

# BOLETÍN de Justicia Electoral

El Futuro del  
Financiamiento Político  
Número 17, 2020

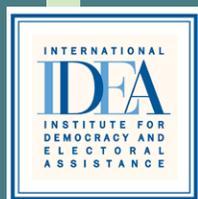


## ¿Qué es IDEA INTERNACIONAL?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con sede en Estocolmo, Suecia, que apoya el fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos. Nuestra visión es la de un mundo en el cual los procesos, actores e instituciones democráticas sean inclusivos, rindan cuentas y promuevan el desarrollo sostenible.

## ¿Qué hace IDEA INTERNACIONAL?

Nos concentramos en cuatro áreas de impacto principales: procesos electorales, reforma constitucional, partidos políticos, y la participación y representación política. IDEA Internacional ofrece análisis de las tendencias democráticas globales y regionales; produce conocimiento comparado de buenas prácticas internacionales, asistencia técnica y; fomenta conversaciones sobre temas relevantes al debate público sobre la construcción de democracias.



1995-2020  
25<sup>th</sup> ANNIVERSARY

# INTRODUCCIÓN

El financiamiento político es uno de los temas más importantes y notorios de las democracias. Sobre todo, porque nos sirve como herramienta para comprender y desentrañar los mecanismos y dinámicas de los procesos políticos y electorales. Hoy en día existen factores, como el incremento en el número de partidos políticos, la mayor afluencia del dinero privado para financiar campañas y el surgimiento de candidaturas independientes, que han puesto a prueba a las autoridades electorales al momento de fiscalizar los ingresos y gastos. Asimismo, nuevos fenómenos como las redes sociales, el gasto en campañas digitales, mecanismos de pagos digitales y transacciones financieras como las criptomonedas, han dejado entrever la necesidad de encontrar soluciones innovadoras y colaborativas para que haya mejor regulación, mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el origen y uso del dinero en las elecciones, las campañas y partidos políticos.

Dicho esto, es importante señalar que el financiamiento es importante para el funcionamiento de los sistemas democráticos. Es indispensable para que haya elecciones, para el funcionamiento de los partidos, así como para promover la participación. No obstante, su necesidad no debe ser un pretexto para que el dinero sea utilizado de manera poco transparente. Al contrario, deben existir mecanismos idóneos para su correcta fiscalización, mismos que se deben adecuar al contexto sociopolítico de cada país. Lo anterior, porque el mal uso del dinero en la política puede afectar gravemente la legitimidad de los procesos electorales y las instituciones democráticas. De acuerdo al Manual sobre Financiamiento Político de IDEA Internacional, el modo en que los actores, los partidos y candidatos acceden al dinero afecta directamente el funcionamiento y gestión del sistema político y democrático. A nivel global, han surgido diversos retos relativos al financiamiento político, que se han vuelto al mismo tiempo, característicos de cada región. Por ejemplo, la influencia del dinero producto del trasiego de droga en América Latina, la influencia de la clase empresarial en Asia, las redes clientelares en África y el abuso de recursos estatales en Europa, por mencionar algunos. Ante la diversidad de desafíos, algunos más nuevos que otros, se ha vuelto necesario tener soluciones plurales que limiten los efectos negativos y, al contrario, permitan la construcción de medios efectivos para la correcta utilización de los recursos financieros en la política.

El boletín número 17, que trata sobre el futuro del financiamiento político, ofrece un diagnóstico breve de los retos que enfrentan América Latina, Centroamérica y el Caribe en la materia. Igualmente se incluyen publicaciones y herramientas que pueden resultar útiles para la evaluación y estudio de los sistemas de financiamiento político.



# RETOS DEL FINANCIAMIENTO

## político en América Latina

De acuerdo con *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*, el financiamiento político sigue siendo un problema controvertido para la democracia en América Latina. A pesar de las iniciativas llevadas a cabo para mejorar su regulación, varios factores han exacerbado la desconfianza de la ciudadanía hacia los mecanismos de financiamiento político. En la región destacan cuatro retos principales:

