público esté supeditado al cumplimiento de requisitos, tales como la presentación de informes en los plazos correctos, la divulgación de sus finanzas y, cuando sea necesario, la sujeción a una gestión financiera institucionalizada. También se debería considerar vincular la concesión de financiamiento público al grado de respuesta ante la igualdad de género.

Ya que los legisladores tienen el poder de institucionalizar las organizaciones que ejercen el control sobre los políticos y los partidos, también tienen la gran responsabilidad de asegurar que existe un control adecuado de los mecanismos establecidos para ayudar a supervisar el cumplimiento de la ley y para actuar cuando no se sigan las reglas. Dado que el control financiero no debe reprimir la competencia política, los responsables de la formulación de políticas deberían establecer una institución sólida que sea independiente de cualquier poder político, tal como se recomienda en la UNCAC²⁶.

Organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley

En cada capítulo regional se ha señalado que los organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley tienen una tarea fundamental en el control del flujo del dinero hacia y desde la política. Aun así, se suele criticar a estos organismos por no realizar su trabajo correctamente. Nuestras recomendaciones reflejan la imperiosa necesidad de que estos organismos aumenten su eficacia. En los capítulos regionales se ha enfatizado su responsabilidad en la aplicación y el cumplimiento de las normas con imparcialidad. De lo contrario, se les podría acusar de sesgo político y de control selectivo del cumplimiento de las reglas, como ocurre en Camboya y en Georgia.

El punto de partida para cualquier organismo que desee mejorar su programa es la identificación y comprensión de los principales problemas estructurales: ¿es la inaplicabilidad de las normas, un diseño institucional defectuoso, la falta de recursos o de capacidad técnica, un mandato inadecuado, una neutralidad comprometida o la falta de poderes lo que le impide llevar a cabo su papel de forma eficaz?

Se recomienda que haya un organismo para la supervisión y el cumplimiento único e independiente, que tenga el control general de la gestión financiera de los partidos y los candidatos. La coordinación entre instituciones y otras autoridades de control (o, en algunas ocasiones, el sector privado, como el sistema bancario) puede contribuir al seguimiento de los fondos y de los gastos y a la lucha contra el financiamiento ilícito. La creación de redes con grupos de la sociedad civil también ayudará a mejorar la eficacia de los organismos de supervisión.

Asimismo, se alienta a los organismos a centrarse más en medidas preventivas, por ejemplo, mediante la colaboración con partidos y políticos para ayudarles a cumplir las normas. Un aspecto relacionado con esto podría ser el desarrollo de planes, empezando por el desarrollo de capacidades y la sensibilización dentro de los partidos, y centrándose gradualmente en la sanción de las violaciones.

Prácticamente en todos los capítulos regionales se ha subrayado que la transparencia —hacer que la información esté disponible y accesible para el escrutinio público, incluidos los informes financieros de los partidos— es una de las tareas principales de estos organismos. Un requisito previo para esto último es que la información se presente en un formato estandarizado para que el público pueda realizar comparaciones de forma sencilla. En el Capítulo 5 sobre América Latina se mostró que solo unos pocos organismos habían creado portales electrónicos a los que el público pudiera acceder fácilmente para analizar los informes financieros en un formato estandarizado. En su labor en pro de unos trámites más transparentes, se insta a los organismos a que informen abiertamente sobre su propio funcionamiento y que mantengan al día a los partidos de los cambios en las regulaciones y en los requisitos de información. Si procede, se recomienda que los organismos para la supervisión presenten informes con datos desglosados por sexo e informen sobre el cumplimiento de la legislación centrada en el género, para comparar con claridad la recaudación y el gasto de fondos entre hombres y mujeres. La privacidad de los pequeños donantes se puede proteger mediante el establecimiento de un umbral para la presentación de informes o para su publicación (de modo que solo se haga pública la identidad de los donantes que hayan aportado más de una cantidad determinada en un periodo concreto); esto equilibra la protección de la privacidad y el derecho de la ciudadanía a saber quién financia el sistema político.

También se debería mejorar el control y el análisis de la información de los organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley. Con demasiada frecuencia, el incumplimiento de las normas pasa desapercibido. Por lo tanto, los organismos deben centrarse en el desarrollo de métodos de investigación que incluyan la supervisión aleatoria de candidatos y partidos y la planificación de riesgos para ayudar a dirigir su labor.

También se recomienda a los organismos que emitan sanciones proporcionales cuando se detecten infracciones. En algunos casos, esto puede implicar solamente la imposición de sanciones menores. Como se ha mencionado anteriormente, existe una percepción general de que la impunidad prevalece, lo cual debilita gradualmente la credibilidad de las instituciones de supervisión y de las normas que las rigen.

Para mejorar sus procedimientos de trabajo y promover regulaciones más adecuadas o mandatos más sólidos, se aconseja que los organismos se unan a redes internacionales (o que contribuyan a formarlas) que les ayuden a compartir experiencias y a aprender unos de otros. Una de estas redes es la Asociación Mundial de Organismos Electorales, una iniciativa del organismo de administración electoral de Corea del Sur, que reunió a organismos de supervisión de todo el mundo en su asamblea inaugural en 2013. Este tipo de colaboración puede resultar útil, ya que muchos organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley tienen el mismo tipo de dificultades en todo el mundo.

Políticos y partidos políticos

Tal y como se ha señalado al comienzo de este capítulo, hay partidos políticos en muchas partes del mundo afectados por los bajos niveles de confianza pública. Con frecuencia se les considera instituciones elitistas que no actúan necesariamente en favor del interés del ciudadano medio. Afrontar esta falta de apoyo popular es un asunto complicado que precisa la intervención en muchas áreas diferentes. En múltiples casos, un paso importante consiste en aumentar la transparencia sobre cómo recaudan y gastan el dinero los partidos.

Se alienta a los partidos políticos a que incluyan en sus manifiestos posturas políticas sobre el financiamiento político. Esto contribuiría a una mejor rendición de cuentas de los partidos ante los ciudadanos y mostraría la voluntad política que resulta fundamental para equilibrar el campo de juego para los partidos y los candidatos, afrontar el financiamiento ilícito y asegurar que los ciudadanos ocupan el lugar central de la política. La voluntad política es el punto de partida para una reforma y un cambio significativos: influye en todos los aspectos, incluida la elaboración de leyes y la creación de instituciones para controlar su aplicación.

Se pide a los partidos que asuman la responsabilidad de sus finanzas y que muestren buenas prácticas mediante la institucionalización de mecanismos de autorregulación, incluso aunque no existan regulaciones oficiales. Se les insta a establecer procedimientos internos transparentes y a prestar una atención especial a la rendición de cuentas y a la necesidad de comunicar al público que son activamente responsables de estos asuntos. Un parte esencial de esto es que muestren cómo están previniendo el financiamiento ilícito.

También es recomendable que los partidos se sometan a un proceso de auditoría externa independiente y que sus informes financieros estén disponibles públicamente de una forma sencilla, como aconseja la UNCAC, que pide un acceso público eficaz a la información²⁷. Esto contribuiría en cierta medida a restaurar la confianza pública en los partidos políticos.

Se puede proporcionar apoyo financiero a las candidatas a través de medidas como la reducción de las tasas de postulación y la subvención de la cobertura mediática. También se alienta a los partidos a que consideren establecer una asignación de fondos internos del partido para las candidatas. Si se atrae a mujeres a las filas de un partido político, aumentará la reserva de personas con talento disponibles.

Todos los partidos políticos pueden actuar como vigilantes del resto de partidos y hacer lo posible para garantizar que todos cumplen la regulación del financiamiento político. Sin embargo, para conservar la integridad y evitar las descalificaciones, es conveniente que cualquier manifestación sobre una mala práctica ajena se base en pruebas. Los partidos de la oposición se pueden diferenciar del gobierno mediante la demostración de que ellos pueden “hacerlo mejor”, por ejemplo, a través del cumplimiento de la regulación del financiamiento político.

Actores de los medios de comunicación

Los medios de comunicación (en especial los periodistas de investigación) desempeñan un papel importante en la supervisión del dinero en la política y en la exposición de las violaciones de la regulación del financiamiento político cuando existen pruebas suficientes para hacerlo (p. ej., corrupción, abuso de recursos estatales, influencia excesiva de empresas en la política). Frecuentemente, pueden hacer más para revelar las infracciones que las instituciones oficiales encargadas del cumplimiento de la ley. En todos los capítulos regionales se insta a los medios de comunicación a salvaguardar su independencia de las influencias políticas excesivas.

Además, los capítulos regionales muestran que los medios de comunicación pueden desempeñar un papel destacado en la educación del público. A este respecto, se recomienda a los medios que no solo informen de los escándalos individuales, sino que vayan más allá y consideren los asuntos relacionados con el dinero en la política como una prioridad editorial y se centren en el periodismo de profundidad. Esto implicaría, por ejemplo, detallar las finanzas de los partidos y de los políticos, incluyendo información sobre quiénes son los donantes principales y explicando los efectos perjudiciales del abuso de los recursos estatales.

Sociedad civil

Los grupos de la sociedad civil que trabajen en el área de la democracia deberían observar que el dinero suele ser fundamental para el funcionamiento

del proceso democrático, incluida la calidad de las elecciones. Se recomienda a estos grupos que canalicen sus energías hacia dos áreas principales: la sensibilización y la supervisión. Para lograr esta sensibilización, pueden educar a los ciudadanos sobre el modo en que influye el dinero en la política, los efectos negativos que la violación de las normas puede ocasionar en su vida diaria y cómo el abuso de los recursos estatales supone un desperdicio de dinero que pertenece a los ciudadanos. Además, podrían disuadir a los ciudadanos de participar en prácticas de compra de votos. Hay que admitir que esto puede ser una tarea complicada en lugares en los que el intercambio de regalos o beneficios puede constituir el único método (o el más fiable) para distribuir la riqueza.

Las organizaciones de la sociedad civil también desempeñan un papel fundamental en la supervisión de la conducta y de las finanzas de los partidos y los candidatos. Se recomienda buscar modos de documentar y analizar sistemáticamente las finanzas de los partidos y de los candidatos y de presentar la información al público de forma comprensible para el ciudadano medio. Si fuese posible, se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que desarrollen y compartan metodologías de supervisión para que se puedan realizar comparaciones a lo largo del tiempo y entre países o regiones subnacionales. También se recomienda que la supervisión financiera de los partidos y de los candidatos forme parte integral del sistema de observación electoral nacional.

No obstante, aunque estas organizaciones tengan una función en la supervisión, ello no significa que tengan que posicionarse automáticamente “en contra” de los partidos políticos. Se les recomienda además que busquen formas de ayudar a que los partidos sean más responsables y transparentes.

Actores internacionales

Aunque las partes interesadas locales deberían ser los líderes principales de cualquier reforma, los actores internacionales pueden desempeñar un papel de apoyo. Los partidos políticos débiles y poco institucionalizados son más propensos a las prácticas corruptas. Por tanto, la comunidad internacional se beneficiaría si se aunaran esfuerzos para evitar la corrupción mediante el fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades de los partidos políticos. Una parte importante de este tipo de actividades podría ser el intercambio de buenas prácticas entre los partidos políticos de diferentes países.

Aunque se han producido mejoras en los últimos años, organizaciones regionales intergubernamentales como la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos y los encargadas de la observación electoral, pueden hacer más por incluir asuntos de financiamiento político en sus misiones de observación electoral a largo plazo, así como definir y coordinar una metodología comparativa común para la supervisión del financiamiento de partidos y candidatos. La información financiera debería estar disponible

para los observadores lo antes posible, de modo que pueda incluirse en los informes de observación electoral. Esta metodología implicaría que los observadores necesiten analizar cómo se distribuye el dinero entre los actores políticos, la configuración del marco jurídico y los asuntos relacionados con su aplicación. Para ello, con frecuencia resultará útil aumentar la cooperación con los observadores y las organizaciones de la sociedad civil nacionales.

