



# Regulación del financiamiento político en el mundo

*Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional*

*Magnus Ohman*



## Recursos de IDEA Internacional sobre la participación política

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013

© Edición en Inglés 2012

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales políticos específicos. Los puntos de vista expresados en esta publicación no representan necesariamente los de IDEA Internacional, de su Junta ni de los miembros de su Consejo. Los mapas representados en esta publicación no implican ningún juicio por parte del Instituto sobre la condición jurídica de ningún territorio ni el respaldo a tales fronteras, como tampoco la ubicación o el tamaño de algún país reflejan las opiniones políticas del Instituto. Los mapas fueron elaborados para esta publicación únicamente con el fin de darle mayor claridad al texto.

El presente informe se basa en la información recolectada hasta febrero de 2012. Los datos y mapas se actualizan continuamente en la base de datos de IDEA Internacional. Si desea ver la información más reciente, diríjase a: <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>

Si desea autorización para reproducir o traducir esta publicación total o parcialmente, le pedimos enviar su solicitud a:

Oficina de publicaciones  
IDEA Internacional  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia

IDEA Internacional alienta la difusión de su trabajo y responderá con prontitud a las solicitudes de autorización para reproducir o traducir sus publicaciones.

Traducción: Ana Victoria Soto  
Diseño gráfico original: Turbo Design  
Diseño gráfico de la edición en español: Alejandro Esquivel  
Impresión: Alfredo Aguilar, Costa Rica  
ISBN: 978-91-86565-74-9

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b> .....   | 6  |
| <b>Sobre la base de datos</b> .....   | 7  |
| <b>Hallazgos clave</b> .....  | 10 |
| <b>1. Análisis global y regional</b> .....  | 11 |
| a) Una mirada al mundo de las regulaciones<br>al financiamiento político .....      | 11 |
| b) Prohibiciones a las donaciones.....  | 12 |
| c) Límites a las donaciones.....  | 19 |
| d) El financiamiento público .....  | 24 |
| e) Prohibiciones al gasto.....  | 36 |
| f) Límites al gasto .....   | 39 |
| g) Divulgación de datos financieros .....   | 42 |
| h) Cumplimiento y sanciones .....   | 45 |
| <b>2. Regulaciones sobre el financiamiento político<br/>y otras variables</b> ..... | 49 |
| a) Niveles de libertad y regulación<br>en el financiamiento político.....           | 49 |
| b) Percepciones de la corrupción y regulación<br>del financiamiento político .....  | 53 |
| c) Partidos políticos versus candidaturas.....                                      | 56 |
| d) Transparencia en el financiamiento político .....                                | 58 |
| <b>Conclusión</b> .....   | 60 |
| <b>Apéndice: lista completa</b> .....   | 62 |
| <b>de preguntas incluidas en la base de datos</b>                                   |    |
| <b>Referencias y lecturas adicionales</b> .....                                     | 65 |
| <b>IDEA Internacional: una reseña</b> .....   | 66 |

## Lista de tablas y figuras

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Categorías de preguntas .....   | 7  |
| Tabla 2. Resultados sobre las prohibiciones en materia .....<br>de donaciones  | 16 |
| Tabla 3. Análisis regional sobre prohibiciones y donaciones.....   | 18 |
| Tabla 4. Resultados relativos a los límites en el monto .....<br>de las donaciones   | 22 |
| Tabla 5. Análisis regional sobre los límites a las donaciones .....  | 23 |
| Tabla 6. Criterios de elegibilidad para optar a financiamiento.....<br>público directo   | 26 |
| Tabla 7. Criterios para la asignación de financiamiento .....<br>público directo   | 28 |
| Tabla 8. Modalidades de financiamiento público indirecto.....  | 29 |
| Tabla 9. Proporción de mujeres en el parlamento donde .....<br>el financiamiento público está vinculado<br>a la igualdad de género | 32 |
| Tabla 10. Resultados relacionados con el otorgamiento .....<br>de fondos públicos  | 33 |
| Tabla 11. Análisis regional sobre el otorgamiento.....   | 35 |
| Tabla 12. Resultados relacionados con las prohibiciones al gasto .....   | 38 |
| Tabla 13. Análisis regional sobre las prohibiciones al gasto .....   | 38 |
| Tabla 14. Resultados sobre los límites al gasto .....<br>para los partidos políticos y los candidatos(as)                          | 41 |
| Tabla 15. Análisis regional sobre límites al gasto .....<br>para los partidos políticos y los candidatos(as)                       | 41 |
| Tabla 16. Requisitos a la presentación de informes financieros .....<br>por parte de los partidos políticos y los candidatos(as)   | 43 |
| Tabla 17. Resultados sobre los requisitos de divulgación.....  | 44 |
| Tabla 18. Análisis regional sobre los requisitos de divulgación .....  | 45 |
| Tabla 19. Tipos de instituciones involucradas.....<br>en la fiscalización de las finanzas en la política                           | 46 |
| Tabla 20. Sanciones aplicables en distintos países .....   | 47 |
| Tabla 21. Resultados sobre el cumplimiento y las sanciones.....  | 48 |
| Tabla 22. Desglose de los resultados según el grado .....<br>de libertad en cada país  | 51 |
| Tabla 23. Desglose de resultados según el nivel.....<br>de corrupción percibido en cada país                                       | 54 |
| Figura 1. Regiones incluidas en la base de datos.....  | 9  |

## Lista de siglas y abreviaturas

|       |                                       |
|-------|---------------------------------------|
| OE    | Organismo Electoral                   |
| GRECO | Grupo de Estados contra la Corrupción |
| I\$   | Dólar Internacional                   |
| RP    | Representación Proporcional           |
| TI    | Transparencia Internacional           |
| ONU   | Naciones Unidas                       |

## Introducción

La base de datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) sobre las regulaciones al financiamiento político se creó originalmente en 2003 y desde entonces se ha convertido en una fuente primordial de información sobre este tema en todo el mundo. Durante 2011, IDEA Internacional decidió revisar y actualizar la base de datos y ampliar su cobertura para abarcar otras áreas, tales como financiamiento de las candidaturas, temas de género y abuso de los recursos estatales. En la actualidad, la base de datos provee información actualizada sobre las regulaciones aplicadas en 180 países alrededor del mundo.

El presente informe pretende ser una introducción a la base de datos y comparar las regulaciones aplicadas al financiamiento político en diferentes partes del mundo. El análisis se divide en dos capítulos. En el primero, “Análisis global y regional”, se analizan desde una perspectiva mundial las regulaciones cubiertas en la base de datos, así como la situación en las diferentes partes del mundo. Se incluyen una serie de mapas en que se muestra el espectro de las diversas regulaciones. En el segundo capítulo “Regulaciones al financiamiento político y otras variables”, se introduce al lector a algunas variables que no están incluidas en la base de datos propiamente tal, y que no guardan relación directa con el financiamiento político, a fin de ver las correlaciones entre factores tales como el nivel de libertad política y la existencia de distintos tipos de regulaciones.

Debido a que este documento busca exponer la información, aquí no se extraen conclusiones amplias a partir de los hallazgos, como tampoco se buscan explicaciones en profundidad ni implicaciones de la información contenida en la base de datos. Más bien, es nuestro deseo que otros asuman esta tarea, ya sea que estén interesados en las regulaciones a escala global o bien en alguna región o país en particular. Esperamos llegar a ver cómo se utilizarán los datos en el futuro para explorar e ilustrar la gran cantidad de temas complejos relacionados con el papel del dinero en la política.

Por último, nos gustaría agradecer a la gran cantidad de investigadores e investigadoras y expertos y expertas que contribuyeron a la realización de este proyecto. Le debemos un agradecimiento especial a Elin Falguera y Sam van der Staak por su labor de supervisión, control de calidad y por la revisión de este documento, así como a la gerente de publicaciones de IDEA Internacional, Nadia Handal Zander, quien garantizó la fluidez en su producción.

## Sobre la base de datos

En la base de datos revisada de IDEA Internacional sobre las regulaciones al financiamiento político se responden 43 preguntas individuales. Estas preguntas se dividen en tres partes principales: regulaciones al ingreso, regulaciones al gasto y regulaciones en cuanto a la divulgación, cumplimiento y sanciones. Para efectos de este informe, las 43 preguntas se desglosaron en siete categorías, como se detalla en la tabla 1. La lista completa de preguntas se presenta en el apéndice.

**Tabla 1. Categorías de preguntas**

| Categoría                             | Preguntas | Observación   |
|---------------------------------------|-----------|---|
| Prohibiciones a las donaciones        | 1–12      | Serie de preguntas relacionadas con quién tiene permitido (o bien quién no tiene permitido) hacer contribuciones a los partidos políticos y a los candidatos(as).   |
| Límites a las donaciones              | 13–18     | Preguntas relacionadas con los límites cuantitativos a las contribuciones permitidas.   |
| Provisión de financiamiento público   | 19–28     | Todas estas preguntas tienen que ver con la provisión directa o indirecta de recursos del Estado a los partidos políticos y a los candidatos(as), e incluye preguntas sobre las disposiciones relacionadas con la igualdad de género. |
| Prohibiciones al gasto                | 29–30     | Dos preguntas sobre las prohibiciones a la compra de votos y el uso de recursos del Estado para campañas políticas.   |
| Límites al gasto                      | 31–34     | Preguntas sobre los límites al gasto para los partidos políticos y los candidatos(as).  |
| Divulgación de información financiera | 35–39     | Varias preguntas sobre los requisitos para que los partidos políticos y los candidatos(as) presenten sus informes financieros.  |
| Cumplimiento y sanciones              | 40–43     | Las últimas preguntas se relacionan con las instituciones involucradas en la fiscalización del financiamiento político y las sanciones disponibles.   |

En el capítulo 1 se analiza cada una de estas categorías. Cada sección de este documento incluye una tabla regional en que se muestran los resultados de las distintas preguntas desglosados por región, de forma que los porcentajes indican la proporción de países por región para los que se registró una respuesta afirmativa. Es importante resaltar que este análisis incluye solo las preguntas codificadas como “sí” o como “no”, o bien con un número limitado de opciones de codificación. En algunos casos, cuando los códigos incluyen más información, las respuestas fueron reclasificadas dentro del “sí” o el “no” para efectos de este informe. En estos casos se encuentra información disponible en la base de datos.

La base de datos original de IDEA Internacional del año 2003 abarcaba un poco más de 100 países y excluía aquellos codificados como “no libres”

por el Índice de Libertad en el Mundo (véase <<http://www.idea.int/parties/finance/methodology.cfm>>). Sin embargo, estudios posteriores han demostrado que las regulaciones al financiamiento político suelen ser tan comunes en los países “no libres” como en cualquier otro. De hecho, los diversos tipos de datos que se presentan en este informe no se traducen necesariamente en una menor cantidad de regulaciones. Con ello no se quiere argumentar que la misma regulación tendrá necesariamente la misma intención o impacto en todos los países, por lo que se decidió incluir a los países “no libres” con el fin de hacer posible una comparación de las regulaciones en distintos tipos de países.

Se determinó que la definición de los “países” que se incluirían sería la de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y que se excluirían los siguientes países:

- Aquellos donde a los partidos políticos no les está permitida una existencia *de jure* (es decir, donde la existencia de los partidos está prohibida por ley);
- Aquellos donde los partidos políticos no tienen permitido inscribir a sus candidatos(as) en las elecciones; o
- Aquellos países donde no se realizan elecciones desde hace más de 30 años.

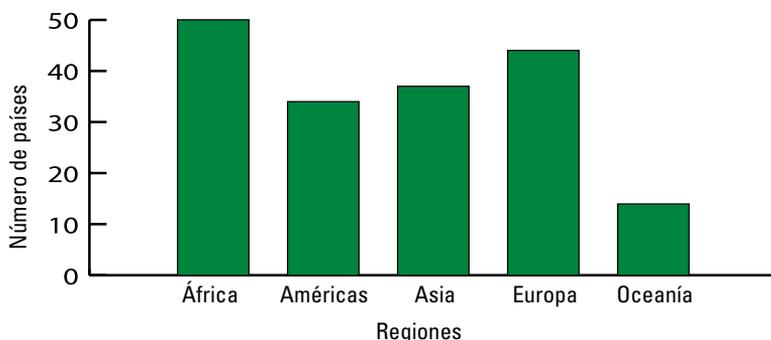
Los países excluidos son Arabia Saudita, Brunei Darussalam, la República Popular de China (RPC China), la República Democrática Popular de Corea (RDPC, Corea del Norte), Cuba, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Eritrea, Kuwait, Laos, Omán, Qatar, Somalia y Vietnam.

Esto deja 180 países en los cuales al menos algunas de las 43 preguntas planteadas en la base de datos podían ser respondidas. Para finales de 2011, la base de datos contenía al menos 7.000 datos, o aproximadamente el 90% del total de respuestas posibles. De hecho, menos de cinco de las 43 preguntas quedaron sin responder en un total de 142 países (es decir, el 80% de los incluidos en la base de datos).

Como se menciona arriba, uno de los objetivos de este informe es comparar las regulaciones al financiamiento político en diferentes partes del mundo. Las regiones utilizadas –África, las Américas, Asia, Europa y Oceanía– son las que se usan en la base de datos unificada de IDEA Internacional (véase <<http://www.idea.int/uid>>), a la cual pertenece la nueva base de datos sobre el financiamiento político. El número de países en cada región se muestra en la Figura 1. Es importante destacar que el reducido número de países correspondiente a Oceanía significa que la codificación de los países en forma individual puede tener un impacto significativo en el promedio regional.

Al armar los datos, los investigadores utilizaron primordialmente la legislación de cada país. Cuando no fue posible encontrar la legislación pertinente, se recurrió a fuentes escritas como informes sobre elecciones o análisis políticos. Expertos de diversos países, como funcionarios de

**Figura 1. Regiones incluidas en la base de datos**



los organismos electorales (OE), representantes del sector académico u observadores independientes, también apoyaron al equipo de investigación para encontrar la información relevante. Los extractos de la legislación y otras fuentes empleadas en el proceso de codificación se incluyen en la base de datos, y pueden emplearse en la realización de otros estudios a escala nacional, regional o mundial sobre las causas y, lo más importante, sobre el impacto de los diversos tipos de regulaciones.

La antigua base de datos de 2003 todavía se encuentra disponible en el sitio web de IDEA Internacional, por lo que el usuario podrá compararla con la actual. Sin embargo, en este punto cabe notar que la redacción de las preguntas y las instrucciones de codificación son diferentes para cada una, lo cual puede producir discrepancias. Junto con la lista ampliada de países que abarca la base de datos de 2012, esto significa que las diferencias en los resultados entre ambos conjuntos de datos no necesariamente reflejan cambios en la legislación que se hayan introducido desde que se creó la base de datos original.

Dos puntos finales. Primero, si bien en la base de datos se aborda la existencia de las regulaciones formales al financiamiento político, no se cuantifica hasta qué punto tales regulaciones son aplicadas, ni el papel informal que juega el dinero en la política en los distintos países.

Segundo, la base de datos no constituye un conjunto fijo de respuestas; más bien, la intención es que sea gradualmente modificada y ampliada a medida que se disponga de información nueva y de mejor calidad. Animamos activamente al usuario a señalar cualquier imprecisión y a facilitar información actualizada sobre las codificaciones de los países. El análisis de este informe se basa en los datos tal cual existían en febrero de 2012.

Esperamos que la nueva base de datos resulte útil para muchas personas que trabajan en el tema de la regulación del dinero en la política. Si desea mayor información sobre las diferentes preguntas que abarca este instrumento, así como las instrucciones de codificación empleadas diríjase a: <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>.

## Hallazgos clave

El análisis que se expone en los siguientes capítulos revela una gran riqueza en los datos disponibles sobre la regulación del financiamiento político en todo el mundo. Si bien el análisis es de una naturaleza temporal, cabe presentar los hallazgos iniciales más importantes a manera de estimular una mayor discusión y la realización de más estudios.

- En todo el mundo, la prohibición más común en términos de donaciones a la política se relaciona con los recursos gubernamentales (excluyendo el otorgamiento de financiamiento público regulado). En total, 85% de los países para los cuales hay datos disponibles (en otros palabras, 94 de 110 países) prohíbe este tipo de donaciones a fin de contrarrestar el abuso de los recursos del Estado, aunque la eficacia de estas prohibiciones es un tema que requiere de mayor estudio.
- La prohibición a las donaciones provenientes de fuentes extranjeras también es común: 68% de los países tiene esta prohibición, mientras que 51% prohíbe tales donaciones cuando están dirigidas a candidatos(as).
- En contraste, solo 22% (36 países) prohíbe las donaciones de empresas. En las Américas éstas están prohibidas para candidaturas en 42% de los países.
- A escala mundial, 55% (74 países) no limita los montos de las donaciones a los partidos políticos ni a los candidatos(as). En África y Oceanía, tales límites son prácticamente inexistentes, mientras que en Europa son más comunes.
- Un 68% (116 países) prevé financiamiento público directo para los partidos políticos, aunque la cifra varía entre 27% en los países de Oceanía y 86% en los países europeos.
- El 69% de todos los países otorga a los partidos políticos acceso a los medios de comunicación, ya sea gratuito o subsidiado. África se destaca por ser el continente que pone mayor énfasis en este tipo de apoyo.
- Apenas 29% (49 países) limita la cantidad de dinero que los partidos tienen permitido gastar, aunque 44% aplica estos límites a las candidaturas a cargos por elección popular.
- A escala global, 88% (143 países) requiere la presentación de algún tipo de informe financiero por parte de los partidos o candidatos(as). Sin embargo, solo 53% de los países requiere que tanto los partidos como los candidatos presenten tales informes, lo cual sugiere la posibilidad de que exista un vacío legal que permita canalizar recursos a través de terceros que no tengan que presentar estos informes.