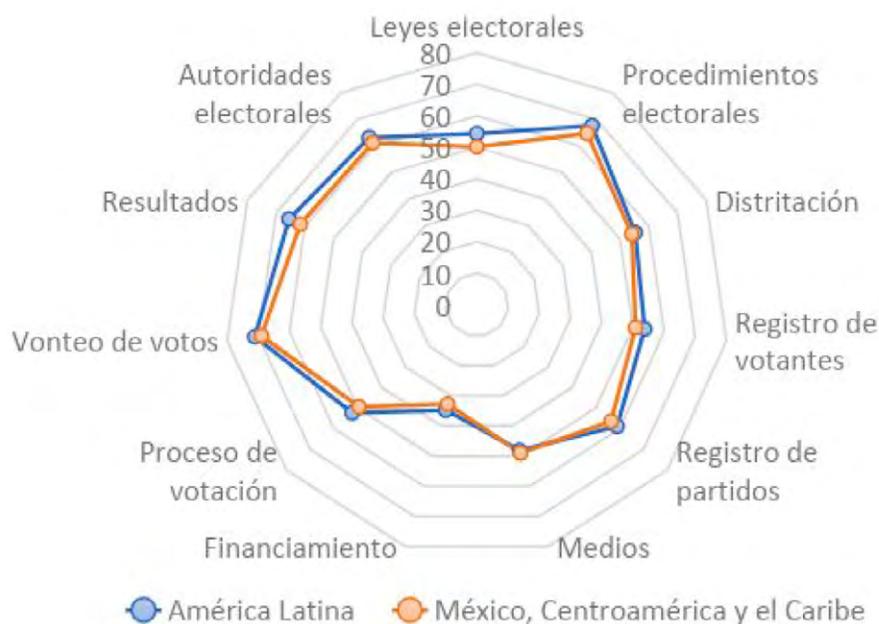
1. **La falta de leyes relativas a los límites del gasto de las campañas.**
2. **Las estrechas relaciones entre partidos políticos y grandes empresas.**
3. **Las fuentes ilícitas de financiación sobre todo a nivel local.**
4. **La prevalencia del clientelismo y la compra de votos.**

De acuerdo al Índice de Percepciones de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés) de las Universidades de Sídney y Harvard -que mide la calidad e integridad de los procesos electorales respecto de las 11 dimensiones del ciclo electoral-, el financiamiento es el área más rezagada en América Latina (34.85) y a nivel subregional en México, Centroamérica y el Caribe (32.77) como lo indica el Gráfico 1. Asimismo, en Centroamérica y el Caribe, tanto el financiamiento como los medios y el proceso de votación son las tres áreas con peores resultados como lo indica la Tabla 1. Es importante destacar que, a nivel subregional, Haití (17.13), la República Dominicana (18.10) y Guatemala (19.81) son los tres países más rezagados, como lo indica la Tabla 2.

### ¿Qué es el financiamiento político?

Según *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político de IDEA Internacional*, el financiamiento político hace referencia a todo el dinero existente en el proceso político. Es el financiamiento (legal e ilegal) de las actividades en curso de los partidos políticos y de las campañas electorales (en concreto, las campañas de candidatos y partidos políticos, aunque también de terceros).

**GRÁFICO 1. INTEGRIDAD ELECTORAL: AMÉRICA LATINA VS. MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE**



**TABLA 1. ÍNDICE PEI PROMEDIO POR DIMENSIÓN, MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE**

Índice PEI Promedio Regional	54.01
Financiamiento	32.77
Medios	49.06
Proceso de votación	49.43
Leyes electorales	50.17
Registro de votantes	50.86
Distritación	54.08
Registro de partidos	56.37
Autoridades Electorales	61.13
Resultados	61.57
Procedimientos electorales	64.70
Conteo de votos	69.01

