

Cómo pueden las organizaciones ciudadanas monitorear el abuso de los recursos públicos en las elecciones

Un documento de orientación del NDI

2021

National Democratic Institute

Laura Grace

Agradecimientos

Esta guía fue redactada en 2021 por la consultora electoral Laura Grace con la colaboración del personal del NDI Lexi Merrick Boiro, Aniqá Borachi, Amanda Domingues y Mario Mitre. La investigación y la información de fondo fueron recabadas por el anterior miembro del personal del NDI Michael McNulty.

Agradecemos especialmente a Janet Zhou, de la Coalición de Zimbabue sobre la Deuda y el Desarrollo (Zimbabwe Coalition on Debt and Development - ZIMCODD), y al personal del NDI, Julia Brothers y Pat Merloe, por sus comentarios sobre la guía. El diseño y el estilo de la guía fueron creados por el consultor de diseño Dana Sulit.

El Instituto Nacional Demócrata (National Democratic Institute - NDI) es una organización no gubernamental sin fines de lucro y no partidista que trabaja en asociación en todo el mundo para fortalecer y salvaguardar las instituciones, los procesos, las normas y los valores democráticos a fin de garantizar una mejor calidad de vida para todos. El NDI concibe un mundo en el que prevalecen la democracia y la libertad, con dignidad para todos. En los últimos 38 años, el NDI se ha asociado con organizaciones cívicas de 70 países para promover y proteger la integridad de más de 250 elecciones. Para más información, visite www.ndi.org.

Contents

I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. MARCO Y DEFINICIONES	3
III. DISEÑANDO UN PLAN DE MONITOREO IMPACTANTE	6
IV. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS INSTITUCIONALES	17
V. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS COERCITIVOS	24
VI. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS NORMATIVOS	31
VII. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS	35
VIII. OTROS TIPOS DE ABUSO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS	42
IX. COMUNICACIÓN DE LOS HALLAZGOS	43
Apéndice A - Ejemplo de preguntas para entrevistas a informantes clave	47
Apéndice B - Recursos	53
Apéndice C: Compromisos Internacionales para Combatir la Corrupción Política en las Elecciones	56

I. RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción política asigna indebidamente los recursos públicos en beneficio de unos pocos, a la vez que resta importancia a las responsabilidades básicas del gobierno. Una forma grave de corrupción política incluye el abuso de los recursos públicos en las elecciones, mediante el cual los recursos gubernamentales -ya sean materiales, humanos, coercitivos, normativos, presupuestarios, relacionados con los medios de comunicación o legislativos- se utilizan indebidamente para obtener ventajas electorales. Además de desviar los recursos de los fines legítimos, el abuso de los recursos públicos en las elecciones socava los principios centrales de la integridad electoral. Afecta directamente al derecho de los candidatos y los partidos a competir equitativamente por los cargos electorales, y al derecho de los ciudadanos a expresar su apoyo político y a elegir libremente a sus representantes. Si no se controla, el abuso de los recursos públicos puede fijar permanentemente los resultados de las elecciones, erosionar la confianza pública en el proceso democrático y socavar la capacidad de los gobiernos para servir a sus ciudadanos.

Mientras que algunos actores -como el organismo de gestión electoral (OE), los periodistas y otros organismos reguladores- pueden hacer un seguimiento de determinadas violaciones, los observadores electorales ciudadanos no partidistas son especialmente adecuados para monitorear el abuso de los recursos públicos, dada su presencia sobre el terreno, su comprensión del contexto electoral y su postura imparcial. Sin embargo, el abuso de los recursos públicos en las elecciones puede ser un reto complejo y a largo plazo, y los grupos deben pensar estratégicamente en lo que es más importante y factible de monitorear en sus respectivos contextos.

Esta guía pretende ayudar a los grupos de observación electoral y a los ciudadanos a tomar decisiones estratégicas sobre qué y cómo monitorear el abuso de los recursos públicos junto con sus actividades de observación más amplias. El documento presenta consideraciones críticas de planificación, entre ellas ¿Qué abusos tienen el mayor impacto en la integridad electoral y cuáles son los más importantes para observar? ¿Cómo aborda el marco jurídico esos abusos, si es que lo hace? ¿Cómo se pueden monitorear esos abusos, dada la información disponible y los niveles de transparencia? ¿Qué es factible y qué impacto tiene el monitoreo teniendo en cuenta las limitaciones internas y externas?

La guía ofrece una visión detallada del abuso de los recursos institucionales, coercitivos, normativos y presupuestarios en las elecciones. Revisa diversas metodologías -incluyendo la observación directa, las entrevistas a informantes clave, el análisis de datos oficiales, la investigación en profundidad, los denuncias ciudadanas verificadas y el monitoreo de los medios de comunicación tradicionales

y sociales- y analiza cuáles son las más adecuadas para monitorear los diferentes tipos de abuso. La guía también destaca las variadas y exitosas estrategias de observación electoral utilizadas para documentar el abuso de los recursos públicos en todo el mundo. Por último, la guía analiza cómo los grupos de observación electoral pueden garantizar que sus hallazgos y recomendaciones se presenten de manera convincente, persuasiva y basada en evidencias.

II. MARCO Y DEFINICIONES

La corrupción política se produce cuando individuos o grupos abusan de los poderes del gobierno -ya sean recursos financieros o de otro tipo- para sus ganancias privadas e ilegítimas. Esto incluye la malversación, la extorsión, el clientelismo o el amiguismo, entre otros abusos de poder. La corrupción política pone en peligro el funcionamiento del Estado y el bienestar de los ciudadanos. Desvía los recursos de las responsabilidades clave del gobierno -como la salud, la seguridad, la educación y el estado de derecho- y desvía los servicios de los ciudadanos -especialmente de las poblaciones marginadas, como las mujeres, las minorías étnicas, religiosas y raciales, las personas con discapacidades y otras. De este modo, la corrupción política socava la función saludable del Estado y exagera la desigualdad, con el consiguiente riesgo de inestabilidad e incluso violencia.

Los incentivos para la corrupción política se agravan en las elecciones. Para los políticos corruptos que ya están en el poder, ganar las elecciones puede suponer mayores beneficios ilegítimos. Por otro lado, perder las elecciones significa perder esos beneficios y enfrentarse a un posible juicio. Los funcionarios corruptos pueden llegar a extremos en las elecciones, incluyendo el uso de recursos públicos para sobornar y coaccionar a los ciudadanos.

El abuso de los recursos públicos en las elecciones es una forma específica de corrupción política mediante la cual los partidos políticos y los candidatos en el poder utilizan indebidamente los poderes oficiales y los bienes públicos para ganar. El abuso de los recursos públicos en las elecciones incluye el uso indebido de los poderes gubernamentales -ya sean materiales, humanos, coercitivos, normativos, presupuestarios, relacionados con los medios de comunicación o legislativos- para obtener ventajas electorales. Más allá de las ventajas inherentes a la titularidad del cargo (como el prestigio del mismo y el reconocimiento del nombre público), el abuso de los recursos públicos crea un campo de juego desigual y disminuye fundamentalmente la integridad de las elecciones. Tales tácticas vulneran el derecho de los candidatos y los partidos a competir equitativamente y niegan el derecho de los ciudadanos a expresar su apoyo político y a elegir libremente a sus representantes. Esto no sólo socava la integridad electoral, sino que también elimina la responsabilidad pública y viola los compromisos internacionales clave.¹ Si no se controla, el abuso de los recursos públicos puede fijar permanentemente los resultados de las elecciones, erosionar la confianza en la democracia y socavar la capacidad de los gobiernos para servir a sus ciudadanos.

¹ Ver párrafo 19 del Comentario General 25 con relación al Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

Los partidos y los candidatos pueden abusar de los recursos públicos para obstaculizar a sus oponentes, para influir indebidamente en los votantes o para aumentar sus activos de campaña. El abuso de los recursos públicos puede producirse en diversos contextos políticos: en países dominados durante mucho tiempo por un solo partido, en lugares donde diferentes partidos controlan distintas regiones de un país o en democracias donde el poder político cambia de manos en las elecciones.

Los abusos de los recursos públicos suelen ser de las siguientes categorías:

Institucionales Utilizando infraestructuras y recursos físicos -como vehículos, edificios, tecnología u otros bienes- para fines de campaña. También puede incluir los recursos humanos, como los esfuerzos y las habilidades de los funcionarios, para apoyar las actividades partidistas o de campaña mientras están en el tiempo pagado por el gobierno.

Coercitivos Desplegando el poder de las fuerzas de seguridad, las fuerzas del orden y otras autoridades gubernamentales para obtener beneficios políticos. Esto puede incluir el trato desigual, la intimidación o la obstaculización de la oposición, o la intimidación de los votantes o financiadores para que apoyen a determinados candidatos. También incluye presionar a los funcionarios públicos para que apoyen las campañas, donen sus salarios o voten de una manera determinada.

Normativos Aplicando las leyes de forma desigual o sesgada. Esto incluye la aplicación desigual de los permisos de campaña, las leyes fiscales, el registro de los partidos o la calificación de los candidatos. También incluye el acoso normativo a las empresas de los candidatos y simpatizantes de la oposición o la creación de barreras financieras o de otro tipo para perjudicar a los candidatos de la oposición.

Presupuestarios Desviando fondos públicos para beneficiar a los titulares. Esto incluye el clientelismo o la compra de votos, donde los fondos públicos, los proyectos de desarrollo o los servicios se dirigen ilegítimamente a determinadas poblaciones. En algunos casos, los dirigentes en ejercicio pueden atribuirse el mérito de estos productos en nombre de su partido político, de forma implícita o explícita. Esto incluye también la transferencia ilegal de fondos públicos para su uso en campañas.

Mediáticos* Utilizando los medios de comunicación públicos o controlados por el Estado para promocionar a los titulares, desprestigiar a los oponentes o influir injustamente en los votantes. Esto incluye los medios de comunicación estatales tradicionales, como la televisión, la radio y la prensa, así como los sitios web oficiales del gobierno y las cuentas de las redes sociales.

Legislativos* Aprovechando las mayorías legislativas para aprobar leyes electorales antidemocráticamente favorables a los titulares o desfavorables a la oposición. En algunos contextos, el abuso del

poder legislativo incluye la aprobación de leyes favorables a ciertas industrias/élites a cambio de donaciones de campaña.

**El monitoreo del abuso de los medios de comunicación y de los recursos legislativos no se abordará en profundidad en esta guía, ya que esas áreas se tratan en otros recursos (véase el Apéndice B para las recomendaciones). Del mismo modo, este documento no aborda el monitoreo de la corrupción política más amplia, como la financiación de las campañas o la cobertura sesgada de los medios de comunicación privados.*

El abuso de los recursos puede ser regulado, monitoreado, castigado o expuesto a través de una serie de métodos. Algunos países promulgan leyes que prohíben explícitamente el uso de recursos públicos con fines electorales e incluyen mecanismos claros para su aplicación. Las instituciones gubernamentales independientes -incluidos los organismos de gestión electoral, los reguladores de la financiación de las campañas, las juntas fiscales o de auditoría, los defensores del pueblo o los tribunales de reclamaciones- pueden regular y monitorear el uso de ciertos recursos públicos y hacer que los infractores rindan cuentas. Los actores no gubernamentales, incluidos los medios de comunicación independientes, las organizaciones anticorrupción y los observadores electorales internacionales y ciudadanos, pueden monitorear y dar a conocer las violaciones y recomendar mejores salvaguardias. Los códigos de conducta de los partidos políticos también pueden servir como mecanismo informal para desalentar el abuso de los recursos públicos y para que las partes interesadas puedan monitorear el cumplimiento del código por parte de los titulares.

Los observadores electorales ciudadanos son especialmente adecuados para monitorear el abuso de los recursos públicos, dada su presencia en el terreno, su comprensión del contexto electoral y su postura imparcial. Los observadores electorales ciudadanos pueden ser particularmente eficaces para detectar y exponer el abuso de los recursos públicos a través de programas diseñados estratégicamente que: incorporen un monitoreo exhaustivo del entorno de la campaña; aprovechen las relaciones de confianza con las partes interesadas en todo el país; unan fuerzas con otros esfuerzos independientes que recopilen y analicen datos sobre ciertas formas de corrupción; y publiquen conclusiones oportunas, relevantes y basadas en evidencias para arrojar luz sobre el abuso de los recursos públicos y su impacto en la integridad electoral. Los ciudadanos que monitorean las elecciones pueden asociarse con otros actores no partidarios -incluyendo periodistas de investigación, organizaciones anticorrupción o defensores de la transparencia- para descubrir y compartir los hallazgos sobre los abusos y/o abogar por sanciones más fuertes. Este documento aborda las estrategias, las metodologías y los enfoques del mundo real que los observadores ciudadanos pueden utilizar para rastrear el abuso de los recursos públicos y abogar por salvaguardias eficaces.

III. DISEÑANDO UN PLAN DE MONITOREO IMPACTANTE

El abuso de los recursos estatales en las elecciones es uno de los muchos aspectos críticos que los observadores no partidistas pueden observar durante unas elecciones. Cuando los grupos consideren qué y cómo van a monitorear los abusos como parte de su plan de monitoreo, deben considerar lo siguiente:

- ¿Qué es lo más importante a observar?
- ¿Cómo aborda el marco jurídico la cuestión?
- ¿Cómo se pueden monitorear y analizar los abusos?
- ¿Qué es factible y tiene impacto dadas las limitaciones internas y externas?

¿Qué es lo más importante a observar?