- En 40 países (25% del total incluido en la base de datos) no existe ninguna institución a la que se encargue la función formal de examinar los informes financieros presentados, o que esté mandatada para investigar posibles violaciones a las regulaciones sobre el financiamiento político.
- Por último, en más de 25% de los países en los que se exigen informes financieros a los partidos o candidatos(as), no es un requisito poner esta información a disposición del público.

## 1. Análisis global y regional

### a) Una mirada al mundo de las regulaciones al financiamiento político

En este capítulo se expone una visión global de las regulaciones cubiertas en la base de datos, a la vez que se examina el tema en la práctica en las diferentes regiones del mundo. Cada una de las siete secciones incluye un panorama general y la lista de preguntas formuladas, así como un análisis y un cuadro en que se muestran los resultados a las distintas preguntas desglosados por región.

El primero punto a destacar es que, de acuerdo con nuestro estudio, todos los países del mundo cuentan con algún tipo de regulación sobre el papel del dinero en la política, aunque en cinco de ellos –Las Bahamas, Belice, San Vicente y las Granadinas, Samoa y Tuvalu– la única norma que se encontró tiene que ver con la compra de votos. Si bien tanto en Djibouti como en Saint Kitts y Nevis aparentemente no está prohibida la compra de votos, sí recurren al financiamiento público directo y otorgan alivios tributarios a los partidos políticos, respectivamente. Estos son todos países muy pequeños con una población promedio de 200.000 habitantes, lo cual contribuye a explicar el bajo nivel de regulaciones. Si bien en ninguno de estos países está prohibida la existencia de partidos políticos, en algunos de estos no existen tal cual como los conocemos normalmente.

El país promedio incluido en la base de datos utiliza la mitad de las regulaciones que abarca el análisis. Entre aquellos que utilizan el mayor número de regulaciones contenidas en la base de datos se encuentran principalmente países de Europa Oriental como Bulgaria, Croacia, Latvia, Polonia y Rumania. Otros en los que hay muchas regulaciones son Bután, Canadá, Ecuador, Israel, Portugal y la República de Corea (RDC, Corea del Sur). No obstante, resulta interesante destacar que esto no ocurre en ninguna de las democracias europeas de primera generación. Quizás la influencia de actores internacionales durante y después de una transición a la democracia ha llevado a algunos países a introducir regulaciones. En cualquier caso, sin duda alguna es necesario reconocer que el número de regulaciones instituidas no necesariamente guarda relación con la eficacia en el control y la fiscalización.

Incluso un vistazo rápido al desglose regional arroja que ninguno de los 14 países que forman parte de Oceanía tiene regulaciones al financiamiento político que sean en alguna medida significativas. Para las 30 preguntas incluídas en el análisis regional, los países de esa región cuentan en promedio con una regulación en el 21% de los casos, en contraste con 41% entre los países africanos, 54% de los americanos, 56% de los países asiáticos y un elevado 60% entre las naciones europeas. De hecho, si excluimos a Nueva Zelanda y Australia, Oceanía obtendría un puntaje de cero en la mayoría de las preguntas.

La razón exacta de lo anterior no está clara, aunque es probable que se relacione con el hecho de que 9 de los 14 países son microestados con menos de 500.000 habitantes, y otros dos tienen poblaciones de menos de un millón de habitantes. Es muy probable que el carácter informal de la política en lugares como Nuaru (9.000 habitantes) y Tuvalu (11.000 habitantes) derive en la no introducción de este tipo de regulaciones.

Si bien resulta sorprendente, tomando en cuenta que los sistemas electorales de la región tienden a enfocarse más en los partidos, es probable que el enfoque general en cuanto al financiamiento de las candidaturas en las Américas se deba al elevado número de sistemas presidencialistas existentes en la región.

## **b) Prohibiciones a las donaciones (preguntas 1-12)**

### **Comentario sobre los datos:**

- Alta tasa de respuesta: 84% en promedio, con diez de cada 12 preguntas igual o por encima de 85%.
- La excepción son las preguntas sobre la prohibición a las donaciones anónimas a los candidatos(as) y sobre el otorgamiento de recursos estatales a los partidos o a las candidaturas, algo que en muchos países no está previsto de forma explícita. Las tasas de respuesta para estas preguntas fueron de 72% y 61%, respectivamente.
- Hay datos disponibles para las 12 preguntas en 79 países (44%), pero no hay datos disponibles para ninguna en diez países (6%).
- Un aspecto que inquieta es que en algunos países parece asumirse que las regulaciones sobre los partidos políticos también aplican a los candidatos(as), aunque esto no se indique de forma explícita, por lo que la situación jurídica real es incierta. En estos casos se requirió algo de interpretación.



Pregunta: ¿Existe alguna prohibición a que los partidos políticos reciban donaciones provenientes de fuentes extranjeras?

Clave:  
 Verde: Sí  
 Verde claro: No  
 Gris: No hay datos

Este mapa se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2012. Los mapas de la base de datos se actualizan de forma continua. Véase <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=246>>

## Panorama general

En la primera sección de la base de datos se abordan las prohibiciones, en ocasiones mencionadas como límites cualitativos, a las contribuciones o donaciones a los partidos políticos y candidatos. Si se excluyen los diez países del mundo sobre los cuales no hay datos disponibles para las prohibiciones a las donaciones, encontramos que en 72% de los países existe al menos una prohibición.

Hay tres formas de restricción en la mayoría de los países (utilizando el promedio de partidos y candidatos): donaciones provenientes de (a) *fuentes extranjeras*; (b) *fuentes anónimas*; y (c) *recursos estatales* (estos últimos excluyen la provisión de financiamiento público reglamentado).

La prohibición de entregar recursos estatales a los partidos políticos o candidatos es la más común de todas, pues se encuentra en 85% de los países de los cuales hay datos disponibles. Como se indicó anteriormente, la tasa de respuesta a esta pregunta fue anormalmente baja, con 61%. Sin embargo, incluso en el escenario poco probable de que no existiera en ninguno de los países sobre los que no hay datos, aun así esta prohibición existiría en la mayoría de los países del mundo. Por lo tanto, pareciera que un punto de preocupación ante el abuso potencial de recursos del Estado es la consideración más común en cuanto al establecimiento de prohibiciones a las contribuciones. Tales prohibiciones no se traducen necesariamente en una prohibición eficaz de tales prácticas.

En muchos países también están prohibidas las donaciones de empresas semiestatales o con contratos gubernamentales (46% en el caso de los partidos políticos y 38% en el de las candidaturas). Sin embargo, si bien el primer componente de esa pregunta (empresas semiestatales) se relaciona con el abuso de los recursos del Estado, el

segundo componente (las empresas con contratos gubernamentales) se relaciona más bien con el riesgo de que las empresas incurran en sobornos o donaciones con la expectativa de ser recompensadas con otras consideraciones que les resulten favorables.

En términos generales, las donaciones de fuentes extranjeras no se consideran deseables, de forma que en 68% de los países están prohibidas para los partidos políticos y en 51% para las candidaturas. La prohibición a las donaciones anónimas tanto a los partidos como a las candidaturas también es común (55% y 42%, respectivamente). Sin embargo, en cierta forma resulta sorprendente que estas cifras no sean más altas. Por ejemplo, no queda claro cómo puede hacerse cumplir una prohibición al financiamiento proveniente del exterior si están permitidas las contribuciones anónimas, como es el caso en la República Dominicana y Malta. No obstante, cabe admitir que en la mayoría de los países en que dichas contribuciones no están prohibidas tampoco existen otro tipo de prohibiciones.

Asimismo, cerca de 15% de los países no ha impuesto una prohibición total a las donaciones anónimas, sino que más bien ha impuesto determinados límites. El argumento que suele hacerse a favor de esta solución, es que esto permite una transparencia en lo que respecta a las donaciones más grandes, a la vez que se protege a los pequeños donantes que no podrían enfrentar el acoso si se conocieran sus simpatías políticas. El que tales soluciones permitan un balance entre la transparencia y el derecho a la privacidad, o el que abran puertas que permitan ocultar las grandes donaciones al dejar abierta la posibilidad de que se desglosen en montos pequeños es un tema que merece ser estudiado en cada país.

A menudo se establece una conexión en términos de la regulación de las donaciones corporativas y la de los sindicatos, con el argumento de que si existen más probabilidades de que los intereses corporativos contribuyan a los partidos ubicados a la derecha del espectro político, el balance se mantiene si además de prohibir estas donaciones se prohíben también las provenientes de sindicatos, tomando en cuenta que estos tienden a apoyar a los partidos a la izquierda del espectro político. La base de datos indica que este razonamiento se refleja en la legislación en muchos países en los que tales prohibiciones suelen ir de la mano: si bien la proporción de países que prohíben las contribuciones sindicales es un tanto mayor, ambos tipos rondan entre 22% y 26%.

Para todas las preguntas contenidas en la base de datos, la proporción de países que imponen límites cualitativos a las contribuciones o donaciones es mayor en la actual base de datos que en la de 2003. En algunos casos la proporción se ha más que doblado. Esto podría indicar que este tipo de regulación ha ganado creciente popularidad en el transcurso de la década. Sin embargo, se requiere gran cautela al interpretar estos datos, en especial si se toma en cuenta que la nueva base de datos incluye 79 países más, plantea preguntas diferentes y utiliza otras instrucciones de codificación.

La pregunta 12 indaga sobre las prohibiciones a las donaciones que no están cubiertas en las preguntas anteriores. El propósito de esta pregunta (véanse también las preguntas 26 y 42 en la sección 1.c y 1.g, respectivamente) es captar las regulaciones que no fueron consideradas cuando se diseñó originalmente la base de datos. En este caso, la prohibición adicional más común aplica a las entidades jurídicas—en otras palabras, a todo tipo de organización e institución con estatus jurídico. Otros ejemplos se encuentran en Croacia, Kirguistán y Mongolia, donde se prohíbe a las empresas y particulares con deudas tributarias no resueltas que hagan contribuciones, mientras que las organizaciones de caridad y religiosas no pueden hacer contribuciones políticas en países como Armenia, Bélgica, Ecuador, Timor Oriental y Rusia.

Es probable que se hayan introducido otras prohibiciones para poner fin a las donaciones indirectas u ocultas. Por ejemplo, algunos países prohíben las contribuciones de entidades que no han estado vigentes durante al menos un periodo específicamente estipulado, de forma que estas no se constituyan poco tiempo antes de una elección para canalizar fondos. También es probable que se hayan introducido prohibiciones para que los ciudadanos menores de edad hagan donaciones, a fin de evitar que los adultos las canalicen a través de sus hijos, más que por una preocupación por el dinero de los niños.

También se registraron algunas prohibiciones menos comunes. Por ejemplo, en cinco países —Argentina, Bulgaria, Colombia, Honduras y Paraguay— no está permitido que organizaciones involucradas en juegos de azar donen dinero a la política, posiblemente para evitar que se hagan apuestas al resultado de las elecciones. Los clubes deportivos no pueden hacer donaciones en Brasil, mientras que las milicias tampoco pueden hacerlo en Irak. Además, esta prohibición también aplica a los bancos en Liberia y los grupos terroristas en Madagascar y en Uganda.

En Alemania están prohibidas de forma explícita las donaciones con la expectativa de obtener alguna ventaja política o financiera. En varios países vigilar el cumplimiento de las prohibiciones a las donaciones de fondos ilícitos puede resultar difícil, como es el caso de la norma en Indonesia que establece que las donaciones deben basarse en “el principio de la honestidad, el voluntariado, la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, así como la soberanía e independencia de los partidos políticos”.

Por último, algunos regímenes son en extremo restrictivos. En Sierra Leona solo pueden hacer contribuciones quienes cumplan los requisitos para registrarse como votantes, mientras que en Guinea-Bissau y Bután solo pueden hacerlo los miembros de los partidos políticos. En la tabla 2 se resumen los datos globales sobre las prohibiciones a las donaciones.

**Tabla 2. Resultados sobre las prohibiciones en materia de donaciones**

| Nº | Pregunta  | Sí  | No  | No, pero hay límite especial | Sí en antigua BD | Tasa de respuesta |
|----|---|-----|-----|------------------------------|------------------|-------------------|
| 1  | ¿Están prohibidas las donaciones d extranjeras a los partidos políticos?  | 68% | 28% | N/A                          | 36%              | 90%               |
| 2  | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los candidatos(as)?  | 51% | 41% | N/A                          | N/A              | 85%               |
| 3  | ¿Están prohibidas las donaciones de las empresas a los partidos políticos?  | 22% | 78% | N/A                          | 19%              | 92%               |
| 4  | ¿Están prohibidas las donaciones de las empresas a los candidatos(as)?  | 22% | 78% | N/A                          | N/A              | 87%               |
| 5  | ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado? | 46% | 54% | N/A                          | 24%              | 91%               |
| 6  | ¿Están prohibidas las donaciones de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado a candidaturas políticas?           | 38% | 62% | N/A                          | N/A              | 85%               |
| 7  | ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de los sindicatos?  | 26% | 74% | N/A                          | 15%              | 89%               |
| 8  | ¿Están prohibidas las donaciones de los sindicatos a los candidatos(as)?  | 24% | 76% | N/A                          | N/A              | 85%               |
| 9  | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los partidos políticos?   | 55% | 32% | 13%                          | 41%              | 85%               |
| 10 | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los candidatos(as)?   | 44% | 15% | N/A                          | 72%              | 42%               |
| 11 | ¿Está prohibido que los partidos políticos o candidatos den o reciban recursos estatales (excluyendo el financiamiento público regulado)?                       | 85% | 15% | N/A                          | N/A              | 61%               |
| 12 | ¿Están prohibidas las donaciones de alguna otra manera?   | 49% | 51% | N/A                          | 26%              | 88%               |

Nota: Los porcentajes presentados en esta tabla se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en la cifra total de países incluidos en la base de datos.

### **Partidos políticos y candidaturas**

En la base de datos actual se establece una distinción entre las regulaciones relativas a los partidos políticos y a las candidaturas. Hay varias razones para ello. Una de las más importantes es la inquietud de que, si no existe una regulación que afecte a los partidos políticos o candidaturas, se genere un vacío que le reste valor a una regulación que afecte al otro. Si por ejemplo las donaciones de las empresas a los

partidos están prohibidas, pero no hay una regulación correspondiente que aplique a los candidatos(as), resultaría fácil sortear la restricción pidiendo a los actores corporativos que donen los fondos directamente a los candidatos(as).

Otra razón es que en algunos países las elecciones se enfocan mucho más en los candidatos(as) individuales que en los partidos políticos, y el objetivo de la base de datos es tener una cobertura que refleje fielmente todas las situaciones. Los datos muestran que en algunos casos hay diferencias significativas entre los partidos y los candidatos(as). Indistintamente de la forma en que se prohíban las donaciones, es más común que se restrinjan para los partidos que para los candidatos(as). Si bien las donaciones anónimas a los partidos políticos están prohibidas en 55% de los países, la prohibición correspondiente para los candidatos(as) solo existe en 42% de los países. De manera similar, las prohibiciones a donaciones provenientes del extranjero para los partidos políticos existen en 68% de los países, pero para las candidaturas políticas solo 51% de los países cuenta con restricciones.

Por otra parte, cuando se trata de otras regulaciones tanto los partidos políticos como los candidatos(as) reciben en general un trato similar. Por ejemplo, las diferencias entre unos y otros en lo que respecta a las donaciones provenientes de empresas y sindicatos no supera 2%.

### **Análisis regional**

En términos generales, las prohibiciones a las donaciones se aplican en un poco más de la mitad de todos los países en las Américas, Asia y Europa; son menos comunes en África (cerca de 30% de los países) y muy poco comunes en Oceanía (9%). En la tabla 3 se resumen las diferencias regionales en las prohibiciones al financiamiento político. Un factor que presenta variaciones notables entre las diferentes regiones es la aplicación de prohibiciones a las contribuciones dirigidas a los partidos y a los candidatos(as), respectivamente. Así, en Asia y en Europa hay una correspondencia entre la frecuencia de una prohibición determinada para los partidos políticos y la frecuencia con que se aplica esa prohibición a las donaciones para los candidatos(as), mientras que en África las prohibiciones se aplican con mucha mayor frecuencia a los partidos políticos que a los candidatos(as).

Por ejemplo, en África las donaciones de fuentes extranjeras, corporativas y anónimas, están prohibidas en el doble de países cuando van dirigidas a los partidos políticos que cuando van dirigidas a los candidatos(as). Resulta razonable asumir que el énfasis de tales donaciones recaerá más en los partidos políticos cuando el sistema electoral pone énfasis en ellos y no en las candidaturas, como es el caso en los sistemas electorales de representación proporcional (RP). Sin embargo, esta explicación no aplica a África, ya que dichos sistemas son menos comunes ahí que en el resto del mundo.