También se insta a las organizaciones nacionales e internacionales a que ayuden a los organismos para la supervisión y el cumplimiento de la ley a mejorar su trabajo sobre financiamiento político. Como se ha mencionado previamente, estos organismos se enfrentan a dificultades en el modo de realizar su trabajo en este campo. Las organizaciones nacionales e internacionales podrían colaborar con ellos para reunir y presentar la información, por ejemplo, mediante el desarrollo de mejores procedimientos y normas para sistematizar la información²⁸. Cualquier tipo de ayuda debería centrarse en el desarrollo de las medidas preventivas de los organismos, lo cual resulta más sostenible a largo plazo que centrarse únicamente en detectar y sancionar los problemas existentes.

Los actores internacionales, en especial los donantes, deben aumentar sus esfuerzos para evitar el abuso de los recursos estatales como consecuencia de sus programas de ayuda. En África, la experiencia ha demostrado que los partidos en el gobierno en ocasiones han empleado las ayudas financieras para permanecer en el poder²⁹. Las iniciativas para contrarrestar el abuso de los recursos estatales son importantes no solo para mejorar el proceso democrático en el país socio, sino también como protección contra el mal uso de los impuestos proporcionados como ayuda internacional.

Recomendaciones principales

Unas pocas lecciones aprendidas pueden resumir el estado actual de los asuntos en materia de financiamiento político. Tales lecciones se extraen de esta publicación y de las actividades de IDEA Internacional relacionadas con el financiamiento político en todo el mundo. A pesar de no ser exhaustivas, se espera que estas conclusiones principales ayuden a fundamentar el debate en torno al financiamiento político y generen reformas.

1. *El contexto es la clave.* Las regulaciones del financiamiento político diseñadas a medida para el contexto de un país determinado tienen más posibilidades de ser aplicadas y cumplirse con éxito. El sistema político de un país y su cultura —especialmente el modo en que los ciudadanos perciben la política y el papel de los partidos— deberían conformar su marco regulador del financiamiento político y el modo en que aborda sus retos. Esto no significa que no se puedan extraer lecciones generales sobre las ventajas y los inconvenientes de diversos elementos de la regulación del financiamiento político ni que los países

no puedan aprender de las experiencias de otros, pero el contexto debe tenerse en cuenta siempre.

2. *Las leyes son importantes, pero logran poco por sí mismas.* El marco jurídico es el punto de partida para determinar el papel que el dinero debe desempeñar en la vida política. No obstante, las reglas oficiales por sí mismas no pueden tener una repercusión importante. Las normas se eluden con demasiada frecuencia e, incluso, se utilizan como herramienta para la opresión política. Factores como un ambiente suficientemente democrático en el que exista un respeto general por el Estado de derecho influyen en gran medida en la posibilidad de controlar las finanzas; más que las propias disposiciones legales por sí mismas. Así pues, el desarrollo o la reforma de las normas sobre financiamiento no puede desvincularse del contexto político general en el que se supone que realizan su función, como se ha analizado en detalle en el Capítulo 2, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”.
3. *El cumplimiento de la ley es el eslabón más débil.* En la última década, el deficiente cumplimiento de la ley se ha identificado en reiteradas ocasiones como el eslabón más débil en el control del financiamiento político; tendencia que se mantiene en la actualidad. Aunque hoy en día existe un conocimiento amplio sobre los distintos problemas relacionados con el dinero en la política y una gran mayoría de países dispone de marcos jurídicos, el sistema que asegura el cumplimiento de la ley con frecuencia es débil. El punto de partida para una mejora debería ser un análisis exhaustivo de las necesidades específicas de cada organismo, que identifique si existe una falta de voluntad política expresada por el organismo como una falta de influencia y de mandato, una falta de conocimientos técnicos o una falta de independencia respecto de los partidos y los candidatos que se supone que deben supervisar. Los legisladores deben proporcionar a los organismos el poder político que necesitan para hacer cumplir la ley de forma eficaz, con el fin de mostrar un compromiso serio en la creación de transparencia en materia de financiamiento político y en el aumento de la confianza pública en el sector político.
4. *Es preciso abordar la brecha de género en el financiamiento.* Las mujeres se enfrentan a más obstáculos en la recaudación o en el acceso a los fondos que los hombres. Debido a que existen múltiples razones para estos obstáculos estructurales, cualquier solución debe ser polifacética. La legislación de financiamiento político debe abordar estas desigualdades; y el financiamiento público puede proporcionar incentivos y apoyo a las candidatas. Los partidos políticos desempeñan un papel fundamental para abordar esta brecha de género en el financiamiento. Además de adherirse a las regulaciones del financiamiento político, pueden (y deben) demostrar iniciativa para establecer reformas internas voluntarias que fomenten la participación de las mujeres y la recaudación de fondos en su nombre.

5. *Las redes de pares son una forma eficaz de fomentar las reformas.* Existe una escasez general de iniciativas regionales mediante las cuales los países articulen normas para el financiamiento político y supervisen el cumplimiento general de la ley³⁰. El establecimiento de estas iniciativas regionales ayudaría a los países a identificar las deficiencias de las políticas nacionales de financiamiento político y ejercería presión entre ellos para someterse a las reformas institucionales y legislativas necesarias. Crear redes de pares regionales podría tener un efecto positivo tanto sobre la calidad como sobre el cumplimiento de las leyes.
6. *Es necesaria una mayor implicación en el desarrollo de las regulaciones del financiamiento político.* Para mejorar el control sobre el dinero en la política, se han fomentado medidas tales como leyes más apropiadas, un control de su cumplimiento más sólido y una mejor gestión financiera dentro de los partidos. Aun así, son los propios políticos quienes diseñan las normas que ellos mismos deberían obedecer. Por lo tanto, la regulación sigue presentando lagunas, los organismos encargados del cumplimiento de la ley no tienen el poder suficiente y los partidos no rinden cuentas sobre sus finanzas de forma adecuada. En un sistema democrático, las decisiones las toman los políticos elegidos; situación que constituye una disyuntiva inevitable en la democracia. Sin embargo, una forma de asegurar que las regulaciones del financiamiento político no sirven de forma exclusiva a los intereses a corto plazo de los políticos es implicar en su desarrollo a un gran número de partes interesadas. Si esto se lleva a cabo, se debe tener cuidado para evitar marcos reguladores demasiado restrictivos que debiliten la vitalidad y el dinamismo de los partidos políticos.
7. *La información sobre el financiamiento de los partidos y los candidatos debe ser clara y accesible.* En la última década se han producido intensos debates sobre cómo y de dónde deben obtener el dinero los partidos y los candidatos y en qué debería estar permitido que lo gastaran. Como resultado de la divulgación en los medios de comunicación de escándalos relacionados con el financiamiento político, entre los que se incluyen corrupción y sobornos, se han creado o revisado leyes y regulaciones repetidas veces. A pesar de esto, es sorprendente que exista tan poca documentación sistemática sobre los ingresos y los gastos de los partidos políticos y los candidatos (por no mencionar a terceros) en todo el mundo. Solo unos pocos organismos para la supervisión pueden proporcionar informes exhaustivos; pocas son las organizaciones de la sociedad civil que disponen de una buena metodología de supervisión, y, posiblemente, aun menos los partidos políticos que disponen de una contabilidad meticulosa y accesible al público. Hasta que no se proporcione información básica sobre las finanzas de los partidos y los candidatos de fácil acceso, resultará complicado conseguir transparencia sobre el dinero en la política.

Referencias

- Afrobarómetro, “*The Quality of Democracy and Governance in Africa: New Results from Afrobarometer Round 4, A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries*” [La calidad de la democracia y la gobernanza en África: nuevos resultados de la ronda 4 del Afrobarómetro, un compendio de conclusiones sobre la opinión pública de 19 países africanos], disponible en inglés en <http://www.afrobarometer.org/files/documents/working_papers/AfropaperNo108.pdf>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2014
- Consejo de Europa, Recommendation 2003/4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns [Recomendación n.º 2003/4 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de partidos y campañas electorales] (2003)
- IDEA Internacional, Base de datos sobre financiamiento político, disponible en <http://www.idea.int/political-finance/?ul=es>
- Johnston, Michael, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development* [Partidos políticos y democracia en perspectivas teóricas y prácticas: política del financiamiento político, partidos y desarrollo democrático] (Washington, D. C.: National Democratic Institute, 2005)
- Latinobarómetro, *Informe anual 2010* (2010), disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2014
- Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, disponible en inglés en <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2014
- Ohman, Magnus, “*Global Trends in the Regulation of Political Finance*” [Tendencias mundiales en la regulación del financiamiento político], Conferencia conjunta IPSA-ECPR, São Paulo, 16–19 de febrero de 2011
- Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2013* (2013), disponible en inglés en <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013>, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013

Notas

- ¹ Los entrevistados opinaron que los partidos políticos eran las instituciones más corruptas en 51 de los 107 países encuestados. Véase Transparencia Internacional, 2013.
- ² El Afrobarómetro (2008) constató que, en promedio, el 58 por ciento de los entrevistados tenía muy poca o ninguna confianza en los partidos de la oposición y el 42 por ciento tenía muy poca o ninguna confianza en el partido en el poder. En América Latina, la confianza en los partidos políticos es del 23 por ciento (Latinobarómetro, 2010), lo que, a pesar de ser un nivel bajo, representa un crecimiento desde su nivel histórico más bajo de 2003 (11 por ciento) y una disminución desde su punto más alto del 28 por ciento (de 1997) desde que comenzaron las encuestas en 1996.
- ³ Véase la sección “Financiamiento privado de los partidos políticos” en el Capítulo 7, “Europa Septentrional, Occidental y Meridional”, en esta publicación.
- ⁴ Es preciso distinguir entre los diferentes tipos de financiamiento ilegal. Las donaciones que no cumplan los límites establecidos por ley son ilegales *per se*, incluidas aquellas que

transgredan ligeramente los límites u aquellas que provengan de empresas legítimas en un país en el que las donaciones están prohibidas. Tales donaciones no tienen por qué ser moralmente cuestionables y el dinero no tiene por qué proceder de actividades ilegales.

- 5 Véase la sección “Infiltración de financiamiento ilícito” en el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 6 Véase la sección “Financiamiento ilícito” en el Capítulo 3, “África”, en esta publicación.
- 7 Véase la sección “Fuentes privadas de ingresos” en el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 8 Véase el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 9 Véase la sección “Cumplimiento de las regulaciones del financiamiento político” en el Capítulo 2, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en esta publicación.
- 10 Véase la sección “Aplicación ineficaz” en el Capítulo 4, “Asia”, en esta publicación.
- 11 Véase la sección “Cumplimiento de la ley” en el Capítulo 1, “Introducción al financiamiento político”, en esta publicación.
- 12 Véase la sección “Cumplimiento de la regulación del financiamiento político” en el Capítulo 6, “Asia Central y Europa Oriental, Central y Sudoriental”, en esta publicación.
- 13 Véase la sección “Sanciones” en el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 14 Véase la sección “Sanciones” en el Capítulo 3, “África”, en esta publicación.
- 15 Véase la sección “Problemas del financiamiento político en América Latina” en el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 16 Véase la sección “Supervisión y cumplimiento de la ley” en el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 17 Conviene recalcar que, aunque los partidos políticos se perciben cada vez más como órganos de gobierno, no son instituciones estatales. Son entidades políticas y aun así, por ejemplo, elaboran las políticas estatales y en muchos países tienen el poder para derrocar gobiernos.
- 18 Johnston, 2005, p. 3.
- 19 Véase la sección “Financiamiento público directo” en el Capítulo 5, “América Latina”, en esta publicación.
- 20 El Consejo de Europa (2003, artículo 1) recomienda que el apoyo estatal se limite a “contribuciones razonables” y que no “interfiera en la independencia de los partidos políticos”.
- 21 Véase la sección “Financiamiento público de los partidos políticos” en el Capítulo 7 “Europa Septentrional, Occidental y Meridional” en esta publicación.
- 22 Para obtener información detallada sobre la regulación del financiamiento público en diferentes países, consúltese la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional.
- 23 Ha surgido una posible tendencia contraria según la cual unos pocos países que solían emplear financiamiento público lo han abolido. Venezuela lo hizo tras 26 años; otros países que lo han hecho recientemente son Bolivia (2008), Azerbaiyán y Nigeria (2010) (Ohman, 2011). Dado que se asume que el financiamiento público ayuda a evitar influencias excesivas y a crear un campo de juego más equitativo, conviene prestar atención a esta tendencia.
- 24 Los responsables de la formulación de políticas son aquellos implicados en la realización de borradores, enmiendas y en la aprobación de las políticas del financiamiento político, ya pertenezcan al ejecutivo o a la rama legislativa del gobierno. La atención se centra más en su función que en una institución determinada.
- 25 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), artículo 30(7) y artículo 26(1).