Los grupos de observación electoral deben considerar su contexto electoral y político específico para determinar qué es lo más relevante e importante de observar. Como se ha comentado en la Sección II, pueden producirse muchos tipos de abusos de los recursos públicos. No es posible monitorear eficazmente todos los posibles abusos, y ciertos abusos tendrán un mayor impacto en las elecciones que otros. Para identificar mejor las prioridades de observación, los grupos de observación electoral deben considerar:

¿Qué abusos tienen mayor impacto?

Algunos abusos tienen un mayor impacto electoral o de gobernanza. ¿Qué abusos tienen más probabilidades de afectar a los resultados de las elecciones o de violar los derechos electorales fundamentales? ¿Qué abusos desvían una gran cantidad de recursos públicos o representan una forma grave de corrupción?

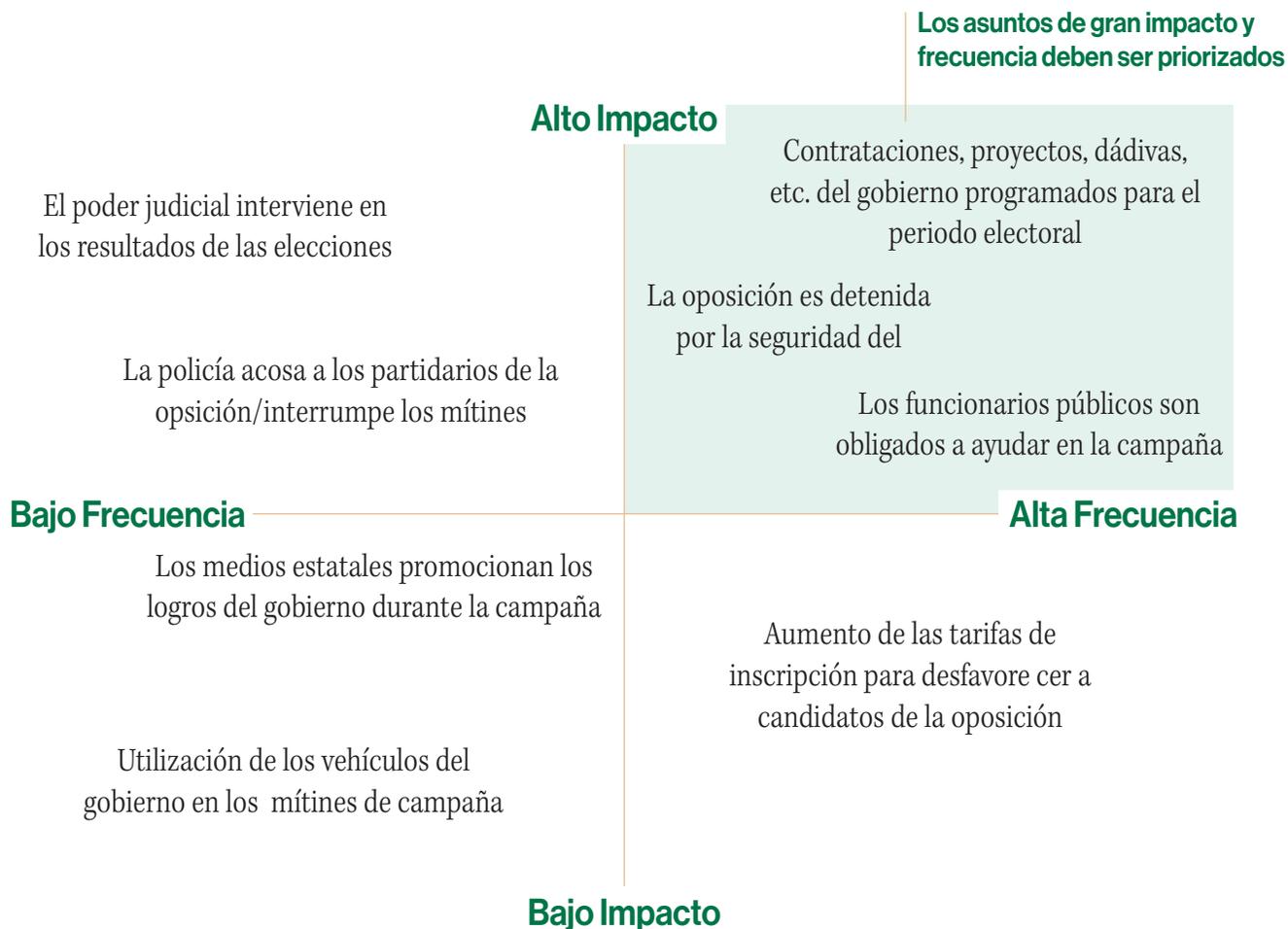
Algunos abusos afectan a las comunidades marginadas, incluidas las mujeres, las minorías étnicas o religiosas, los jóvenes, las personas con discapacidad, los ciudadanos de bajos ingresos o de zonas rurales, etc. En muchos países, estas comunidades son objeto de coacción, desinformación o compra de votos, sobre todo si dependen más de las instituciones o recursos gubernamentales que otras comunidades. Estos grupos son los que más sufren por la mala asignación de recursos y son los más vulnerables en un Estado ineficaz.

¿Qué tipos de abuso son los más comunes?

Revise las elecciones recientes: ¿Cuáles fueron los abusos comunes que los ciudadanos, los partidos, los medios de comunicación o los organismos de control del gobierno denunciaron en las recientes elecciones? ¿Qué vieron y denunciaron los observadores electorales? ¿Existen abusos que no hayan sido monitoreados previamente pero que sean importantes de documentar? ¿Qué prácticas podrían surgir o cambiar en las próximas elecciones?

Hable con otras partes interesadas: Entreviste a los esfuerzos de base, a los grupos anticorrupción y a los periodistas de investigación que siguen la corrupción. Pregunte sobre los tipos de corrupción más comunes que pueden aprovecharse para obtener beneficios electorales. También se pueden utilizar encuestas, grupos de discusión u otros métodos para evaluar las percepciones del público entre los ciudadanos que pueden experimentar de primera mano la compra de votos u otros abusos de los recursos públicos.

A continuación, considere qué abusos son comunes y tienen un alto impacto. Esos abusos principales deben ser una prioridad de monitoreo. El gráfico de muestra que se muestra a continuación es un ejercicio realizado por organizaciones de observación electoral reales en función del contexto de sus países. *El impacto y la frecuencia de los abusos varían de un país a otro, e incluso entre elecciones en el mismo país, por lo que sus prioridades pueden diferir de este ejemplo.* A menudo, las cuestiones más fáciles de observar (por ejemplo, el uso ocasional de vehículos estatales en eventos de campaña) pueden no ser frecuentes o no tener un gran impacto en la integridad electoral.



¿Cómo aborda el marco jurídico el abuso de los recursos públicos?

Antes de considerar una metodología específica, revise lo que dice el marco legal sobre el abuso de los recursos públicos. En algunos contextos, la normativa legal establece puntos de referencia claros sobre lo que constituye un abuso y las sanciones que deben aplicarse. Estos puntos de referencia legales pueden orientar las prioridades de monitoreo para que se centren en normas claras y hallazgos procesables. En otros contextos, el marco legal puede no abordar adecuadamente el abuso de los recursos públicos. En los casos en los que hay un partido político dominante que ha permanecido en el poder a lo largo del tiempo, esto puede dar lugar a un marco jurídico más débil para regular dichos abusos.

Dependiendo del tipo de abuso que se monitoree, el análisis del marco legal puede incluir:

- La Constitución;
- Leyes electorales: código y reglamentos electorales; delitos electorales y/o código penal; leyes y reglamentos de los medios de comunicación/emisión; leyes de los partidos políticos; reglamentos de financiación de la campaña/política; o códigos de conducta de la campaña;
- Otras leyes o reglamentos relacionados que aborden el blanqueo de capitales, la contratación pública, la lucha contra la corrupción, la fiscalidad, la auditoría, los medios de comunicación, la función pública, etc;
- Los reglamentos de nivel inferior, las normas internas de los organismos gubernamentales y los calendarios públicos también pueden establecer normas, directrices o medidas; y/o
- Otras medidas voluntarias como compromisos de conducta electoral, compromisos de gobierno abierto y otros acuerdos.

(Para obtener una orientación más detallada sobre la revisión de los marcos legales para el abuso de las regulaciones de los recursos públicos, consulte las fuentes enumeradas en el Apéndice B.)

También es importante entender los aspectos del marco legal que pueden reforzar los esfuerzos para monitorear y/o publicar los hallazgos sobre los abusos. Las protecciones a los denunciantes o las leyes sobre el derecho a la información pueden crear avances en la recopilación de datos sobre los abusos. Los reglamentos pueden aportar transparencia, como las normas de información sobre la financiación de las campañas, que pueden arrojar luz sobre los gastos de las campañas y los entramados financieros. Por otro lado, algunas leyes pueden crear obstáculos, como las leyes de difamación que pueden utilizarse para reprimir la denuncia de casos de abuso. Comprender -y aprovechar o superar- estas consideraciones legales conduce a un mayor éxito en la observación y la abogacía.

Más allá de las leyes y reglamentos nacionales, hay que tener en cuenta las leyes y normas internacionales. Los países pueden estar sujetos a compromisos internacionales que abordan la integridad electoral, el abuso de los recursos públicos y/o la obligación de erradicar la corrupción. Aunque la aplicación de estos compromisos internacionales puede ser limitada si no han sido ratificados o codificados en la legislación nacional, los compromisos pueden servir como puntos centrales para los esfuerzos de abogacía y para fomentar el cambio de normas en torno a la corrupción política a nivel local. Las leyes y normas internacionales relacionadas con la corrupción y el abuso de los recursos públicos pueden incluir:

Compromisos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 25 y 26 • Comité de Derechos Humanos/CCPR Comentario General 25 • Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
Compromisos regionales	<p>África</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, art. 4.1 • Protocolo sobre la Lucha contra la Corrupción de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), art. 6.1(e) • Protocolo Contra la Corrupción de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), art. 3 • Principios y Orientaciones que Rigen las Elecciones Democráticas de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), 2004, art. 2 <p>Las Américas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana Contra la Corrupción, art. VI.1(c) <p>Estados Árabes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención Árabe Contra la Corrupción <p>Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción 2025 de la Comunidad Política y de Seguridad de la ASEAN, Artículo A.2.3 <p>Europa/Eurasia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Europa / Comisión de Venecia “Directrices conjuntas sobre el uso indebido de recursos administrativos durante los procesos electorales” • Consejo de Europa / Comité de Ministros - Recomendación a los Estados miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales • Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE

Véase en el Apéndice C el texto relevante de los convenios internacionales mencionados.

En muchos países, el uso de los recursos públicos en las elecciones no está bien regulado, o se define de forma restringida, y sólo tiene en cuenta las transgresiones más atroces. Algunos abusos pueden no estar regulados o incluso estar permitidos por la legislación nacional, pero no por ello dejan de ser poco éticos, corruptos y violatorios de los derechos fundamentales de los ciudadanos, los partidos y los candidatos. Conocer lo que está prohibido y lo que no está regulado o lo está de forma insuficiente según la ley puede ayudar a los observadores electorales a enmarcar mejor los problemas que observan y a abogar mejor por reformas legales más fuertes.

Cuando los marcos jurídicos y la voluntad política fracasan: crear normas, transparencia y responsabilidad

Muchos marcos jurídicos no abordan los abusos más perjudiciales de los recursos públicos. Además, cuando existen marcos legales, la voluntad política de aplicar sanciones puede ser débil. En estos casos, los grupos de ciudadanos pueden promover normas y reforzar la responsabilidad aprovechando los mecanismos existentes, cambiando la cultura y abogando por reformas.

Algunos observadores recolectan evidencia sobre el abuso de los recursos públicos para ayudar a la aplicación de las leyes existentes. Además de informar públicamente, pueden presentar violaciones específicas a los organismos de cumplimiento de la ley, como las comisiones anticorrupción o electorales, o las fuerzas del orden. Otros grupos pretenden cambiar la cultura en torno a la corrupción política. Trabajan con las instituciones públicas para reforzar la orientación de los empleados, capacitar a los funcionarios y/o apoyar a los denunciantes. Por supuesto, muchos grupos de ciudadanos publican sus hallazgos para demostrar los problemas, movilizar el apoyo público y obligar a los responsables de la toma de decisiones a mejorar las leyes.

El objetivo estratégico de un proyecto debe guiar su diseño, incluyendo la determinación del tipo de evidencia - y el método de comunicación de esa evidencia - que sería más impactante.

¿Cuál es la mejor manera de monitorear y analizar el abuso de los recursos públicos?

A la hora de determinar una metodología de observación eficaz, los grupos de observación electoral deben considerar cómo se producen los abusos, qué tipo de datos podrían ser observables o accesibles, y qué evidencia apoyará mejor sus objetivos estratégicos más amplios. A menudo, las formas de abuso más generalizadas no se pueden monitorear fácilmente con los métodos tradicionales de observación electoral. Pensar de forma creativa sobre el empleo de nuevas metodologías, explorar nuevas alianzas y trabajar en torno a los desafíos sistémicos (como la débil aplicación de la ley o la complacencia institucional) es fundamental para un monitoreo impactante.

A continuación se presenta una lista de diferentes métodos de recolección de datos que pueden ser eficaces, dependiendo del tipo de abuso que se esté monitoreando, los recursos de la organización y las realidades del entorno político, electoral y legal. Estos métodos no son necesariamente excluyentes y, en muchos casos, pueden utilizarse conjuntamente para reforzar los hallazgos. Una sola organización -o entidades que trabajen en alianza- puede emplear una combinación de métodos para iluminar el alcance y el impacto de los abusos y reunir diferentes tipos de evidencia con fines de rendición de cuentas y abogacía integrales.