**Tabla 3. Análisis regional sobre prohibiciones y donaciones**

| Nº | Pregunta  | África | Américas | Asia | Europa | Oceanía |
|----|---|--------|----------|------|--------|---------|
| 1  | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los partidos políticos?  | 64%    | 72%      | 89%  | 69%    | 9%      |
| 2  | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los candidatos(as)?  | 35%    | 64%      | 65%  | 60%    | 10%     |
| 3  | ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los partidos políticos?  | 22%    | 23%      | 28%  | 23%    | 0%      |
| 4  | ¿Están prohibidas las donaciones de las empresas a los candidatos(as)?  | 9%     | 42%      | 31%  | 23%    | 0%      |
| 5  | ¿Están prohibidas las donaciones a partidos políticos por parte de empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado? | 28%    | 56%      | 51%  | 70%    | 0%      |
| 6  | ¿Están prohibidas las donaciones a los candidatos(as) por parte de empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado? | 17%    | 63%      | 44%  | 51%    | 0%      |
| 7  | ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de los sindicatos?  | 15%    | 33%      | 34%  | 33%    | 0%      |
| 8  | ¿Están prohibidas las donaciones a los candidatos(as) por parte de los sindicatos?  | 11%    | 52%      | 27%  | 28%    | 0%      |
| 9  | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los partidos políticos?   | 51%    | 72%      | 81%  | 71%    | 9%      |
| 10 | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los candidatos(as)?   | 24%    | 68%      | 60%  | 59%    | 13%     |
| 11 | ¿Está prohibido que los partidos políticos o candidatos(as) den o reciban recursos estatales (excluyendo el financiamiento público regulado)?           | 79%    | 74%      | 93%  | 92%    | 50%     |
| 12 | ¿Están prohibidas las donaciones de alguna otra manera?   | 23%    | 72%      | 66%  | 63%    | 15%     |

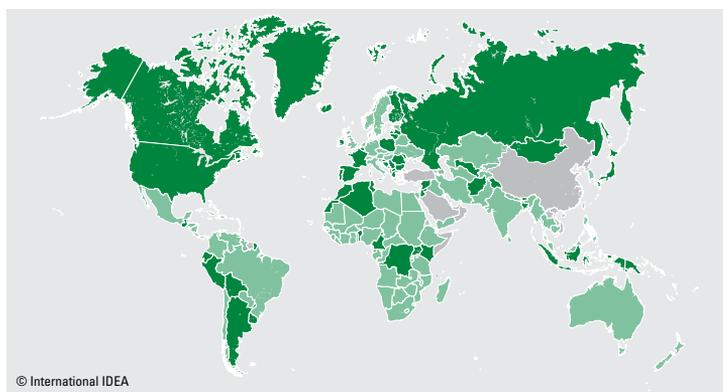
Nota: Los porcentajes contenidos en esta tabla indican la proporción de países en cada región para los cuales se registró una respuesta afirmativa. Estos porcentajes se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

De hecho, existen fuertes indicios de que el financiamiento electoral en muchos países africanos se canaliza principalmente a través de los candidatos(as) y no de los partidos políticos, salvo durante las elecciones presidenciales. Por lo tanto, aplicar prohibiciones a los partidos y no a los candidatos(as) probablemente tiene un impacto poco significativo en el aspecto financiero de la política electoral africana. En efecto, es posible que se introduzcan regulaciones para dar la apariencia de que se desea controlar el papel que desempeña el dinero en la política, pero que estas regulaciones estén diseñadas de forma que no obstaculicen las ambiciones de los políticos que las introducen.

### c) Límites a las donaciones (Preguntas 13-18)

#### Comentario sobre los datos:

- Tasa muy alta de respuesta: 94% en promedio, con todas las preguntas por encima de 90%.<sup>1</sup>
- En 161 países (90%) se obtuvieron datos para todas las preguntas, mientras que en siete países (4%) no se obtuvo ninguna información sobre estas preguntas.
- En general, estas preguntas plantearon pocas dificultades en términos de la interpretación de los datos, si bien la distinción entre los límites a las donaciones en periodo electoral y no electoral no estaba siempre clara.



Pregunta: ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección)?

Clave:  
 Verde: Sí  
 Verde claro: No  
 Gris: No hay datos

Este mapa se basa en los datos recopilados hasta febrero de 2012. Los mapas de la base de datos se actualizan de forma continua.

Véase <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=263&region=-1>>

<sup>1</sup> Para las preguntas 14, 16 y 18 las cifras correspondientes a las tasas de respuesta incluyen a los países para los cuales esta pregunta en particular no aplicó, debido a las respuestas de esos mismos países a las preguntas 13, 15 y 17 respectivamente. Por ejemplo, si la respuesta para un país fue que no existe un límite a las donaciones a un partido político durante un periodo (pregunta 13), la respuesta a la pregunta 14 (“Si hay un límite al monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección), cuál es ese límite?”) sería que “no aplica”.

## ***Panorama general***

El segundo conjunto de preguntas de la base de datos aborda las regulaciones según las cuales las donaciones a los partidos políticos y candidatos(as) no están prohibidas de forma directa, sino que están sujetas a límites cuantitativos. En la base de datos se incluyen tres límites de este tipo: (a) topes a los montos que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (normalmente un año); (b) topes a las donaciones permitidas a los partidos políticos para una elección; (c) límites a las donaciones que pueden hacerse a candidaturas.

La mayoría de los países (55%) no aplica ningún tipo de límite cuantitativo a las contribuciones. Existen varias razones para ello. En algunos casos prevalecen los argumentos de que las donaciones son una forma de libertad de expresión que no debe verse restringida, aparte de la prohibición a las donaciones de fuentes “indeseables”. En otros casos podría argumentarse que hasta que no exista una fiscalización efectiva mediante la presentación de informes financieros que sean sometidos a un verdadero escrutinio por parte de una entidad debidamente capacitada, es muy poco probable que los límites sean respetados, y el hecho de contar con normas cuyo cumplimiento no pueda vigilarse puede resultar peor que el no tenerlas. Una tercera posibilidad, desde luego, es que las regulaciones al financiamiento político suelen ser aprobadas por los propios políticos, quienes quizás no estén dispuestos a establecer límites a la cantidad de fondos de los cuales podrían disponer.

Entre los países que sí establecen límites a las donaciones, es común que para los partidos políticos tales límites se expresen ya sea como un monto máximo dentro de un periodo determinado, o bien asociado a cada campaña electoral (31% en cada caso y en varios países se aplican ambos tipos).<sup>2</sup> Tales restricciones a las donaciones son menos comunes respecto a las candidaturas a cargos electivos (29%).

El usuario de la base de datos también podrá comparar el nivel de límites a las donaciones utilizado en diferentes países y regiones. Para facilitar las comparaciones, todos los montos aparecen expresados tanto en moneda nacional como en dólares internacionales (I\$).<sup>3</sup> Si bien estos límites no se analizarán en detalle en esta publicación, cabe destacar algunos puntos. El primero es que los límites a las donaciones

---

<sup>2</sup> En este último caso, los países que se incluyeron son aquellos en los que no hay límites específicos a las donaciones de campaña, pero sí se aplican límites a las contribuciones anuales.

<sup>3</sup> Esta es una moneda hipotética que tiene el mismo poder adquisitivo que el dólar de Estados Unidos tenía en dicho país en un momento dado del tiempo. También se basa en el concepto de paridad del poder adquisitivo (PPA) de las monedas y los precios internacionales promedio de los productos básicos. Se utiliza para hacer comparaciones entre países y a lo largo del tiempo. Para mayor información véase <<http://www.idea.int/political-finance/international-dollars.cfm>>

se expresan principalmente de dos maneras: como montos fijos de dinero o como un múltiplo del salario mínimo del país.

Expresar los límites a las donaciones como un múltiplo del salario mínimo nacional tiene la ventaja de que crea una protección contra la inflación, lo cual significa que el monto no se ve gradualmente devaluado con el paso del tiempo, a menos que sea constantemente revisado. Otro punto es que es común, aunque no universal, aplicar un límite más elevado a entidades jurídicas (asumiendo que estas vayan a hacer donaciones) que a las personas individuales.

Otras alternativas incluyen vincular el límite a un salario promedio (un método utilizado en Serbia, en donde se usan datos oficiales para establecer ese monto) o bien como porcentaje del monto total que los partidos pueden recibir o gastar (como es el caso en Guatemala, las Maldivas y Mauritania). En Kenia, para dar otro ejemplo, ningún partido puede recibir un monto que exceda 5% de su gasto total durante el año anterior.

Vale la pena destacar algunos límites especialmente altos y otros especialmente bajos. Así, por ejemplo, las entidades jurídicas en Uzbekistán tienen permitido donar el equivalente a 5.000 salarios mínimos por año a los partidos políticos, mientras que en Portugal el mismo límite es de solo 25 salarios mínimos y en Polonia de apenas 15.

Sin embargo, la cifra récord la tiene sin duda Rusia, con un límite anual para las entidades jurídicas de 100.000 salarios mínimos. Es poco probable que un límite tan alto logre restringir la influencia de donantes acaudalados. En contraste, en Bosnia y Herzegovina, las personas solo pueden aportar anualmente a un partido político el equivalente a ocho salarios promedio.

En lo que respecta a países que expresan los límites como montos fijos en moneda nacional, el monto anual máximo de I\$600 para personas privadas en Bélgica resulta especialmente bajo en comparación con la cifra de Indonesia, donde los particulares pueden donar más de 300 veces ese monto (I\$184.000). Entretanto, el límite anual para las donaciones en Papua Nueva Guinea se traduce en la impresionante suma de I\$471.000.

**Tabla 4. Resultados relativos a los límites en el monto de las donaciones**

| N° | Pregunta   | Sí  | No  | Sí en antigua BD | Tasa de respuesta |
|----|--|-----|-----|------------------|-------------------|
| 13 | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección)?                        | 31% | 69% | 36%              | 95%               |
| 14 | Si existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección), ¿cuál es ese límite? | N/A | N/A | N/A              | 95%               |
| 15 | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político en relación con una elección?   | 31% | 69% | 19%              | 94%               |
| 16 | Si existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político en relación con una elección, ¿cuál es ese límite?  | N/A | N/A | N/A              | 94%               |
| 17 | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato?   | 29% | 71% | 24%              | 94%               |
| 18 | Si existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato, ¿cuál es ese límite?  | N/A | N/A | N/A              | 92%               |

Nota: Los porcentajes se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos

### ***Partidos políticos y candidaturas***

Como se mencionó antes, en términos generales hay pocas diferencias entre los límites a las donaciones a los partidos políticos y los límites que aplican a las candidaturas (31% y 29%, respectivamente). Este es un tema de gran importancia, ya que si solo una categoría se ve afectada por el límite, los donantes podrían obviarlo haciendo sus contribuciones a la otra categoría. En total, 15 países restringen las contribuciones de campaña dirigidas a los partidos políticos, pero no así a los candidatos(as) o viceversa.

Los límites exactos a las contribuciones en lo que respecta a los candidatos(as) a menudo varían de acuerdo al tipo de cargo electivo al cual postulan. Esto tiene sentido, ya que quienes aspiran a la presidencia tienen que persuadir a más votantes que los candidatos(as) a los concejos locales. De nuevo, el usuario de la base de datos podrá estudiar estos límites en detalle, tanto a través de las respuestas a la pregunta 18 como mediante las citas con las que se respalda la situación en cada país. Nótese también que no pocos países utilizan el mismo límite para las candidaturas y para los partidos políticos.

## Análisis regional

Los países en África y Oceanía rara vez imponen límites a las donaciones, sean éstas a los partidos políticos o a candidaturas específicas. Con la excepción de los límites impuestos a las donaciones anuales a los partidos africanos, solo 10% de las naciones en cada región aplica alguna de estas regulaciones. Por el contrario, estos límites existen en alrededor de la mitad de los países europeos y en una tercera parte de los asiáticos y americanos.

**Tabla 5. Análisis regional sobre los límites a las donaciones**

| Nº | Pregunta  | África | Américas | Asia | Europa | Oceanía |
|----|---|--------|----------|------|--------|---------|
| 13 | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección)? | 19%    | 25%      | 36%  | 49%    | 8%      |
| 14 | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político en relación con una elección?*   | 9%     | 38%      | 37%  | 53%    | 0%      |
| 15 | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato(a)?   | 9%     | 38%      | 40%  | 43%    | 9%      |

\*Nótese que para esta pregunta, las cifras correspondientes a “Sí” incluyen a los países que fueron codificados como “aplica límite regular”.

Nota: Los porcentajes de esta tabla indican la proporción de países de cada región para los cuales se registró una respuesta afirmativa. Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

## d) El financiamiento público (preguntas 19-28)

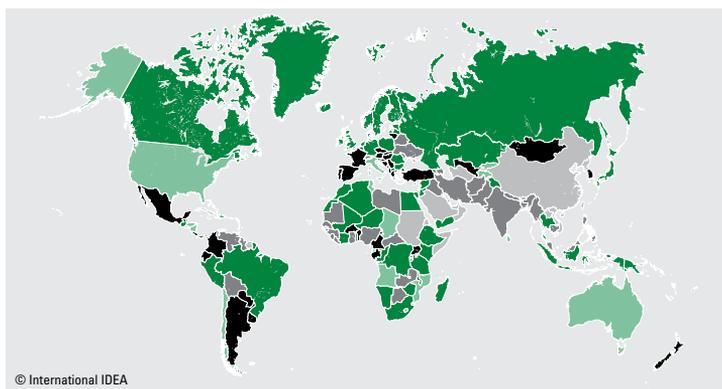
### Comentario sobre la base de datos:

- Tasa muy alta de respuesta: 92% en promedio, con todas las preguntas por encima de 90%.
- En 141 países (79%) hubo datos disponibles para todas las preguntas, mientras que en cinco países (3%) no se encontró ninguna información sobre estas preguntas.
- La pregunta que planteó el mayor grado de dificultad (pregunta 28) se refería a otras ventajas financieras concedidas para fomentar la igualdad de género.
- No puede descartarse la posibilidad de que existan regulaciones sobre este tema en fuentes que no estuvieron disponibles para los investigadores que trabajaron en la base de datos.

Pregunta: ¿Existe financiamiento público directo para los partidos políticos?

Clave:

Verde oscuro: Sí, financiamiento otorgado regularmente  
Verde claro : Sí, asociado a campañas electorales  
Negro: Ambos  
Gris oscuro: No  
Gris claro: No hay datos.



Este mapa se basa en datos recolectados a febrero de 2012. Los mapas se actualizan continuamente en la base de datos. Véase <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270&región=-1>

### Panorama general

Mientras que las preguntas analizadas en la sección anterior se relacionan con los límites al financiamiento privado, las preguntas 19–28 abordan la entrega de recursos estatales a los partidos políticos y a los candidatos(as). La idea general en la que se sustenta el financiamiento público es que la actividad política no es posible sin dinero, y que brindar fondos en forma “reglamentada” puede fomentar el pluralismo político y a la vez contrarrestar la influencia negativa del dinero en la política.

Las preguntas 19 a 22 abordan las regulaciones sobre el financiamiento público directo (efectivamente la entrega de dinero). Se decidió enfocarse en el financiamiento directo a los partidos políticos, en un esfuerzo por limitar el número de preguntas en la base de datos. Si bien

hay países donde cada candidato o candidata recibe fondos públicos (por ejemplo, los candidatos(as) a la presidencia en Estados Unidos), parece que tales sistemas son significativamente menos comunes que aquellos en los que los fondos se entregan a los partidos políticos.

El principal hallazgo del análisis inicial de los datos es que 68% de los países (116) cuentan con disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos. Esta cifra representa la proporción de países que fueron codificados como “Sí, reciben financiamiento regular” y/o “Sí, asociado a campañas electorales”. Esta cifra es un tanto mayor que el 60% reportado por Ohman (2011) con datos recolectados personalmente sobre 176 países.

Dos propósitos primordiales del financiamiento público pueden ser apoyar a los partidos políticos en su funcionamiento como instituciones, y ayudarlos a llevar a cabo sus campañas electorales de forma efectiva. Acorde con estas consideraciones, el financiamiento público directo puede repartirse de manera regular (a menudo de forma anual o mensual), o bien específicamente durante las campañas electorales. La base de datos muestra que entre los países con disposiciones sobre el financiamiento público, la práctica más común es entregarlo de manera regular (registrada en 60 países).

Es importante destacar que existen diferencias técnicas en cuanto al momento en que se distribuyen los fondos, desde el punto de vista del uso que se pretende darles. Por ejemplo, cuando se distribuyen anualmente pueden utilizarse para efectos de campaña, mientras que los montos no gastados pueden ser usados por los partidos para otros propósitos, asumiendo que no se estipule el uso exclusivo que deba darse a estos fondos (*earmarking*, véase la pregunta 22). No obstante, cuando los fondos se distribuyen de manera regular es más probable que sean utilizados, al menos parcialmente, con fines no electorales.

Los datos sugieren que es necesario dar respuesta a una serie de preguntas al momento de diseñar un sistema de financiamiento público, de las cuales las tres más importantes se abordan en la base de datos:

1. ¿Qué partidos políticos pueden recibir fondos?
2. ¿Cómo deben asignarse los fondos disponibles entre los partidos elegibles?
3. ¿Deben destinarse los fondos total o parcialmente según propósitos definidos?