- ²⁶ Ibid., artículo 5(1).
- ²⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), artículo 13(1).
- ²⁸ Un ejemplo es el Inter-regional Dialogue on Democracy (Diálogo interregional sobre democracia), un programa para organizaciones regionales que trabajan en asuntos relacionados con la democracia.
- ²⁹ Véase la sección “Abuso de los recursos estatales” en el Capítulo 3, “África”, en esta publicación.
- ³⁰ La principal excepción a esto la constituye el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que cuenta con 49 Estados Miembros (Estados Unidos y 48 Estados europeos).

Anexos

Anexo I: Cuadros comparativos

La base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional contiene información sobre las regulaciones del financiamiento de candidatos y partidos políticos de 180 países del mundo. La base de datos incluye 43 preguntas. Los siguientes cuadros muestran los datos en forma de tabla. Para ahorrar espacio, se han combinado algunas preguntas. Además, no se han incluido ciertas preguntas que contienen información más detallada. Por ejemplo, la base de datos contiene información sobre el nivel de limitación de las contribuciones y el gasto, las regulaciones que prohíben la compra de votos y las sanciones previstas contra las infracciones en materia de financiamiento político.

La base de datos sobre financiamiento político también recoge comentarios sobre las distintas regulaciones, así como citas extraídas de la legislación y otras fuentes, que suelen proporcionar detalles adicionales. Se recomienda a aquellas personas interesadas en obtener más información sobre las regulaciones que visiten la base de datos en <http://www.idea.int/es/political-finance>.*

* La recopilación de datos para la base de datos sobre financiamiento político incorporó aportaciones de numerosos expertos e investigadores y se llevó a cabo principalmente durante 2012. IDEA Internacional intenta actualizar continuamente la base de datos a medida que cambian las regulaciones, pero no puede garantizar que todas las respuestas sean correctas.

Cuando la codificación muestra que existe una determinada regulación, por ejemplo una prohibición de las donaciones extranjeras a candidatos o un límite al gasto de los partidos políticos, ello indica que dicha regulación se aplica al menos en determinadas condiciones. La regulación no se aplica necesariamente en todos los casos (por ejemplo, pueden prohibirse las donaciones extranjeras a un tipo de candidatos pero no a otros y puede prohibirse el gasto de los partidos en relación con las campañas electorales pero no en otros aspectos).

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
No aplicable	No	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	No/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Afganistán
• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores • Proporción de escaños en las elecciones anteriores • Estar registrado como partido político	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	No	Sí	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	Albania
Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	Sí	No, pero existe un límite específico/No	No/No	Sí/No	No/No	No/No	Alemania
No aplicable	No	Sí	Sí	No	Sí	No/Sí	No/No	No/Sí	No/No	No/Sí	Andorra
Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	No	Sí	No/No	No/No	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	Angola
No aplicable	No	No	No	No	No	No, pero existe un límite específico/No	No/No	No/No	No/No	No/No	Antigua y Barbuda
Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	Se aplica un límite regular	Sí	No existen datos	Sí/No	No/No	No/ No existen datos	No/No	Sí/Sí	Argelia
Participación en las elecciones	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/No	Sí/No	No/No	Sí/No	Argentina
Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Sí	No	Sí	Sí/No	No/Sí	Sí/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Armenia
Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, en relación con las campañas	No	No	No	No existen datos	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No/No	No/No	No/No	No/No	Australia
• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores • Proporción de escaños en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No	No, pero existe un límite específico/No	No/No	Sí/No	No/No	No/No	Austria
• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Sí	No	Sí	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	Azerbaiyán

Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones	Institución encargada de recibir los informes financieros	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Fines específicos del financiamiento público directo	Cálculo de la asignación de financiamiento público directo
Sí, OAE	OAE	Sí/A veces	Sí	Sí/No	No/No	• Sí, reducción de la cuota de candidatura • No	No aplicable	No/Sí	No aplicable	No aplicable
•Sí, OAE •Sí, organismo auditor •Sí, otro	OAE	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/No	No	•Igual para todos
Sí, otro	Otro	Sí/A veces	No	Sí/No	No/No	No	No	Sí/No	No	•Tasa fija por votos obtenidos •Porcentaje de gastos reembolsados •El financiamiento no puede ser superior a los fondos privados recaudados por el partido
Sí, tribunal	•OAE •Organismo auditor	Sí/No	Sí	No/Sí	No/No	No	No aplicable	No/Sí	No aplicable	No aplicable
Sí, OAE	OAE	Sí/A veces	Sí	No/Sí	No/No	No	No	Sí/Sí	Gastos de campaña	Igual para todos
No	OAE	No/A veces	No	No/Sí	No/No	No	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No aplicable
No existen datos	•Ministerio •Otro	Sí/Sí	Sí	Sí/No existen datos Sí/Sí	No/Sí	No existen datos	No	No/Sí	No	Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, otro	Tribunal	Sí/Sí	No	Sí/Sí	Sí/No	No	No	Sí/No	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Impresión de papeletas	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos
Sí, OAE	•OAE •Otro	Sí/No	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	No	Proporcional a los votos obtenidos
Sí, OAE	OAE	Sí/A veces	Sí	Sí/No	No/No	No	No	No/No	No	Tasa fija por votos obtenidos
Sí, organismo auditor	Organismo auditor	Sí/A veces	No	Sí/No	Sí/Sí	No	No	No/No	No	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos •Tasa fija por votos obtenidos
•Sí, OAE •Sí, otro	OAE	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	No	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No	No	No/No	No/No	No/No	Bahamas
No existen datos	Si, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	Si	No	No	Si/No existen datos	No/No	Si/No	Bahrein
No aplicable	No	No	Se aplica un límite regular	Si	No	No	No, pero existe un límite específico/No	No, pero existe un límite específico/No	No/No	Si/No	Bangladesh
Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Si, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No existen datos	No	No existen datos	No existen datos/No	No/No	No/No	Barbados
No aplicable	No	Si	Si	No	Si	No	No/No	No/No	No/No	Si/Si	Belarús
Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Si, se concede financiamiento periódicamente	Si	Se aplica un límite regular	Si	Si	No	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	Si/Si	No/No	Bélgica
No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No	No/No existen datos	No/No existen datos	No/No existen datos	No/No existen datos	Belize
•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las próximas elecciones	•Si, se concede financiamiento periódicamente •Si, en relación con las campañas	No	Se aplica un límite regular	Si	Si	No	Si/No existen datos	No/No existen datos	No/No existen datos	No/No	Benín
•Proporción de votos en las elecciones anteriores •Número de candidatos	Si, en relación con las campañas	Si	Si	Si	Si	Si	Si/Si	Si/Si	Si/Si	Si/Si	Bhután
Proporción de votos en las elecciones anteriores	No	No	Se aplica un límite regular	Si	Si	No	Si/Si	No/No existen datos	No/No existen datos	Si/No existen datos	Bolivia (Estado Plurinacional de)
Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	•Si, se concede financiamiento periódicamente •Si, en relación con las campañas	No	Se aplica un límite regular	Si	Si	No	Si/Si	Si/Si	Si/Si	Si/Si	Bosnia y Herzegovina
No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No	No/No existen datos	No/No existen datos	No/No	No/No	Botswana
Estar registrado como partido político	Si, se concede financiamiento periódicamente	Si	Si	No	Si	No	Si/Si	Si/Si	No/No	Si/Si	Brasil
•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	Si, se concede financiamiento periódicamente	Si	Si	Si	Si	Si	Si/No	Si/Si	Si/Si	Si/Si	Bulgaria

Institución responsable de examinar los informes financieros e investigar las infracciones	Institución encargada de recibir los informes financieros	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Fines específicos del financiamiento público directo	Cálculo de la asignación de financiamiento público directo
No existen datos	No aplicable	No aplicable/ No aplicable/ No/Sí	No	No	No/No existen datos	No	No	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, otro	Ministerio	No/Sí	No	Sí/No	No/No existen datos	No	No	No/No existen datos	No existen datos	No existen datos
Sí, OAE	OAE	Sí/A veces	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No aplicable	Sí/No	No aplicable	No aplicable
No existen datos	Otro	No/No	Sí	No/No	No/Sí	No	No	Sí/No	No existen datos	No existen datos
•Sí, ministerio •Sí, otro	OAE	No/A veces	Sí	No/No	No/Sí	No	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No aplicable
Sí, otro	•Ministerio •Otro	Sí/A veces	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/No	No	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos
No existen datos	No aplicable	No aplicable/ No aplicable/ No/Sí	No	No/No	No/No	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, tribunal	•Ministerio •Tribunal	Sí/A veces	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	No	Sí/Sí	Gastos de campaña	•Igual para todos •Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, OAE	•OAE •Organismo auditor	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	No	Sí/Sí	Gastos de campaña	Igual para todos
•Sí, ministerio •Sí, organismo auditor	OAE	No/Sí	No	Sí/Sí	No/No	No	Sí	Sí/No	No	Proporcional a los votos obtenidos
Sí, OAE	OAE	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	No	•Igual para todos •Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, tribunal	OAE	Sí/A veces	Sí	No/Sí	Sí/Sí	Sí	No	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, OAE	OAE	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	Sí	No	Sí/No	Sí, fines específicos de los fondos para actividades de género	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos
•Sí, organismo auditor •Sí, otro	Organismo auditor	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	No	Sí/Sí	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Institución interna del partido	Proporcional a los votos obtenidos

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrapartidas a partidos/candidatos	País
	•Proporción de votos en las elecciones anteriores •Debe funcionar regularmente y estar al corriente con sus obligaciones legales Todos los partidos	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	No	No existen datos	No existen datos	No/No	No/No	No/No	No/No	Burkina Faso
		Sí, en relación con las campañas	No	No	No existen datos	No existen datos	No/No	Sí/No	No/No	Sí/Sí	Burundi
	Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	No	Sí/Sí	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	Cabo Verde
	No aplicable	No	No	No	Sí	No	No/No	Sí/No	No/No	Sí/No	Camboya
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	Se aplica un límite regular	No existen datos	Sí	No/No	No/No	No/No	Sí/No	Camerún
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Canadá
	Proporción de votos en las próximos elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Chad
	Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	Sí	No	Sí	No/No	Sí/Sí	Chile
	•Número de candidatos •Estar registrado como partido político	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	No/No	Sí/No	No/No	Sí/No	Chipre
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las próximas elecciones •Proporción de escaños en las próximas elecciones •Participación en las elecciones •Tener a mujeres y jóvenes en cargos electos/de responsabilidad	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	No	Sí/Sí	No/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Colombia
	No aplicable	No	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Comoras

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de subsidio de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros e investigar las infracciones
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los candidatos presentados Igual para todos	No	Si/No	Si	No	No/No	Si/Sí	Si	No/No	Tribunal	Si, tribunal
Igual para todos	No	Si/Sí	No	No	No/No	Si/No	No	No/Sí	Ministerio	Si, tribunal
Proporcional a los votos obtenidos	No	Si/Sí	Si	No	Si/Sí	No existen datos/Sí	Si	Si/Sí	OAE	Si, OAE
No aplicable	No aplicable	Si/No	No aplicable	No	No/No	Si/No	No	No/No	Ministerio	•Si, OAE •Si, ministerio
•Proporcional a los escaños obtenidos •Proporcional a los candidatos presentados	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	Si/No	No	No	No/No	Si/No	No existen datos	No/No	Institución especial	Si, institución a tal efecto
•Tasa fija por votos obtenidos •Porcentaje de gastos reembolsados	No	Si/No	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Si	Si/A veces	OAE	Si, OAE
Porcentaje de gastos reembolsados	Gastos de campaña	Si/Sí	No	No	No/No	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No
Tasa fija por votos obtenidos	No	Si/Sí	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Si	Si/A veces	OAE	Si, OAE
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos •Determinado	No	Si/Sí	No	No	No/Sí	Si/Sí	Si	Si/No	•Ministerio •Organismo auditor	•Si, ministerio •Si, organismo auditor
•Igual para todos •Tasa fija por votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos •De la asistencia permanente, el 90% se distribuye proporcionalmente conforme a varios criterios	•Actividades en curso del partido •Institución interna del partido	Si/Sí	Si	Si, se destinan fondos a actividades de género	Si/Sí	Si/Sí	No	Si/A veces	OAE	Si, OAE
No aplicable	No aplicable	No existen datos/Sí	No aplicable	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las próximas elecciones • Debe informarse de los gastos al OAE	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	Sí	No	No	No existen datos	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Costa Rica	
	• Tener representación en órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	Sí/No	No/No	Sí/No	Côte d'Ivoire	
	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las próximas elecciones • Participación en las elecciones	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Croacia	
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	Dinamarca	
	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No	Djibouti	
	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	Dominica	
	• Proporción de votos en las elecciones anteriores • Proporción de escaños en las elecciones anteriores	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Ecuador	
	No aplicable	No	Sí	No	Sí	No	No existen datos/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Egipto	
	• Participación en las elecciones • Estar registrado como partido político	Sí, en relación con las campañas	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	El Salvador	
	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	No	Sí/No, pero existe un límite específico	Sí/No	No/No	Eslovaquia	
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	No existen datos	No	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No/No	Sí/Sí	Eslovenia	