Métodos de observación, recopilación de datos y análisis del abuso de los recursos públicos:

Observación directa por parte de los observadores. Los observadores pueden monitorear directamente determinados abusos. Esto podría incluir el monitoreo de eventos de campaña o del entorno general de la campaña para detectar abusos de los recursos institucionales, como vehículos, personal o edificios. También podría incluir el monitoreo de los procesos normativos, como la aprobación de los permisos de manifestación, para detectar signos de abuso. La observación directa de las sesiones parlamentarias y presupuestarias también puede ser eficaz para recopilar información sobre abusos de recursos legislativos o presupuestarios.

Entrevistas con informantes clave. Los observadores a largo plazo u otros miembros del equipo pueden entrevistar sistemáticamente a las partes interesadas, incluidos los funcionarios de la campaña, los funcionarios electorales, los líderes cívicos locales, los representantes de las comunidades marginadas, los funcionarios del gobierno, los periodistas, los votantes y otros. Hay que entrevistar a los grupos o personas que más probablemente se vean afectados por los abusos o sean conscientes de ellos. Los entrevistadores deben tener instrucciones claras sobre a quién, cuándo y cómo entrevistar.

Un método relacionado para recolectar datos de los ciudadanos son las encuestas de opinión pública (no detalladas en esta guía). Los grupos con experiencia en encuestas pueden considerar la posibilidad de recolectar las percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción y el abuso de los recursos públicos en las elecciones. Las encuestas también pueden medir los cambios en la percepción de los servicios públicos, los proyectos de desarrollo y otros beneficios sociales durante los periodos electorales frente a los no electorales.

Análisis de datos oficiales. Los grupos pueden analizar los datos oficiales en busca de evidencias de abusos. Los datos podrían incluir: informes de financiación de campañas; datos de presupuesto/gastos del gobierno; datos de proyectos de desarrollo; registros de organismos de gestión electoral, tribunales de reclamaciones u otros árbitros independientes; registros fiscales; etc. En algunos casos, los datos pueden estar fácilmente disponibles en línea o mediante solicitud. En otros casos, los grupos pueden tener que reunir su propio conjunto de datos de fuentes oficiales pero descentralizadas, presentar solicitudes de información oficial a través de los tribunales u otros organismos, o abogar por un mayor acceso a los datos electorales. (*La Iniciativa de Datos Electorales Abiertos -[Open Election Data Initiative](https://openelectiondata.net/en/)²- ofrece más orientación sobre el análisis de datos y la abogacía por los datos electorales abiertos.*)

Investigación en profundidad. En el caso de cuestiones especialmente delicadas -como la coacción a funcionarios o votantes, o la asignación indebida de fondos públicos- la investigación en profundidad puede ser la mejor herramienta para recabar información. Los equipos de investigación trabajan para reunir evidencias sobre un tema concreto, recolectando datos o documentación crítica y realizando entrevistas con las víctimas o testigos afectados. Este enfoque requiere capacitaciones especiales sobre cómo manejar información sensible, desarrollar y gestionar relaciones delicadas y mantener la seguridad de los datos, de los informantes y de ellos mismos. Los periodistas, los monitores de derechos humanos y los grupos anticorrupción pueden tener una experiencia útil en la realización de investigaciones delicadas y pueden compartir enfoques útiles.

Monitoreo/análisis de los medios de comunicación tradicionales. El análisis del abuso de los recursos de los medios de comunicación estatales (normalmente una parte del “monitoreo de los medios”) implica un análisis sistemático de la imparcialidad e igualdad de la cobertura de los medios y requiere un equipo especialmente capacitado. (Para obtener más detalles, consulte la Guía de Monitoreo de los Medios de Comunicación del NDI a la que se hace referencia en el Apéndice B). En el caso de otros tipos de abusos, los informes de los medios de comunicación pueden proporcionar

² <https://openelectiondata.net/en/>

evidencia de abusos flagrantes de los recursos públicos. Por ejemplo, la aparición de funcionarios públicos de alto perfil en los eventos de campaña o en los proyectos de desarrollo del período electoral, aunque esté prohibida por la ley o la normativa, puede ser cubierta por los medios.

Monitoreo de medios sociales, web y otros medios de comunicación. Los medios de comunicación social también pueden ser una fuente de datos a la hora de rastrear el abuso de los recursos institucionales, como el uso de las cuentas oficiales del gobierno o de los funcionarios en las campañas. Los sitios web del gobierno, las listas de distribución, los mensajes de texto y los correos también pueden ser objeto de monitoreo del contenido de las campañas. Los medios de comunicación social también pueden ser una fuente de abusos denunciados por los ciudadanos que requieren una mayor investigación (véase también “Denuncias ciudadanas verificadas”).

Denuncias ciudadanas verificadas. Algunos grupos recolectan informes de los ciudadanos (también llamados informes “crowdsourced”) a través de sitios web, aplicaciones, SMS y/o líneas telefónicas. Estos informes pueden proporcionar información -de los votantes, funcionarios u otros- que es difícil de observar directamente. Más allá de la mera creación de herramientas, el éxito de los programas de denuncia ciudadana requiere una fuerte promoción entre las personas más afectadas o conocedoras de los abusos. Una vez recibidas las denuncias, los grupos deben investigar y verificar las reclamaciones utilizando otros enfoques mencionados anteriormente, como la búsqueda de datos abiertos o registros públicos, o la realización de entrevistas con informantes clave o de investigación. En algunas situaciones, las denuncias pueden ser anónimas debido a la naturaleza delicada de las mismas; sin embargo, incluso en estos casos, las denuncias deben ser investigadas y verificadas antes de hacerlas públicas.

¿Qué es factible y tiene impacto para observar dadas las limitaciones internas y externas?

El abuso de los recursos públicos es una de las muchas prioridades que los observadores electorales pueden tener en cuenta a la hora de evaluar la integridad de las elecciones. Después de determinar *qué* abusos son importantes de observar y *cómo* pueden ser monitoreados, los grupos tendrán que determinar *qué es factible e impactante* junto con sus objetivos más amplios. Antes de finalizar un plan de monitoreo, tómese un momento para considerar lo siguiente:

¿A qué datos podemos acceder razonablemente? Un grupo puede decidir que el abuso de los fondos de desarrollo es lo que más afecta a la integridad electoral. Sin embargo, si los datos presupuestarios no son transparentes, será difícil analizar adecuadamente las tendencias del gasto. En este caso, un grupo tendrá que decidir si otros métodos de monitoreo serían eficaces. (También

deberían abogar por una mayor transparencia en la elaboración de los presupuestos para permitir un futuro monitoreo).

¿Nuestros hallazgos serán oportunos estratégicamente? Para tener el mayor impacto en la abogacía, los hallazgos deben ser publicados cuando sean más convincentes y más accionables. Algunos grupos pueden no tener acceso a ciertos datos hasta mucho después de las elecciones. En otros casos, las limitaciones de capacidad interna pueden significar que los grupos no completarán el análisis hasta mucho después de las elecciones. En cualquiera de los casos, los resultados deben programarse para aprovechar la participación pública y las oportunidades de reforma, incluidas las revisiones previstas de las leyes, las sesiones legislativas o los cambios en el gobierno.

¿Tenemos la capacidad (y el presupuesto) para asumir un nuevo proyecto? Dependiendo del enfoque, algunos grupos tendrán que buscar más allá de sus observadores y personal existentes para monitorear el abuso de los recursos públicos. Algunos métodos, como el monitoreo de los medios de comunicación o del parlamento, la recolección y verificación de los informes de los ciudadanos y la investigación en profundidad, pueden requerir personal dedicado y especialmente capacitado. Otros métodos, como el análisis de datos oficiales, pueden requerir la ayuda de expertos en datos. Considere la capacidad interna para gestionar nuevos proyectos, utilizar la experiencia interna y movilizar recursos para personal/voluntarios adicionales.

¿Qué podemos incorporar a nuestro enfoque y estructura de monitoreo actuales? Algunos métodos encajan más fácilmente en un programa de observación electoral típico. Por ejemplo, los observadores a largo plazo están bien situados para observar directamente el periodo y los acontecimientos de la campaña, y tienen tiempo para establecer relaciones con informantes clave. Al mismo tiempo, muchos grupos pueden utilizar las capacidades existentes para analizar los datos y la normativa, y para evaluar el entorno político.

¿Cómo podemos compartir la carga y/o aprender de nuestros compañeros? Dado que estos proyectos requieren habilidades especiales e introducen sensibilidades, algunos grupos buscan alianzas para ampliar su capacidad. Los observadores de los derechos humanos, las organizaciones anticorrupción, los periodistas de investigación y otros pueden estar mejor situados para monitorear y analizar ciertos abusos. Algunos grupos, como los periodistas, pueden contar con ciertas protecciones legales que les permiten publicar sus conclusiones con más seguridad que los grupos de ciudadanos. Otros grupos pueden estar mejor situados para participar en la abogacía de la reforma legal. Trabajar en colaboración con entidades creíbles y no partidistas puede reforzar los esfuerzos

de monitoreo y fortalecer los llamamientos a la reforma, añadiendo evidencia más sólida y más aliados a la causa.

¿Existen riesgos asociados a las metodologías que se están considerando? Las organizaciones pueden enfrentarse a nuevos riesgos -físicos, legales, de reputación, etc.- que podrían derivarse de la adopción de metodologías específicas. Por ejemplo, el monitoreo de la violencia política podría aumentar el riesgo de daño físico a los observadores, o la publicación de los hallazgos de corrupción podría exponer a las organizaciones a cargos de difamación. Las organizaciones deben comprender estos riesgos y buscar formas de mitigarlos antes de comprometerse con una nueva metodología.

Por último, ¿cuál es la metodología más sistemática y basada en la evidencia que podemos utilizar? Muchos observadores electorales informan de los abusos de los recursos públicos como incidentes aislados. Sin embargo, los informes de incidentes no permiten evaluar el alcance, la escala o las tendencias de los diferentes abusos y no suelen proporcionar datos que conduzcan a reformas. Hay que considerar cómo recolectar evidencia sólida y enmarcar los hallazgos para mostrar tendencias e impactos más amplios en las elecciones y la gobernanza en general, a fin de demostrar la gravedad del problema y reforzar la abogacía de la reforma.

IV. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS INSTITUCIONALES

Marco de monitoreo del abuso de los recursos institucionales

Definición: Utilización de infraestructuras y recursos físicos públicos, como vehículos, edificios, material fijo, tecnología (teléfonos/internet/computadoras), correo o impresión. También incluye los recursos humanos, como el tiempo del personal y las habilidades de los funcionarios, para apoyar las actividades de la campaña.

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Uso ilegal o poco ético del cargo público para apoyar a un candidato/partido, como los funcionarios estatales que hacen campaña a favor (o en contra) de un candidato o partido en su función oficial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Discursos públicos oficiales • Material de campaña impreso • Informes/entrevistas de los medios de comunicación • Cuentas de medios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa • Monitoreo de medios sociales • Denuncias ciudadanas verificadas
<p>Utilización de funcionarios en actividades de campaña. Esto incluye que los funcionarios asistan a concentraciones, preparen o distribuyan material/mensajes de campaña, realicen investigaciones de campaña o recopilen datos de los votantes, o presten otros servicios de campaña durante las horas de trabajo -o- después de las horas de trabajo, si se les exige o presiona para que asistan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos y actividades de la campaña • Entrevistas con funcionarios de la campaña o empleados públicos • Cuentas de medios sociales de funcionarios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa • Entrevistas a informantes clave • Monitoreo de medios sociales • Denuncias ciudadanas verificadas
<p>Uso desigual de los edificios públicos. En algunos países, los edificios públicos, incluidas las escuelas, están totalmente prohibidos para su uso en las campañas. En otros, la ley exige que las instalaciones públicas estén disponibles en igualdad de condiciones para todos los candidatos/partidos. El abuso puede observarse a través del uso permitido o el uso desigual de los edificios públicos por parte de las campañas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lugar de las operaciones de la campaña y de las reuniones con los partidarios • Lugares de concentración • Almacenamiento de materiales de campaña en edificios públicos • Colocación de materiales de campaña en/sobre edificios 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa • Entrevistas a informantes clave

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Uso desigual de los vehículos estatales. Se puede prohibir totalmente el uso de vehículos estatales en las campañas o deben estar disponibles en igualdad de condiciones para todos los candidatos/partidos. En casos de abuso, los vehículos pueden ser proporcionados gratuitamente o con descuentos a los titulares, o pueden ser utilizados exclusivamente por una campaña.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Viajes del candidato y/o del personal de campaña • Transporte de votantes o materiales a los eventos de campaña • Transporte de simpatizantes a los centros de votación 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa • Entrevistas a informantes clave • Informes de los ciudadanos
<p>Uso de otros recursos institucionales. Esto incluye el uso de servicios públicos, servicios de seguridad, tecnología, radiodifusión o comunicación pública, impresión, correo/distribución, empresa estatal, recursos intelectuales (como datos gubernamentales, herramientas de encuesta, investigación, etc.) u otros materiales en beneficio de una sola campaña.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos de campaña • Actividades de campaña • Entrevistas con funcionarios de la campaña o empleados públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa • Entrevistas a informantes clave • Equipos de investigación

Monitoreo del abuso de los recursos institucionales: Enfoques eficaces

Cuando el abuso de los recursos institucionales se produce a gran escala, cuando interrumpe el funcionamiento del Estado o cuando se relaciona con delitos más generalizados (como la coerción de los funcionarios públicos, el fraude en la financiación de las campañas o la captura del Estado en general), puede ser una gran prioridad para las organizaciones de observación electoral. *Lo ideal es que una metodología demuestre no sólo el alcance de los abusos -incluyendo la frecuencia y las tendencias por partido/candidato, por recurso y por región/geografía- sino también el impacto más amplio en la integridad electoral.* Siempre que sea posible, los datos deben recopilarse y comunicarse de forma que puedan resumirse fácilmente en conclusiones públicas y utilizarse para apoyar un objetivo de abogacía más amplio.