Con respecto a la primera pregunta, en algunos países no se utiliza un umbral para acceder al financiamiento público directo. En 15 países la inscripción del partido es suficiente para acceder total o parcialmente a los fondos disponibles, mientras que en otros 19 la participación en elecciones es el único criterio. El Salvador y Panamá representan traslapes entre estas dos categorías, ya que en ambos casos una parte de los fondos está disponible para todos los partidos inscritos y otra parte

para aquellos que participan en elecciones. No cabe duda de que tales sistemas son muy inclusivos, aunque sus críticos argumentan que ello propicia la fragmentación del sistema de partidos y potencialmente la creación de otros, partidos instrumentales cuyo único propósito sea acceder a más fondos del Estado.

Por lo tanto, la mayoría de los países aplica algún tipo de umbral, de forma que los partidos deban comprobar que cuentan con un mínimo de apoyo popular a fin de calificar para el financiamiento público directo. Entre las formas más comunes de medir tal apoyo se encuentran contabilizar ya sea el número de votos o de escaños obtenidos por cada partido, o bien restringir el financiamiento para los partidos que obtengan representación en un órgano electivo

**Tabla 6. Criterios de elegibilidad para optar a financiamiento público directo**

| Criterio de elegibilidad                               | Número de países | Observaciones  |
|--|------------------|--|
| Proporción de votos obtenidos en elección anterior     | 57               | Solo los partidos políticos que obtuvieron una proporción determinada del voto popular en la elección anterior pueden optar a financiamiento público. A menudo, aunque no siempre, este umbral se fija por debajo de la representación parlamentaria.                                      |
| Proporción de votos obtenidos en la próxima elección   | 8                | Similar a la anterior, pero utilizado con mayor frecuencia en casos en que los fondos se distribuyen antes de la elección; los partidos que no alcanzan el umbral deben devolver los fondos.   |
| Representación en órgano electivo                      | 58               | Solo los partidos políticos con representación en un determinado órgano electivo. Los críticos argumentan que este tipo de umbral puede dificultar el ingreso de nuevas fuerzas políticas a la arena electoral.  |
| Proporción de escaños obtenidos en elección anterior   | 9                | En estos países no es suficiente haber obtenido representación política; los partidos deben haber obtenido también un número o proporción determinada de escaños para calificar.   |
| Proporción de escaños obtenidos en la próxima elección | 2                | Al igual que arriba, el criterio se utiliza en algunos casos en que el financiamiento se distribuye antes de las elecciones y los partidos que no ganan el número de escaños requeridos deben reintegrar los fondos que recibieron.  |
| Número de candidaturas presentadas                     | 9                | En estos países se prevé que solo los partidos que presenten un determinado número de candidaturas, o que las presenten en una determinada proporción de todos los distritos electorales, tienen una participación suficiente en el proceso electoral para recibir financiamiento público. |
| Número de miembros                                     | 2                | Los partidos políticos deben tener un número determinado de miembros registrados para poder optar por el financiamiento.   |

(normalmente el Congreso o Parlamento nacional). En la tabla 6 se muestra un desglose de los países en que se aplican estos criterios. Cabe notar que los criterios de elegibilidad no son mutuamente excluyentes, ya que se pueden aplicar diferentes criterios para diferentes partes del financiamiento público dentro de un mismo país.

La tabla 6 muestra que el criterio más común de elegibilidad consiste en contar con una proporción de votos que los partidos políticos deben obtener, ya sea en la elección anterior o en la siguiente, aunque esto último es menos común. El umbral exacto varía de 100 votos para determinadas elecciones en Dinamarca a 10% para determinadas elecciones en Benín, Bután, Chad, Costa de Marfil y Malawi. Podría argumentarse que este último no propicia el pluralismo político.

Con respecto a la segunda pregunta anteriormente indicada, una vez que se establece qué partidos políticos califican para recibir financiamiento público, el siguiente paso es calcular cómo debe distribuirse el monto total de los fondos. Un enfoque más bien extremo consiste en darle a cada partido que califique el mismo monto. Si bien este es un enfoque inclusivo, puede criticársele que no toma en cuenta el apoyo popular de cada partido. Además, cabe la posibilidad de que produzca una fragmentación en el sistema de partidos. Este tipo de sistema puede resultar preferible para los gobiernos, ya que desincentiva la fusión entre partidos de oposición.

El otro extremo es distribuir los fondos de forma completamente proporcional al apoyo popular con que cuenta cada partido, por lo común expresado en la proporción de votos y de escaños obtenidos. Este tipo de sistema recompensa a los partidos favorecidos por el electorado, pero a menudo deriva en que el partido gobernante reciba la mayor parte de los fondos, aunque pueda ser el que menos necesite de financiamiento adicional.

En ocho países se utiliza un modelo de distribución completamente equitativa, mientras que en otros 51 todos los fondos se distribuyen de manera proporcional, por lo que este último enfoque resulta más frecuente que el aplicado en otros 41 países, donde se asigna una parte de los fondos en forma equitativa y el resto en forma proporcional.

La tabla 7 ilustra la frecuencia de los diferentes criterios de asignación. Nótese que debido a que la mayoría de los países aplica más de un criterio, la suma de las cifras presentadas en la tabla supera el número total de países con financiamiento público directo. La tabla muestra que los criterios más comunes para la asignación proporcional son el número de votos obtenidos, seguido por el número de escaños. Ambos tienden a ser similares en los sistemas electorales de RP, aunque este último método normalmente favorece a los partidos más grandes en los sistemas de distrito uninominal. El sistema de reembolsar una proporción de los fondos gastados durante la campaña electoral, una práctica común para las candidaturas en Estados Unidos, se utiliza solo para brindar asistencia a los partidos en unos cuantos países.

**Tabla 7. Criterios para la asignación de financiamiento público directo**

| Criterio de asignación                                      | Número de países | Observaciones   |
|---|------------------|---|
| Igual   | 48               | Todos los partidos políticos que califican reciben el mismo monto.  |
| Proporcional a escaños obtenidos                            | 36               | Los fondos se distribuyen en proporción a los escaños obtenidos. Así, si un partido obtuvo 15% de los escaños recibirá 15% del financiamiento público directo disponible.   |
| Proporcional a los votos obtenidos                          | 54               | Los fondos se distribuyen en proporción a los votos obtenidos. Así, si un partido obtuvo 15% de los votos recibirá 15% del financiamiento público directo disponible.   |
| Tasa fija según votos obtenidos                             | 17               | Un partido recibe una determinada cantidad de dinero por cada persona que le haya entregado su voto. Por ejemplo, si la tasa fija es de I\$1 por votante, un partido que obtenga 500.000 votos recibirá I\$500.000.   |
| Proporcional a candidatos(as) participantes en la contienda | 6                | La asignación se basa en el número de candidatos participantes en la contienda. Un partido podría recibir una tasa fija por cada candidato. Alternativamente, podría recibir una proporción del monto total disponible correspondiente al porcentaje que sus candidatos representen en relación con todos los candidatos(as) participantes. Así, si un partido postula a 100 candidatos(as) y hay 1.000 candidatos(as) en total, el partido recibirá 10% de los fondos disponibles. |
| Proporción de gastos reembolsados                           | 3                | El partido recibe fondos estatales correspondientes a la totalidad o a un porcentaje de los fondos que haya gastado (a menudo hasta un monto máximo determinado).   |
| Número de miembros  | 2                | El partido recibe una cantidad determinada por cada miembro que se encuentre registrado.  |

En relación con la tercera y última pregunta indicada arriba, una pequeña mayoría de los países no cuenta con disposiciones especiales sobre la forma en la que los fondos públicos deberían utilizarse (también conocido con el término *earmarking*). De los países en que existen tales disposiciones, 22 destinan específicamente una parte de los fondos públicos a las campañas electorales y otra a las actividades regulares de los partidos. Un total de 16 países solo permiten que los fondos públicos se utilicen durante las campañas, mientras que en otros nueve países estos fondos solo pueden utilizarse en actividades no electorales.

También existen otras formas de fijar el uso de los fondos como, por ejemplo, requerir que estos se utilicen exclusivamente para efectos de relaciones internacionales, educación cívica o de investigación. Algunos países también requieren que una parte de los fondos se utilice para fortalecer determinadas instituciones al interior de los partidos; por ejemplo el ala femenina (véase más adelante la sección “Financiamiento público e igualdad de género”).

La base de datos también incluye información sobre el financiamiento público indirecto, es decir el apoyo no monetario dado por los gobiernos a los partidos políticos. El acceso gratuito y subsidiado a los medios de comunicación fue incluido tomando en cuenta su creciente papel en las campañas electorales alrededor del mundo. Más de dos terceras partes de los países brinda tal acceso a los partidos políticos, mientras que la mitad de los países sobre los cuales hay datos disponibles se lo otorga a candidatos(as). Cabe mencionar que en la mayoría de los casos los partidos tienen permitido distribuir el tiempo de emisión que se les asigna entre sus diversos candidatos y candidatas.

Otro tema abordado es de qué manera se asigna el tiempo entre los diferentes partidos. En relación con las candidaturas, lo normal es que el acceso gratuito o subsidiado a los medios se otorgue de forma equitativa. Al igual que con el financiamiento público directo, el tiempo puede asignarse ya sea de forma equitativa o tomando en cuenta el apoyo popular demostrado por cada partido. Si todos reciben el mismo tiempo de emisión y hay muchas agrupaciones inscritas, cabe la posibilidad de que las transmisiones no logren captar la atención del público.

La base de datos muestra que 61% de los países que prevén el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación asigna este acceso de forma equitativa; 24% lo asigna de forma proporcional, y el resto aplica alguna fórmula combinada. En términos de los criterios utilizados para la asignación proporcional, en 16 países se utiliza la proporción de escaños de cada partido, mientras que en otros 14 se utiliza el número de candidaturas postuladas por cada partido. Estos criterios no son mutuamente excluyentes, ya que algunos países aplican diferentes criterios para diferentes aspectos del acceso a los medios.

Aparte del acceso gratuito y subsidiado a los medios, la base de datos incluye información sobre otros tipos de financiamiento público indirecto. Tales medidas se utilizan en alguna modalidad en 68% de los países para los cuales hay datos disponibles. En la tabla 8 se presentan las modalidades más comunes para este tipo de asistencia.

**Tabla 8. Modalidades de financiamiento público indirecto**

| Modalidad de financiamiento público indirecto  | Número de países |
|--|------------------|
| Exenciones tributarias para los partidos políticos o para quienes hagan donaciones a dichos partidos | 61               |
| Locales para reuniones de campaña  | 28               |
| Espacios para guardar los materiales de campaña  | 20               |
| Servicio postal gratuito o subsidiado  | 13               |
| Facilidades para transporte gratuito o subsidiado  | 9                |

La base de datos revela algunos ejemplos interesantes sobre el financiamiento indirecto. En Bután, Papua Nueva Guinea y Japón, el OE imprime los afiches para los partidos políticos, mientras que en Timor Oriental estos están exentos de costos judiciales. Por último, en Uganda la ley otorga a los partidos un acceso no especificado a “recursos públicos”.

### ***Financiamiento público e igualdad de género***

La base de datos contiene dos preguntas que abordan de manera directa los esfuerzos por utilizar las regulaciones formales sobre el financiamiento político para fomentar la igualdad de género al interior de los partidos y en las candidaturas políticas. En la pregunta 27 se aborda si existe una relación entre el otorgamiento de financiamiento público directo y la igualdad de género en las candidaturas, de forma que los partidos que respeten dicha igualdad sean recompensados y los que no lo hacen sean penalizados. Este tipo de enfoque hacia la igualdad de género puede ponerse en práctica “reduciendo el financiamiento público para los partidos que no cumplan con los criterios establecidos; [o bien] otorgando financiamiento adicional a los partidos que cumplan con tales criterios (la diferencia entre estas dos opciones puede ser pequeña)” (Ohman 2011: 7). En algunos casos cabe la posibilidad de negar la entrega de los fondos públicos a los partidos que no cumplan con ciertos requisitos. Este criterio se expresa ya sea como una proporción mínima de candidaturas de cada género o como una brecha máxima entre ambos.

En todo el mundo, 16 países cuentan con disposiciones que establecen un vínculo entre el nivel de financiamiento público directo y la igualdad de género en las candidaturas: Bosnia y Herzegovina, Colombia, Corea del Sur, Croacia, Etiopía, Francia, Georgia, Haití, Italia, Kenia, Malí, Níger, Papua Nueva Guinea, Portugal, Rumania y Serbia. Estos países constituyen 9% de todos los incluidos en la base de datos y 13% de todos lo que recurren al financiamiento público directo. Quizás no parezca ser una gran cantidad de países, pero es una herramienta para ampliar la igualdad de género que gana cada vez más popularidad en todo el mundo.

La base de datos también contiene una pregunta para determinar si se recurre a otros incentivos financieros para generar una mayor igualdad de género en los partidos políticos. La investigación revela que varios países ofrecen tales incentivos, siendo el más común la designación exclusiva de fondos públicos para actividades relacionadas con la igualdad de género en Brasil, Colombia, Italia, Corea del Sur, México, Marruecos y Panamá. Entretanto, en Finlandia los fondos se entregan directamente al ala femenina de cada partido, mientras que en Honduras estos tienen que presentar ante el OE sus políticas contra la discriminación de género o de lo contrario se arriesgan a perder el

financiamiento público. En Costa Rica, los partidos deben certificar que gastan iguales cantidades de fondos en capacitación en hombres y mujeres.

La tabla 9 muestra que en los países con este tipo de regulación la proporción de mujeres legisladoras es ligeramente menor respecto al promedio regional, si bien la diferencia es pequeña (3% en promedio). Sin embargo, esto no necesariamente dice algo sobre el impacto de este tipo de regulaciones, ya que en la mayoría de los países estas reformas son sumamente nuevas: apenas han transcurrido uno o dos ciclos electorales desde su introducción. Visto de otra forma, es posible que este tipo de normas se introduzcan en países que experimentan una mayor desigualdad de género en sus órganos elegidos.

La medida en la cual este tipo de disposiciones amplían la igualdad de género en las candidaturas solo puede determinarse con estudios más detallados, y no sería posible sacar conclusiones definitivas hasta que no transcurran varios ciclos electorales. No obstante, resulta lógico pensar que la dependencia relativa de los partidos políticos del financiamiento público en comparación con el privado probablemente será un factor importante para explicar la eficacia de este tipo de reformas.

La tabla 10 muestra las respuestas obtenidas en todos los países para las preguntas sobre el financiamiento público. En la base de datos puede encontrarse información más detallada.

**Tabla 9. Proporción de mujeres en el parlamento donde el financiamiento público está vinculado a la igualdad de género**

|                      | ¿Está relacionado el otorgamiento de financiamiento público directo a los partidos políticos con la igualdad de género en lo que respecta a las candidaturas? | ¿Hay disposiciones que otorguen otras ventajas financieras para fomentar la igualdad de género en los partidos políticos? | Proporción de mujeres en el parlamento al 31 de diciembre de 2011 | Promedio regional |
|----------------------|---|---|---|-------------------|
| Bosnia y Herzegovina | Sí  | No  | 21%   | 21%               |
| Brasil               | No  | Sí  | 9%  | 23%               |
| Colombia             | Sí  | Sí  | 12%   | 23%               |
| Croacia              | Sí  | No  | 24%   | 21%               |
| Etiopía              | Sí  | No  | 28%   | 20%               |
| Finlandia            | No  | Sí  | 43%   | 21%               |
| Francia              | Sí  | No  | 19%   | 21%               |
| Haití                | Sí  | No  | 4%  | 23%               |
| Honduras             | No  | Sí  | 20%   | 23%               |
| Italia               | Sí  | Sí  | 22%   | 21%               |
| Kenya                | Sí  | No  | 10%   | 20%               |
| Corea del Sur        | Sí  | Sí  | 15%   | 18%               |
| Mali                 | Sí  | No  | 10%   | 20%               |
| México               | No  | Sí  | 26%   | 23%               |
| Marruecos            | No  | Sí  | 17%   | 11%               |
| Níger                | Sí  | No  | 13%   | 20%               |
| Panamá               | No  | Sí  | 9%  | 23%               |
| Papua Nueva Guinea   | Sí  | No  | 1%  | 12%               |
| Portugal             | Sí  | No  | 29%   | 21%               |
| Rumania              | Sí  | No  | 11%   | 21%               |
| Serbia               | Sí  | No  | 22%   | 21%               |

**Tabla 10. Resultados relacionados con el otorgamiento de fondos públicos**

| Nº | Pregunta  | Sí  | No  | Sí en antigua BD | Tasa de respuesta |
|----|---|-----|-----|------------------|-------------------|
| 19 | ¿Hay disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos?   | 68% | 32% | 58%              | 96%               |
| 20 | Si existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos, ¿cuáles son los criterios de elegibilidad?  | N/A | N/A | N/A              | 92%               |
| 21 | Si existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos, ¿cómo se calcula su asignación?   | N/A | N/A | N/A              | 91%               |
| 22 | Si existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos, ¿se estipula cómo deben utilizarse los fondos (earmarking)?                                     | 48% | 52% | N/A              | 93%               |
| 23 | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos?  | 69% | 31% | 63%              | 92%               |
| 24 | Si existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos, ¿cuáles son los criterios para determinar cómo se asigna ese acceso? | N/A | N/A | N/A              | 91%               |
| 25 | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los candidatos(as)?  | 50% | 50% | N/A              | 91%               |
| 26 | ¿Existen disposiciones sobre cualquier otra forma de financiamiento público indirecto?  | 68% | 32% | N/A              | 90%               |
| 27 | ¿Existe una relación entre el otorgamiento de financiamiento público directo para los partidos políticos y la igualdad de género en las candidaturas?   | 13% | 87% | N/A              | 94%               |
| 28 | ¿Existen disposiciones que otorguen otras ventajas financieras con el fin de promover la igualdad de género en los partidos políticos?  | 7%  | 93% | N/A              | 91%               |

Nota: Los porcentajes de esta tabla se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

## **Análisis regional**

El financiamiento público directo de los partidos políticos se aplica en la mayoría de los países y en todas las regiones, con la excepción de Oceanía. Resulta interesante que, después de Europa, África tiene la proporción más elevada de países en que se utiliza este mecanismo, mientras que en las Américas existe un rezago, pese a ser la región en la que tales disposiciones se introdujeron primero. Sin embargo, la existencia de este tipo de financiamiento no debe confundirse con el nivel de dependencia de los fondos públicos: en muchos países africanos la cifra de fondos públicos otorgada es tan reducida que tiene un impacto escaso o nulo en la política nacional.