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
Proporcional a los votos obtenidos	No	No/No	No	Sí, otro	No/No	Sí/Sí	No	Sí/Sí	OAE	Sí, OAE	
• Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos • Número de militantes • Igual para todos • Proporcional a los escaños obtenidos	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido Cumplir los objetivos definidos en el programa y los estatutos del partido político	Sí/Sí Sí/Sí	No Sí	No No	No/No No/Sí	Sí/No Sí/Sí	No Sí	Sí/Sí Sí/Sí	Tribunal • Ministerio • Organismo auditor	Sí, tribunal • Sí, ministerio • Sí, organismo auditor	
Tasa fija por votos obtenidos	No	Sí/No	No	No	No/No	Sí/No	Sí	Sí/A veces	• Ministerio • Otro	No	
No existen datos	No	No/No	No aplicable	No	No/No	No existen datos/No	No	No/No existen datos	No existen datos	No existen datos	
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No	
• Igual para todos • Proporcional a los votos obtenidos	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	OAE	• Sí, OAE • Sí, otro	
No aplicable	No aplicable	No/No existen datos	No aplicable	No	No/Sí	Sí/Sí	Sí	No/A veces	OAE	Sí, organismo auditor	
Tasa fija por votos obtenidos	No	Sí/No	No	No	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No	
• Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos	No debe utilizarse para préstamos, pago de multas, donaciones o apoyo a campañas electorales presidenciales	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/A veces	• Ministerio • Otro	• Sí, ministerio • Sí, otro	
• Igual para todos • Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/A veces	• Organismo auditor • Otro	• Sí, organismo auditor • Sí, otro	

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Limite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
• Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido • Subsidios extraordinarios para fines publicitarios y gastos de seguridad, financiamiento público directo con cargo al presupuesto de comunidades locales, fondos extraordinarios para fines de referendo	Sí/No	No	No	No	Sí/No	Sí/Sí	No	No/Sí	Organismo auditor	Sí, organismo auditor
Igual para todos	Convención de postulación	No/No	No	No	No	Sí/No	Sí/Sí	Sí	Sí/A veces	OAE	• Sí, OAE • Sí, ministerio
• Igual para todos • Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos	No	No/No	No	No	No/No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	• Institución especial • Otro	Sí, otro
Proporcional a los escaños obtenidos	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido	Sí/Sí	Sí	No	No/No	No/No	Sí/Sí	No	No/Sí	OAE	Sí, organismo auditor
• Igual para todos • Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	• OAE • Organismo auditor • Otro	• Sí, organismo auditor • Sí, otro
Tasa fija por votos obtenidos	Cumplir los objetivos y alcanzar las metas previstas en los estatutos y el programa de un partido político	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	OAE	• Sí, OAE • Sí, otro
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No/No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	OAE	Sí, OAE
No aplicable	No aplicable	No/Sí	No aplicable	No	Sí/Sí	No/Sí	No/Sí	Sí	No/Sí	OAE	Sí, OAE
Proporcional a los escaños obtenidos	No	No/No	No	Sí, financiamiento para secciones femeninas	No/No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí/A veces	• Ministerio • Organismo auditor	• Sí, ministerio • Sí, organismo auditor
• Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos	No	Sí/Sí	Sí	No	No/Sí	Sí/No	Sí	Sí	Sí/Sí	Institución especial	• Sí, tribunal • Sí, institución a tal efecto

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos/candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrínsecas a partidos/candidatos	País
• Proporción de escaños en las elecciones anteriores • Número de candidatos	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	No	No	No existen datos	No	No	No	No	Sí/No	Gabón
No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No	No	No	No	No/No	Gambia
Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Georgia
No aplicable No aplicable	No No	No No	No No	No No	Sí No existen datos	No No	No No	No No	Sí/No No existen datos	Sí/No No existen datos/No existen datos	Ghana Granada
• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores • Número de candidatos	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Grecia
• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí	Sí	No/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Guatemala
No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No	No	No/No	No/No	Sí/No	Guinea
No existen datos	Sí, en relación con las campañas	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Guinea Ecuatorial
No aplicable	No	No	No	No	Sí	No	No	No/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Guinea-Bissau
No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No	No	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Guyana
Firmas de 40.000 ciudadanos	Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	No existen datos	No existen datos	Sí	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Haití
Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	No	No	No	No	No/No	Sí/Sí	Sí/Sí	Honduras
• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores • Participación en las elecciones	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	No	No	Sí	No	No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Hungría

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Limite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los partidos políticos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
Determinado por la reglamentación	No	Si/Sí	No	No	No	No/No	Si/No	No	No/No	Ministerio	No	No
No aplicable	No aplicable	Si/Sí	No	No	No	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No existen datos	No existen datos
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	•Actividades en curso del partido •Para facilitar la creación de un sistema político saludable y competitivo	Si/Sí	Sí	No	No	No/No	Si/Sí	Sí	Si/Sí	•OAE •Otro	•Sí, OAE •Sí, otro	•Sí, OAE •Sí, otro
No aplicable	No aplicable	Si/Sí	No aplicable	No aplicable	No	No/No	Si/Sí	Sí	Si/Sí	OAE	Sí, OAE	Sí, OAE
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No	No/Sí	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	Sí, OAE	Sí, OAE
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Centros de investigación y estudio	Si/No	No	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	•Ministerio •Institución especial •Otro	•Sí, otro •Sí, institución a tal efecto	•Sí, otro •Sí, institución a tal efecto
Tasa fija por votos obtenidos	No	Si/No	No	No	Sí/No No existen datos	Si/No	Si/No	No	Si/Sí	OAE	No	No
No aplicable	No aplicable	Si/Sí	No aplicable	No	Si/Sí	Si/Sí	Si	Si	Si/Sí	Tribunal	•Sí, ministerio •Sí, tribunal	•Sí, ministerio •Sí, tribunal
No existen datos	No existen datos	Si/No No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos No existen datos	No existen datos No existen datos	No existen datos No existen datos	No existen datos	No existen datos No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos
No aplicable	No aplicable	Si/Sí	No aplicable	No	No/No	Si/Sí	Si	Si	Si/No	OAE	Sí, OAE	Sí, OAE
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No existen datos/Sí	No existen datos/Sí	Si	Si	Si/Sí	OAE	No existen datos	No existen datos
Proporcional a los candidatos presentados	•Gastos de campaña •Educación política	No/Sí	Sí	No	No/No	No/Sí	Si	Si	No existen datos/A veces	•OAE •Ministerio	Sí, OAE	Sí, OAE
Proporcional a los escaños obtenidos	No	No/No	No	Sí, otro	No/No	Si/No	Si	Si	Si/No	OAE	No	No
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los candidatos presentados	Gastos de campaña	Si/Sí	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Si	Si	Si/A veces	Organismo auditor	Sí, organismo auditor	Sí, organismo auditor

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
India	No aplicable	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí/Sí	No/No	India
Indonesia	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No/No	No/No	Sí/Sí	Indonesia
Irán	No aplicable	No	No	No	No	Sí	No	No	No/No	No/No	Irán
Iraq	No aplicable	No	No	No	No	No	No	No	No/No	No/No	Iraq
Irlanda	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No/No	No/No	No/No	Sí/Sí	Irlanda
Islandia	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	No/No	Islandia
Islas Marshall	No aplicable	No	No	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	Islas Marshall
Islas Salomón	No aplicable	No	No	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	Islas Salomón
Israel	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Israel
Italia	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	No	No	Sí	No	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No/No	No/No	Italia
Jamaica	No aplicable	No	No	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	Jamaica
Japón	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •Proporción de escaños en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	No	No, pero existe un límite específico/Sí	No/No	No/No	No/No	No/No	Japón
Jordania	Compromiso del partido político con «la ley y el sistema»	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí	Sí/No	Sí/No	Sí/Sí	Jordania
Kazajistán	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	Sí	No	No/No	No/No	Sí/Sí	Kazajistán

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Limite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
No aplicable	No aplicable	Si/No	No aplicable	No	No/Sí	Si/No	Sí	Si/A veces	•OAE •Otro •OAE	Sí, OAE	
Proporcional a los votos obtenidos	Educación política de militantes y ciudadanos	No/No	No	No	No/No	Si/Sí	Sí	Si/Sí	•OAE •Organismo auditor	•Sí, organismo auditor •Sí, otro	No
No aplicable	No aplicable	No/Sí	No aplicable	No	No/No existen datos	Si/No	No existen datos	No existen datos/No existen datos	Institución especial	No	
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable/No aplicable	No aplicable	No	
Proporcional a los votos obtenidos	•Actividades en curso del partido •Fomento de la participación de mujeres y jóvenes	Si/Sí	Sí	Sí, otro	No/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	Otro	Sí, otro	
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	No	Si/No	No	No	No/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	Organismo auditor	Sí, organismo auditor	
No aplicable	No aplicable	No/Sí	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable/No aplicable	No aplicable	No	
No aplicable	No aplicable	No existen datos/ No existen datos	No aplicable	No	No/Sí	No/No	Sí	No/No	OAE	Sí, OAE	
•Igual para todos •Tasa fija por votos obtenidos	No	Si/No	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/Sí	Organismo auditor	Sí, organismo auditor	
•Proporcional a los votos obtenidos •El 30% de los fondos se distribuyen en función de la capacidad de autofinanciamiento de los partidos (véanse los comentarios para obtener más información)	Gastos de campaña	Si/Sí	Sí	Sí, se destinan fondos a actividades de género	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	•Institución especial •Otro	Sí, institución a tal efecto	
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No/Sí	No/No	Sí	Si/No	OAE	No	
•Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos	No	Si/Sí	No	No	No/Sí	Si/No	Sí	Si/A veces	•OAE •Ministerio	•Sí, OAE •Sí, ministerio •Sí, otro	
Igual para todos	Actividades en curso del partido	Si/No	No	No	No/No	Si/No	No	No/Sí	Ministerio	No	
Proporcional a los votos obtenidos	No	No/Sí	No	No	No/No	Si/Sí	Sí	Si/Sí	•OAE •Otro	•Sí, OAE •Sí, otro	

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Limite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Limite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Limite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
	• Proporción de votos en las elecciones anteriores • No más de dos tercios de los militantes que ocupan cargos oficiales registrados son del mismo género	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Sí	Sí	Sí	No/No	Sí/Sí	No/No	Sí/No	Kenya
	No aplicable	No	Sí	No	Sí	Sí	No/No	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	Kirguistán
	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No existen datos	No/No	No/No	No/No	No existen datos/No existen datos	Kiribati
	• Número de militantes • Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Lesotho
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Letonia
	No aplicable	No	No	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	No/No	No/No	No/No	No/Sí	Líbano
	No aplicable	No	No	No	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Liberia
	No aplicable	No	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Libia
	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Liechtenstein
	• Proporción de votos en las elecciones anteriores • Proporción de votos en las próximas elecciones	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	Sí	No/No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Lituania
	• Proporción de votos en las elecciones anteriores • Número de candidatos	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No/No	Luxemburgo
	Estar registrado como partido político	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No/No	No/No	No/No	Sí/No	Madagascar
	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Malasia
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Malawi
	Estar registrado como partido político	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	No	Sí	No	No/No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Maldivas
	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Proporción de votos en las próximas elecciones • Participación en las elecciones • Tener mujeres diputadas y consejeras	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Malí