Monitoreo sistemático por parte de observadores a largo plazo

Incorporar el monitoreo del abuso de los recursos institucionales en el ámbito del trabajo de los observadores a largo plazo puede ser eficaz, especialmente si su enfoque ya incluye el monitoreo de la campaña. *Un paso fundamental para muchos grupos de observación electoral es ir más allá de la recopilación y notificación de incidentes aislados de abuso y pasar a una recolección de datos más sistemática y estructurada que produzca hallazgos más sólidos.* Una metodología estratégica y bien diseñada, que incluya un diseño cuidadoso de los formularios de los observadores a largo plazo, puede producir resultados que demuestren mejor el alcance del problema.

Consejos para la observación sistemática a largo plazo de los abusos de los recursos públicos

Recolectar datos específicos y estratégicos. En lugar de pedir a los observadores a largo plazo que realicen un análisis abierto del periodo de campaña, proporcione una estructura para recolectar datos sistemáticos y comparables que se centren en los abusos prioritarios. Dependiendo del tipo de abuso, puede ser útil recolectar datos que demuestren las diferencias entre candidatos/partidos (gobernantes vs. oposición, grandes vs. pequeños), las diferencias en las comunidades (votantes urbanos vs. votantes rurales, entre comunidades étnicas, etc.) o las diferencias entre unidades geográficas. Proporcione orientación detallada sobre dónde, cuándo y cómo recolectar datos para que todos los observadores a largo plazo sigan la misma metodología.

Utilizar preguntas cerradas. Pedir a los observadores a largo plazo que respondan a preguntas cerradas garantiza que los datos puedan compararse directamente, analizarse rápidamente y presentarse de forma más convincente. Además, este análisis estructurado de los datos permite a los grupos seguir las tendencias a lo largo del tiempo.

Recolectar incidentes críticos. Confíe en los informes de incidentes críticos para los abusos graves que requieran una acción inmediata. Por ejemplo: Un partido que toma permanentemente los espacios públicos o informes de amenazas graves contra los votantes. Las infracciones menos urgentes deben detallarse si son útiles para la abogacía y las necesidades específicas de rendición de cuentas.

Prepararse para la presentación de informes oportunos y relevantes. Para tener el mayor impacto, planificar la publicación de los hallazgos en puntos estratégicos durante el ciclo electoral. Asegúrese de que las conclusiones sean oportunas manteniendo un calendario claro para la recolección de datos y su limpieza, el análisis y la elaboración de gráficos y mensajes. *Para más información, véase la Sección IX. Comunicación de los hallazgos.*

Observación de eventos y/o actividades de la campaña

Los observadores a largo plazo pueden monitorear múltiples eventos o actividades de campaña de diferentes partidos, en diferentes lugares, etc. Algunos grupos de monitoreo piden a los observadores a largo plazo que recolecten datos sobre cada evento o actividad individual que observen. Por ejemplo, un formulario de concentración de campaña puede contener preguntas como las siguientes:

- ¿Habló algún funcionario del gobierno en el evento?
- ¿Estaban los funcionarios en servicio en este acto?
- ¿Se eximió a los profesores y estudiantes de asistir al evento o se les exigió que lo hicieran?
- ¿Cuántos funcionarios de seguridad financiados por el Estado apoyaban este evento?
- ¿Se distribuyeron beneficios o bienes estatales en este evento?

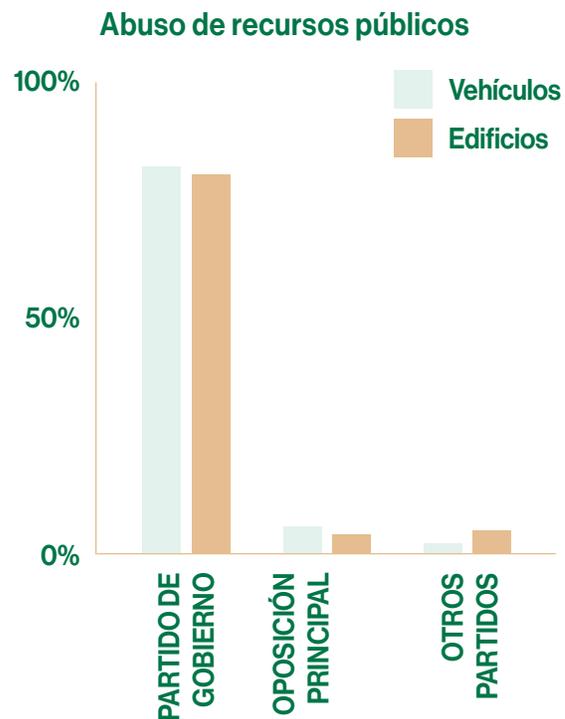
Como alternativa, algunos grupos dan instrucciones a los observadores a largo plazo para que monitoreen e informen un resumen del contexto de la campaña. Esto también puede hacerse de forma sistemática, utilizando listas de verificación resumidas semanales o quincenales en las que se formulen preguntas cerradas pertinentes, por ejemplo:

- ¿El Partido X utilizó vehículos públicos para sus actividades de campaña? ¿Lo hizo el Partido Y?
- ¿Se colocó algún material de campaña dentro de los edificios públicos para el Partido X? ¿Para el Partido Y?
- ¿Observó a funcionarios públicos haciendo campaña durante las horas de trabajo para el Partido X? ¿Para el Partido Y?

En la mayoría de los contextos, los datos sistemáticos de los observadores a largo plazo mostrarán que sólo los partidos o candidatos en el poder están abusando de los recursos públicos (¡lo que no sorprende, ya que controlan más directamente los recursos públicos!) Aun así, recolectar datos sistemáticos permite a los grupos mostrar que están buscando abusos entre todos los competidores políticos, y no centrándose en un solo partido. Además, en algunos casos, diferentes partidos pueden tener el control de diferentes niveles de gobierno -por ejemplo, nacional, provincial, municipal- para la misma localidad. También proporciona datos que pueden compararse a lo largo del tiempo. Si, por ejemplo, la oposición gana unas elecciones, los observadores pueden mostrar si incurren en mayores índices de abuso de los recursos públicos una vez que están en el poder. Por otro lado, si el partido gobernante conserva el poder, la observación sistemática puede mostrar cambios en el alcance y la escala de los abusos a lo largo de varias elecciones.

MONITOREO EN ACCIÓN En 2016 en Nicaragua, los observadores a largo plazo de la coalición de observación electoral Panorama Electoral (liderada por [Ética y Transparencia](#)³) monitorearon si los diferentes partidos políticos utilizaban vehículos estatales y edificios públicos para actividades de campaña. Presentando estos datos en el gráfico que aparece aquí, pudieron demostrar que, en todo el país, el partido gobernante utilizó esos recursos en una proporción mucho mayor que el principal partido de la oposición y otros partidos políticos. Más que enumerar incidentes, este análisis de datos demostró que el partido gobernante utilizó los recursos institucionales públicos para obtener una amplia ventaja sobre los demás partidos.

Fuente del gráfico: Panorama Electoral 2016, Ética y Transparencia



Realización de entrevistas a informantes clave

Los observadores a largo plazo también pueden recopilar información a través de entrevistas a informantes clave con el personal de la campaña y los candidatos, los líderes de la comunidad, los representantes de las comunidades marginadas, los funcionarios públicos, los periodistas y otros, para recolectar información específica sobre el abuso de los recursos institucionales. Como se ha comentado anteriormente, los observadores a largo plazo deben recibir instrucciones sobre los tipos de informantes que deben entrevistar. Algunos grupos de observación electoral optan por proporcionar encuestas de entrevista específicas para cada tipo de informante. Otros grupos de observación electoral recolectan información resumida en formularios de informes semanales. Como mínimo, los observadores a largo plazo deben recibir ejemplos de preguntas y deben comunicar los datos de todos los partidos, candidatos y grupos seleccionados utilizando preguntas cerradas. *En el Apéndice A encontrará una lista de ejemplos de preguntas para las entrevistas a los informantes clave.*

Monitoreo de medios sociales

Dada la creciente importancia de los medios sociales en las elecciones, muchos grupos monitorean las plataformas sociales para medir si los recursos de comunicación del gobierno o el tiempo del

³ <https://eyt.org.ni>

personal de la administración pública se utilizan con fines de campaña. En algunos países, el marco legal puede guardar silencio sobre el uso de los recursos de los medios sociales. En este caso, demostrar la existencia de un problema puede ser una fuerte herramienta de abogacía para promover leyes nuevas o mejoradas. En otros países, la ley puede regular el uso de los canales oficiales de medios sociales e incluso las actividades en las cuentas privadas de los funcionarios durante el horario de trabajo oficial.

El monitoreo de las redes sociales debe hacerse de forma sistemática y requiere un equipo especializado. El equipo de monitoreo de los medios sociales también puede tener la tarea de rastrear otras actividades en los medios sociales, incluidas las campañas oficiales en línea y la desinformación.⁴ El software Factalyzer⁵ del NDI u otras herramientas de agregación pueden hacer que el monitoreo de los medios sociales sea más eficiente. Los observadores pueden buscar el contenido de la campaña en las páginas oficiales del gobierno, o el aumento de los anuncios de proyectos de desarrollo en comparación con los períodos no electorales.

MONITOREO EN ACCIÓN Como parte de su campaña más amplia de monitoreo de los medios sociales en 2018, el grupo de monitoreo georgiano [ISFED](#) observó el abuso de los recursos de los medios sociales del gobierno durante el período electoral oficial.⁶ Hicieron un seguimiento de las cuentas oficiales de Facebook del gobierno municipal y pudieron demostrar que esas cuentas *no* se utilizaron con fines de campaña y no aumentaron el contenido/promoción en comparación con los períodos no electorales. Al mismo tiempo, monitorearon las cuentas personales de Facebook de más de 600 funcionarios e identificaron a 62 funcionarios de 30 municipios que hacían campaña en línea durante las horas de trabajo, lo que contradice el código electoral de Georgia y el memorando sobre el uso de recursos administrativos. El ISFED informó de estas infracciones a las autoridades electorales, aunque no se tomaron medidas punitivas, lo que demuestra la necesidad de mejorar la educación y los mecanismos de cumplimiento.

⁴ Para más información, vea [Disinformation and Electoral Integrity](#), National Democratic Institute (2018).

⁵ Fact-a-lyzer es una herramienta de recolección, gestión y análisis de datos de medios sociales desarrollada por el NDI para capacitar a los grupos de observadores ciudadanos para recolectar y analizar datos de Facebook y Twitter. La herramienta ha sido utilizada por observadores ciudadanos para monitorear la desinformación, el comportamiento inauténtico coordinado y otros problemas en el entorno de la información electoral en los medios sociales.

⁶ Para más información, vea [Social Media Monitoring – Second Interim Report](#), ISFED, 20 December 2018.

Denuncias ciudadanas verificadas

En los países en los que el abuso de los recursos institucionales (incluidos los funcionarios) es difícil de observar directamente, las denuncias ciudadanas verificadas pueden ser un método eficaz. Las líneas telefónicas directas, los SMS o las herramientas en línea pueden recoger las denuncias del público. Sin embargo, la creación de herramientas de denuncia es el paso más fácil y que menos recursos requiere de esta metodología. Para que sea eficaz, los grupos de observadores deben dar suficiente publicidad a la herramienta entre las personas con más probabilidades de presenciar los abusos (como las mujeres y los votantes de otras comunidades de riesgo, los funcionarios, las personas que utilizan las estaciones de transporte estatales, etc.). Las denuncias ciudadanas deben ser verificadas y, si es posible, investigadas y analizadas para que puedan servir como evidencia bien documentada de los abusos. Los observadores a largo plazo o los investigadores pueden estar bien situados para verificar las denuncias localizando y entrevistando a los testigos, encontrando fotos o grabaciones (incluidos los vídeos/audios/fotos de teléfonos móviles) de los incidentes, o confirmando las evidencias de otro modo.

MONITOREO EN ACCIÓN Como parte de su Programa de Protección de los Recursos Públicos, [Transparencia Internacional Sri Lanka](#)⁷ puso en marcha una línea telefónica para recolectar denuncias ciudadanas sobre el uso de recursos públicos en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2015.⁸ TISL también creó un equipo de investigación formado por altos cargos policiales retirados para verificar las denuncias ciudadanas, y desplegó observadores por todo el país. TISL solo publicó denuncias que sus equipos pudieron verificar. Al aumentar las más de 370 denuncias ciudadanas verificadas con equipos de investigación, observadores y un sólido análisis jurídico y contextual, pudieron mostrar cómo el amplio uso de vehículos estatales para fines de campaña condujo a una disminución de los servicios de transporte subvencionado por el gobierno a disposición del público.

⁷ <https://www.tisrilanka.org>

⁸ Para más información, vea [ELECTORAL INTEGRITY A Review of the Abuse of State Resources and Selected Integrity Issues during 2015 Presidential Election in Sri Lanka](#) por Transparencia Internacional Sri Lanka.

V. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS COERCITIVOS

Marco de monitoreo del abuso de recursos estatales coercitivos

Definición: Utilización de la autoridad y el poder de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas del orden y de otros cargos gubernamentales para obtener beneficios políticos. Esto puede incluir el trato desigual, que abarca la no protección o persecución de las violaciones cometidas contra candidatos de la oposición, representantes de la sociedad civil o periodistas, la intimidación o la frustración de los opositores políticos y sus partidarios, y la coacción a los votantes para que apoyen a determinados partidos o candidatos. Esto incluye también presionar a los funcionarios para que presten servicios a las campañas, donen sus salarios o voten por determinados partidos o candidatos.