Pese a la relevancia de los medios de comunicación en la mayoría de las campañas electorales latinoamericanas, son relativamente pocos los países de esa región que prevén acceso gratuito o subsidiado a los medios, al menos en comparación con las naciones africanas, asiáticas y europeas.

Si bien en las Américas los candidatos(as) rara vez obtienen tiempo de emisión gratuito, es necesario recordar que también pueden beneficiarse del tiempo de emisión recibido y distribuido por los partidos políticos por los que son nominados. También resulta interesante que África es el continente con la proporción más elevada de naciones que otorgan tiempo en los medios a los partidos políticos y también a los candidatos(as). Esto podría parecer sorprendente, dado que podría decirse que el dominio de los medios en las campañas electorales es menor en ese continente que en la mayoría de las otras regiones, aunque hasta cierto punto esto se explica mediante el hecho de que esta es una forma de financiamiento público comparativamente barata.

En la actualidad, otras formas de financiamiento público indirecto como las exenciones tributarias y los subsidios para los locales de los partidos son prácticas comunes en Europa. La base de datos muestra que solo tres países no aplican este tipo de disposiciones, mientras que estas existen en la mitad de los países tanto africanos como asiáticos.

En términos de las regulaciones sobre el financiamiento político y la igualdad de género (preguntas 27 y 28), Oceanía y las Américas se destacan por haber obtenido más del doble de las respuestas afirmativas que las otras regiones. En el caso de Oceanía, esta es solo una peculiaridad estadística, ya que de los tres países que conforman esa región sobre los cuales hay datos disponibles, en uno (Papua Nueva Guinea) se vincula el otorgamiento de fondos públicos a la igualdad de género en las candidaturas. En otras palabras, pese al porcentaje que se muestra en la tabla 11, la región de Oceanía no favorece de manera inusual las regulaciones que vinculan el financiamiento político a la igualdad de género.

En cuanto a las Américas, todo indica que esta región ha avanzado más que las otras ya que allí encontramos la mitad de los países de todo el mundo que recurren a otro tipo de ventajas financieras para promover la igualdad de género, en particular mediante la asignación de una parte de los fondos públicos otorgados exclusivamente a actividades relacionadas con la igualdad de género. En muchos casos estas reformas se implementaron mucho tiempo antes que disposiciones similares en otras regiones.

**Tabla 11. Análisis regional sobre el otorgamiento de fondos públicos**

| Nº | Pregunta  | África | Américas | Asia | Europa | Oceanía |
|----|---|--------|----------|------|--------|---------|
| 19 | ¿Existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos?*  | 71%    | 63%      | 58%  | 86%    | 27%     |
| 23 | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos?                                | 79%    | 60%      | 65%  | 77%    | 13%     |
| 25 | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los candidatos(as)?                                    | 67%    | 23%      | 54%  | 55%    | 13%     |
| 26 | ¿Existen disposiciones para alguna otra forma de financiamiento público indirecto?  | 52%    | 65%      | 51%  | 93%    | 14%     |
| 27 | ¿Existe una relación entre el otorgamiento de financiamiento público directo para los partidos políticos y la igualdad de género en las candidaturas? | 11%    | 10%      | 5%   | 18%    | 33%     |
| 28 | ¿Existen disposiciones para otorgar otras ventajas financieras que fomenten la igualdad de género en los partidos políticos?                          | 2%     | 18%      | 3%   | 7%     | 0%      |

\* Para esta pregunta, los porcentajes muestran la proporción de países en cada región cuyas respuestas se codificaron como “Sí, se otorga financiamiento regular” y/o “Sí, asociado a las campañas”.

Nota: Los porcentajes contenidos en esta tabla indican la proporción de países de cada región en los que se registró una respuesta afirmativa. Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

## e) Prohibiciones al gasto (preguntas 29-30)

### Comentario sobre los datos:

- Tasa de respuesta variada: 94% para la pregunta 29 sobre la compra de votos, pero solo 67% para la pregunta 30 sobre el uso de recursos estatales en las campañas electorales.
- La baja tasa de respuesta para la pregunta 30 es el resultado de la precaución adicional al momento de la codificación, ya que se consideró que sería probable que existiesen disposiciones en la legislación distintas a las relacionadas con las elecciones o los partidos políticos, y que por lo tanto hubiesen escapado a la atención de los investigadores. Para más información véase <<http://www.idea.int/political-finance/methodology.cfm>>.

### *Panorama general*

Si bien hay muchos tipos de prohibiciones a las donaciones (véase las preguntas 1–12 en la sección 1.b), las prohibiciones al gasto son menos frecuentes. Para efectos de la base de datos, se centró la atención en determinar en qué países se prohíbe la compra de votos y si está prohibido el uso de recursos estatales en las campañas electorales.

No es de sorprenderse que 94% de los países haya instituido algún tipo de prohibición a la compra de votos. El usuario de la base de datos podrá analizar cómo se han redactado estas prohibiciones en distintos países, pero entre las versiones principales cabe destacar casos explícitos de compra de votos y prohibiciones a la entrega de dinero en efectivo o dádivas, incluso cuando no pueda demostrarse la intención o el que se lograra obtener votos adicionales con ello. Además, las citas en la base de datos muestran cómo en algunos países, aunque no en todos, también está prohibida la venta de votos. Tomando en cuenta la información disponible sobre cómo la compra de votos sigue siendo una práctica endémica en muchas partes del mundo, la principal interrogante para estudios futuros debería ser por qué estas disposiciones legales parecen carecer de efectividad en tantos países.

La segunda pregunta sobre las prohibiciones al gasto se relaciona con el uso de los recursos públicos, también mencionados como “recursos estatales” o “recursos administrativos”. En la pregunta 11 de la base de datos se establece una relación entre la prohibición de entregar recursos a los partidos políticos y a los candidatos(as), de forma tal que este tipo de regulación califica como una prohibición a las donaciones. En cambio, en la pregunta 30 se aborda la prohibición al uso de recursos estatales de forma que favorezca de forma directa o indirecta a algún partido político o candidato(a), incluso si estos recursos no son entregados directamente (por ejemplo, si un ministro publica anuncios en diferentes periódicos instando al público a votar por el partido de

gobierno). Se utilizó una definición general del término “recursos estatales” y los países fueron codificados dentro del “SI” cuando el investigador encontró cualquiera de las siguientes opciones:

- Una prohibición general para el uso de recursos estatales en favor de algún partido político o candidato(a);
- Una prohibición para el uso de vehículos del Estado en campañas electorales;
- Una prohibición para la realización de actividades de campaña en instalaciones gubernamentales (a menos que se otorgue el mismo acceso a todos los contendientes);
- Una prohibición para que los funcionarios públicos hagan campaña mientras se encuentren cumpliendo con sus funciones o estén en horario de oficina; o
- Una prohibición para que los medios de comunicación estatales hagan una cobertura sesgada sobre los partidos políticos o las elecciones, o un requisito para que estos medios se mantengan neutrales en su cobertura (las regulaciones aplicables a los medios privados no son de relevancia en este sentido).

La base de datos muestra que 93% de los países sobre los cuales hay datos disponibles mantiene este tipo de prohibición, aunque es muy probable que esta cifra sea menor si se pudiera incluir información de más países. Al igual que con el tema de la compra de votos, existe abundante evidencia de que el abuso de los recursos del Estado continúa siendo un problema primordial en muchas naciones del mundo. Por consiguiente, pareciera que cuando se trata de combatir el abuso de los recursos estatales en la mayoría de las áreas lo que falta no es más legislación, sino una implementación eficaz.

Sin duda, una dificultad en este sentido es que si bien las regulaciones requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria, este grupo suele ser el objetivo principal de tales regulaciones. En general, este problema no desaparecerá mientras no exista una mayor conciencia pública al respecto y los funcionarios públicos se nieguen a participar en este tipo de actividades. Como indican Speck y Fontana:

...cuando el abuso es (una práctica) extendida, se hace necesario contar con una estrategia a largo plazo, concretamente fortalecer el profesionalismo e independencia de los funcionarios públicos. En la medida en que los funcionarios públicos sean nombrados con independencia de los nombramientos políticos y obedezcan a las normas de eficiencia y al interés público, el abuso de los recursos se tornará más difícil. (Speck y Fontana 2011: 11)

El usuario de la base de datos puede utilizar las citas facilitadas sobre cada país a fin de estudiar las diferentes regulaciones para prohibir el abuso de los recursos públicos en los diferentes países.

**Tabla 12. Resultados relacionados con las prohibiciones al gasto**

| Nº | Pregunta   | Sí  | No  | Sí en antigua DB | Tasa de respuesta |
|----|--|-----|-----|------------------|-------------------|
| 29 | ¿Está prohibida la compra de votos?  | 68% | 32% | N/A              | 94%               |
| 30 | ¿Está prohibido el uso de recursos estatales a favor o en contra de algún partido político o candidato(a)? | N/A | N/A | N/A              | 67%               |

Nota: Los porcentajes de esta tabla se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

### *Análisis regional*

No hay una variación regional evidente para ninguna de estas preguntas. No obstante, es necesario admitir que las prohibiciones a la compra de votos y al uso de recursos del Estado en las campañas parece ser una práctica menos común en las Américas y en Europa, aunque esto debe interpretarse con cuidado. Esto es particularmente cierto en el caso de Europa, ya que el abuso ostensible de los recursos públicos es menos común en las democracias más antiguas de Europa Occidental y las regulaciones sobre este tema pueden ser indirectas y, por consiguiente, no haber quedado captadas en la base de datos.

**Tabla 13. Análisis regional sobre las prohibiciones al gasto**

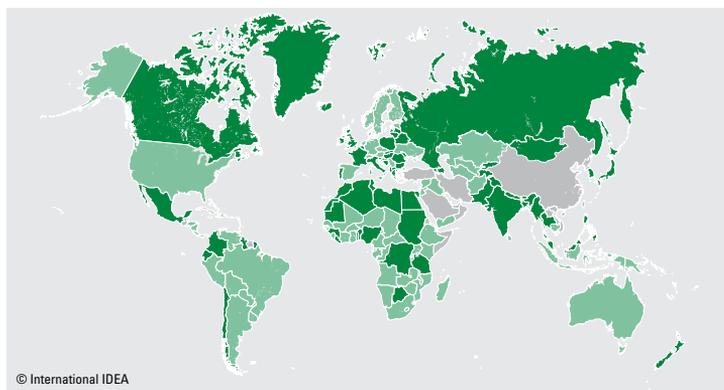
| Nº | Pregunta  | África | Américas | Asia | Europa | Oceanía |
|----|---|--------|----------|------|--------|---------|
| 29 | ¿Está prohibida la compra de votos?   | 96%    | 87%      | 97%  | 93%    | 100%    |
| 30 | ¿Está prohibido el uso de recursos estatales a favor o en contra de algún partido político o candidato? | 90%    | 100%     | 100% | 87%    | 75%     |

Nota: Los porcentajes en esta tabla indican la proporción de países de cada región en los que se registró una respuesta afirmativa. Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

## f) Límites al gasto (preguntas 31-34)

### Comentario sobre los datos:

- Tasa muy alta de respuesta: 94% en promedio, con todas las preguntas por encima de 90%.
- Hay datos disponibles para 162 países (91%), mientras que para seis países (3%) no existe ninguna información disponible.



Pregunta: ¿Existen límites al gasto para candidaturas?

Clave:

Verde: Sí

Verde claro: No

Gris: No hay datos

Este mapa se basa en datos recolectados hasta febrero de 2012. Los mapas se actualizan continuamente en la base de datos. Véase <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286&región=-1>>

### Panorama general

En muchos países hay quienes argumentan que las campañas electorales tienen un costo económico demasiado elevado y que este aumenta cada vez más, por lo que se requiere tomar medidas para contrarrestar esta tendencia. Otro argumento es que limitar los montos del gasto puede contribuir a restarle ventajas a los partidos políticos y candidatos(as) que tienen más acceso a los recursos. Esta base de datos no incluye información sobre el costo de las campañas electorales, pero sí aborda los límites que se han impuesto al gasto en que incurren los partidos políticos y los candidatos a cargos electivos.

Hasta cierto punto, los límites impuestos tanto a las donaciones como al gasto contribuyen a cumplir con el objetivo de restarle ventajas a quienes tienen mayor acceso a los recursos. Podría decirse que los límites a las donaciones son más eficaces porque no desincentivan la recaudación de montos más reducidos provenientes de muchas personas. Sin embargo, en países que carecen de mecanismos de fiscalización, los límites al gasto pueden traer consigo más beneficios, ya que resulta más fácil monitorear los gastos que las donaciones, lo que facilita la detección e imposición de sanciones en caso de violaciones.

Cabe destacar que apenas 29% de los países impone límites a los montos que los partidos políticos pueden gastar, ya sea anualmente o en una campaña electoral. Por el contrario, 44% de los países impone este tipo de límites a los candidatos(as) a cargos electivos. Este es uno de los pocos casos contemplados en la base de datos en el que el financiamiento de las candidaturas está más reglamentado que el de los partidos políticos. No queda claro por qué, ya que podría argumentarse que el gasto de los partidos políticos distorsiona el proceso político y electoral en la misma medida –cuando no más– que el gasto de los candidatos. Desde luego, cabe subrayar que si las normas no se cumplen, tales límites no tendrán impacto alguno.

El usuario de la base de datos puede analizar en detalle los límites al gasto que imponen los distintos países. En algunos, estos límites se expresan en la forma de un monto total, en otros como un múltiplo del salario mínimo o una cantidad similar. Para los candidatos(as) (y en ocasiones también para los partidos políticos) un número considerable de países fijan el límite como una cantidad determinada por habitante o votante registrado en un área electoral determinada. Esto permite que los límites más altos queden en las áreas electorales más grandes, donde los contendientes probablemente necesitarán más fondos para llegar a los votantes.

En otros países el monto a gastar permitido se expresa como un múltiplo de los fondos públicos que se entregan a cada partido. En países como Azerbaiyán, Bangladesh, Botsuana y Hungría, la cifra que cada partido tiene permitido gastar depende del número de candidatos que postule en cada elección.

En Botsuana, los partidos pueden gastar hasta I\$13.000 por candidato, lo cual significa que para unos comicios parlamentarios el monto máximo es inferior a I\$750.000. En Liberia, en cambio, un partido que postule a un conjunto completo de candidatos al Congreso puede gastar más I\$29 millones.

Para poner un ejemplo aún más extremo, los partidos políticos en Kirguistán pueden gastar en cualquier elección un monto equivalente a un millón de salarios mensuales. Esto significa que las ocho agrupaciones más importantes que participaron en las elecciones legislativas de 2010 en ese país en conjunto tenían permitido gastar casi seis semanas del salario hipotético de cada habitante del país. Si se aplicara un límite equivalente a los partidos políticos en los Estados Unidos, estos podrían gastar más de US\$25.000 millones cada uno.

**Tabla 14. Resultados sobre los límites al gasto para los partidos políticos y los candidatos(as)**

| Nº | Pregunta   | Sí  | No  | Sí en antigua BD | Tasa de respuesta |
|----|--|-----|-----|------------------|-------------------|
| 31 | ¿Existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar?                        | 29% | 71% | 24%              | 94%               |
| 32 | Si existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar, ¿cuál es ese límite? | N/A | N/A | N/A              | 94%               |
| 33 | ¿Existen límites sobre los montos que un candidato(a) puede gastar?                            | 44% | 56% | N/A              | 94%               |
| 34 | Si existen límites sobre los montos que un candidato(a) puede gastar, ¿cuál es ese límite?     | N/A | N/A | N/A              | 94%               |

Nota: Los porcentajes que se presentan en esta tabla se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

### **Análisis regional**

La imposición de límites al gasto a los partidos políticos parece ser un fenómeno predominantemente europeo, ya que la mitad de los países en ese continente los aplica, en comparación con menos de una tercera parte de los países en cualquier otra región del mundo. La aplicación de límites al gasto a las candidaturas es más común que para los partidos en la región, lo cual abre potencialmente un vacío para canalizar los fondos a través de los partidos para sortear los límites impuestos a los candidatos(as) (véase las secciones 1.f y 2.c para mayor discusión sobre este vacío legal). La diferencia es particularmente marcada en África, Asia y Oceanía, donde los límites impuestos a las candidaturas se aplican casi el doble de veces que a los partidos. Asia también se destaca por tener la mayor proporción de países con límites al gasto para los candidatos(as).