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente y durante las campañas electorales	Los partidos políticos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
Proporcional a los votos obtenidos	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Actividades de educación cívica y conexas	Si/No	Si	No	Si/Si	Si/Si	Si	Si	Si/A veces	•Si, organismo auditor •Si, OAE	•Si, organismo auditor •Si, institución a tal efecto	
No aplicable	No aplicable	Si/Si	No aplicable	No	Si/Si	Si/Si	Si	Si/Si	•OAE •Ministerio		Si, OAE	
No aplicable	No aplicable	No existen datos/ No existen datos	No aplicable	No	No/No existen datos	No/No	No existen datos	No/No	No existen datos		Si, tribunal	
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	Gastos de campaña	Si/No	No	No	No/No	No/Si	No	Si/Si	OAE		No	
Tasa fija por votos obtenidos	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	Si/Si	No	No	Si/Si	Si/Si	No	Si/Si	• Organismo auditor • Otro		Si, otro	
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No/Si	No/No	Si	No/Si	OAE		Si, institución a tal efecto	
No aplicable No aplicable •Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	No aplicable No aplicable Actividades en curso del partido	No/No No/Si No/No	No aplicable No aplicable No	No No No	Si/Si Si/Si No/No	Si/Si No/Si Si/No	Si Si No	Si/A veces Si/Si Si/No	OAE OAE Otro		Si, OAE Si, OAE No	
Proporcional a los votos obtenidos	Gastos de campaña	Si/Si	No	No	Si/Si	Si/No	Si	Si/Si	•OAE •Otro		•Si, OAE •Si, tribunal •Si, otro	
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	No/No	No	No	No/No	Si/No	No	Si/Si	• Tribunal • Otro		Si, tribunal	
Proporcional a los votos obtenidos	No	Si/Si	No	No	No/No	Si/No	No	No/No	Otro		No	
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No existen datos	No/Si	No/No	Si	No/Si	OAE		No	
No existen datos	No	Si/No	No	No	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable		No	
•Igual para todos •Número de militantes •Igual para todos •Proporcional a los escaños obtenidos •En proporción a las mujeres diputadas (5%) y consejeras (5%)	No	No/Si	No	No	No/Si	Si/No	Si	Si/Si	•OAE •Ministerio		Si, OAE	
	No	Si/Si	Si	No	No/No	Si/No	No	No/No	• Ministerio • Tribunal		Si, tribunal	

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
Malta	No aplicable	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí/Sí	Malta
Marruecos	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Se aplica un límite regular	No	No existen datos	No existen datos	No	No	No	Sí/ No existen datos	Marruecos
Mauricio	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No existen datos	No	No	No	No/No	Mauricio
Mauritania	No existen datos	No	Sí	Sí	No existen datos	No existen datos	No	Sí	Sí	Sí/Sí	Mauritania
México	• Proporción de votos en las elecciones anteriores • Estar registrado como partido político	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí/Sí	México
Micronesia	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No existen datos	No	No	No	No/No	Micronesia
Mónaco	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, en relación con las campañas	No	No	No existen datos	No existen datos	No	No	No	No/No	Mónaco
Mongolia	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Mongolia
Montenegro	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Participación en las elecciones	• Sí, se concede financiamiento periódicamente • Sí, en relación con las campañas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Montenegro
Mozambique	• Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones • Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	No existen datos/ No existen datos	No	No	No	Sí/Sí	Mozambique
Myanmar	No aplicable	No	No	No	Sí	No existen datos/ No existen datos	No	No	No	Sí/No	Myanmar
Namibia	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No existen datos	No	No	No	No/No	Namibia
Nauru	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No existen datos	No	No	No	No/No	Nauru
Nepal	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No, pero existe un límite específico/No existen datos	No	No	No	Sí/Sí	Nepal
Nicaragua	Proporción de votos en las próximas elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	Sí/No existen datos	No	No	No	No/No	Nicaragua

Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones	Institución encargada de recibir los informes financieros	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Fines específicos del financiamiento público directo	Cálculo de la asignación de financiamiento público directo
No Sí, institución a tal efecto	OAE Institución especial	No/No Sí/No	Sí Sí	No/No Sí/No	No/No No/Sí	No • Sí, se destinan fondos a actividades de género • Sí, otras	No aplicable No	Sí/Sí Sí/No	No aplicable No	No aplicable No
No	OAE	No/Sí	Sí	No/Sí	No/Sí	No	No aplicable	Sí/No	No aplicable	No aplicable
No	Ministerio	No/No existen datos	Sí	Sí/No existen datos	No/Sí	No	No	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, OAE	OAE	Sí/Sí	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí, se destinan fondos a actividades de género	No	Sí/No	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido • Institución interna del partido	• Igual para todos • Proporcional a los votos obtenidos
Sí, OAE	No aplicable	No aplicable/ No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, otro	Ministerio	No/No	No	No/Sí	No/No	No	No	No/No	Gastos de campaña	Porcentaje de gastos reembolsados
• Sí, OAE • Sí, organismo auditor	• OAE • Otro	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	La mitad del apoyo permanente debe ir a "áreas de unidades electorales parlamentarias"	Proporcional a los votos obtenidos
• Sí, OAE • Sí, organismo auditor	• OAE • Tribunal	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	No	No	Sí/No	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido • Oficinas del partido	• Igual para todos • Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, OAE	OAE	Sí/No existen datos	Sí	No/Sí	No/No	No	No	Sí/Sí	Actividades en curso del partido	• Proporcional a los escaños obtenidos • Proporcional a los candidatos presentados
Sí, OAE	OAE	No existen datos/ No existen datos	Sí	Sí/No	No/Sí	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
No	No aplicable	No aplicable/ No aplicable	No	No/No	No/No	No	No	Sí/No	No	Proporcional a los votos obtenidos
No	No aplicable	No aplicable/ No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
• Sí, OAE • Sí, otro	OAE	Sí/A veces	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/No	No aplicable	No aplicable
No	• OAE • Ministerio • Organismo auditor	Sí/No	No	Sí/No	No/No	No	No	Sí/No	No	Proporcional a los votos obtenidos

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos/candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Participación en las elecciones •Tener mujeres candidatas elegidas	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí/No	Níger
	No aplicable	No	Sí	No	No existen datos	No	No	No	No	Sí/No	Nigeria
	•Representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •Para parte del financiamiento no hay umbral	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí/No	Noruega
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Estar registrado como partido político •El partido debe notificarlo	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	No	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No	No	No	No	No/No	Nueva Zelandia
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Número de militantes	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No/No, pero existe un límite específico	No existen datos	No	No	No	No/No	Países Bajos
	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Pakistán
	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No	No/No, pero existe un límite específico	No/No	No/Sí	Palau
	•Participación en las elecciones •Estar registrado como partido político	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	No	No existen datos	No	No	Sí/No	No/No	Sí/Sí	Panamá
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Rellenar una declaración financiera	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	No	No/No	No/No	Sí/No	Papua Nueva Guinea
	Registro	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	Sí	Sí	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Paraguay
	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	No existen datos	Sí	No	No, pero existe un límite específico/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Perú

Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones	Institución encargada de recibir los informes financieros	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Fines específicos del financiamiento público directo	Cálculo de la asignación de financiamiento público directo
Sí, tribunal	Tribunal	Sí/Sí	No	Sí/No	No/No	No	Sí	Sí/Sí	No	•Igual para todos •Proporcional a los escaños obtenidos •Mujeres
Sí, OAE	OAE	Sí/Sí	No	Sí/Sí	No/Sí	No	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No aplicable
•Sí, institución a tal efecto	Otro	Sí/A veces	No	Sí/Sí	No/No	No	No	No/No	No	Proporcional a los votos obtenidos
•Sí, OAE •Sí, otro	OAE	Sí/A veces	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/No	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	•Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, ministerio	Ministerio	Sí/A veces	No	Sí/No	No/No	No	No	Sí/No	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Institución intrapartidaria	•Igual para todos •Proporcional a los escaños obtenidos
No	OAE	Sí/Sí	Sí	Sí/No	No/Sí	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
•Sí, OAE •Sí, otro	Otro	Sí/A veces	Sí	No/No	No/No	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, OAE	OAE	No/Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	Sí, se destinan fondos a actividades de género	No	Sí/No	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Educación cívica y política y formación para mujeres	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos
Sí, otro	Institución especial	No/Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	No	Sí	No/No	No	•Proporcional a los escaños obtenidos •Mujeres
Sí, OAE	OAE	No/Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	No	No	Sí/No	Gastos de campaña	•Tasa fija por votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, OAE	OAE	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	No	No	Sí/No	Actividades en curso del partido	•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Limite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Limite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Limite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente		Sí	Sí	Sí	Sí/No, pero existe un límite específico	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Polonia
	•Representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •Número de candidatos •Participación en las elecciones	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Portugal
	•Representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •Proporción de escaños en las próximas elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	Sí	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	No/No	No/No	Sí/Sí	Reino Unido
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	Se aplica un límite regular	Sí	No existen datos	Sí/No existen datos	No/No	No/No	Sí/No	República Árabe Siria
	No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	No/No	No/No	No/No	No/No	República Centrafricana
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	No	No	Sí	Sí/No	No/No	Sí/No	Sí/No	República Checa
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •Proporción de escaños en las elecciones anteriores	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	No	No	Sí	Sí/No, pero existe un límite específico	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	República de Corea
	No aplicable	No	No	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí/No	Sí/Sí	Sí/No	Sí/Sí	República de Moldova
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No existen datos	Se aplica un límite regular	Sí	No existen datos	Sí/No existen datos	No/No	No/No	Sí No existen datos	Congo
	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No	Sí/No	No/No	Sí/No	Sí/No	República Democrática del Congo

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Limite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los partidos políticos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
Proporcional a los votos obtenidos	•Gastos de campaña •Actividades en consonancia con la constitución y objetivos benéficos del partido	Si/Sí	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	OAE	Sí, OAE	
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	No	Si/Sí	Sí	No	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/Sí	• OAE • Tribunal	•Sí, OAE •Sí, tribunal •Sí, institución a tal efecto	
•Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos •El financiamiento relacionado con la Cámara de los Lores lo determina dicha Cámara •Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos	Los fondos públicos se destinan al fin al que se asignan	Si/No	No	No	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	• Institución especial • Otro	•Sí, otro •Sí, institución a tal efecto	
	No	Si/No	No	No	No/No	Si/No	No	No/Sí	No existen datos	Sí, institución a tal efecto	
No aplicable	No aplicable	Si/Sí	No aplicable	No	No/No	No/No	Sí	Si/No	Tribunal	No	
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos •Tasa fija por votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos •Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos •Porcentaje de gastos reembolsados	No	Si/No	No	No	No/Sí	Si/No	No	Si/Sí	Otro	Sí, otro	
	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido •Institución interna del partido	Si/Sí	Sí	•Sí, se destinan fondos a actividades de género • Sí, otras	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	OAE	Sí, OAE	
No aplicable	No aplicable	Si/Sí	No aplicable	No	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Si/A veces	• OAE • Ministerio • Organismo auditor	•Sí, OAE •Sí, ministerio •Sí, organismo auditor	
Desconocido	No	Si/Sí	No	No	No/No	Si/No	No	No/Sí	Ministerio	No	
Proporcional a los escaños obtenidos	No	Si/Sí	No	No	No/No	Si/No	No	No/Sí	Ministerio	Sí, ministerio	