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Coacción de los votantes por parte de las autoridades estatales. Esto incluye la influencia indebida sobre los votantes para que apoyen (o se opongan) a determinados candidatos o partidos, o para que se abstengan de votar. A menudo, estas amenazas se dirigen a las comunidades vulnerables, como las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas o religiosas, los ciudadanos rurales y los votantes que dependen de las instituciones o del apoyo público, como los desplazados internos, los estudiantes universitarios, los pacientes de los hospitales, los votantes encarcelados, las personas con discapacidad o los votantes con bajos ingresos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación desigual de la ley en función de las opiniones políticas de los ciudadanos, que se manifiesta como acoso legal o falta de servicios básicos de seguridad • Signos de control indebido o “captura” de la campaña/voto en instalaciones estatales, incluyendo cárceles, hospitales, universidades estatales, campos de refugiados, etc. • Amenazas públicas o privadas de retirar la ayuda gubernamental crítica en función de los resultados de las elecciones • Amenazas públicas o privadas a la seguridad personal, los medios de vida, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación directa, en particular de las votaciones de las instituciones estatales • Entrevistas a informantes clave, especialmente de los miembros de la comunidad en riesgo • Equipos de investigación • Denuncias ciudadanas verificadas

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Coerción de partidos, candidatos, personal y simpatizantes de la oposición. Esto puede incluir la detención, las amenazas o el acoso de los líderes de los partidos, los candidatos, el personal de campaña y los partidarios. También puede incluir un enfoque desigual en la investigación o el enjuiciamiento de las denuncias electorales o penales planteadas por los miembros de la oposición, o las planteadas por los funcionarios electorales, los observadores electorales o los periodistas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de la fuerza o intimidación durante los actos de campaña, por ejemplo, la represión policial de los concentraciones políticos • Aplicación desigual de la ley, que se manifiesta como acoso legal, o falta de acción sobre las denuncias • Amenazas de arresto, a menudo denunciadas en los medios de comunicación o escuchadas en discursos públicos • Detención de candidatos de la oposición, basada en cargos falsos, o en cargos arbitrarios revividos durante las elecciones • Amenazas u hostigamientos privados recibidos por dirigentes de partidos, candidatos, personal de campaña, funcionarios electorales, observadores, periodistas, etc. relacionados con la seguridad personal o el sustento 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis contextual/jurídico de las detenciones o amenazas • Entrevistas a informantes clave • Equipos de investigación
<p>Coacción a los funcionarios. Esto puede incluir amenazas de despido o impactos en el salario/ascensos por parte de los supervisores u otras autoridades. Se puede coaccionar a los funcionarios para que hagan campaña activamente (durante o después de las horas de trabajo), voten, aporten contribuciones a la campaña y/o presten servicios para la misma</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de las veces, amenazas privadas o acoso a los funcionarios • Abuso generalizado de los recursos humanos institucionales, como tasas muy elevadas de participación de funcionarios en eventos/actividades de campaña • En algunos casos, los datos oficiales de empleo/nómina de los funcionarios o los datos de contribución a la campaña 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a informantes clave de funcionarios, líderes sindicales, etc. • Equipos de investigación • Denuncias ciudadanas verificadas • En casos selectos, análisis de datos oficiales

Monitoreo del abuso de los recursos coercitivos: Enfoques eficaces

Los abusos de los recursos coercitivos suelen ser los que más afectan a la integridad electoral, pero son especialmente difíciles de observar. La mayoría de los abusos se producen fuera de la vista. Es posible que muchas víctimas de la coacción no denuncien o admitan los abusos por miedo, por el trauma o, en algunos casos, por la cultura del secreto o la complacencia. E incluso los abusos más observables -como la detención publicitada de un candidato- pueden ser difíciles de contextualizar y determinar objetivamente si están justificados o no. En cualquier caso, los abusos coercitivos pueden ser especialmente difíciles de verificar. *Lo ideal es que la metodología seleccionada demuestre la existencia y la magnitud de la coacción mediante pruebas sólidas y no refutables y un análisis contextual.* Es importante demostrar la evidencia de este tipo de coacción y mostrar el impacto en el proceso electoral, así como en los derechos de los candidatos, los votantes (incluidas las comunidades marginadas), los funcionarios electorales, los observadores y los periodistas.

Los métodos de observación que producen más información cualitativa y análisis contextual/legal -como los equipos de investigación o las entrevistas a informantes clave- pueden ser más eficaces para el monitoreo de los abusos coercitivos. A menudo, estos esfuerzos requieren una inversión a largo plazo para establecer relaciones de confianza, comprender las estructuras de poder, crear mecanismos de protección y denuncia para los denunciantes, e incluso cambiar las normas culturales que pasan por alto estos abusos. Dadas estas complejidades, los observadores electorales pueden beneficiarse de la asociación con grupos con estas experiencias, habilidades y niveles de acceso de confianza, como los periodistas de investigación o las organizaciones anticorrupción.

Entrevistas a informantes clave

Como se describe en la Sección IV, las entrevistas a informantes clave estructuradas y estratégicas pueden ser una fuente útil de información sobre los abusos. Dependiendo del contexto, los observadores a largo plazo podrían entrevistar a los candidatos/personal de campaña de la oposición, a los funcionarios de los ministerios afectados, a los estudiantes de las universidades públicas y/o a otros votantes, especialmente los de las comunidades marginadas. Dada la sensibilidad de estos abusos, es fundamental que los observadores a largo plazo reciban capacitaciones sobre cómo establecer relaciones de confianza con los interlocutores, que las preguntas de las entrevistas estén cuidadosamente redactadas (véase el Apéndice A) y que cuenten con la capacitación y el apoyo pertinentes en materia de seguridad. Los entrevistadores deben estar capacitados para proteger la privacidad de los entrevistados y para ser conscientes de las sensibilidades al hablar con las víctimas

y los miembros de las comunidades marginadas. Puede ser útil contratar a entrevistadores que sean miembros de esas comunidades y que puedan generar más fácilmente confianza con las víctimas de abusos. *En el cuadro de texto que figura a continuación se exponen otras consideraciones.*

MONITOREO EN ACCIÓN En 2018, la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia, ISFED y Transparencia Internacional Georgia (TI Georgia) documentaron la coacción de los empleados estatales durante la campaña. Los observadores a largo plazo de ISFED recolectaron información de los medios de comunicación y entrevistas con ONG y ciudadanos individuales. Los grupos descubrieron 54 casos de intimidación, incluidos incidentes en los que se obligaba a los empleados a elaborar “listas de partidarios” detalladas a los que garantizaban que votarían por un candidato determinado. Los observadores a largo plazo también escucharon a profesores de escuelas públicas que denunciaron presiones políticas y actos de represalia mediante despidos indebidos, inspecciones y acoso.⁹

Equipos de investigación en profundidad

En muchos casos, la coacción puede ser tan delicada y difícil de documentar que es necesario un equipo independiente de investigadores experimentados y especialmente formados. Los equipos de investigación pueden servir de complemento a otras partes de un programa de monitoreo, realizando una evaluación más exhaustiva y matizada de las tendencias o incidentes identificados por los observadores a largo plazo o por las denuncias ciudadanas. En el mejor de los casos, los equipos de investigación podrán aportar evidencias de abusos específicos y podrán elaborar un estudio de caso exhaustivo que describa el problema. Algunos grupos pueden optar por contratar y gestionar sus propios equipos de investigación y deben buscar personas con experiencia previa, como antiguos agentes de policía o jubilados (si es apropiado en el contexto), periodistas de investigación, investigadores de derechos humanos, etc. Otros grupos pueden buscar asociarse con organizaciones no partidistas y creíbles que tengan experiencia en la lucha contra la corrupción, el periodismo u otro trabajo de investigación sensible. *Para obtener orientación sobre la gestión de las sensibilidades y los posibles problemas de seguridad de estas investigaciones, consulte el cuadro de texto que aparece a continuación.*

⁹ Ver ISFED [Final Report of the 2018 Presidential Elections](#) y el [2018 Joint Statement by ISFED, GYLA and TI Georgia on Employee Pressure](#)

Lecciones de los investigadores de la corrupción: cómo realizar entrevistas de investigación seguras y con éxito

¡Construir la confianza con las personas adecuadas! Evaluar las estructuras de poder y los patrones de influencia. Diríjase a las personas con más probabilidades de verse afectadas por el abuso de los recursos públicos en la comunidad o de conocerlo. Construir relaciones de confianza con esas fuentes a lo largo del tiempo. Asegurarse de que no se perjudica a las víctimas de la coacción a través del proceso de entrevistas. Respetar las sensibilidades culturales, especialmente con las víctimas y los miembros de las comunidades marginadas.

¡Construir espacios seguros y discretos! Garantizar que los entrevistados sientan que pueden hablar abiertamente. Coordinar y realizar las entrevistas en privado. Estar en contacto regularmente y mantener una línea de comunicación abierta en caso de que necesiten comunicar nueva información. Evalúe qué medidas deben tomarse para garantizar la plena seguridad de los datos y la comunicación. Proteja la información cuidadosamente asegurando los datos sensibles durante la recopilación, la transmisión, el almacenamiento y el análisis. Aplicaciones como Signal y los chats secretos de Telegram pueden ayudar a los usuarios a enviar mensajes cifrados de forma privada. Las bases de datos de los observadores que almacenan información sensible deben contar con medidas de seguridad especiales.

¡Haga de la seguridad una prioridad! Tome medidas para mantener la seguridad de los observadores a largo plazo/investigadores con protocolos y planes de seguridad. Asegúrate de tener un punto de contacto de seguridad de confianza (quizás un ciudadano influyente o la policía local) dondequiera que se desplieguen los observadores a largo plazo/investigadores y diseñe un plan de comunicación de emergencia claro. Considere la posibilidad de desplegar a los observadores a largo plazo/investigadores en parejas y programe controles previos y posteriores a la entrevista con los supervisores.

Tome en serio la intimidación. Si los observadores a largo plazo/investigadores realizan entrevistas muy sensibles en las que pueden sufrir intimidación, amenazas o daños, tome medidas adicionales. Utilice los teléfonos inteligentes para establecer un botón de “pánico”, de modo que los observadores a largo plazo/investigadores puedan llamar discretamente a un contacto de seguridad en caso necesario. Exija al entrevistador que lleve un compañero o un conductor a la entrevista. Considere la posibilidad de grabar la entrevista.

Denuncias ciudadanas verificadas

Como se menciona en la sección IV, las herramientas de denuncia ciudadana (incluidos los mecanismos para denunciadores) pueden ser un primer paso para recoger pistas o informes de abusos (y los observadores a largo plazo o los investigadores pueden verificar más detalles). Las herramientas pueden estar diseñadas para recolectar informes verbales o escritos y también pueden permitir la recolección de evidencia de audio o video de coerción (por ejemplo, un video de teléfono móvil de amenazas). Para que sean eficaces, las herramientas de denuncia ciudadana deben crearse y comercializarse entre las partes interesadas con más probabilidades de sufrir coacciones (por ejemplo, funcionarios o comunidades marginadas). En algunos países e industrias, las organizaciones de derechos laborales han creado aplicaciones que se dirigen a los trabajadores y proporcionan educación proactiva sobre derechos y herramientas de denuncia de violaciones. Con una estrategia de mercadeo diligente, se podría adaptar un enfoque similar para los funcionarios públicos. Como se ha mencionado anteriormente, algunos grupos o instituciones pueden sufrir una cultura del miedo, el secreto o la complacencia que desalienta la denuncia de los abusos. Puede ser necesario un trabajo adicional para cambiar las normas, crear confianza y garantizar la protección de quienes denuncian estos abusos.

Documentar los abusos: Lecciones sobre la Abogacía de los Derechos Humanos en Vídeo de WITNESS

Las experiencias de documentación ciudadana de violaciones de derechos humanos ofrecen lecciones útiles para los monitores de abuso de recursos públicos que buscan evidencia sobre incidentes específicos. [WITNESS](https://www.witness.org/) proporciona recursos, capacitaciones y apoyo a los activistas de derechos humanos de todo el mundo sobre el uso de la documentación en vídeo de los abusos de derechos humanos para las campañas de abogacía y de rendición de cuentas. Ofrecen las siguientes buenas prácticas:

- Lo primero y más importante: Considerar si el vídeo sirve o no para un uso estratégico. También hay que considerar si la difusión de un vídeo puede causar daños al ciudadano que documenta o a otros.
- Antes de pedir a los ciudadanos, observadores o personal que documenten con vídeo, considere las leyes de “derecho a grabar” del país y otras precauciones de seguridad, como desplegarse en parejas.
- Al filmar:
 - Asegúrese de que es seguro grabar
 - Grabar durante un tiempo adecuado para captar todo el alcance de la infracción
 - Filmar planos generales (incluidos planos de 360°) para captar el lugar/contexto más amplio
 - Realice tomas de distinto alcance, incluyendo amplios, medios y primeros planos para obtener la escala completa, el contexto y los detalles relevantes de un incidente.
- Inmediatamente después de filmar, haga una copia de seguridad del vídeo e incluya otra documentación de apoyo, como mapas, notas sobre el vídeo/incidente, fotos estáticas, etc.

Acceda a más recursos en <https://www.witness.org/resources/>

VI. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS NORMATIVOS

Marco de monitoreo de los recursos estatales normativos

Definición: Aplicar las regulaciones de forma injusta, desigual o sesgada. Esto puede incluir la aprobación injusta de permisos para eventos de campaña, la aplicación de impuestos, la cancelación del registro de los partidos de la oposición o la descalificación de los candidatos, o incluso la anulación de los resultados electorales sin causa justificada. También puede incluirse el acoso regulatorio a las empresas propiedad de los candidatos de la oposición o de sus partidarios.