**Tabla 15. Análisis regional sobre límites al gasto para los partidos políticos y los candidatos(as)**

| Nº | Pregunta  | África | Américas | Asia | Europa | Oceanía |
|----|---|--------|----------|------|--------|---------|
| 31 | ¿Existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar? | 17%    | 26%      | 32%  | 48%    | 8%      |
| 33 | ¿Existen límites sobre los montos que un candidato(a) puede gastar?     | 31%    | 32%      | 62%  | 57%    | 27%     |

Nota: Los porcentajes en esta tabla indican la proporción de países de cada región en los que se registró una respuesta afirmativa. Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

## g) Divulgación de datos financieros (preguntas 35-39)

### Comentario sobre los datos:

- Tasa muy alta de respuesta: 91% en promedio, con solo una pregunta por debajo de 90% (pregunta 39, con 88%).
- Para 148 países (83%) se encontraron datos para todas las preguntas, mientras que no se encontró ninguna información sobre estas preguntas en ocho países (4%).
- La pregunta 39, sobre si es un requisito identificar a los donantes en los informes financieros, en ocasiones complicó la interpretación, ya que muchos países no ofrecen una orientación jurídica clara sobre este tema.

Pregunta: ¿Existen requisitos relacionados con la presentación periódica de informes por parte de los partidos políticos?

Clave:

Verde: Sí

Verde claro: No

Gris: No hay datos



Este mapa se basa en datos recolectados hasta febrero de 2012. Los mapas se actualizan continuamente en la base de datos. <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=288&región=-1>>

### **Panorama general**

En este conjunto de preguntas se aborda uno de los temas más importantes en cuanto a la regulación del financiamiento político, es decir, el requisito de que los partidos políticos y los candidatos(as) a cargos electivos presenten informes finales sobre sus finanzas. Sin este tipo de requerimientos, muchas otras regulaciones como los límites al gasto o a las donaciones no tienen mucho sentido, ya que no habría manera de saber si se cumplen o no.

En 88% de los países para los cuales hay datos disponibles existe al menos alguna modalidad de obligación en cuanto a la presentación de informes. Esto resulta alentador en términos de la transparencia, aunque también hay algunas señales preocupantes. A menudo se argumenta que a menos que tanto los partidos políticos como sus candidatos(as) tengan que presentar informes financieros, puede abrirse un vacío legal para que los fondos se canalicen por medio de alguna parte interesada que no está obligada a presentar tales informes. En este contexto resulta preocupante que 47% de los países no requiera

informes tanto de los partidos como de los candidatos(as). En algunos casos las transacciones financieras de estos últimos se incluyen en los informes de sus partidos, aunque este enfoque resulta problemático en los países en los que la contabilidad financiera no es precisa o en los que no existe comunicación al interior de los partidos, o bien si el número de candidatos(as) es muy grande.

**Tabla 16. Requisitos en cuanto a la presentación de informes financieros por parte de los partidos políticos y los candidatos(as)**

| Requisitos   | Número de países | Observaciones  |
|--|------------------|--|
| Aplican tanto a los partidos políticos como a los candidatos(as) | 82               | Tanto los partidos políticos como los candidatos(as) deben presentar informes financieros, ya sea de forma periódica o asociados a las campañas electorales, o en ambos casos. |
| Solamente los partidos políticos                                 | 44               | Los partidos políticos, pero no los candidatos(as), deben presentar informes financieros, ya sea de forma periódica o asociados a las campañas electorales, o en ambos casos.  |
| Solamente los candidatos(as)                                     | 10               | Los candidatos(as) están en obligación de presentar informes financieros.  |
| Ni los partidos políticos ni los candidatos(as)                  | 19               | Ni los partidos políticos ni los candidatos(as) están en obligación de presentar informes financieros.   |

La presentación de informes financieros no se traducirá en una mayor transparencia a menos que estos informes incluyan información clave que luego se ponga a disposición del público. Por lo tanto, la base de datos incluye preguntas sobre la divulgación pública de tales informes y si estos deben incluir información sobre la identidad de los donantes.

Hay quienes argumentan que la divulgación pública no es necesaria, que es suficiente con que una entidad gubernamental reciba los informes y analice la exactitud de los datos. Otros argumentan que es poco probable que la presentación de informes financieros formales se traduzca en una mayor transparencia si no existe un escrutinio activo de partes interesadas como la sociedad civil y los medios de comunicación (véase por ejemplo, Ohman y Zainbulhai 2009: 20).

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ([http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)) también llama a los Estados a introducir normas para aumentar la transparencia en el financiamiento de las candidaturas para cargos electivos y, cuando aplique, al financiamiento de los partidos políticos (artículo 7.3). Aun así, en más de una cuarta parte de los países en los que se requiere algún tipo de informe financiero no existen reglas que obliguen a quienes los presentan ni a la entidad que los recibe a divulgar esa información.

La identificación de los donantes es importante, ya que se relaciona con el derecho de la ciudadanía a saber cómo se financian los partidos políticos y las campañas electorales. Sin embargo, en algunos países los críticos argumentan que nombrar a los donantes puede exponer a estas personas o entidades al acoso, en especial por parte del gobierno. De ahí que ciertos países hayan llegado a un punto intermedio, de forma que la identidad de los donantes se revela solo en determinadas circunstancias, por lo general si los montos donados exceden una suma determinada. En la tabla 17 se muestra que la mitad de los países que requieren informes financieros exigen también revelar la identidad de los donantes, mientras que en un poco más de una quinta parte no existe esta obligación.

**Tabla 17. Resultados sobre los requisitos de divulgación**

| Nº | Pregunta  | Sí  | No  | A veces | Sí en antigua BD | Tasa de respuesta |
|----|---|-----|-----|---------|------------------|-------------------|
| 35 | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes periódicos sobre sus finanzas?                                      | 74% | 26% | N/A     | 24%              | 93%               |
| 36 | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes financieros en relación con las campañas electorales?               | 52% | 48% | N/A     | N/A              | 92%               |
| 37 | ¿Tienen los candidatos(as) que presentar informes financieros sobre sus campañas?   | 60% | 40% | N/A     | N/A              | 92%               |
| 38 | ¿Se hace pública la información contenida en los informes de los partidos políticos y/o de los candidatos(as)?            | 72% | 28% | N/A     | N/A              | 92%               |
| 39 | ¿Debe revelarse la identidad de los donantes en los informes que presentan los partidos políticos y/o los candidatos(as)? | 51% | 21% | 28%     | N/A              | 88%               |

Nota: Los porcentajes que se presentan en esta tabla se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

### **Análisis regional**

En términos de una comparación regional, Oceanía representa una vez más el valor atípico desde el punto de vista estadístico, al ser la única región a la que se le asigna un puntaje menor a 50% para todas las preguntas de esta sección. Los requerimientos en cuanto a la presentación de informes son particularmente comunes en Europa, al igual que las disposiciones para que en estos se revele la identidad de los donantes y para que la información contenida en ellos se publique. La publicación de informes es requerida en casi todas las naciones europeas, algo que solo es el caso para entre 60% y 70% de los países africanos, americanos y asiáticos.

**Tabla 18. Análisis regional sobre los requisitos de divulgación**

| Nº | Pregunta  | África | Américas | Asia | Europa | Oceanía |
|----|---|--------|----------|------|--------|---------|
| 35 | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes periódicos sobre sus finanzas?                                      | 69%    | 64%      | 86%  | 89%    | 25%     |
| 36 | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes sobre sus finanzas en relación con las campañas electorales?        | 49%    | 64%      | 43%  | 66%    | 17%     |
| 37 | ¿Tienen los candidatos(as) que presentar informes sobre sus finanzas de campaña?  | 49%    | 57%      | 71%  | 68%    | 50%     |
| 38 | ¿Se hace pública la información contenida en los informes de los partidos políticos y de los candidatos(as)?              | 59%    | 72%      | 71%  | 90%    | 43%     |
| 39 | ¿Debe revelarse la identidad de los donantes en los informes que presentan los partidos políticos y/o los candidatos(as)? | 68%    | 80%      | 86%  | 88%    | 50%     |

Nota: Los porcentajes contenidos en esta tabla indican la proporción de países de cada región en los que se registró una respuesta afirmativa. Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

### h) Cumplimiento y sanciones (preguntas 40-43)

#### Comentario sobre los datos:

- Tasa alta de respuesta: 89% en promedio, siendo la tasa de respuesta más baja 87% para la pregunta 42.
- En 142 países (79%) hay datos disponibles para todas las preguntas, mientras que en ocho países (4%) no hay ninguna información.
- Para las preguntas 42 y 43 no existe garantía de que se hayan incluido todos los códigos posibles, ya que las regulaciones sobre esos temas podrían estar dispersas en una amplia gama de legislaciones.

### Panorama general

En lugar de abordar de manera directa los distintos tipos de regulaciones, en el último grupo de preguntas se abordan las instituciones responsables por el cumplimiento y la existencia de sanciones en caso de violaciones.

El resultado más notable es que 40 países (25% de los países para los cuales hay datos disponibles) carecen de regulaciones que obliguen a alguna entidad a examinar los informes financieros o a investigar

potenciales violaciones. Esta es una debilidad crucial en cualquier proceso que busque mejorar la transparencia y el control sobre el papel que el dinero desempeña en la política.

En los casos en que hay instituciones involucradas, identificar el tipo de órgano que tiene un mandato particular resulta de gran importancia. Por ejemplo, es posible que los ministerios tengan capacidades significativas, pero que carezcan de la independencia necesaria para garantizar una fiscalización creíble. Y los órganos electorales pueden tener buenos contactos con los partidos políticos, pero no tener la disposición de involucrarse en un trabajo que consideren está fuera de su ámbito de competencia.

En la tabla 19 se comparan los tipos de instituciones responsables de recibir y analizar los informes financieros de los partidos políticos y candidatos, así como otras instituciones que desempeñan una función formal (por ejemplo, en la imposición de sanciones o celebración de audiencias de apelación). Si bien la información de la base de datos original también se presenta, esta no es estrictamente comparable, ya que allí se identificaba apenas de manera vaga el órgano responsable de la “administración y cumplimiento de las regulaciones”. Nótese también que esta tabla solo incluye los países para los cuales se ha registrado al menos una institución para cada pregunta.

**Tabla 19. Tipos de instituciones involucradas en la fiscalización de las finanzas en la política**

| Institución                          | Recepción de informes | Análisis de informes/ Investigación de violaciones | Otra función formal | Antigua base de datos |
|--------------------------------------|-----------------------|--|---------------------|-----------------------|
| Organismo electoral                  | 42%                   | 34%  | 4%                  | 48%                   |
| Ministerio*                          | 15%                   | 10%  | 15%                 | 22%                   |
| Entidad auditora                     | 10%                   | 14%  | 10%                 | N/A                   |
| Institución creada con ese propósito | 8%                    | 10%  | 0%                  | 10%                   |
| Corte/tribunal                       | 7%                    | 13%  | 32%                 | N/A                   |
| Otros                                | 16%                   | 19%  | 39%                 | 19%                   |

\* En la base de datos original se utilizó el término “institución gubernamental”.

La tabla anterior muestra que la institución que con más frecuencia recibe los informes financieros es el OE. Sin embargo, la revisión de los informes y las investigaciones de posibles donaciones suelen estar a cargo de algún ministerio, entidad auditora o una corte/tribunal. En los casos en que las cortes no participan en la recepción o revisión de los informes, estas suelen tener otra función formal, que en la mayoría de los casos incluye la imposición de sanciones.

La última pregunta en la base de datos aborda las sanciones disponibles en caso de violaciones a las regulaciones. De los países para los cuales hay datos disponibles, 96% cuentan con algún tipo de sanción, aunque en algunos casos la única violación sancionable es la compra de votos. En la tabla 20 se expone la frecuencia de las diversas sanciones en la legislación de los distintos países. En la tabla 18 la suma es superior a 100% debido a que muchos aplican una amplia gama de sanciones.

**Tabla 20. Sanciones aplicables en distintos países**

| Sanción   | Proporción de países | Observaciones  |
|---|----------------------|--|
| Multa   | 75%                  | Sanción financiera   |
| Pérdida de financiamiento público                           | 30%                  | El partido político pierde (parcialmente) el derecho a recibir financiamiento público.   |
| Pérdida del derecho a recibir financiamiento (confiscación) | 29%                  | Los fondos adquiridos contraviniendo las regulaciones deben ser devueltos o transferirse a una institución determinada.                      |
| Suspensión de partido político                              | 9%                   | El partido político pierde temporalmente su derecho a funcionar.   |
| Desinscripción del partido                                  | 20%                  | El partido político pierde su derecho a funcionar de forma permanente.   |
| Prisión   | 52%                  | Sentencia de prisión por violaciones severas.  |
| Pérdida de nominación por parte de candidato(a)             | 13%                  | Una persona que haya sido nominada a una candidatura es retirada de la papeleta.   |
| Pérdida del cargo electivo                                  | 6%                   | Una persona que haya ganado una elección es privada de ocupar su escaño.   |
| Pérdida de derechos políticos                               | 14%                  | Una persona es privada de su derecho al sufragio, de ostentar o de postularse a cargos electivos o del disfrute de otros derechos políticos. |
| Otros   | 28%                  | Otros tipos de sanciones, entre ellos advertencias y pérdida de la ciudadanía.   |

Las multas son por lejos la sanción más común: se aplican en 75% de los países para penar las violaciones relacionadas con el financiamiento político, aunque esto no signifique necesariamente que dichas sanciones se impongan en la realidad. Si bien la segunda sanción más común son las sentencias de prisión, es necesario anotar que en la mayoría de los países estas penas son aplicables solo a los delitos más graves como la compra de votos o el fraude intencional.

Es importante destacar que en la mayoría de los países no existen normas para la confiscación (es decir, que los partidos y candidatos(as)

tengan que devolver o transferir los fondos que obtuvieron ilícitamente). Cuando no existe una sanción por este concepto, cabe la posibilidad de que terceros estén dispuestos a aceptar de forma repetida cuantiosas multas, en la medida en que puedan quedarse con donaciones ilegales todavía más cuantiosas. Un ejemplo de este tipo de conducta se presenta en Francia, donde el informe del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) destacó que “las autoridades francesas confirmaron . . . que en la actualidad no existe posibilidad legal de confiscar donaciones ilegales hechas a los partidos políticos . . .” (GRECO 2009a: 33).

La tabla 21 muestra los resultados de las últimas preguntas (preguntas 40 a 43).

**Tabla 21. Resultados sobre el cumplimiento y las sanciones**

| Nº | Pregunta   | Sí    | No  | Sí en antigua BD | Tasa de respuesta |
|----|--|-------|-----|------------------|-------------------|
| 40 | ¿Qué institución recibe los informes financieros preparados por los partidos políticos y/o los candidatos(as)?                                 | N/A   | N/A | N/A              | 92%               |
| 41 | ¿Se especifica que una institución en particular tenga la responsabilidad de analizar los informes financieros y/o investigar las violaciones? | 75%   | 25% | N/A              | 89%               |
| 42 | ¿Qué otras instituciones desempeñan un papel formal en la fiscalización del financiamiento político?   | 49%*  | 51% | N/A              | 87%               |
| 43 | ¿Qué sanciones están previstas por violar las regulaciones sobre el financiamiento político?   | 96%** | 4%  | N/A              | 90%               |

\* Para esta pregunta se identificó a otra institución en 49% de los países, mientras que para 51% no se registró ninguna otra institución que tenga una función formal de fiscalización financiera, aparte de la que recibe los informes.

\*\* Para esta pregunta, las regulaciones incluyen algún tipo de sanción en 96% de los países, mientras que en el restante 4% no existe ningún tipo de regulaciones.

Nota: Estos porcentajes se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en el número total de países incluidos en la base de datos.

## 2. Regulaciones sobre el financiamiento político y otras variables

En la primera parte de este capítulo se analiza la información contenida en la base de datos de IDEA Internacional relativa a una serie de variables. El propósito es emprender un análisis del contexto de las regulaciones. La discusión en este capítulo debe verse como un análisis preliminar, el cual esperamos que inspire a otros a estudiar este tipo de temas en mayor profundidad. Las variables consideradas se relacionan con dos aspectos estrechamente vinculados al papel del dinero en la política, a saber: el nivel de democracia (o libertad) y el nivel de corrupción. En la segunda parte de este capítulo se examinan dos temas clave en lo que respecta al financiamiento político: la relación entre los partidos políticos y los candidatos(as), y la transparencia en dicho financiamiento.

### a) Niveles de libertad y regulación en el financiamiento político

A veces se argumenta que las regulaciones sobre el financiamiento político pertenecen a una “segunda generación” de reformas, las cuales solo se pueden introducir después de que los países han resuelto temas más urgentes como la administración electoral y la naturaleza general de competencia entre las élites en el ámbito político. Así, un país puede empezar a abordar el tema de la regulación del dinero en la política a medida que se torna políticamente más “desarrollado”.

Si este argumento es correcto, es de esperarse que exista una correlación entre la existencia de diferentes tipos de regulaciones y el nivel de democracia o “desarrollo político” de cada país. Si bien la calificación de libertad que otorga Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/>) puede no arrojar una medición exacta de este fenómeno, sus datos deberían funcionar como una variable de utilidad que se aproxima a esa premisa. Por lo tanto, la primera tarea será ver si existe una relación entre el nivel de libertad de cada país y las regulaciones instituidas. Freedom House utiliza las siguientes designaciones para categorizar a los países: “libre”, “parcialmente libre” y “no libre”. De los países incluidos en la base de datos, 87 se encuentran dentro de la primera categoría, 58 en la segunda y 34 en la tercera. Por último, los 13 países excluidos de la base de datos, calzan dentro de la categoría de “no libre”.