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Limite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Limite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Limite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
República Dominicana	•Proporción de votos en las elecciones anteriores •Participación en las elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí/Sí	República Dominicana
República Unida de Tanzania	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No	No	No	Sí/Sí	No/Sí	República Unida de Tanzania
Rumania	•Representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de escaños en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	Sí	Sí	No, pero existe un límite específico/No	Sí	Sí	Sí/Sí	No/Sí	Rumania
Rwanda	Proporción de votos en las elecciones anteriores	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	No	Sí	Sí/No existen datos	Sí	No	No	Sí/No	Rwanda
Saint Kitts y Nevis	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No	No	No	No/No	Saint Kitts y Nevis
Samoa	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Samoa
San Marino	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No existen datos	No existen datos	No existen datos	Sí/No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/No existen datos	No/ No existen datos	San Marino
San Vicente y las Granadinas	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No	No	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	San Vicente y las Granadinas
Saint Lucía	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No	No	No	No/No	Saint Lucía
Santo Tomé y Príncipe	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •Número de candidatos	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	No existen datos	Sí	Sí/No existen datos	No existen datos	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Santo Tomé y Príncipe
Senegal	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No	No	No	Sí/No	Senegal
Serbia	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores • Participación en las elecciones	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	Serbia
Seychelles	•Número de candidatos •Estar registrado como partido político	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No	No	No	No	No/No	Seychelles
Sierra Leona	No aplicable	No	No	No	Sí	Sí/Sí	No	No	Sí/No	Sí/No	Sierra Leona

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines e específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de financiación pública directa a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Institución responsable de examinar los informes financieros e investigar las infracciones
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/No	No	No	No/No	No existen datos/Sí	No	No/No	OAE	No	No
•Proporcional a los votos obtenidos •Proporcional a los escaños obtenidos Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/Sí	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	No	No/Sí	Institución especial	Sí, organismo auditor	
	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	Sí/Sí	Sí	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí/A veces	OAE	•Sí, OAE •Sí, tribunal	
Igual para todos	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	Sí/Sí	No	No	No/No	Sí/No	No	No/Sí	•Ministerio •Institución especial	Sí, institución a tal efecto	
No aplicable	No aplicable	No/No	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No	
No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No existen datos	
Proporcional a los escaños obtenidos	No existen datos	Sí/Sí	No existen datos	No existen datos	Sí/Sí	Sí/Sí	No	Sí/A veces	• OAE • Organismo auditor	No existen datos	
No existen datos	No existen datos	No/No	No existen datos	No existen datos	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No existen datos	
No aplicable	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No	
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	No	No existen datos/ No existen datos	No	No	Sí/No	Sí/Sí	No existen datos	Sí/No existen datos	Tribunal	Sí, tribunal	
No aplicable	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No	No/No	Sí/No	No	No/No	Ministerio	No	
Proporcional a los votos obtenidos	•Actividades en curso del partido •Perfeccionamiento y formación profesional, adquisición de habilidades prácticas, cooperación internacional y trabajo con la militancia	Sí/Sí	Sí	No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Institución especial	•Sí, organismo auditor •Sí, institución a tal efecto	
Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/Sí	No	No	No/No	No/Sí	Sí	No/No	OAE	Sí, institución a tal efecto	
No aplicable	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí/Sí	Institución especial	Sí, institución a tal efecto	

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
Singapur	No aplicable	No	No	No	No	No existen datos	Sí/No, pero existe un límite específico	No/No	No/No	Sí/Sí	Singapur
Sri Lanka	•Proporción de votos en las elecciones anteriores •Solicitud Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, en relación con las campañas	No	No	No	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Sri Lanka
Sudáfrica	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No	No/No existen datos	No/No	No/No	No/No	Sudáfrica
Sudán	No aplicable	No	No	No	Sí	No	Sí/Sí	No/No	No/No	Sí/Sí	Sudán
Suecia	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores •No haber aceptado donaciones anónimas	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No/No	No/No	No/No	Sí/Sí	Suecia
Suiza	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Suiza
Suriname	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No	No existen datos/ No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Suriname
Swazilandia	No aplicable	No	No	No	No	No	No/No existen datos	No/No	No/No	No/No	Swazilandia
Tailandia	•Proporción de votos en las elecciones anteriores •Fondos correspondientes a todos los partidos que reciben un cierto tipo de pequeñas donaciones privadas	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	No, pero existe un límite específico/No existen datos	No/No	Sí/No	No/No	Tailandia
Taiwán	•Proporción de votos en las elecciones anteriores •Mostrar justificantes a la Comisión Electoral Central	Sí, se concede financiamiento periódicamente	Sí	Se aplica un límite regular	Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	Sí/No	No/No	Taiwán
Tayikistán	Estar registrado como partido político	Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	No	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	No/No	Tayikistán
Timor-Leste	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Timor-Leste
Togo	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No existen datos	No	No existen datos/ No existen datos	No/No	No/No	No/No	Togo

Institución responsable de examinar los informes financieros e investigar las infracciones	Institución encargada de recibir los informes financieros	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Límite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Fines específicos del financiamiento público directo	Cálculo de la asignación de financiamiento público directo
No	• Institución especial • Otro	Si/A veces	Sí	Sí/No existen datos	No/Sí	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
No existen datos	OAE	No existen datos/No aplicable	No existen datos	Si/No	No/No	No	No	Si/Sí	No	Tasa fija por votos obtenidos
Sí, organismo auditor	OAE	Si/No	No	Si/No	No/No	No	No	No/No	• Gastos de campaña • Actividades en curso del partido • Institución interna del partido	• Igual para todos • Proporcional a los escaños obtenidos
No	• OAE • Institución especial	Si/Sí	Sí	Si/Sí	No/Sí	No	No aplicable	Si/No	No aplicable	No aplicable
Sí, otro	Otro	Si/A veces	No	Si/No	No/No	No	No	No/No	No	• Igual para todos • Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos
No	No aplicable	No aplicable/ No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable	Si/No	No aplicable	No aplicable
No	Otro	Si/No existen datos	Sí	Si/Sí	No/No	No	No aplicable	Si/No existen datos	No aplicable	No aplicable
No	No aplicable	No aplicable/ No aplicable	No	No/No	No/No	No	No aplicable	No/No	No aplicable	No aplicable
Sí, OAE	OAE	Si/A veces	Sí	Si/Sí	Si/Sí	Sí	No	Si/No	No	• Proporcional a los votos obtenidos • Número de candidatos • Número de secciones del partido y fondos correspondientes (5% de las donaciones que superen los 100 baht, que no superen el 50% de la asignación total de fondos públicos)
Sí, otro	Otro	No/Sí	Sí	Si/No	No/Sí	No	No	Si/Sí	Gastos de campaña	Tasa fija por votos obtenidos
Sí, OAE	OAE	Si/Sí	Sí	Si/Sí	No/Sí	No	No	Si/Sí	No	Igual para todos
• Sí, OAE • Sí, otro	OAE	Si/No	No	Si/No	No/No	No	No	No/No	No	• Igual para todos • Proporcional a los escaños obtenidos
Sí, tribunal	• Tribunal • Otro	Si/Sí	Sí	Si/Sí	Si/Sí	Sí	Sí, menor tasa de postulación	Si/Sí	Sí	• Proporcional a los votos obtenidos • Proporcional a los escaños obtenidos • Número de mujeres elegidas

Criterios para la concesión de financiamiento público directo	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos	Límite al monto que puede aportar un donante a un candidato	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político en relación con unas elecciones	Límite al monto con que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo de tiempo	Prohibición de entrega de recursos del Estado a partidos políticos o candidatos o su recepción por estos	Prohibición de las donaciones anónimas a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones de sindicatos a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones a partidos y candidatos de corporaciones con contratos públicos o titularidad pública parcial	Prohibición de las donaciones de corporaciones a partidos/candidatos	Prohibición de las donaciones extrajeras a partidos/candidatos	País
	No existen datos	No existen datos	No	No	No	No/No	No/No	No/No	No/No	No/No	Tonga
	No aplicable	No	Sí	No	No existen datos	No existen datos/Sí	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	No existen datos/No existen datos	Trinidad y Tobago
	Participación en las elecciones	Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Túnes
	No aplicable	No	No	No	Sí	Sí/No	No/No	No/No	No/No	Sí/No	Turkmenistán
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	Sí	Sí	Sí/No	No/No	Sí/No	Sí/No	Sí/Sí	Turquía
	No existen datos	No existen datos	No existen datos	No	No existen datos	No/No existen datos	No/ No existen datos	No/ No existen datos	No/ No existen datos	No/ No existen datos	Tuvalu
	No aplicable	No	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Ucrania
	Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	No	Sí	Sí	Sí/Sí	No/No	No/No	No/No	No/Sí	Uganda
	Estar registrado como partido político	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	No	No, pero existe un límite específico/No, pero existe un límite específico	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí/Sí	Uruguay
	•Proporción de escaños en las elecciones anteriores •Participación en las elecciones	•Sí, se concede financiamiento periódicamente •Sí, en relación con las campañas	Sí	Sí	No existen datos	Sí/Sí	No/Sí	No/Sí	No/Sí	Sí/Sí	Uzbekistan
	No aplicable	No	No	No	No existen datos	No/No	No/No	No/No	No/No	No/No	Vanuatu
	No aplicable	No	No	No	Sí	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	No/No	Sí/Sí	Venezuela (República Bolivariana de)
	•Tener representación en el órgano constituido mediante elecciones •Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	Sí	Sí/No	No/No	No/No	No/No	Sí/Sí	Yemen
	No aplicable	No	No	No	Sí	No/No	No/No	No/No	No/No	No/No	Zambia
	Proporción de votos en las elecciones anteriores	Sí, se concede financiamiento periódicamente	No	No	No	No/No	No/No	No/No	No/No	Sí/Sí	Zimbabwe

Calculo de la asignación de financiamiento público directo	Fines específicos del financiamiento público directo	Acceso gratuito o subsidiado de los partidos políticos/candidatos a los medios de comunicación	Concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos en relación con la igualdad de género entre los candidatos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Concesión de otras ventajas económicas para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos	Limite al monto que puede gastar un partido político/candidato	Los partidos políticos deben informar sobre sus finanzas periódicamente/durante las campañas electorales	Los partidos políticos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	Los candidatos deben informar sobre el financiamiento de su campaña	La información de los informes financieros debe hacerse pública/incluir la identidad de los donantes	Institución encargada de recibir los informes financieros	Institución responsable de examinar los informes financieros o investigar las infracciones
No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos	No/Sí	No/Sí	No/No	Sí	No/No	No/No	Otro	No
No aplicable	No aplicable	Sí/No existen datos	No aplicable	No existen datos	No/Sí	No/No	No/No	Sí	Sí/Sí	OAE	OAE	No existen datos
Igual para todos	No	Sí/No	No	No	Sí/Sí	Sí/Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Organismo auditor	Organismo auditor	•Sí, OAE •Sí, organismo auditor Sí, OAE
No aplicable	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No	No aplicable/ No aplicable No/Sí	No aplicable	No aplicable	Sí, OAE
Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/No	No	No	No/No	Sí/No	No	No	No aplicable/ No aplicable No/Sí	• Tribunal • Otro	• Tribunal • Otro	Sí, tribunal
No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos	No/No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos/ No existen datos	No existen datos	No existen datos	No existen datos
No aplicable	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí	Sí/A veces	OAE	OAE	•Sí, OAE •Sí, otro Sí, OAE
•Igual para todos •Proporcional a los escaños obtenidos	No	No/Sí	No	No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	OAE	OAE	Sí, OAE
Tasa fija por votos obtenidos	No	Sí/Sí	No	No	No/No	Sí/Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	OAE	OAE	Sí, OAE
•Proporcional a los escaños obtenidos •Determinado	•Gastos de campaña •Actividades en curso del partido	Sí/Sí	No	No	No/No	Sí/No	No	No	Sí/Sí	• Ministerio • Organismo auditor • Otro	• Ministerio • Organismo auditor • Otro	•Sí, organismo auditor •Sí, otro
No aplicable	No aplicable	No existen datos/ No existen datos	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No	No aplicable/ No	No aplicable	No aplicable	No
No aplicable	No aplicable	No/Sí	No aplicable	No	No/No	No/Sí	Sí	Sí	No/Sí	OAE	OAE	Sí, OAE
•Igual para todos •Proporcional a los votos obtenidos	Objetivos y actividades establecidos por los estatutos del partido	Sí/Sí	No	No	No/No	Sí/No	No	No	No/A veces	Institución especial	Institución especial	Sí, institución a tal efecto
No aplicable	No aplicable	Sí/Sí	No aplicable	No	No/No	No/No	No	No	No aplicable/ No	No aplicable	No aplicable	No
Proporcional a los votos obtenidos	No	Sí/Sí	No	No	No/No	No/No	No	No	No aplicable/ No aplicable/ No aplicable	No aplicable	No aplicable	No

Anexo II: Glosario

Abuso de los recursos estatales: El uso de los poderes y recursos del sector público y del Estado por parte de partidos políticos o políticos en funciones (generalmente) para mejorar sus propias perspectivas de ser elegidos, violando las normas y responsabilidades legales o de otro tipo por las que se rige el ejercicio de un cargo público.