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Abusar de las regulaciones relacionadas con las elecciones. Esto puede incluir la tramitación desigual o sesgada de los permisos para las concentraciones de campaña, el registro de los partidos o la calificación de las papeletas (de los candidatos/partidos) por parte del organismo de gestión electoral, las autoridades locales u otros organismos pertinentes. También puede incluir la aplicación sesgada o desigual de las reglas de campaña y de las regulaciones financieras, o incluso de la certificación electoral.</p>	<p>Proceso/Decisiones/Ejecución de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permisos de concentración • Inscripción de partidos • Calificación de boletas electorales • Reglas de la campaña y regulaciones de la financiación de la campaña • Procesos o resultados electorales 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a informantes clave of múltiples partidos y organismos de gestión electoral/funcionarios • Análisis de datos oficiales • Observación directa de tribunales electorales
<p>Abuso de otros recursos regulatorios. Esto puede incluir la aplicación desigual o las sanciones de otras leyes y regulaciones oficiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aparente focalización (o falta de aplicación) en las normas fiscales, auditorías, declaraciones de quiebra, etc. • Aparente focalización (o falta de aplicación) en las regulaciones, incluyendo las penales, de medios de comunicación, de difamación, de bienes raíces, etc. • Aparente focalización en los negocios de los líderes de la oposición y sus partidarios • Aparente focalización (o falta de aplicación) en las normas que regulan el registro y la conducta de las organizaciones de la sociedad civil en torno a los períodos electorales 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a informantes clave de múltiples partes • Análisis de datos oficiales • Equipos de investigación (incluyendo expertos)

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Abuso de los poderes de emergencia. Las crisis -como la pandemia de COVID, la violencia o las catástrofes naturales- pueden requerir normas y regulaciones de emergencia. Algunos titulares pueden abusar de los poderes de emergencia cancelando, posponiendo y/o restringiendo las elecciones y la campaña política sin la debida justificación, sin consultar, y/o de manera que se pretenda perjudicar a los oponentes políticos.</p>	<p>Cualquier restricción debe considerarse junto con la emergencia específica y el contexto político más amplio para determinar si está justificada, es razonable y tiene un daño limitado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de restricciones arbitrarias a los derechos electorales y políticos fundamentales • Aplicación desigual de restricciones dirigidas a los partidarios de la oposición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis legal/contextual • Observación directa • Entrevistas a informantes clave de múltiples partes

Monitoreo del abuso de los recursos normativos: Enfoques eficaces

Demostrar eficazmente el abuso de los recursos normativos requiere una metodología bien diseñada que pueda mostrar un trato desigual o un sesgo en la forma en que se aplican las regulaciones. *Lo ideal es que un esfuerzo de monitoreo pueda documentar que ciertos partidos o candidatos se rigen por normas diferentes a las de otros.* Por ello, es importante considerar métodos que recolecten datos sobre múltiples partidos o tipos de candidatos para que puedan ser comparados de manera sistemática. Esta metodología puede integrarse en un plan de observación electoral existente que incluya la observación a largo plazo del periodo de campaña y/o el análisis por parte de un equipo central. Algunos abusos normativos también pueden ser de naturaleza coercitiva. En estos casos, los métodos enumerados en la sección V pueden ser más eficaces.

Entrevistas a informantes clave

Como se ha comentado en las secciones IV y V, las entrevistas a informantes clave pueden ser una forma eficaz de recolectar datos, especialmente si están estructuradas para recolectar información comparativa entre partidos/candidatos y diferentes áreas del país. Los observadores a largo plazo pueden entrevistar a los candidatos o al personal de una lista representativa de partidos (por ejemplo, el partido gobernante, el principal partido de la oposición, un partido más pequeño, candidatos independientes y, en su caso, partidos o candidatos étnicos/mujeres/jóvenes), empresarios u otras

personas que puedan ser objeto de abusos en materia de aplicación de las regulaciones. Los observadores a largo plazo deben formular preguntas específicas y comunicar los datos cerrados de todos los candidatos. Dependiendo del tema que se esté monitoreando, los observadores a largo plazo pueden recibir instrucciones para hacer preguntas sobre si se dan o no las aprobaciones, sobre la eficiencia del proceso y sobre cualquier queja formal presentada sobre el proceso (véase el Apéndice A para ejemplos de preguntas). Los datos obtenidos a través de las entrevistas también pueden compararse con los datos oficiales, que se comentan a continuación.

Análisis de datos oficiales

La recopilación y el análisis de datos oficiales sobre las tasas o el estado de las aprobaciones, los tiempos/procesamiento de las solicitudes, y el número y el tipo de quejas recibidas pueden identificar cualquier sesgo sistémico en la regulación de las reglas electorales o la aplicación de otras leyes. Los datos pueden estar disponibles en línea, mediante solicitud al organismo responsable, o mediante solicitud o entrevista a los funcionarios locales encargados del proceso. Algunas organizaciones tienen que hacer solicitudes oficiales de información pública e incluso acudir a los tribunales para obligar a las autoridades a compartir los datos necesarios. Puede ser útil complementar el análisis de datos oficiales con entrevistas a informantes clave o investigaciones para garantizar que los datos sean completos y precisos y que se comprenda todo el contexto.

Otros métodos

Observación directa Algunos grupos optan por observar directamente aspectos específicos del proceso electoral, como las audiencias de calificación de partidos o candidatos o los tribunales de reclamaciones.¹⁰ Las listas de verificación del monitoreo deben diseñarse para captar el proceso y la naturaleza de los procedimientos de manera coherente y analizable.

Equipos de investigación En algunos casos, como los incidentes muy delicados o complejos, los equipos de investigación pueden ser los más indicados para reunir y analizar la información. Dependiendo del asunto, puede ser útil reclutar o consultar con expertos en el campo relacionado, como juristas, expertos fiscales, etc.

¹⁰ Ver [OSCE/ODIHR 2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#)

MONITOREO EN ACCIÓN Cuando la Alianza Popular para unas Elecciones Creíbles People's Alliance for Credible Elections (PACE)¹¹ observó las elecciones de 2015 en Myanmar, quiso medir si el gobierno ofrecía igualdad de oportunidades a todos los candidatos. En concreto, les preocupaba saber si los funcionarios electorales locales permitían las concentraciones de campaña de forma sesgada, un problema que se había observado en elecciones anteriores. Para recolectar datos medibles sobre la equidad del proceso de aprobación de concentraciones, los observadores a largo plazo realizaron entrevistas semanales a informantes clave con representantes del partido gobernante, el principal partido de la oposición, los partidos regionales y los partidos pequeños o candidatos independientes. Preguntaron sobre el proceso de solicitud y el estado de las aprobaciones de las concentraciones. También recolectaron datos oficiales sobre las aprobaciones y las quejas de los funcionarios electorales locales. Al recolectar datos sistemáticos de las entrevistas, PACE pudo demostrar que el proceso fue fácil para la gran mayoría de los candidatos. Y lo que es más importante, PACE no detectó diferencias significativas entre las respuestas de los candidatos de los distintos partidos o entre los candidatos masculinos y femeninos.¹²

¹¹ <https://www.pacemyanmar.org/home/>

¹² See PACE Final Report Myanmar Elections 2015, Page 36 and Appendix 2, page 78-82.

VII. MONITOREO DEL ABUSO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Marco de monitoreo del abuso de los recursos presupuestarios públicos

Definición: Desviación de fondos públicos para beneficiar a los titulares. Esto puede ocurrir en forma de clientelismo o compra de votos, donde los proyectos de desarrollo o los servicios públicos se dirigen de forma inapropiada o ilegal a determinados proyectos y/o poblaciones. También puede incluir la transferencia ilegal de fondos públicos para apoyar las campañas de los partidos en el poder.

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Abuso del gasto público/proyectos de desarrollo. Esto puede incluir el uso ilegal o inapropiado de recursos presupuestarios o servicios públicos para beneficiar a ciertos grupos de votantes, industrias o incluso empleados públicos, en un intento de comprar votos. Hay que tener en cuenta que los gastos de emergencia (durante catástrofes naturales, pandemias, otras emergencias) también son preocupantes, ya que a menudo implican grandes presupuestos que se mueven rápidamente con una transparencia y supervisión limitadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos o bienes públicos proporcionados a los votantes junto a los eventos de campaña. Esto puede incluir la confluencia explícita o implícita de las funciones del gobierno o del partido en la prestación de servicios sociales • Proyectos de desarrollo no anunciados o no planificados previamente, descuentos en los servicios o gastos de apoyo público, como la ayuda alimentaria, proporcionados a determinadas comunidades en el periodo electoral • Gastos excesivos notables e inexplicables de las categorías del presupuesto electoral o general durante las elecciones • Aumentos especiales o bonificaciones a funcionarios durante el periodo electoral o inmediatamente después • Adjudicación de proyectos gubernamentales a partidarios políticos • Desarrollo a largo plazo del clientelismo en el que ciertas comunidades se hacen dependientes de un partido gobernante a través de servicios públicos focalizados/favorecidos que no se prestan a otras comunidades. • En el caso de los presupuestos de emergencia, los fondos pueden estar justificados por una necesidad más amplia, pero dirigidos principalmente para el beneficio político, como se ha comentado anteriormente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas a informantes clave, especialmente con los líderes comunitarios y los votantes • Análisis detallado de los datos presupuestarios oficiales, así como de la información oficial sobre la toma de decisiones presupuestarias • Observación directa de las concentraciones/eventos de campaña • Observación directa o análisis de los proyectos de desarrollo locales y del proceso de planificación presupuestaria

Tipos comunes de abuso	Dónde se puede observar	Mejores metodologías
<p>Asignación errónea o desviación de fondos públicos para fines de campaña. Esto puede incluir el desvío de fondos públicos a las campañas de determinados partidos o candidatos o a otras fuentes que beneficien directamente la financiación de las campañas. Obsérvese que <i>esto no</i> incluye la financiación pública regulada de las campañas, si se proporciona a todos los competidores políticos sobre una base justa/equitativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Malversación por parte de un tercero que se redirige a una campaña • Esquemas de “coimas”, en los que el Estado contrata a un proveedor/servicio privado a una tarifa inflada y el excedente se dona a una campaña • Bonificaciones especiales para los funcionarios, seguidas de un aumento de las contribuciones de los funcionarios a los fondos de la campaña. (Esencialmente, un esquema de coima coercitiva) • Gastos excesivos notables e inexplicables en las categorías del presupuesto electoral o general durante las elecciones • Distribución desigual o injusta de la financiación pública de las campañas • Utilización de fondos públicos para actividades relacionadas con las elecciones para grupos de la sociedad civil que se alinean políticamente con el partido gobernante. 	<p><i>Puede ser muy difícil de monitorear</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipos de investigación especializados en la lucha contra la corrupción • Análisis profundo de datos oficiales

Monitoreo del abuso de recursos presupuestarios/ financieros: Enfoques eficaces

El abuso de los recursos presupuestarios y financieros puede ser difícil de documentar. El abuso del gasto público y de los proyectos de desarrollo puede ser visible, pero demostrar que está motivado por las elecciones y/o que viola las leyes o los procesos presupuestarios puede ser difícil. Más aún, el desvío de las finanzas públicas rara vez es transparente y es difícil de rastrear. Por ello, las formas tradicionales de monitoreo, incluida la observación a largo plazo, pueden ser insuficientes para demostrar un problema. *Lo ideal sería que una metodología de monitoreo utilizara un análisis profundo para mostrar tendencias más amplias de abuso presupuestario, y/o reuniera y presentara evidencia detallada de casos claros de abuso presupuestario.* El monitoreo del abuso presupuestario requiere: un análisis profundo de las leyes y los procesos presupuestarios; acceso a las fuentes de datos necesarias; recolección y análisis de datos a largo plazo; y, en algunos casos, equipos de investigación y análisis expertos, para demostrar el alcance total del problema. Algunos grupos se asocian con socios de lucha contra la corrupción, de monitoreo presupuestario o de buen

na gobernanza para beneficiarse de su experiencia, especialmente en leyes de finanzas públicas, procesos presupuestarios y análisis de datos.

Dependiendo del nivel de transparencia y del proceso formal de un país, el ciclo presupuestario presenta varias oportunidades para la supervisión, el análisis y el monitoreo del abuso de los recursos públicos. Por ejemplo, con ciudadanos voluntarios, la Coalición de Zimbabue sobre la Deuda y el Desarrollo [Zimbabwe Coalition on Debt and Development \(ZIMCodd\)](https://zimcodd.org)¹³ ha utilizado un Sistema de Seguimiento del Gasto Público (Public Expenditure Tracking System - PETS) para mostrar el flujo de los fondos públicos desde la fuente de los mismos hasta el beneficiario de los servicios públicos o la ayuda directa. El uso de este sistema a lo largo del tiempo ha permitido a la organización sacar conclusiones matizadas sobre las asignaciones presupuestarias que se destinan a dar ventajas injustas al titular del cargo y en las que puede producirse una posible actividad de compra de votos. Los procesos presupuestarios pueden ser monitoreados para rastrear la manipulación de procedimientos o el abuso de fondos con fines políticos en un contexto electoral. En los casos en que se han instituido PETS en Zimbabue y en otros lugares, han demostrado ser eficaces para identificar los retrasos en las transferencias financieras y en especie, las tasas de fuga y las ineficiencias generales en el gasto público, con un impacto en la percepción de los votantes y los ciudadanos. Al diseñar un sistema de monitoreo y análisis de los posibles abusos de los recursos presupuestarios en torno a las elecciones, los grupos pueden considerar, por ejemplo:

- **Elaboración del presupuesto:** ¿Fue el proceso transparente e incluyó amplias aportaciones de los ciudadanos? ¿Se justificaron las prioridades de gasto y se ajustaron a las tendencias históricas? ¿Hay evidencia de amiguismo, clientelismo u otro tipo de favoritismo político en el proceso de elaboración del presupuesto?
- **Proceso de aprobación del presupuesto:** ¿Se aprobó el presupuesto según los procedimientos legales? ¿Se realizaron cambios antes de la aprobación y, en caso afirmativo, se debatieron y justificaron públicamente? ¿Fue el proceso de aprobación transparente y oportuno?
- **Procesos de contratación:** ¿Se asignaron los fondos presupuestarios sobre la base de procesos de contratación competitivos? ¿Está el proceso de contratación abierto a la supervisión de los ciudadanos, los periodistas y las organizaciones de control? La información oficial sobre el proceso de contratación -incluidos los requisitos, el calendario, la metodología de puntuación y las ofertas participantes- ¿está fácilmente disponible en los sitios web del gobierno? ¿Se publica la información sobre contratación pública de manera oportuna y en un formato que facilite su análisis?