En términos generales se puede decir que el nivel de libertad no es un factor adecuado para predecir la existencia de regulaciones en materia de financiamiento político. No obstante, cabe admitir que las regulaciones contenidas en la base de datos (más precisamente las 30 estudiadas en esta sección) son más comunes en los países “libres” que en los “no libres”, aunque la diferencia no es muy amplia: 53% en

promedio para los países “libres” y 42% para los “no libres” (y 52% para los clasificados como “parcialmente libres”). Además, parece haber pocos patrones lógicos en las desviaciones relacionadas con el nivel de libertad. En este informe no se hará un análisis multivariante, aunque parece claro que se requiere de más investigación para tomar en cuenta otras variables.

En lo que respecta a las prohibiciones a las donaciones y los límites al financiamiento público, por lo general las diferencias son pequeñas. En los países clasificados como “no libres” es más probable que se prohíban las contribuciones provenientes de fuentes extranjeras, lo cual resulta lógico y, por el contrario, es menos probable que se prohíban las donaciones de contratistas gubernamentales tanto a los partidos políticos como a los candidatos(as).

Como se ha señalado en otros momentos, no existe una conexión entre el nivel de libertad de un país y la probabilidad de que recurra al financiamiento público directo para sus partidos políticos (Ohman 2011: 4). Sin embargo, por alguna razón en los países “parcialmente libres” y en particular en los “no libres” las probabilidades de que exista un acceso gratuito a los medios de comunicación para los candidatos(as) son significativamente mayores que en los países “libres”, aunque esta diferencia no existe en lo que respecta a los partidos políticos.

En los países designados como “no libres” las probabilidades de aplicar límites a las donaciones y al gasto son hasta cierto punto menores, aunque las diferencias no son grandes, en especial cuando se trata de los límites a las donaciones. Algunos gobiernos no democráticos de hecho prefieren imponer límites al financiamiento privado, en especial si los mismos gobiernos recurren al abuso generalizado de los recursos estatales.

Es posible que exista una vaga relación entre el nivel de libertad y la divulgación de información financiera. Tanto los partidos como los candidatos(as) en los países “no libres” deben presentar informes financieros asociados a las elecciones con mucha menor frecuencia, aunque no existe ninguna diferencia con respecto a los informes periódicos por parte de los partidos. Asimismo, en los países “libres” es dos veces más común que en los “no libres” que estos informes financieros se hagan públicos. La naturaleza exacta de esta relación es un tema que requiere de más estudio.

**Tabla 22. Desglose de los resultados según el grado de libertad en cada país**

| Nº                                    | Pregunta  | Libre | Parcialmente Libre | No libre |
|---------------------------------------|---|-------|--------------------|----------|
| <b>Prohibiciones a las donaciones</b> |   |       |                    |          |
| 1                                     | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los partidos políticos?  | 61%   | 71%                | 81%      |
| 2                                     | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los candidatos(as)?  | 52%   | 51%                | 50%      |
| 3                                     | ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los partidos políticos?  | 22%   | 23%                | 20%      |
| 4                                     | ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los candidatos(as)?  | 26%   | 22%                | 13%      |
| 5                                     | ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado? | 57%   | 42%                | 27%      |
| 6                                     | ¿Están prohibidas las donaciones a los candidatos(as) por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado?     | 44%   | 37%                | 27%      |
| 7                                     | ¿Están prohibidas las donaciones de los sindicatos a los partidos políticos?  | 32%   | 22%                | 16%      |
| 8                                     | ¿Están prohibidas las donaciones de los sindicatos a los candidatos(as)?  | 32%   | 22%                | 10%      |
| 9                                     | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los partidos políticos?   | 63%   | 72%                | 64%      |
| 10                                    | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los candidatos(as)?   | 61%   | 61%                | 39%      |
| 11                                    | ¿Está prohibido que los partidos políticos o candidatos den o reciban recursos estatales (excluyendo el financiamiento público regulado)?                       | 85%   | 89%                | 79%      |
| 12                                    | ¿Existe cualquier tipo de otras prohibiciones?  | 53%   | 50%                | 40%      |
| <b>Límites a las donaciones</b>       |   |       |                    |          |
| 13                                    | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección)?   | 36%   | 26%                | 25%      |
| 15                                    | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político en un ciclo electoral?*  | 21%   | 34%                | 19%      |
| 17                                    | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato(a)?   | 33%   | 25%                | 26%      |
| <b>Financiamiento público</b>         |   |       |                    |          |
| 19                                    | ¿Hay disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos?***  | 73%   | 59%                | 68%      |
| 23                                    | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos?  | 69%   | 71%                | 65%      |

|  |   |     |      |     |
|--|---|-----|------|-----|
| 25   | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los candidatos(as)?                                    | 38% | 58%  | 67% |
| 26   | ¿Existen disposiciones sobre cualquier otra forma de financiamiento público indirecto?  | 79% | 62%  | 52% |
| 27   | ¿Existe una relación entre el otorgamiento de financiamiento público directo para los partidos políticos y la igualdad de género en las candidaturas? | 13% | 18%  | 4%  |
| 28   | ¿Existen disposiciones que otorguen otras ventajas financieras con el fin de promover la igualdad de género en los partidos políticos?                | 9%  | 8%   | 0%  |
| <b>Prohibiciones al gasto</b>                |   |     |      |     |
| 29   | ¿Está prohibida la compra de votos?   | 95% | 96%  | 88% |
| 30   | ¿Está prohibido el uso de recursos estatales a favor o en contra de algún partido político o candidato(a)?  | 85% | 100% | 92% |
| <b>Límites a las donaciones</b>              |   |     |      |     |
| 31   | ¿Existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar?   | 37% | 34%  | 3%  |
| 33   | ¿Existen límites sobre los montos que un candidato(a) puede gastar?   | 48% | 50%  | 26% |
| <b>Divulgación de información financiera</b> |   |     |      |     |
| 35   | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes periódicos sobre sus finanzas?  | 74% | 75%  | 74% |
| 36   | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes financieros en relación con las campañas electorales?   | 57% | 61%  | 23% |
| 37   | ¿Tienen los candidatos(as) que presentar informes financieros sobre sus campañas?   | 66% | 64%  | 37% |
| 38   | ¿Se hace pública la información contenida en los informes de los partidos políticos y/o de los candidatos(as)?  | 85% | 69%  | 40% |
| 39   | ¿Debe revelarse la identidad de los donantes en los informes que presentan los partidos políticos y/o los candidatos(as)?                             | 81% | 75%  | 82% |

\* Nótese que para esta pregunta la cifra correspondiente al “sí” incluye los países codificados como “aplica límite regular”.

\*\* Para esta pregunta, los porcentajes se refieren a la proporción de países en cada región codificados como “sí, reciben financiamiento regular” y/o “sí, asociado a las campañas electorales”.

Nota: Los porcentajes contenidos en esta tabla indican una respuesta afirmativa (“Sí”). Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en la cifra total de países incluidos en la base de datos.

## **b) Percepciones de la corrupción y regulación del financiamiento político**

Cabe considerar varias teorías sobre el vínculo entre la corrupción y la existencia de regulaciones del financiamiento político. Es posible que existan más regulaciones en los países en los que los problemas de corrupción se toman en serio, mientras que en sociedades muy corruptas los políticos estarían más renuentes a aprobar regulaciones que controlen su propio acceso a las fuentes de dinero.

Alternativamente, la existencia de regulaciones podría servir como indicador de que un país enfrenta problemas particularmente severos en lo que respecta al papel del dinero en su sistema político e intenta corregirlos a través de la legislación. Por su parte, un elevado nivel de regulaciones podría ser un fenómeno temporal al que se recurre en épocas en que los niveles de corrupción son particularmente elevados.

Este informe apenas permite echar un vistazo sobre estos temas y lamentablemente –aunque no es sorprendente dada la naturaleza ilícita de la corrupción– no existe un índice del nivel de corrupción en los diferentes países. La versión más cercana a esto es el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (TI), el cual mide “los niveles percibidos de corrupción en el sector público”.

Al revisarse la metodología de TI se aprecia que no debería existir un traslape entre el índice de esa organización y las variables de la base de datos de IDEA Internacional. La excepción posible sería la inclusión en el índice de TI de una pregunta proveniente de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* sobre “procedimientos claros y rendición de cuentas que rigen la asignación y uso de los fondos públicos”, lo cual significa que las preguntas 11 y 30 han de interpretarse con cuidado en este contexto.

El Índice de Percepción de la Corrupción utiliza una escala de 1 (percibido como “altamente corrupto”) a 10 (percibido como “libre de corrupción”). Para facilitar la comparación, la escala aplicada en la base de datos se dividió en tres grupos: 1–3 (“alto nivel” de percepción de la corrupción); 3.1–6 “nivel medio” de percepción de la corrupción); y 6.1–10 “bajo nivel de percepción de la corrupción). Transparencia Internacional no codifica todos los países incluidos en la base de datos, lo cual nos deja con un grupo de 161 países, aunque los que faltan son principalmente estados insulares pequeños.

En términos generales, la percepción de la corrupción no parece ser un factor mejor para predecir la existencia de regulaciones que el nivel de libertad. La diferencia promedio (ya sea positiva o negativa) entre un país “libre” y uno “no libre” es de 15%, mientras que la diferencia promedio entre los países con niveles bajos y aquellos con niveles altos de percepción de corrupción es de 12%.

También resulta difícil interpretar la mayoría de las variaciones individuales. Los países con elevados niveles de corrupción tienen más probabilidades de prohibir las donaciones del extranjero, pero a la vez tienen significativamente menos probabilidades de prohibirlas cuando provienen de los sindicatos. También tienen menos probabilidades de limitar las contribuciones y de proveer financiamiento público directo a los partidos políticos, aunque es más probable que establezcan una relación entre el financiamiento público y la igualdad de género. Por alguna razón los países con bajos niveles de percepción de la corrupción tienen mucho menos probabilidades de otorgar acceso gratuito a los medios de comunicación a los candidatos(as), pero no así a los partidos políticos.

Al igual que el análisis sobre los niveles de libertad de la sección 2.a, se sugiere la existencia de un patrón en lo que respecta a la divulgación de información financiera. Salvo los requisitos que aplican a los partidos políticos para la presentación de informes asociados a las elecciones, los países con elevados niveles de percepción de corrupción tienen sistemáticamente menos probabilidades de exigir la presentación de informes financieros o de requerir que éstos incluyan información sobre los donantes y que se divulguen al público. Si bien no podemos decir que exista una relación de causalidad, pareciera existir una correlación entre la existencia de niveles bajos de corrupción (o al menos la percepción de los mismos) y la existencia de normas más estrictas sobre su divulgación.

**Tabla 23. Desglose de resultados según el nivel de corrupción percibido en cada país**

| Nº                                    | Pregunta  | Nivel bajo | Nivel medio | Nivel alto |
|---------------------------------------|---|------------|-------------|------------|
| <b>Prohibiciones a las donaciones</b> |   |            |             |            |
| 1                                     | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los partidos políticos?  | 54%        | 67%         | 73%        |
| 2                                     | ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los candidatos(as)?  | 42%        | 52%         | 54%        |
| 3                                     | ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los partidos políticos?  | 23%        | 24%         | 20%        |
| 4                                     | ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los candidatos(as)?  | 24%        | 27%         | 18%        |
| 5                                     | ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado? | 52%        | 60%         | 36%        |
| 6                                     | ¿Están prohibidas las donaciones a los candidatos(as) por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado?     | 36%        | 47%         | 33%        |

|                                 |   |      |     |     |
|---------------------------------|---|------|-----|-----|
| 7                               | ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de los sindicatos?  | 33%  | 35% | 18% |
| 8                               | ¿Están prohibidas las donaciones a los candidatos(as) por parte de los sindicatos?  | 33%  | 33% | 16% |
| 9                               | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los partidos políticos?   | 75%  | 69% | 65% |
| 10                              | ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los candidatos(as)?   | 65%  | 57% | 53% |
| 11                              | ¿Está prohibido que los partidos políticos o candidatos(as) den o reciban recursos estatales (excluyendo el financiamiento público regulado)?                 | 85%  | 80% | 90% |
| 12                              | ¿Están prohibidas las donaciones de alguna otra manera?   | 52%  | 50% | 48% |
| <b>Límites a las donaciones</b> |   |      |     |     |
| 13                              | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección)? | 41%  | 33% | 26% |
| 15                              | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un ciclo electoral?*   | 37%  | 33% | 27% |
| 17                              | ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato(a)?   | 33%  | 32% | 26% |
| <b>Financiamiento público</b>   |   |      |     |     |
| 19                              | ¿Existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos?***  | 85%  | 74% | 59% |
| 23                              | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos?  | 62%  | 82% | 63% |
| 25                              | ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los candidatos(as)?  | 19%  | 50% | 60% |
| 26                              | ¿Existen disposiciones sobre cualquier otra forma de financiamiento público indirecto?  | 88%  | 67% | 63% |
| 27                              | ¿Existe una relación entre el otorgamiento de financiamiento público indirecto para los partidos políticos y la igualdad de género en las candidaturas?       | 4%   | 20% | 11% |
| 28                              | ¿Existen disposiciones que otorguen otras ventajas financieras con el fin de promover la igualdad de género en los partidos políticos?                        | 8%   | 14% | 2%  |
| <b>Prohibiciones al gasto</b>   |   |      |     |     |
| 29                              | ¿Está prohibida la compra de votos?   | 100% | 93% | 93% |
| 30                              | ¿Está prohibido el uso de recursos estatales a favor o en contra de algún partido político o candidato(a)?  | 80%  | 92% | 95% |

| <b>Límites a las donaciones</b>              |   |     |     |     |
|--|---|-----|-----|-----|
| 31   | ¿Existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar?   | 22% | 42% | 24% |
| 33   | ¿Existen límites sobre los montos que un candidato(a) puede gastar?   | 41% | 56% | 38% |
| <b>Divulgación de información financiera</b> |   |     |     |     |
| 35   | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes periódicos sobre sus finanzas?                                      | 92% | 69% | 72% |
| 36   | ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes financieros asociados a las campañas electorales?                   | 50% | 57% | 50% |
| 37   | ¿Tienen los candidatos(as) que presentar informes financieros asociados a las campañas electorales?                       | 68% | 67% | 54% |
| 38   | ¿Se hace pública la información contenida en los informes de los partidos políticos y/o de los candidatos(as)?            | 88% | 80% | 61% |
| 39   | ¿Debe revelarse la identidad de los donantes en los informes que presentan los partidos políticos y/o los candidatos(as)? | 88% | 83% | 72% |

\* Nótese que para esta pregunta las cifras correspondientes al “sí” incluyen los países codificados como “aplica límite regular”.

\*\* Para esta pregunta, los porcentajes muestran la proporción de países en cada región codificados como “sí, reciben financiamiento regular” y/o “sí, asociado a las campañas electorales”.

Nota: Los porcentajes contenidos en esta tabla indican una respuesta afirmativa (“Sí”). Estos se basan en el número total de respuestas válidas obtenidas para cada pregunta, y no necesariamente en la cifra total de países incluidos en la base de datos.

Si se compara la existencia de regulaciones sobre el financiamiento político y el nivel de libertad y las percepciones sobre la corrupción, respectivamente, todo indica que hay pocos vínculos que resulten obvios. No obstante, esperamos que estos dos breves estudios contribuyan a plantear interrogantes que puedan responderse mediante investigaciones más elaboradas y que muestren diversas posibilidades de aprovechar la información de la base de datos de IDEA Internacional.

### **c) Partidos políticos versus candidaturas**

El presente informe concluye con una discusión breve sobre dos temas de especial importancia, los cuales saltan a la vista con la información de la base de datos.

La pregunta sobre la relación entre los partidos políticos y los candidatos(as) es de vital importancia. A menos que ambos tengan

que presentar informes financieros, queda un vacío legal que permite la canalización de fondos por parte de terceros que no tienen la obligación de informar. A este respecto resulta preocupante que 47% de los países no requiera que tanto los partidos como los candidatos(as) tengan que presentar reportes financieros. La base de datos también muestra que las prohibiciones a ciertos tipos de donaciones suelen ser más comunes para los partidos que para las candidaturas, mientras que en varios países se imponen límites al gasto de estas últimas, pero no al de los partidos políticos.

Estas conclusiones van en línea con estudios sobre América Latina realizados por Transparencia Internacional y el Centro Carter, los que...

“...muestran que los recursos manejados por los candidatos(as) a menudo eluden los informes financieros presentados ante el organismo electoral. Así, los recursos utilizados por los candidatos(as) son divulgados ante el público con menos frecuencia que los recursos manejados por los partidos (...). Tanto la amplitud como la profundidad de los informes era escasa (...). La falta de transparencia en los recursos manejados por los candidatos(as) es una debilidad primordial en los sistemas de financiamiento político en la región. Los riesgos aumentan debido al hecho de que los fondos que recaude un candidato individual tienden a comprometerlo en mayor medida (a cumplir con) los deseos de los donantes, que los fondos recaudados por el partido. Esto supone un mayor riesgo de que intereses privados ejerzan una influencia indebida en los asuntos públicos”.

Transparencia Internacional y Centro Carter (2007: 12).