Actividades de campaña de terceros: Actividades electorales que llevan a cabo personas u organizaciones que no sean los partidos políticos ni los candidatos durante la campaña. Esos terceros pueden hacer campaña a favor o en contra de partidos, candidatos o asuntos concretos.

Clientelismo: La relación entre los políticos o los partidos políticos con los votantes que ofrecen su apoyo político a cambio de diversos favores.

Comercialización de la política: La tendencia del aumento general de los costos de las campañas.

Compra de votos: Forma de fraude electoral con la que se pretende aumentar la cantidad de votos obtenida por un candidato o un partido político concretos en unas elecciones mediante la promesa o la entrega de dinero u otros beneficios a los electores a cambio de sus votos.

Criterios de elegibilidad para el financiamiento público: Las condiciones que deben cumplir los partidos políticos o los candidatos para acceder al financiamiento público (con frecuencia, un mínimo de apoyo popular, como la obtención de un porcentaje determinado de los votos en unas elecciones o un número de escaños en un órgano electo).

Criterios de asignación del financiamiento público: Las normas que regulan el modo en que se debería dividir el financiamiento público entre los candidatos o los partidos políticos elegibles. (Véase también *Criterios de elegibilidad para el financiamiento público*.)

Cuenta para el financiamiento de la campaña: Cuenta bancaria especial para los fondos de campaña del partido o del candidato. En muchos casos se exige a los partidos o a los candidatos que presenten información sobre sus cuentas a la institución encargada del cumplimiento de la ley; todas las donaciones y los gastos deben reflejarse en sus cuentas.

Distrito electoral: Una de las zonas geográficas en las que se puede dividir un país o una región por motivos electorales.

Divulgación: La obligación de los partidos políticos y los candidatos de proporcionar información financiera, presentar informes o realizar declaraciones financieras de manera periódica o con relación a una campaña electoral. Los partidos políticos o los candidatos deben presentar los informes ante el órgano pertinente o hacerlos públicos directamente. En ocasiones, la divulgación conlleva el requisito de desvelar la identidad de los donantes.

Dólares internacionales: Véase el Anexo V para consultar una explicación de los dólares internacionales.

Donaciones de empresas: Apoyo o donaciones que entidades tales como empresas, corporaciones o compañías ofrecen a partidos políticos o candidatos.

Donaciones en especie: Donaciones de bienes y servicios, en contraste con las donaciones financieras.

Donaciones privadas: Contribuciones financieras de personas físicas o jurídicas no estatales que financian las actividades de los partidos políticos, los candidatos y las campañas electorales.

Donaciones *quid pro quo*: Contribuciones realizadas con la expectativa de recibir una ganancia personal o institucional a cambio.

Financiamiento de la campaña: Las transacciones financieras relacionadas con una campaña electoral, que pueden incluir gastos o donaciones en especie, financieras u oficiales.

Financiamiento de los partidos políticos: Los ingresos y los gastos de los partidos políticos, tanto los periódicos como los relacionados con una campaña electoral del partido político.

Financiamiento ilegal: El financiamiento que viola la regulación del financiamiento político.

Financiamiento ilícito: El financiamiento obtenido a través de actividades prohibidas por leyes, reglas, normas éticas o costumbres, como el crimen organizado o el narcotráfico. Frecuentemente se denomina como “dinero negro” o “dinero sucio”.

Financiamiento político: Todos los flujos financieros desde y hacia los partidos políticos, los candidatos y terceros (incluidos los ingresos y los gastos oficiales y oficiosos, y las contribuciones financieras y en especie). Estas transacciones no se limitan a un periodo concreto.

Financiamiento público: Ayuda que proporciona el gobierno a los partidos políticos o a los candidatos cualificados para sus campañas o para las actividades continuas del partido. (Véase también *Financiamiento público directo* y *Financiamiento público indirecto*).

Financiamiento público directo: Dinero gubernamental que se proporciona a los partidos políticos o a los candidatos durante las campañas electorales o como financiamiento periódico de los partidos.

Financiamiento público indirecto: La disposición de recursos estatales no monetarios a los candidatos o a los partidos políticos (p. ej., acceso libre o subvencionado a los medios de comunicación, exención tributaria o publicidad).

Gastos independientes: Pagos en apoyo de una campaña política que promueve explícitamente la elección o la derrota de un candidato, y que se realiza al margen de la campaña del propio candidato (es decir, sin su cooperación ni su consentimiento y sin una petición por parte de la campaña del candidato). (Véase también *Actividades de campaña de terceros*.)

Tributación al partido: Cuando un partido obliga a sus representantes electos o a otros cargos electos a entregar una parte de su salario como funcionarios al partido.

Intereses extranjeros: A fin de limitar la influencia en la política nacional a las fuerzas del país, se suele prohibir a los intereses extranjeros la posibilidad de hacer donaciones a los partidos políticos. Entre las entidades que, generalmente, tienen prohibida la contribución directa o indirecta se incluyen gobiernos, empresas, organizaciones o personas que no sean ciudadanos, que no residan en el país o que tengan un gran porcentaje de propiedades extranjeras.

Límite a las contribuciones (o donaciones): La cantidad máxima de dinero con la que una persona, una organización o un partido político pueden contribuir a la campaña de un candidato o de un partido político al año o en cada periodo electoral.

Límites al gasto: El monto máximo que puede gastar un partido político o un candidato durante el periodo de la campaña electoral o durante un periodo definido (p. ej., por circunscripción o por votante).

Macing: La práctica de exigir a los funcionarios públicos que hagan contribuciones al partido en el poder para conservar su trabajo o impulsar sus carreras.

Modelo Westminster: Sistema de gobierno democrático y parlamentario inspirado en el del Reino Unido, en el que el gobierno se forma a partir de la asamblea legislativa.

Organismos de administración electoral: Las organizaciones responsables legalmente de gestionar uno o más de los elementos necesarios para llevar a

cabo las elecciones y los instrumentos de democracia directa (p. ej., referendos) si forman parte del marco jurídico.

Organismos para la supervisión: Véase *Organismos encargados del cumplimiento de la ley*.

Organismos encargados del cumplimiento de la ley: Actores que reciben o investigan los informes financieros de los partidos políticos o los candidatos y que, en algunos casos, pueden imponerles sanciones. Estos organismos pueden formar parte de distintas instituciones, como organismos de administración electoral, tribunales, instituciones de auditoría o ministerios.

Partidos cártel: Partidos que están estrechamente vinculados al aparato del Estado y que dependen de los recursos estatales para conservar su posición en el sistema político.

Profesionalización de la política: El mayor uso de la publicidad y la investigación en el proceso político, en el que los partidos emplean una serie de estrategias para medir la opinión de los votantes e influir en ellos. Suele conllevar los servicios de empresas de relaciones públicas, estrategias de las redes sociales, sondeos y grupos de discusión.

Sanciones: Penas impuestas para castigar las malas conductas financieras de un partido o un candidato que haya infringido una regulación. Entre las sanciones comunes se incluyen advertencias, multas, penas de prisión, pérdida de financiamiento público y confiscación.

Fines específicos del financiamiento público: Disposición por la que el financiamiento público proporcionado a los partidos políticos o a los candidatos solo debe emplearse para fines concretos, como las campañas electorales o las actividades en curso de los partidos, o por parte de instituciones específicas dentro de estos.

Anexo III:

Acerca de los autores

Julie Ballington es la asesora política sobre participación política en la sección de Liderazgo y Gobernanza de ONU Mujeres. Supervisa la labor de la sección acerca de la participación política de la mujer, como la asistencia electoral, el fortalecimiento parlamentario, el apoyo a los partidos políticos y la gobernanza en el plano local. Previamente trabajó como asesora en materia de género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Programa Mundial sobre las Elecciones dentro de la División para la Gobernanza Democrática. Antes de unirse a las Naciones Unidas, Julie fue la especialista de programas en el Programa de Colaboración en Materia de Género en la Unión Interparlamentaria, donde trabajó para aumentar la participación de la mujer en el parlamento, en los procesos electorales y dentro de los partidos políticos. También estuvo a cargo del proyecto sobre parlamentos sensibles al género. De 2001 a 2005 fue responsable del programa Women in Politics (Mujeres en la política) en IDEA Internacional, donde inició el proyecto mundial sobre las cuotas electorales para las mujeres. Anteriormente también trabajó en el Instituto Electoral de África Meridional, donde gestionaba su labor en los asuntos relacionados con el género de la administración y la participación electoral en África Meridional. Asimismo, ha participado en muchas misiones de observación electoral en África y en Oriente Medio. Julie tiene una maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Witwatersrand de Johannesburgo, Sudáfrica, y una licenciatura en Ciencias Políticas y Filosofía por la Universidad de Auckland, Nueva Zelandia.

Elin Falguera trabaja como encargada de programas en el equipo de los partidos políticos de IDEA Internacional y es la jefa de proyectos del proyecto mundial sobre financiamiento político del Instituto. Además de investigar y escribir acerca de las repercusiones del dinero en la política, ha brindado asesoramiento legislativo en el ámbito de las leyes del financiamiento político y, en 2012, fue la cofundadora de la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Antes de unirse a IDEA Internacional, trabajó como

investigadora independiente. Cuenta con una maestría en Administración Pública por la Universidad de Gotemburgo (Suecia).

La **Dra. Muriel Kahane** se unió a ONU Mujeres en 2011 como analista de políticas sobre la participación política y la reforma constitucional, en la sección de Liderazgo y Gobernanza. También actúa como coordinadora en materia de políticas sobre la juventud. Muriel apoya las tareas de ONU Mujeres para la asistencia electoral, el apoyo parlamentario, la reforma constitucional y la gobernanza en el plano local. Previamente trabajó como investigadora para el Parlamento del Reino Unido, donde se centró en cuestiones de género, trata de personas y asuntos europeos. Entre 2003 y 2010 fue miembro fundadora y directora de investigación para Europa de Transform, una ONG con sede en Berlín que centra su actividad en la transformación de conflictos y la participación de la sociedad civil. Muriel ha impartido clases de teoría y ciencias políticas en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (*London School of Economics and Political Science*, LSE) y en la Open University del Reino Unido. Posee una licenciatura en Sociología, una maestría en Teoría Política y un doctorado en Género y Gobierno por la LSE.

Juan Fernando Londoño se desempeñó como viceministro del Interior en Colombia de 2011 a 2012 y ha trabajado como responsable de la formulación de políticas en asuntos sobre financiamiento político. En 2002 promovió la creación del Foro Interamericano de Partidos Políticos en la Organización de Estados Americanos y contribuyó a elaborar un informe sobre el financiamiento político en la región (*De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*), que fue publicado conjuntamente por IDEA Internacional y la OEA, bajo la coordinación de Daniel Zovatto y Steve Griner. En 2004, aconsejó al Senado de Colombia acerca de la redacción de la ley n.º 996 de 2005, conocida en Colombia como la ley de Garantías Electorales. Posteriormente coordinó el proyecto para el fortalecimiento de la democracia, apoyado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas e IDEA Internacional entre 2007 y 2009, el cual contribuyó considerablemente a la aprobación de la reforma constitucional de 2009. En 2010 aconsejó al Ministerio del Interior sobre la redacción y el debate de la ley de Partidos Políticos, que se convirtió en la ley n.º 1475 de 2011. En la actualidad trabaja como consultor político.

El **profesor Karl-Heinz Nassmacher** es profesor emérito de Ciencias Políticas en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Carl von Ossietzky de Oldenburg, Alemania. Entre sus libros se encuentran *Bürger finanzieren Wahlkämpfe* [Los ciudadanos financian las campañas electorales] (1992), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Bases de la democracia: enfoques del financiamiento político comparativo] (2001) y *The Funding of Party Competition* [El financiamiento de la competencia partidista] (2009). También ha contribuido a las obras *Comparative Political Finance in the 1980s* [Financiamiento político comparado en la década de 1980] (1989), *Campaign and Party Finance in North America and Western*

Europe [Financiamiento de los partidos y las campañas en América del Norte y en Europa Occidental] (1993), *Political Finance Among the Democracies* [Financiamiento político entre las democracias] (1994), *Handbook of Party Politics* [Manual de política partidista] (2006), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* [Dinero, corrupción y competencia política en las democracias establecidas y emergentes] (2012) y el manual de IDEA Internacional *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (2003). Entre 1995 y 1999 fue miembro del comité presidencial de expertos en el financiamiento de los partidos en Alemania, y entre 1986 y 2006 formó parte de la junta del comité de investigación del financiamiento político y la corrupción política de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas.