¹³<https://zimcodd.org>

- **Ejecución del presupuesto:** ¿Refleja el gasto real el presupuesto aprobado? ¿Se dispersaron y gastaron los fondos de acuerdo con el calendario y los niveles de gasto históricos? ¿Se realizaron solicitudes presupuestarias suplementarias o de emergencia inusuales? ¿Fueron legítimos los proyectos específicos y los desembolsos presupuestarios? (Véase el cuadro de texto más abajo) ¿Se asignaron fondos de forma incorrecta para fines directos de campaña? ¿Cómo se presentaron al público los gastos/proyectos específicos? ¿Como servicios gubernamentales normales? Como “regalos” politizados o incentivos para los votantes?
- **Auditoría y evaluación posterior al gasto:** ¿Son transparentes los procedimientos de auditoría y evaluación? ¿Se han aplicado los procedimientos de auditoría de forma consistente, incluso durante los periodos electorales? ¿Revelan las auditorías alguna desviación de las tendencias históricas o de los fines previstos del presupuesto? ¿Las evaluaciones revelan algún gasto ilegítimo? (Véase el cuadro de texto más abajo)

¿Cuándo es ilegítimo el gasto público?

Determinar si el gasto público es legítimo o no requiere un análisis serio, una gran experiencia y una comprensión a largo plazo de las tendencias del gasto y la toma de decisiones presupuestarias. Es importante justificar internamente y ante el público cómo se determina que un gasto o proyecto es ilegítimo o tiene una motivación electoral. Entre las preguntas útiles* que hay que tener en cuenta están las siguientes:

- ¿El anuncio o el gasto del proyecto tuvo lugar inmediatamente antes o durante el periodo de campaña?
- ¿Se planificó y anunció previamente el proyecto como parte del proceso normal de elaboración de políticas y presupuestos?
- ¿Se debatió/justificó el proyecto públicamente?
- ¿El proyecto tiene objetivos claros, transparencia y responsabilidad incorporada al mismo nivel que otros proyectos de gasto público?
- ¿Beneficia el proyecto al público en general o sólo a determinados subgrupos/seguidores de un partido político?
- ¿Se ajusta el gasto del proyecto al presupuesto previsto y a las tendencias históricas de gasto?

*Preguntas adaptadas del [Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs](#) del Open Society Justice Institute y el [Government Use of State Resources for Electoral Purposes](#) de la Organización de los Estados Americanos.

Como se muestra en los ejemplos siguientes, los grupos de observación electoral pueden adoptar una variedad de enfoques para detectar y analizar el abuso de los recursos presupuestarios durante las diferentes fases del ciclo de gasto. El enfoque específico del monitoreo del presupuesto variará de un país a otro en función de las cuestiones más relevantes a monitorear, así como del nivel de acceso a la información presupuestaria. Algunas prácticas pueden analizarse directamente (si los datos son transparentes) u observarse directamente en las sesiones del parlamento, las conferencias de prensa o los eventos de campaña. Otras cuestiones -desde la malversación de fondos con fines de campaña hasta las asignaciones erróneas de los presupuestos burocráticos internos- pueden ser más opacas y requerir herramientas de investigación

Uso de entrevistas a informantes clave para demostrar el abuso del gasto social para manipular a los votantes marginados en Guatemala. En 2015, [Acción Ciudadana](https://accionciudadana.org)¹⁴ (AC) en Guatemala¹⁵ pidió a los observadores a largo plazo que entrevistaran a diferentes tipos de votantes sobre los cambios en sus prestaciones sociales durante el periodo de campaña. Al analizar los datos de las entrevistas de los distintos tipos de votantes, AC pudo detectar y demostrar que las mujeres pertenecientes a minorías étnicas recibieron aumentos inexplicables en sus prestaciones sociales durante el periodo de campaña.

Seguimiento de proyectos de desarrollo ilegítimos entre una elección general y una segunda vuelta en Georgia. En 2018, los equipos de ISFED y TI Georgia identificaron más de 10 proyectos de desarrollo ilegítimos que comenzaron o se anunciaron inmediatamente antes de la campaña de la segunda vuelta. ISFED/TI Georgia identificó estos proyectos como ilegítimos porque: se produjeron inmediatamente antes del periodo de campaña para la segunda vuelta electoral; no se planificaron ni anunciaron previamente; fueron ad hoc y no formaron parte de un plan de desarrollo social estratégico y debatido públicamente; y se dirigieron a grupos específicos de votantes, como miembros del ejército, profesores, personas que reciben prestaciones sociales, desplazados internos y habitantes de zonas urbanas.¹⁶

Analizar el presupuesto oficial para mostrar picos no planificados en el gasto gubernamental en torno a las elecciones en Uganda. La Alianza para el Monitoreo de la Financiación de las Campañas [Alliance for Campaign Finance Monitoring \(ACFIM\)](https://allianceforcampaignfinance.org)¹⁷, un grupo de 16 organizaciones de

¹⁴ <https://accionciudadana.org>

¹⁵ Mirador Electoral/Acción Ciudadana, “Informe Agosto” (2015), www.accionciudadana.org.gt

¹⁶ See [Programs announced by the authorities ahead of the runoff election amount to abuse of administrative resources](https://www.accionciudadana.org.gt/programs-announced-by-the-authorities-ahead-of-the-runoff-election-amount-to-abuse-of-administrative-resources).

¹⁷ <https://accionciudadana.org>

lucha contra la corrupción y de monitoreo del presupuesto en Uganda, realizó un estudio en profundidad del presupuesto oficial y del gasto utilizando estudios de casos de ministerios seleccionados en 2016. Este análisis complementó otros aspectos de su plan de monitoreo, que incluía el análisis legal, el análisis de la financiación de los partidos políticos, el monitoreo de las campañas, incluido el abuso de los recursos institucionales, y la estimación de los gastos electorales de los candidatos. ACFIM demostró que, dentro de los ministerios clave que apoyan al presidente y a otro candidato, tanto el presupuesto oficial como la tasa de gasto aumentaron significativamente en comparación con los años no electorales, especialmente en las categorías no salariales, como los viajes y las donaciones.

Monitoreo de la financiación, los gastos y los informes financieros de las campañas

En relación con el monitoreo del presupuesto estatal, algunos grupos electorales rastrean y analizan las finanzas de los partidos y las campañas para buscar financiación o gastos ilegales, evidencia de corrupción, abuso de los recursos públicos o informes erróneos. Los enfoques analizados en esta sección también pueden aplicarse al monitoreo de las finanzas de las campañas. Esto incluye el análisis de los datos, el monitoreo de los gastos o la investigación de los rastros de dinero para revelar:

- Anomalías en la financiación o el gasto de los partidos/campañas -incluyendo tendencias inusuales de contribuciones de funcionarios, compinches u otras fuentes;
- La declaración incorrecta de los recursos de la campaña, incluida la no declaración de los recursos públicos utilizados para la campaña; y/o
- Esquemas de coimas, que pueden vincularse a las prácticas de licitación oficial o a los gastos públicos vistos en el monitoreo del presupuesto.

VIII. OTROS TIPOS DE ABUSO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Monitoreo del abuso de los recursos de los medios de comunicación tradicionales. En muchos países es común el uso de los recursos de comunicación públicos, incluyendo el uso de los medios de comunicación públicos o controlados por el Estado para promover a los titulares, desprestigiar a los oponentes o influir injustamente en los votantes. Este abuso puede incluir una cobertura excesivamente positiva o de gran volumen del partido gobernante o del candidato titular, o una cobertura desproporcionadamente negativa o de bajo volumen de los candidatos de la oposición. También puede incluir la promoción inusual o injustificada de los logros del gobierno en funciones durante el periodo electoral. *La cobertura desigual o sesgada de los partidos políticos/candidatos se monitorea mejor a través de un monitoreo sistemático de los medios de comunicación realizado por un equipo bien capacitado y a tiempo completo. Para más información sobre el monitoreo de los medios de comunicación, véanse los recursos enumerados en el Apéndice B.*

Monitoreo del abuso de los recursos legislativos. En muchos países, se abusa del poder legislativo apalancando las mayorías parlamentarias/legislativas para aprobar leyes favorables a los titulares o desfavorables a los partidos/candidatos de la oposición. Esto puede incluir cambios en las leyes electorales, en los requisitos para los candidatos, en las normas de campaña, en las salvaguardias para evitar el uso de recursos públicos en las elecciones o en otras regulaciones. En algunos casos, los gobernantes pueden tratar de aprobar leyes que dificulten la detección y regulación de la corrupción. Dicha legislación puede debilitar los requisitos de transparencia y ocultar posibles abusos de los recursos públicos, o debilitar la autoridad de los organismos anticorrupción. Los esfuerzos por debilitar la transparencia también pueden incluir restricciones a los derechos de los observadores. A veces, la mayoría legislativa subvierte los procedimientos parlamentarios para limitar el poder o la estatura de los candidatos de la oposición en el parlamento. En algunos contextos, el abuso del poder legislativo incluye la aprobación de leyes favorables a ciertas industrias/élites a cambio de donaciones de campaña u otros favores políticos. *El monitoreo parlamentario es una metodología sólida que puede mostrar si los procedimientos parlamentarios se utilizan injusta o ilegalmente para disminuir el papel de los miembros de la oposición en el parlamento o para aprobar leyes que favorezcan a la mayoría. El seguimiento y el análisis legal también pueden utilizarse para revisar las leyes nuevas, modificadas o revocadas que benefician abiertamente a los competidores políticos o debilitan las medidas de transparencia y anticorrupción. Véase el Apéndice B para obtener recursos sobre estas metodologías.*

IX. COMUNICACIÓN DE LOS HALLAZGOS

El comunicar los hallazgos sobre el abuso de los recursos públicos puede ser más complicado que compartir otros hallazgos de la observación electoral: el abuso de los recursos públicos puede parecer menos relevante para los ciudadanos; los hallazgos pueden parecer sesgados, ya que a menudo se centran únicamente en los titulares; las denuncias de violaciones específicas pueden traer represalias contra las víctimas o los denunciantes; y/o las organizaciones pueden enfrentar consecuencias legales o de otro tipo por denunciar la corrupción. Algunas organizaciones pueden recurrir a socios -como periodistas, personas influyentes o compañeros de las organizaciones de abogacía- para ayudar a difundir los hallazgos. Algunos hallazgos pueden someterse a mecanismos formales de denuncia, mientras que otros pueden resonar mejor entre el público. El ajustar las estrategias de comunicación para tener en cuenta los objetivos específicos del proyecto, así como los riesgos y desafíos en un contexto particular, conduce a un mensaje más eficaz.

Considere los objetivos de comunicación

Los grupos de monitoreo deben desarrollar una estrategia de comunicación externa para apoyar los objetivos específicos del proyecto. Por ejemplo:

Para *educar* y *cambiar la cultura* en torno al abuso de los recursos públicos:

- Planificar la divulgación a largo plazo mucho antes del periodo de campaña o del programa;
- Dirigirse a las comunidades de riesgo (votantes, funcionarios) para que conozcan sus derechos;
- Transmitir normas que coincidan con los valores culturales, por ejemplo: luchar contra la corrupción para mejorar la vida de los ciudadanos, proteger la imparcialidad de las elecciones y sentirse orgulloso de la integridad de la administración pública;
- Utilizar a los compañeros, los modelos de conducta, las personas influyentes y los jóvenes para promover el cambio de comportamiento y crear un sentimiento de comunidad y solidaridad en torno a las nuevas normas; y
- Si se utiliza una herramienta de denuncia para ciudadanos o funcionarios, comercializarla de forma agresiva y estratégica para que los más propensos a tener problemas sepan a quién dirigirse.

Para *disuadir de los abusos* y *promover la rendición de cuentas*:

- Empezar con bastante antelación al periodo de la campaña (o al inicio del programa);
- Dirigirse a las comunidades de riesgo para que conozcan sus derechos;

- Ponga a los infractores sobre aviso. Alertar a los poderes públicos, los funcionarios, los partidos y los candidatos de que se van a monitorear sus actividades;
- Informar de los resultados mientras sean importantes, mientras el público preste atención y mientras haya tiempo para procesar y/o disuadir de futuras acciones;
- Presentar evidencia procesable de las violaciones y mostrar el impacto relevante de los abusos;
- Ejercer presión pública para que se apliquen (o se creen) normas de rendición de cuentas; y
- Dirigirse a las instituciones de rendición de cuentas y a otros responsables de la toma de decisiones para que actúen.