**TABLA 2. ÍNDICE PEI DE FINANCIAMIENTO, MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE**

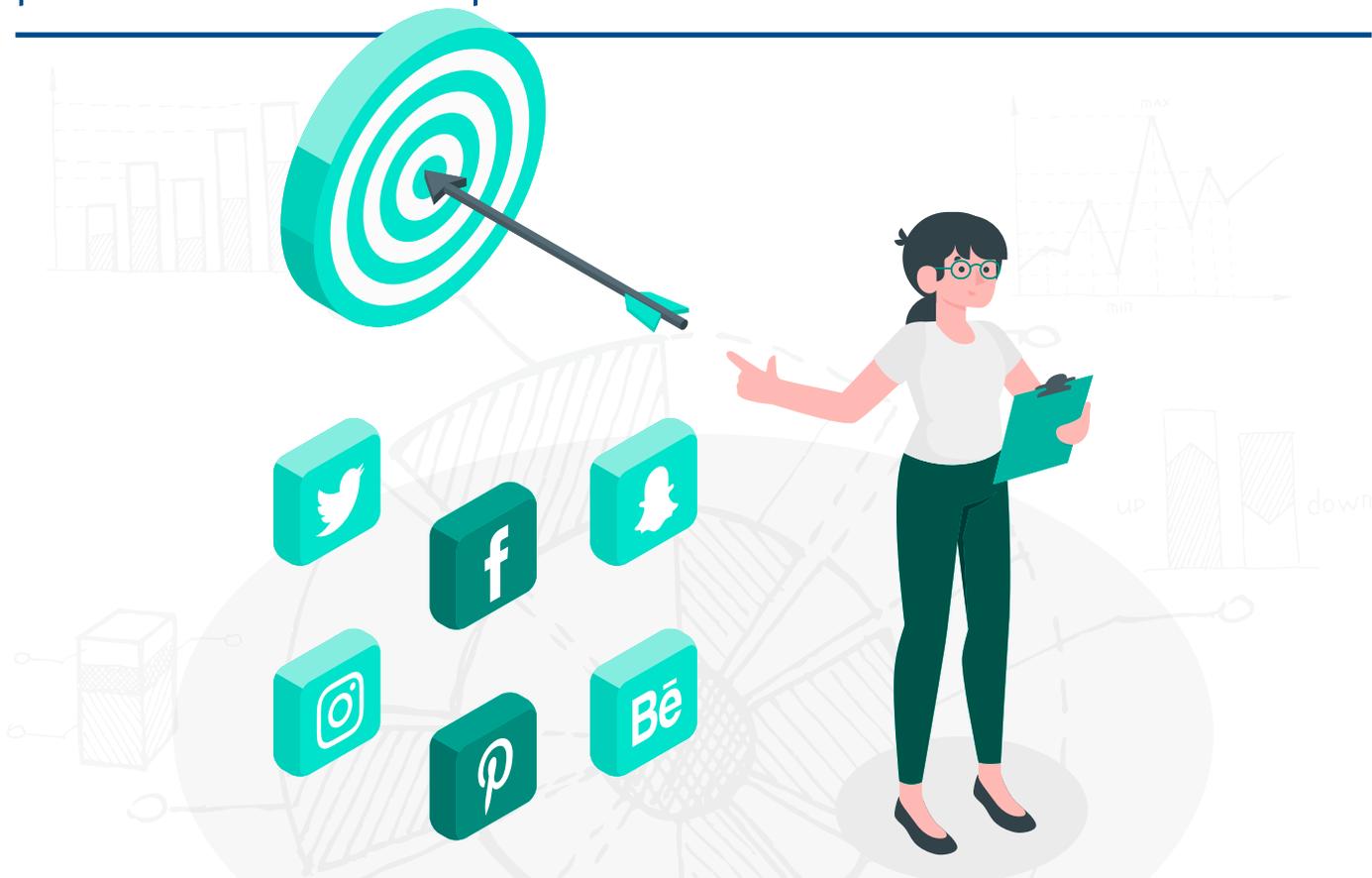
Haití	17.13
República Dominicana	18.10
Guatemala	19.81
Granada	21.71
Panamá	23.59
Honduras	23.86
Nicaragua	27.11
Belize	29.56
Barbados	34.42
El Salvador	35.73
México	38.68
Jamaica	44.89
Cuba	45.00
Bahamas	46.83
Costa Rica	65.16

Así bien, de manera más general y de acuerdo al Manual sobre Financiamiento Político de IDEA Internacional, existen ocho retos que prevalecen para el financiamiento político en América Latina, mismos que se comparten con otras regiones del mundo:

1. Los costos elevados de las campañas ya sea por la profesionalización de la política, por el alto gasto en publicidad o por los altos costos de mantener las estructuras de los partidos políticos.
2. La falta de apoyo de las bases y miembros de los partidos que hace que los mismos tengan que depender de otros recursos, como las donaciones de entes privados o recursos de procedencia ilícita.
3. El financiamiento ilícito producto de actividades criminales hacia candidaturas y partidos.
4. La existencia del nexo entre negocios y política, donde empresas apoyan causas, partidos y candidaturas a modo de inversión por intereses particulares o para recibir favores.
5. El acceso desigual a los fondos, donde obstáculos estructurales ocasionan que ciertos partidos y candidaturas reúnan más recursos que otros. Aquí es importante resaltar la desigualdad que existe debido al desequilibrio de género, donde las mujeres suelen recibir menores recursos que los hombres.
6. El abuso estatal de los fondos públicos, donde los partidos en el gobierno utilizan de manera irregular los fondos del estado para beneficio propio.
7. El incumplimiento de las leyes que regulan el financiamiento político ya sea por la falta de capacidades y mandatos de los organismos encargados, la renuencia de los partidos a regular su propio comportamiento, la prevalencia de la impunidad, el cumplimiento selectivo de las leyes especialmente contra la oposición y la inexistencia de mecanismos para la detección de irregularidades.
8. La falta de voluntad para la autorregulación de los partidos sobre el uso de recursos financieros en la política.

# NUEVOS RETOS

para el financiamiento político



## CAMPAÑAS DIGITALES

Las tecnologías digitales, el internet y las redes sociales, han cambiado la forma en que se hacen las campañas y se ejercen los recursos destinados a las mismas. Tanto partidos como candidato/as han migrado sus plataformas electorales al ámbito digital. Si bien ha habido esfuerzos por transparentar el gasto, desde resoluciones de autoridades electorales como acciones de los intermediarios del internet, es necesario reevaluar el rol que tienen los nuevos actores, así como las responsabilidades, límites y competencias que las leyes otorgan a autoridades, partidos y terceros cuando se trata de fiscalizar el dinero en la política en la era digital. Esto adquiere mayor relevancia cuando se trata de campañas de desinformación y de propaganda digital. Al respecto cabe recordar que de acuerdo al Oxford Internet Institute, en los regímenes democráticos, los partidos políticos tienden a ser los principales orquestadores de las campañas de digitales de manipulación.

## CRIPTOMONEDAS Y TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN

Con más de 800 tipos de criptomonedas actualmente, el uso de este tipo de tecnologías junto con la tecnología blockchain ha ido en aumento de manera exponencial alrededor del mundo. Por las ventajas que ofrecen, como la anonimidad y la transparencia, estas ya han sido utilizadas en actividades de financiamiento político en países como Estados Unidos, Brasil y Suecia. No obstante, aún es objeto de debate la manera en que los entes reguladores deben abordar este tipo de tecnologías en el contexto del financiamiento político. De acuerdo a la publicación Criptomonedas y financiamiento político de IDEA Internacional, se deben considerar las características específicas de las criptomonedas como la volatilidad, inmutabilidad, anonimidad, transparencia y la falta de acceso a grupos marginados, al momento de pensar sobre su regulación.

# PUBLICACIONES RELEVANTES



- **El impacto potencial de la pandemia del COVID-19 en los sistemas de financiamiento político: ideas derivadas de las recientes reformas al financiamiento público** (The Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on Political Finance Systems: Insights from Recent Public Funding Reforms)  
Publicado por: IDEA Internacional  
Texto en inglés



- **La integridad de los sistemas de financiamiento político en América Latina: enfrentando la corrupción política** (The Integrity of Political Finance Systems in Latin America: Tackling Political Corruption)  
Por: Rossana Andía y Yukihiro Hamada  
Publicado por: IDEA Internacional  
Texto en inglés



- **Criptomonedas y financiamiento político** (Cryptocurrencies and Political Finance)  
Por: Catalina Uribe Burcher  
Publicado por: IDEA Internacional  
Texto en inglés



- **Soluciones digitales para la divulgación del financiamiento político: una guía práctica** (Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure: A Practical Guide)  
Por: Samuel Jones  
Publicado por: IDEA Internacional  
Texto en inglés



- **Transparencia del Financiamiento Político (Political Finance Transparency)**  
Publicado por: IDEA Internacional y La Alianza para el Gobierno Abierto  
Texto en inglés



- **El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político**  
Por: Elin Falguera, Samuel Jones y Magnus Ohman  
Publicado por: IDEA Internacional

# HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS



## Base de Datos de Financiamiento Político (Political Finance Database)

La Base de Datos de IDEA Internacional es y ha sido, desde su lanzamiento en 2003, el principal recurso de datos a nivel comparativo de financiamiento político. Esta proporciona respuestas a preguntas fundamentales en cuatro amplias categorías: a) prohibiciones y límites a ingresos privados, b) financiación pública, c) regulaciones sobre gasto, y d) informes, supervisión y sanciones. Las personas usuarias pueden buscar datos por país, región o pregunta, personalizarlos y descargarlos. Asimismo, la base de datos proporciona información específica por país, misma que se puede visualizar de manera individual o de forma comparativa, lo que permite al usuario ver la prevalencia de diferentes regulaciones y disposiciones entre países y regiones. La última actualización fue en 2020, por lo que el número de preguntas de investigación subió de 43 en 2016 a 63 en esta ocasión. Con esta actualización se refrenda el esfuerzo para capturar una visión general e integral de las regulaciones de financiamiento político. En 2020 se incluye información sobre temas como financiamiento a candidatos/as, compra de votos, divulgación de activos, gasto en medios digitales y financiamiento público con enfoque de género.

## Sistema de Evaluación de Amenazas IntegriTAS (IntegriTAS Threat Assessment System)

IntegriTAS es un sistema digital para la evaluación de las amenazas de corrupción política vinculadas al crimen organizado. Con base en datos sobre vulnerabilidades democráticas y la presencia de la delincuencia organizada en un país o territorio, la plataforma sistematiza la información, monitorea amenazas y expone medidas de prevención y mitigación basadas en evidencia. El sistema IntegriTAS se puede adaptar a procesos específicos de evaluación, seleccionando factores e indicadores y diseñando estrategias de prevención y mitigación, para blindar los esfuerzos anticorrupción.

La plataforma IntegriTAS se compone de tres módulos:

1. Una biblioteca virtual con información sobre los factores que contribuyen al crecimiento de la corrupción política vinculada al crimen organizado, e indicadores que ayudan a medir la amenaza.
2. Herramientas analíticas para mapear y geo-referenciar amenazas en cualquier país, y generar gráficos de tendencias y alertas de advertencias tempranas.
3. Un marco para estrategias de prevención y mitigación que proporciona las mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre experiencias comparativas globales para combatir estas amenazas.



## Herramienta sobre el Diseño del Financiamiento Político (Political Finance Design Tool)

La Herramienta sobre el Diseño de Financiamiento Político fue elaborada por IDEA Internacional como resultado del proyecto apoyado por la Unión Europea “Level Up: Political Finance with Integrity”. El proyecto se llevó a cabo en asociación con el Centro de Capacitación Electoral Continua (CCET) en Moldavia, la Open Society Foundation (OSF) en Mongolia y Semillas para la Democracia (Semillas) en Paraguay. En esencia, la herramienta tiene como objetivo desarrollar la capacidad del usuario para tomar decisiones informadas sobre políticas en torno al financiamiento político, de acuerdo con los contextos y las necesidades de un país determinado. A partir de la Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional, la herramienta consta de cuatro categorías temáticas: 1) financiamiento privado; 2) financiamiento público; 3) límites al gasto y 4) informes, supervisión y sanciones. Cada categoría cubre un aspecto distinto del financiamiento político y sus regulaciones. Asimismo, se proporciona una descripción general del problema, una guía para el profesional y las opciones de política para abordar el problema.

# NUESTROS LECTORES COMPARTEN

## El reto de regular lo que los partidos gastan online

Alberto Fernández Gibaja\*

Con cada nueva campaña electoral aumenta la presencia de los partidos políticos online. Los candidatos, partidos y otros actores con intereses en la campaña electoral vuelcan gran parte de sus esfuerzos online para influenciar la opinión pública, también online. Estas campañas se dan a través de sus perfiles oficiales en las principales redes sociales, a través de anuncios pagados y segmentados a grupos específicos de la población, y a través de videos y material visual que se vuelve viral -o eso esperan las campañas- en redes sociales. Pero las campañas digitales no solo se dan en estos medios. Muchos partidos montan operaciones de influencia a la opinión pública a través de redes sociales usando técnicas menos lícitas. Por ejemplo, es común que los partidos políticos en campaña utilicen perfiles automatizados o bots que se dedican a influenciar a manipular la información pública. Esto sucede ya sea creando la apariencia de que una idea o tema tiene más apoyos de los que realmente tiene, o montando campañas de desprestigio contra personas o temas claves en el debate electoral.