El **Dr. Magnus Ohman** ha trabajado en el área del financiamiento político desde la década de 1990 y ha llevado a cabo tanto análisis de países como revisiones de las tendencias mundiales, que se han traducido a 11 idiomas. También ha colaborado con legisladores, instituciones reguladoras, grupos de la sociedad civil, medios de comunicación y partidos políticos en el ámbito del financiamiento político en más de 25 países. El Dr. Ohman ocupa el cargo de asesor principal del financiamiento político en la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Electoral Systems, IFES) y ha trabajado con instituciones como el Centro Carter, el Instituto Danés para los Partidos y la Democracia (DIPD), Electoral Reform International Services (ERIS), la Comisión Europea, IDEA Internacional, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Fue el redactor jefe del módulo de BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections) [Generación de Recursos para la Democracia, la Gobernabilidad y las Elecciones] sobre el financiamiento político, el *Political Finance Oversight Handbook* [Manual para la supervisión del financiamiento político] de la IFES y la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional. Forma parte de la junta del comité de investigación de financiamiento político y corrupción política de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas. El Dr. Ohman posee un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Uppsala, Suecia.

La **Dra. Daniela R. Piccio** es doctora en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Su trabajo se ha centrado en la función de los partidos políticos como canales de representación política y en su vinculación con la sociedad y los movimientos sociales. Desde 2010 es miembro del proyecto de investigación financiado por el Consejo Europeo de Investigación Re-conceptualizing Party Democracy (Reconceptualización de la democracia de los partidos) en la Universidad de Leiden, que ha implicado la investigación y la redacción exhaustiva acerca de la regulación de los partidos

y del financiamiento político comparado en Europa. Cambridge University Press ha publicado su trabajo, y ECPR Press y Leiden University Press lo harán próximamente. Asimismo, ha formulado valoraciones sobre políticas de financiamiento político y ha colaborado con IDEA Internacional en la elaboración de la base de datos sobre financiamiento político.

El **Dr. Fredrik M. Sjöberg** es un experto en ciencias políticas y en gobernanza con una amplia experiencia en el mundo en desarrollo. Trabaja habitualmente para el Banco Mundial, la UE, el PNUD y la OSCE en cuestiones relacionadas con la gobernanza y las elecciones, y se especializa en métodos empíricos avanzados, como los métodos experimentales, las técnicas forenses contra el fraude y la visualización de datos. El Dr. Sjöberg obtuvo su doctorado en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Uppsala. También posee una maestría por la LSE y una licenciatura por la Universidad de Helsinki. En 2008–09 fue un becario Fulbright en la Universidad de Harvard. El Dr. Sjöberg ha ocupado puestos docentes tras obtener el doctorado en la Universidad de Columbia y en la Universidad de Nueva York.

El **Dr. Daniel Smilov** es abogado de derecho constitucional comparado y experto en ciencias políticas. Actualmente es director de programas en el Centro de Estrategias Liberales de Sofía, profesor adjunto de Ciencias Políticas en la Universidad de Sofía y profesor invitado habitual en el Departamento de Estudios Jurídicos de la Universidad Central Europea de Budapest. Anteriormente trabajó como consultor jurídico superior en COLPI y en el Instituto Sociedad Abierta (*Open Society Institute*) de Budapest, además de como investigador en el Centro de Estudios de Políticas de la Universidad Central Europea. El Dr. Smilov posee doctorados por la Universidad Central Europea (1999) y la Universidad de Oxford (2003) y es miembro de la Asociación de Estudios sobre la Comunidad Europea (*European Community Studies Association*) de Bulgaria y del comité de investigación del financiamiento político y la corrupción política de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas.

El **profesor Andreas Ufen** es investigador superior en el Instituto Alemán de Estudios Globales y de Áreas en Hamburgo, Alemania, y profesor de Ciencias Políticas en Erlangen-Núremberg, Alemania. También es coeditor del *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Ha publicado libros sobre la política en Malasia e Indonesia, ha editado volúmenes como *Democratization in Post-Suharto Indonesia* [Democratización en la Indonesia tras Suharto] y *Party Politics in Southeast Asia, Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [Política de partidos en el Sudeste Asiático, clientelismo y competencia electoral en Indonesia, Tailandia y Filipinas], y ha publicado artículos en revistas como *Pacific Review*, *Southeast Asia Research*, *Democratization* y *Asian Survey*.

El **Dr. Daniel Zovatto** ha sido el director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional desde 1997. Cuenta con un doctorado en

Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y un doctorado en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España. Tiene una maestría en Gestión Pública por la Escuela de Estudios Gubernamentales John F. Kennedy en la Universidad de Harvard y una maestría en Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de España. Se licenció en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba y en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba. Es analista político para CNN en Español y para diversos medios de comunicación iberoamericanos. El Dr. Zovatto es conferencista internacional y profesor invitado en muchas universidades latinoamericanas, europeas y norteamericanas, así como asesor para numerosos gobiernos latinoamericanos. Forma parte de las juntas consultivas internacionales del Latinobarómetro, el Programa Latinoamericano del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson (Estados Unidos), el Programa de Gobernanza en África de la Fundación Mo Ibrahim (Reino Unido), el Consejo de Relaciones Árabes con América Latina y el Caribe (CARLAC), el consejo editorial de Foreign Affairs Latinoamérica, la junta consultiva externa del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), y es investigador superior no residente de la Iniciativa para América Latina *Foreign Policy* de la Brookings Institution. Es además autor de más de 20 libros y de 100 artículos sobre derecho, democracia, elecciones, partidos políticos y gobernabilidad en América Latina.

Anexo IV:

Dólares internacionales (I\$)

El dólar internacional (I\$) es una moneda hipotética que tiene el mismo valor adquisitivo para comprar bienes y servicios en todos los países. En la base de datos sobre financiamiento político de IDEA Internacional se han convertido las divisas a dólares internacionales a fin de facilitar la comparación de las cantidades monetarias que se incluyen en la base de datos y de que sean coherentes entre los niveles de precios e ingresos relativos de los distintos países, sobre la base de los datos publicados en la World Table de la Universidad de Pennsylvania.

La Penn World Table proporciona los tipos de cambio según la paridad del poder adquisitivo (PPP) para 189 países o territorios durante el periodo, parcial o completo, de 1950 a 2010. El presente manual emplea los tipos de cambio de 2010. Los tipos de cambio utilizan los niveles de precios de los Estados Unidos como base de referencia, lo que significa que un dólar estadounidense equivale a un dólar internacional (aunque el tipo del I\$ sea diferente en otros países cuya moneda sea el dólar estadounidense, debido a las diferencias en la PPP).

El valor del dólar internacional se obtiene dividiendo el importe de la moneda nacional entre el tipo de la PPP.

Por ejemplo, 500.000 coronas islandesas (ISK)

$$500.000/124,09 \text{ (el tipo de cambio según la PPP para Islandia)} = 4029,33 \\ = 4029,33 \text{ I\$}$$

A fin de mantener la coherencia, los importes de hasta 1.000 I\$ se han redondeado a los 10 I\$ más cercanos y las cantidades de hasta 10.000 I\$, a los 100 I\$ más cercanos. Los importes de entre 10.000 I\$ y 999.999 I\$ se han redondeado a los 1.000 I\$ más cercanos. Todas las cifras superiores a 1.000.000 I\$ se han redondeado a los 10.000 I\$ más cercanos.

A lo largo de este manual se muestra el valor del dólar internacional junto con el importe en la moneda nacional, salvo en el caso de los valores en dólares estadounidenses (ya que su valor es idéntico al del dólar internacional por defecto). La conversión no se expresa en los casos en los que la moneda original no es conocida y se ha citado en su lugar una moneda secundaria, como el euro.

Para obtener más información sobre la Penn World Table, véase http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php

Anexo V:

Sobre las instituciones asociadas

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Los objetivos del Instituto son brindar apoyo a instituciones y procesos democráticos más sólidos y a democracias más sostenibles, efectivas y legítimas.

¿Qué hace IDEA Internacional?

El trabajo de IDEA se organiza a nivel mundial, regional y nacional, siempre centrándose en el ciudadano como motor de cambio.

IDEA Internacional genera conocimientos comparativos en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones, participación y representación política y democracia y desarrollo, así como la relación entre la democracia y el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad.

IDEA pone sus conocimientos al servicio de los actores nacionales y locales que trabajan en las reformas democráticas y ejerce de mediador en el diálogo necesario para lograr el cambio democrático.

En sus tareas, IDEA tiene como objetivo:

- aumentar la capacidad, legitimidad y credibilidad de la democracia;
- lograr una participación más inclusiva y una representación responsable; y
- establecer una cooperación democrática más efectiva y legítima.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo. El Instituto tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas en las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Asia Occidental y el Norte de África.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el año de 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) y en 1990 cambió su nombre por el de Tribunal Federal Electoral (TRIFE). A partir de 1996, con la reforma de la Constitución Política de México, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales. Desde 1991, estas últimas se instalaban durante los procesos electorales federales, pero a partir de la reforma constitucional de 2007 funcionan de forma permanente. Asimismo, con motivo de la última reforma constitucional de 2014, en materia electoral, se creó la Sala Regional Especializada, la cual también es parte integrante del Tribunal Electoral.

Integración

La Sala Superior del TEPJF está integrada por siete Magistrados Electorales y cada una de las seis Salas Regionales, por tres Magistrados. La Sala Superior y la Sala Regional Especializada ejercen jurisdicción en todo el país y las Salas Regionales sobre cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional. Las sedes de las Salas son:

- **Sala Superior:** Ciudad de México, Distrito Federal.
- **Sala Regional correspondiente a la 1ª Circunscripción Plurinominal:** Guadalajara, Jalisco.
- **Sala Regional correspondiente a la 2ª Circunscripción Plurinominal:** Monterrey, Nuevo León.
- **Sala Regional correspondiente a la 3ª Circunscripción Plurinominal:** Xalapa, Veracruz.
- **Sala Regional correspondiente a la 4ª Circunscripción Plurinominal:** Ciudad de México, Distrito Federal.
- **Sala Regional correspondiente a la 5ª Circunscripción Plurinominal:** Toluca, Estado de México.
- **Sala Regional Especializada, con jurisdicción nacional:** Ciudad de México, Distrito Federal.

Naturaleza y Funciones

El TEPJF es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral.

El TEPJF, a través de la Sala Superior, resuelve las impugnaciones que se presenten en las elecciones de:

- Presidente de la República,
- Gobernadores,
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Diputados Federales, y
- Senadores, electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

Asimismo, las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, son las competentes para conocer y resolver las impugnaciones relacionadas con las elecciones de Diputados y Asambleístas locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales.

La Sala Regional Especializada resuelve las controversias relacionadas con actos de violación a las normas sobre propaganda política y electoral, así como con actos anticipados de precampaña y campaña electorales.

La Sala Superior del TEPJF es la encargada de efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo. También conoce y resuelve las controversias de los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral.

Misión

El propósito fundamental del TEPJF deriva de su mandato constitucional, el cual se describe claramente en su misión:

“Actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, que garantiza los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales”.

Para el Tribunal Electoral cumplir con esta misión es la razón de cada una de sus acciones y decisiones diarias.

Visión

La visión del TEPJF define la aspiración institucional como órgano jurisdiccional:

“Como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, constituirse en un órgano a la vanguardia en la impartición de justicia electoral mediante esquemas de modernización, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas”.

La visión da sentido y rumbo a los programas, proyectos y actividades cotidianas del órgano.

Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos orientan las prioridades y los esfuerzos institucionales. Los tres ejes rectores que atienden el quehacer institucional son:

- Reforzar el aspecto jurisdiccional.
- Vigorizar la austeridad institucional.
- Transversalizar la transparencia, en beneficio de la ciudadanía.