Este problema no es exclusivo de América Latina. En muchos países africanos los fondos para las elecciones suelen ser canalizados por medio de los candidatos(as) y no de los partidos políticos. Por consiguiente, el hecho de que las prohibiciones a las donaciones para los partidos en ese continente en muchos casos no estén acompañadas de prohibiciones similares para los candidatos(as) es un asunto problemático en términos de política electoral. Este tema también tiene relevancia para las democracias más antiguas. Como se indica en el estudio sobre Alemania del Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO):

“Debido a que el sistema alemán vigente está centrado en los partidos políticos, hay pocas oportunidades para que candidatos(as) independientes participen en las campañas electorales. En cualquier caso, nada evita que una candidata o candidato postulado por su partido o un miembro elegido del parlamento reciban apoyo financiero de donantes privados. Las donaciones directas a candidatos(as) que no son miembros del Bundestag

no se abordan en lo más absoluto en la Ley de Partidos Políticos (PAA)... Por consiguiente, existe una distorsión en el trato legal hacia los candidatos(as) primerizos(as) y el trato a parlamentarias que van por una reelección... queda a criterio del legislador decidir si transfiere o no las donaciones recibidas a su partido.. En términos de la transparencia en el financiamiento... pareciera haber un marcado desequilibrio entre las estrictas disposiciones aplicables a los partidos políticos en virtud de la PPA, y las que aplican a los candidatos(as) y funcionarios elegidos; es probable que ello afecte la eficiencia (en la aplicación de) de la PPA". (GRECO 2009b: 22f).

Los reguladores tienen que asumir una mirada integral sobre el papel que el dinero juega en su sistema político. Si bien no es posible crear sistemas regulatorios que no tengan ningún tipo de vacío –y de hecho existe un riesgo importante de que incluso intentar hacerlo seriamente las libertades políticas– es necesario que todos los actores políticos más importantes y sus respectivas funciones en el sistema político se tomen en cuenta.

#### **d) Transparencia en el financiamiento político**

Una fiscalización efectiva del papel del dinero en la política requiere de transparencia. En este sentido resulta reconfortante que 88% de todos los países impongan al menos algunos requerimientos en cuanto a la presentación de informes. Al comparar la base de datos antigua y nueva de IDEA Internacional, todo indica que con el tiempo estas normas sobre la divulgación se han vuelto más comunes.

Sin embargo, hay varios motivos serios de preocupación. Si los partidos y los candidatos intuyen que nadie va a detectar imprecisiones en sus reportes financieros y que no corren el riesgo de ser sancionados, será poco probable que éstos estén realmente dispuestos a entregar información fidedigna sobre sus finanzas. El hallazgo más notable de este estudio sobre la base de datos de IDEA Internacional es que 40 países –es decir, una cuarta parte de todos los incluidos en la base de datos y 29% de aquellos en los que existe la obligación de presentar informes formales– carecen de reglas en las que se encomiende a una institución determinada la revisión de los informes financieros y la investigación de potenciales violaciones. Estos países están lejos de apearse al llamado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, según el cual los países deben esforzarse por "...aumentar la transparencia respecto del financiamiento de las candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto del financiamiento de los partidos políticos" (Artículo 7.3).

En algunas situaciones, la presencia de una sociedad civil y medios de comunicación vigilantes puede aliviar los problemas ocasionados por las debilidades en la fiscalización formal. No obstante, en la mayoría

de los casos será muy difícil que estos actores monitoreen de forma efectiva el financiamiento político si no tienen acceso a los registros financieros que presentan los partidos y los candidatos(as). En este contexto resulta preocupante que en 21% de los países no sea necesario aportar información en los reportes financieros sobre la fuente de ingresos de los partidos y las campañas electorales. Lo que es aún peor, en 28% de los países ni los partidos políticos ni los candidatos(as), ni la entidad que recibe los informes, están obligados a divulgarlos. En estos casos es probable que la transparencia en el financiamiento se vuelva un asunto muy elusivo.

Si bien cada país tiene que diseñar su propio sistema de regulaciones, éste necesariamente debe incluir cuatro componentes:

1. *Estados financieros.* Debe requerirse que los partidos políticos y candidatos(as) a cargos electivos presenten estados financieros, cuyos requisitos exactos deben ser ideados de tal forma que tampoco sobrecarguen a estos importantes actores políticos.
2. *Conocimiento de los flujos de dinero.* Los estados financieros deben incluir suficiente información relevante de forma que permitan conocer cómo fluye el dinero por el sistema político. Si bien los donantes más pequeños pueden tener un interés legítimo en contribuir sin que se revele su identidad, en el caso de contribuciones más cuantiosas el derecho del electorado a saber de dónde proviene el dinero tiene un peso mayor.
3. *Mandato para un análisis independiente.* Una institución independiente y capaz debería tener un mandato claro para revisar los estados financieros e investigar potenciales violaciones. Es importante contar con sanciones disuasivas y proporcionales, aunque el objetivo primordial debe ser fomentar la transparencia y el cumplimiento.
4. *Divulgación de la información.* En la medida de lo posible, la información contenida en los informes debe ponerse a disposición del público y hacerlo de una manera que sea fácil para el usuario. Sin este último paso no se logrará la transparencia deseada.

Introducir estos cuatro componentes no constituye una garantía de transparencia en lo que respecta al papel del dinero en el sistema político. Los grupos de presión suelen tener intereses creados para ocultar determinada información y buscarán dejar vacíos legales. Sin embargo, un sistema de divulgación debidamente diseñado constituye un paso indispensable para fortalecer el control democrático sobre el financiamiento político.

## Conclusión

El propósito de este informe es brindar una introducción a la base de datos de IDEA Internacional sobre las regulaciones al financiamiento político en todo el mundo, y presentar algunas tendencias generales que se obtienen a partir de estos datos. Al igual que la base de datos en sí misma, este informe busca inspirar y facilitar otros estudios sobre las causas, usos e impacto de las regulaciones en materia del financiamiento político. Si bien la base de datos es de carácter global, los datos obviamente también permiten estudios regionales o nacionales.

En el capítulo 1 examinó la base de datos según siete grupos de preguntas sobre las regulaciones que afectan el financiamiento político, con un énfasis en las comparaciones regionales. Este análisis se basa en aproximadamente 7.000 datos sobre 180 países incluidos en la base de datos. Se discuten diversas opciones escogidas en diferentes países para abordar problemas similares, y además se identifican las áreas de preocupación.

Los principales resultados de este análisis se exponen en la sección “Hallazgos más importantes”, en donde se señalan las tendencias mundiales y regionales. Esperamos que este análisis inicial anime a los investigadores que deseen profundizar en este tipo de análisis comparativo.

En el capítulo 2 se compara la presencia de regulaciones al financiamiento político con el nivel de libertad y el nivel de percepción de la corrupción, respectivamente, a fin de ilustrar cómo puede combinarse la información de la base de datos con otras fuentes para ampliar el conocimiento sobre tales regulaciones. El nivel de libertad y la percepción del grado de corrupción se escogieron para analizar si existe un vínculo entre las regulaciones y el desarrollo político, por una parte, y entre las regulaciones y el nivel de corrupción, por otra parte. El análisis preliminar mostró que hay pocos vínculos evidentes y que se requieren más estudios para comprender el papel de las regulaciones en lo referente al financiamiento de la política. Es necesario recurrir a otros métodos para analizar las posibles relaciones de causalidad entre tales regulaciones y otros fenómenos sociales.

La segunda parte del capítulo 2 se centró en dos temas importantes: la relación entre el financiamiento de los partidos políticos y el de las candidaturas, y el nivel de transparencia que tiene el papel del dinero en los distintos países. Se argumentó que es necesario que los países consideren de forma conjunta el financiamiento de los partidos políticos y el de las candidaturas al momento de introducir límites a las donaciones y al gasto, así como en lo que respecta a la divulgación de la información.

Además, se argumentó que la transparencia constituye la piedra angular de todo sistema de fiscalización del financiamiento político

y se señalaron cuatro componentes que se consideran necesarios para lograr tal transparencia.

La información sobre las regulaciones en otras partes del mundo puede ser de gran utilidad en los procesos de reforma que se lleven a cabo en distintos países. Sin embargo, resulta obvio que ningún país debe adoptar las regulaciones de otros países sin antes estudiarlas a cabalidad. En cada caso, es necesario que los reguladores adopten una visión integral sobre el papel que juega el dinero en su sistema político, y que adopten las leyes que resulten más apropiadas para su propio país.

Si bien no son directamente comparables, una comparación entre la base de datos original creada en 2003 y su nueva versión arroja que en todo el mundo se tiende a una regulación cada vez más amplia y compleja. La base de datos original se encuentra disponible en el sitio de IDEA Internacional, de forma que investigadores interesados pueden estudiar las diferencias en materia de regulaciones, en particular en el ámbito nacional.

Esperamos que esta breve introducción contribuya a plantear interrogantes que deben ser respondidas a través de investigaciones más elaboradas y a mostrar de qué formas la información contenida en la base de datos puede utilizarse. Es necesario recordar que aparte de las respuestas a cada pregunta incluida en la base de datos, la codificación incluye citas relevantes de la legislación y de otras fuentes que pueden resultar de utilidad adicional para futuros estudios. Desde IDEA Internacional animamos a todos los lectores a explorar la base de datos, la cual se encuentra disponible en la dirección <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>.

## Apéndice: lista completa de preguntas incluidas en la base de datos

La base de datos de IDEA Internacional sobre las regulaciones al financiamiento político contiene información de más de 180 países, a partir de las respuestas a 43 preguntas específicas. En este apéndice se presentan todas las preguntas utilizadas en su versión actualizada en 2011. Si desea más información sobre las diferentes preguntas contenidas en este instrumento, incluyendo las categorías de preguntas y las preguntas individuales, así como las instrucciones de codificación utilizadas por los investigadores, por favor diríjase a: <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>.

### Prohibiciones a las donaciones

1. ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los partidos políticos?
2. ¿Están prohibidas las donaciones extranjeras a los candidatos(as)?
3. ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los partidos políticos?
4. ¿Están prohibidas las donaciones de empresas a los candidatos(as)?
5. ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado?
6. ¿Están prohibidas las donaciones a candidatos(as) por parte de las empresas con contratos gubernamentales o que sean parcialmente propiedad del Estado?
7. ¿Están prohibidas las donaciones a los partidos políticos por parte de los sindicatos?
8. ¿Están prohibidas las donaciones de los sindicatos a los candidatos(as)?
9. ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los partidos políticos?
10. ¿Están prohibidas las donaciones anónimas a los candidatos(as)?
11. ¿Está prohibido que los partidos políticos o candidatos den o reciban recursos estatales (excluyendo el financiamiento público regulado)?
12. ¿Están prohibidas las donaciones de alguna otra manera?

### Límites a las donaciones

13. ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección)?

14. Si existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un periodo determinado (no específicamente asociado a una elección), ¿cuál es ese límite?
15. ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante un ciclo electoral?
16. Si existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un partido político durante a una elección, ¿cuál es ese límite?
17. ¿Existe un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato(a)?
18. Si hay un límite en el monto que un donante puede aportar a un candidato(a), ¿cuál es ese límite?

### **Financiamiento público**

19. ¿Existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos?
20. Si existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos, ¿cuáles son los criterios de elegibilidad?
21. Si existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos, ¿cómo se calcula su asignación?
22. Si existen disposiciones sobre el financiamiento público directo para los partidos políticos, ¿se estipula cómo deben utilizarse esos fondos (earmarking)?
23. ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos?
24. Si existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos, ¿cuáles son los criterios para determinar cómo se asigna ese acceso?
25. ¿Existen disposiciones sobre el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación para los candidatos(as)?
26. ¿Existen disposiciones sobre cualquier otra forma de financiamiento público indirecto?
27. ¿Existe una relación entre el otorgamiento de financiamiento público indirecto para los partidos políticos y la igualdad de género en las candidaturas?
28. ¿Existen disposiciones que otorguen otras ventajas financieras con el fin de promover la igualdad de género en los partidos políticos?

### **Prohibiciones al gasto**

29. ¿Está prohibida la compra de votos?
30. ¿Está prohibido el uso de recursos estatales a favor o en contra de algún partido político o candidato?

### **Límites al gasto**

31. ¿Existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar?
32. Si existen límites sobre los montos que un partido político puede gastar, ¿cuál es ese límite?
33. ¿Existen límites sobre los montos que un candidato puede gastar?
34. Si existen límites sobre los montos que un candidato puede gastar, ¿cuál es ese límite?

### **Divulgación de información financiera**

35. ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes periódicos sobre sus finanzas?
36. ¿Tienen los partidos políticos que presentar informes financieros asociados a las campañas electorales?
37. ¿Tienen los candidatos(as) que presentar informes financieros sobre sus campañas?
38. ¿Se hace pública la información contenida en los informes de los partidos políticos y/o de los candidatos(as)?
39. ¿Debe revelarse la identidad de los donantes en los informes que presentan los partidos políticos y/o los candidatos(as)?

### **Cumplimiento y sanciones**

40. ¿Qué institución(es) reciben los informes financieros preparados por los partidos políticos y/o los candidatos(as)?
41. ¿Se especifica qué institución(es) en particular tiene(n) la responsabilidad de analizar los informes financieros y/o investigar las violaciones?
42. ¿Qué otras instituciones desempeñan un papel formal en la fiscalización del financiamiento político?
43. ¿Qué sanciones están previstas por violar las regulaciones sobre el financiamiento político?

## Referencias y lecturas adicionales

Groupe d' Etats contre la corruption (Grupo de Estados contra la Corrupción, GRECO), *Evaluation Report on France, Transparency of Party Funding (Theme II)* [Informe de evaluación sobre Francia. Transparencia en el financiamiento de los partidos (Tema II)]. (Estrasburgo: GRECO, 2009).

Groupe d' Etats contre la corruption (Grupo de Estados contra la Corrupción, GRECO), *Evaluation Report on Germany, Transparency of Party Funding (Theme II)* [Informe de evaluación sobre Alemania. Transparencia en el financiamiento de los partidos (Tema II)]. (Estrasburgo: GRECO, 2009).

Ohman, M., “Global trends in the regulation of political finance” [Tendencias mundiales en la regulación del financiamiento político], ponencia presentada durante la conferencia conjunta de IPSA–ECPR “Whatever Happened to North–South?” [¿Qué ocurrió con aquello de Norte-Sur], Universidad de São Paulo, Brasil, 16-19 de febrero de 2011.

Ohman, M. y Zainbulhai, Hani. (eds), *Regulating Political Finance: the Global Experience* [Regulación del financiamiento político: la experiencia mundial (Washington, DC: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009)].

Speck, B y Fontana, A, “Milking the system”: fighting the abuse of public resources for re-election’ [Exprimir el sistema: la lucha contra el abuso de los recursos públicos para la reelección], U4 Issue Paper no. 7, agosto de 2011, U4 Anti-Corruption Resource Centre (Centro de recursos anticorrupción), <<http://www.u4.no/publications/milking-the-system-fighting-the-abuse-of-public-resources-for-re-election/>>.

Transparencia Internacional (TI) y Centro Carter (TCC), *The CRINIS Project: Money in Politics, Everyone’s Concern* [El Proyecto CRINIS: El dinero en la política, una preocupación de todos] (TI/TCC: Berlín/Atlanta, 2007).

### ¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

El Instituto tiene por objetivo apoyar el fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos y promover la sostenibilidad, efectividad y legitimidad de las instituciones democráticas.

IDEA Internacional es la única organización intergubernamental de carácter mundial cuyo mandato es apoyar la democracia; la visión del Instituto consiste en ser un actor mundial primordial en términos de compartir conocimientos y experiencias comparadas en apoyo a la democracia.

### ¿Qué hace IDEA Internacional?

El Instituto genera conocimientos comparados en sus áreas clave de trabajo: procesos electorales, desarrollo constitucional, participación y representación política, democracia y desarrollo, así como sobre la relación de la democracia con el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad.

IDEA lleva estos conocimientos a actores nacionales y locales que trabajan por la reforma democrática y facilita el diálogo en apoyo al cambio democrático.

En su trabajo, IDEA se propone:

- Aumentar la capacidad, legitimidad y credibilidad de la democracia
- Lograr una participación más inclusiva y una representación más fiscalizada
- Lograr una cooperación democrática más eficaz y legítima

### ¿Cómo trabaja IDEA Internacional?

Como la democracia crece desde el interior de las sociedades, ésta evoluciona de manera constante. No hay un modelo único y universal de democracia. Es la propia ciudadanía la que toma las decisiones de importancia crítica y la que mejor puede sopesar la calidad de la democracia. IDEA refleja esto en su trabajo, el cual se organiza a escala mundial, regional y nacional, aunque siempre centrándose en la ciudadanía como motor del cambio.

El trabajo de IDEA no es preceptivo y la organización asume un enfoque imparcial y de colaboración en torno a la cooperación democrática, enfatizando la diversidad, la equidad en la participación política, la representación de mujeres y hombres en la política y la toma de decisiones, y busca contribuir a aumentar la voluntad política necesaria para realizar cambios.

El Instituto congrega a una amplia gama de entidades políticas y líderes de opinión. Mediante la organización de seminarios, conferencias y talleres de desarrollo de capacidades, IDEA facilita el intercambio de conocimientos en el ámbito nacional, regional y mundial.

### **¿Dónde trabaja IDEA Internacional?**

IDEA trabaja en todo el mundo. Su sede se encuentra en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas en África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, Asia Oriental y África del Norte. El Instituto tiene además estatus de Observador Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas.