Todas estas actividades tienen un costo significativo para los cofres de los partidos políticos. Cada día más, los gastos para campañas online son una parte mayor del presupuesto de campaña de los partidos. ¿Tiene el sistema de monitoreo y regulación del financiamiento político la capacidad de controlar estos gastos? En la mayor parte de los casos, la respuesta es no. En primer lugar, los órganos de vigilancia y monitoreo del financiamiento político por lo general no cuentan con la estructura y aparato legal necesario para llevar a cabo su actividad online. Solo un 5% de los países en la Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional cuentan con regulación explícita sobre gastos de campaña online. Esto dificulta enormemente la capacidad de los órganos reguladores para fiscalizar estos gastos.

Sin embargo, los retos van más allá de la estructura legal. Los órganos de vigilancia se encuentran con una multitud de plataformas donde las campañas online se desarrollan, cada una con sus códigos, tipo de contenido y regulaciones internas. La fiscalización se multiplica por cada plataforma, y la evolución del uso de las mismas no frena nunca. En Facebook, la red social más grande del mundo, los partidos montan grupos de influencia, o crean perfiles falsos. Mientras, en Twitter crean redes de bots o aumentan la influencia de ciertas cuentas de manera artificial, y en WhatsApp, se crean grupos de influencia que son capaces de movilizar a los simpatizantes de un partido casi al unísono.

No solo la multiplicidad de plataformas es un reto. Las propias plataformas crean sus propias barreras para el acceso a la información, y además los partidos y actores políticos se encargan de esconder sus actividades para evitar ser detectadas. Si un órgano regulador no es capaz de saber que una campaña política online está teniendo lugar, difícilmente pueda fiscalizar el gasto que ha ocasionado. Asimismo, muchos de los pagos que se puedan dar en el extranjero dado el carácter global de las propias plataformas.

El reto de los órganos electorales y de vigilancia pública es gigantesco. El primer paso probablemente sea en la actualización de las normas de financiamiento político y su adaptación a la nueva realidad. Pero esta actualización requiere de un mayor debate sobre el rol de las campañas online en la política. Esto incluye una discusión sobre cómo evitar que estas se conviertan en terrenos sin ley donde los partidos no tengan límites; y, al contrario, que sean espacios de debate cívico.

\*Oficial Senior de Programas de IDEA Internacional. Su trabajo se centra en participación política, innovación y tecnología. Tiene una maestría en estudios internacionales por la Universidad de Uppsala en Suecia y estudios en Sociología y Análisis Político por la Universidad Complutense de Madrid.

## El futuro del financiamiento político: impacto potencial de la pandemia global

Dr. Yukihiko Hamada\*\*

¿Cuál podría ser el impacto de la actual pandemia de COVID-19 en el futuro del financiamiento político? Por ejemplo, es probable que la pandemia incite a muchos países a revisar sus presupuestos y reducir su gasto en ciertos programas para apoyar asuntos más apremiantes como la atención médica y el desempleo. Bajo tales condiciones, no es difícil imaginar que la cantidad de subsidios públicos a partidos políticos y candidatos se reduzca o que se pueda reajustar todo el mecanismo de financiamiento público para generar ahorros en el presupuesto público y canalizarlo a la lucha contra la pandemia del COVID-19. Al mismo tiempo, la pandemia también puede afectar las capacidades financieras de los donantes privados y reducir el nivel de sus contribuciones a los partidos políticos y candidatos. La prohibición a la realización de grandes reuniones también dificultará la organización de eventos de recaudación de fondos. La pandemia puede hacer que los partidos políticos sean más dependientes de los fondos públicos para sostener sus actividades políticas. Tales escenarios ya se han hecho realidad en algunos países. Por ejemplo, la reducción del financiamiento público a los partidos políticos ya se ha discutido en Brasil y México.

El documento técnico de IDEA Internacional “El impacto potencial de la pandemia del COVID-19 en los sistemas de financiamiento político: ideas derivadas de las recientes reformas al financiamiento público” analiza los procesos previos de reforma de financiamiento público en Brasil, Grecia e Italia, y proporciona información práctica para los países que están considerando posibles reformas durante y después de la pandemia del COVID-19. Aunque el impacto general de la pandemia aún no se ha medido en su totalidad, las lecciones aprendidas a partir de las reformas de financiación pública previas resaltan que los países deben prepararse para varios escenarios después de la pandemia.

En general, este documento señala que las reformas al financiamiento público a raíz de una crisis son un arma de doble filo. Aunque proporcionar fondos públicos a partidos políticos y candidatos nunca es una medida popular en tiempos de pandemias y recesiones económicas, la reducción del nivel de los subsidios públicos puede dar lugar a una mayor influencia del financiamiento privado, ya sean recursos ilícitos y extranjeros, en la política. Cuando las donaciones privadas juegan un papel importante en el financiamiento de los partidos políticos, se vuelve muy importante establecer regulaciones adecuadas, ya que el sistema es más vulnerable a la captura de políticas públicas hacia intereses particulares. Al mismo tiempo, la crisis podría ser una oportunidad para abordar el uso ineficiente de los recursos estatales y para reformar los sistemas de financiamiento político. Aun así, las reformas a las regulaciones de financiamiento político por sí solas puede no ser efectivas para regular el abuso del financiamiento público y deberían integrarse alrededor de esfuerzos más amplios como la lucha contra la corrupción. Durante y después de la pandemia, también es probable que los partidos políticos recauden y gasten más fondos a través de portales digitales y aplicaciones en línea. Esta es una de las áreas emergentes que las regulaciones de financiamiento político existentes a menudo no abordan de manera efectiva. Las medidas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los ingresos y gastos en línea de los partidos políticos deben considerarse como parte de las reformas de financiamiento político.

IDEA Internacional continuará monitoreando el impacto de la pandemia en los sistemas de financiamiento político en todos los países. También se alienta a los lectores a proporcionar sugerencias y posibles estudios de caso para futuras investigaciones. El documento técnico ya está disponible para su descarga gratuita en el sitio web de IDEA Internacional.

\*\*El Dr. Yukihiko Hamada es Oficial Senior de Programas en IDEA Internacional en Estocolmo, Suecia. Su investigación y trabajo se centran en el dinero en política, anticorrupción y financiamiento político. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas por la University College London (UCL), del Reino Unido.

# CALENDARIO DE ELECCIONES 2020

Consulte el Panorama Global del Impacto del COVID-19 en las Elecciones [aquí](#)



Elecciones Generales  
**GUYANA**  
2 DE MARZO



Elecciones Municipales Extraordinarias  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
15 DE MARZO



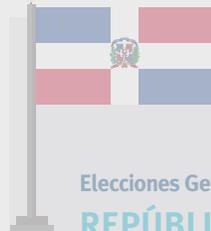
Plebiscito Constitucional  
**CHILE**  
26 DE ABRIL  
  
(pospuesto por COVID-19 para el 25 de octubre)



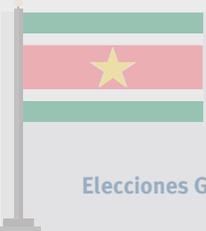
Elecciones Generales  
**BOLIVIA**  
3 DE MAYO  
  
(pospuestas por COVID-19 para el 18 de octubre)



Elecciones Departamentales y Municipales  
**URUGUAY**  
10 DE MAYO  
  
(pospuestas por Covid-19 para el 27 de septiembre)



Elecciones Generales  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
17 DE MAYO  
  
(pospuestas por COVID-19 para el 5 de julio, la segunda vuelta sería el 26 de julio)



Elecciones Generales  
**SURINAM**  
25 DE MAYO



Elecciones Locales – Coahuila e Hidalgo  
**MÉXICO**  
7 DE JUNIO  
  
(pospuestas por COVID-19, aún sin determinar fecha)



Elecciones Municipales  
**BRASIL**  
4 DE OCTUBRE



Elecciones Generales  
**BELICE**  
1 DE NOVIEMBRE



Elecciones Presidenciales  
**ESTADOS UNIDOS**  
3 DE NOVIEMBRE



Elecciones Generales  
**PUERTO RICO**  
3 DE NOVIEMBRE



Elecciones Municipales  
**PARAGUAY**  
8 DE NOVIEMBRE  
  
(Pospuestas por COVID-19 para el 29 de noviembre)



Elecciones Legislativas  
**VENEZUELA**  
6 DE DICIEMBRE