Para ***fortalecer las instituciones:***

- Utilizar la evidencia, la narración de historias basadas en valores y el momento estratégico para obligar a los responsables de la toma de decisiones y a las instituciones a actuar;
- Presionar a los reformistas en el parlamento o en los ministerios para que creen infraestructuras para las capacitaciones, la protección de los denunciantes y/o los mecanismos de rendición de cuentas; y
- Crear asociaciones con instituciones (burocracias, universidades que forman a los funcionarios, oficinas del defensor del pueblo, etc.) para cooperar en las capacitaciones, la comunicación, las revisiones internas, etc.

Para abogar por la ***reforma legal:***

- Comunicar mensajes en puntos/caminos estratégicos para la reforma: Inmediatamente después de las elecciones; antes de la toma de posesión de los nuevos cargos; y durante los momentos clave de la sesión legislativa;
- Dirigirse a los responsables de la toma de decisiones con mensajes motivadores y recomendaciones prácticas;
- Educar y activar a las comunidades poderosas y comprometidas para que presionen a los responsables de la toma de decisiones para que actúen; y
- Conseguir el apoyo de la opinión pública con mensajes eficaces y creativos que obliguen a los responsables a rendir cuentas. ¡No tenga miedo de avergonzar a los responsables de la toma de decisiones para que actúen!

Hacer el mensaje impactante

Adaptarse al público. La eficacia de los mensajes se basa en la adaptación de los mismos al público objetivo. Adapte los mensajes a quienes necesitan oírlos, en lugar de basarse únicamente en infor-

mación generalizada para un “público general”. Considere los diferentes públicos -por ejemplo, los legisladores, los funcionarios, los jóvenes- y cómo llegar a ellos e informarlos eficazmente. ¿Cuáles son sus conocimientos previos sobre el tema? ¿Cuáles son sus valores subyacentes? ¿Qué hallazgo o marco de referencia resonará más con ellos? ¿Cuál es la plataforma, el medio o el mensajero más eficaz para llegar a ellos? ¿Cómo debe mostrarse el contenido: informe formal? ¿Gráficos individuales? ¿Impresionantes imágenes? ¿Vídeos atractivos? Planifique múltiples contactos con cada audiencia para persuadirla realmente.

Crear interés y mostrar relevancia. Antes de entrar en los hallazgos, hay que convencer a la audiencia de que el tema es relevante e importante. El “abuso de los recursos públicos” es un concepto árido que puede no resonar en muchas audiencias. Considere la posibilidad de enmarcar los hallazgos en conceptos más accesibles y basados en valores como “honestidad”, “equidad”, “transparencia” u “orgullo como ciudadanos”, que pueden ser más convincentes. En muchos países, puede ser necesaria la educación pública para mostrar por qué las prácticas de larga data son ilegales, poco éticas y/o perjudiciales para la democracia y la gobernanza. Hay que ser creativo a la hora de enmarcar las conclusiones de manera que se ajusten a los valores, intereses y sentido del bien y del mal de la audiencia.

Presentar los hallazgos de forma clara y convincente. El abuso de los recursos públicos se presenta a menudo en los informes de los observadores como una lista de incidentes, lo que dificulta que el público comprenda el alcance, el contexto y el impacto del problema. En su lugar, los grupos deben tratar de presentar los hallazgos de forma más intuitiva. Algunos hallazgos -como las observaciones de las concentraciones de campañas, los datos de las entrevistas a informantes clave, el análisis de datos oficiales y/o el análisis sistemático de las redes sociales- pueden cuantificarse y presentarse en gráficos e infografías convincentes. Esto podría incluir la visualización de información sobre el coste de la corrupción en términos de pérdida de acceso a los servicios sociales o de representación equitativa en la toma de decisiones del gobierno. Otra información, como los hallazgos recogidos a través de investigaciones y denuncias ciudadanas verificadas, puede compararse mejor en forma de estudios de casos detallados o de narración de historias. Como complemento a los datos cuantitativos o a los estudios de caso detallados, se puede incluir una lista de incidentes individuales en los anexos del informe más detallados como evidencia o elementos de acción para la investigación por parte de las autoridades. Sea creativo a la hora de presentar los datos: los gráficos, el arte, el humor, la ironía e incluso la vergüenza pública pueden ser métodos muy eficaces para dar a conocer los hallazgos.

Mostrar por qué es importante y cómo se puede solucionar. Puede ser muy útil enmarcar los hallazgos en el contexto legal o político más amplio. Demostrar que las leyes no se cumplen puede poner de manifiesto la necesidad de mejorar la educación pública, reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y el estado de derecho. Demostrar que las prácticas profundamente arraigadas y los abusos poco éticos (que pueden ser perfectamente legales) tienen un impacto negativo en la equidad de las elecciones o en los derechos de los votantes, puede demostrar la necesidad de una reforma legal. Por último, hay que asegurarse de que las recomendaciones sean pertinentes, viables y estén dirigidas a los actores a los que se puede exigir que rindan cuentas.

Para obtener más orientación sobre el diseño de un plan de comunicación estratégica, consulte *Levantando las voces en espacios cerrados: Planificación de comunicaciones estratégicas para grupos ciudadanos no partidarios de observación electoral*¹⁸ por NDI.

¹⁸<https://www.raiseavoice.net>

Apéndice A - Ejemplo de preguntas para entrevistas a informantes clave

A continuación se presenta un menú de preguntas ilustrativas a los informantes clave que podrían adaptarse a los abusos específicos que preocupan y formularse adecuadamente teniendo en cuenta el contexto. Algunas preguntas están diseñadas para obtener las opiniones o percepciones del entrevistado sobre un tema concreto, en lugar de respuestas estrictamente objetivas sobre sus observaciones. Las respuestas a estas preguntas no deben tomarse al pie de la letra, pero pueden ser útiles para comprender las percepciones culturales más amplias sobre la corrupción y la rendición de cuentas. También pueden servir como pistas sobre nuevos temas que los observadores ciudadanos podrían explorar y triangular con otras fuentes objetivas de información. La estructuración de las preguntas, como el formato de opción múltiple, que da lugar a respuestas estructuradas puede garantizar un análisis de datos más sistemático. (Para más información, véase el recuadro “Consejos para la observación sistemática a largo plazo de los abusos de los recursos estatales” en la sección IV)

Candidato o personal de campaña

Tipo de abuso de recursos públicos	Ejemplos de preguntas para la entrevista
Recursos institucionales	<ul style="list-style-type: none">• ¿Dónde están las oficinas de su campaña?• ¿Dónde ha celebrado concentraciones esta semana?• ¿Dónde almacena el material de campaña?• ¿Cuántos voluntarios de campaña tiene? ¿Dónde los recluta? ¿Cuántos son mujeres y cuántos son hombres? ¿Tiene dificultades para reclutar mujeres o miembros de grupos tradicionalmente marginados para que participen?• ¿Qué fuentes de datos utiliza para elaborar una lista de partidarios/ votantes a los que dirigirse?• ¿Quién se encarga de la seguridad de sus eventos de campaña?

Tipo de abuso de recursos públicos	Ejemplos de preguntas para la entrevista
Recursos normativos	<ul style="list-style-type: none"> • De las solicitudes de permisos de concentración, ¿cuántas se han presentado, aprobado y rechazado esta semana? • ¿Quién es el responsable de revisar y aprobar estas solicitudes? • ¿Existen criterios claros para la aprobación de estas solicitudes? • En general, ¿cuántos días antes de su concentración recibió la aprobación? • ¿Ha presentado alguna queja sobre el proceso de autorización de la concentración?
Recursos coercitivos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tuvo algún problema al hacer campaña en esta área? Si es así, ¿qué tipo de problemas? Considere la posibilidad de preguntar si: • El candidato/personal de campaña o sus partidarios han sufrido algún tipo de intimidación o uso de la fuerza en los eventos de la campaña; • El candidato/personal de la campaña o sus partidarios han sido objeto de algún tipo de acoso, amenazas de detención o amenazas de daño físico en público o en privado, en persona, en línea o en los medios de comunicación; • ¿El candidato/personal de campaña o sus apoyos han recibido amenazas de perder sus puestos de trabajo en el gobierno, contratos actuales o potenciales con el gobierno?
Preguntas generales basadas en la percepción <i>(Nota: Las respuestas no deben tomarse al pie de la letra, sino que podrían servir como pistas que los observadores podrían triangular con otras fuentes)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha sido testigo o ha oído hablar de algún comportamiento en la campaña de otros candidatos, partidos o sus partidarios que consideraría corrupto? • ¿Considera que tiene el mismo acceso a los recursos financieros e institucionales para su campaña en comparación con otros partidos o candidatos?
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuándo y dónde están previstas las concentraciones de la campaña esta semana? (Pregunta para ayudar a los observadores a largo plazo a planificar el monitoreo de las concentraciones)

Líderes comunitarios, representantes de comunidades marginadas y otras fuentes neutrales

Tipo de abuso de recursos públicos	Ejemplos de preguntas para la entrevista
Recursos institucionales	<ul style="list-style-type: none">• ¿Ha observado al partido X utilizando vehículos estatales u otros recursos públicos en su campaña?• ¿Ha observado al partido Y utilizando vehículos estatales u otros recursos públicos en su campaña?• ¿Ha observado a funcionarios públicos ayudando o asistiendo a eventos de campaña durante las horas de trabajo? __ Ninguno; __ Para el partido X; __ Para el partido Y
Recursos presupuestarios	<ul style="list-style-type: none">• ¿Ha visto surgir algún proyecto de desarrollo nuevo o inesperado en su comunidad? En caso afirmativo, ¿qué tipo de proyectos y quién ha participado en su difusión?• ¿Ha observado algún cambio en la distribución de servicios o ayudas sociales en su comunidad, como transferencias de efectivo, distribución de alimentos o cualquier otro tipo de asistencia? En caso afirmativo, ¿quién ha participado en la distribución y la publicidad en torno a ella?
Recursos coercitivos	<ul style="list-style-type: none">• ¿Cree que los votantes de su comunidad se enfrentan a problemas si votan por ciertos partidos o candidatos? En caso afirmativo, ¿qué tipo de problemas?• ¿Se ha dicho a los miembros de ciertas comunidades que dejarán de recibir beneficios del gobierno si no votan por el partido/candidato gobernante?

Funcionarios, dirigentes sindicales, etc.

Tipo de abuso de recursos públicos	Ejemplos de preguntas para la entrevista
Recursos institucionales	<ul style="list-style-type: none">• ¿Se le informó de las restricciones legales para realizar actividades de campaña en su función oficial?• ¿Alguna campaña le ha obligado a proporcionar información sobre los votantes de la zona/su programa que no forme parte de la información pública disponible para todos los candidatos?• ¿Ha visto algún material de campaña producido/almacenado/distribuido por su oficina?• ¿Ha colaborado en alguna campaña política mientras desempeñaba su función oficial? En caso afirmativo, ¿cuándo? ¿Para qué partido?
Recursos coercitivos	<ul style="list-style-type: none">• ¿Usted y sus compañeros se sienten libres de asistir a los eventos de campaña de los candidatos que les gustan durante las horas no laborales?• ¿Tendría problemas si apoyara abiertamente a un determinado partido o candidato?• ¿Le han dicho que su empleo, salario o ascenso se verá afectado por los resultados de las elecciones?

Defensores del gobierno abierto o potenciales denunciantes de irregularidades

Tipo de abuso de recursos públicos	Sample Interview Questions
Recursos presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha notado un aumento inusual en el gasto o presupuesto de su departamento en época de elecciones?
Recursos normativos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el proceso de gestión de las quejas relativas a las violaciones de los procedimientos de campaña? ¿Quién tiene poder de decisión sobre cómo se gestiona la regulación y qué mecanismos de supervisión existen para promover una regulación justa?
Preguntas generales basadas en la percepción <i>(Nota: Las respuestas no deben tomarse al pie de la letra, sino que podrían servir como pistas que los observadores podrían triangular con otras fuentes)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Si fuera testigo o se enterara de un abuso de los recursos públicos, ¿se sentiría cómodo denunciándolo a la comisión electoral u otro organismo independiente? Si denunciara dicho abuso, ¿cree que es probable que los implicados rindan cuentas?

Los votantes, incluidos los miembros de comunidades marginadas, como las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, los votantes de bajos ingresos y rurales, los votantes con discapacidades y otros votantes dependientes de los servicios gubernamentales.

Tipo de abuso de recursos públicos	Ejemplos de preguntas para la entrevista
Recursos presu- puestarios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Le han ofrecido beneficios gubernamentales por votar a un determinado candidato/partido?
Recursos coercitivos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los votantes de su comunidad se sienten libres de asistir a los eventos de campaña de los candidatos que les gustan? • ¿Cree que los votantes de su comunidad se enfrentan a problemas si votan por determinados partidos o candidatos? Si es así, ¿qué tipo de problemas? • ¿Le han dicho a usted o a alguien que conoce que dejará de recibir beneficios del gobierno si no vota por un determinado partido/candidato?
Preguntas generales basadas en la percepción <i>(Nota: Las respuestas no deben tomarse al pie de la letra, sino que podrían servir como pistas que los observadores podrían triangular con otras fuentes)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cree que las instituciones de control (comisión electoral, defensores del pueblo, parlamento u otros órganos de control) son capaces de exigir la rendición de cuentas a los funcionarios que abusan de los recursos públicos para obtener beneficios electorales?

Apéndice B - Recursos

Orientación adicional sobre el abuso de los recursos públicos y el monitoreo de la financiación de las campañas

Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs (Monitoreo de la Financiación de las Campañas Electorales: Un manual para las ONG) por Open Society Justice Initiative, (2004). Ver Chapters 5 y 6. El documento completo está disponible [aquí](#).¹ (Sólo disponible en inglés).

Herramientas para revisar el marco legal para el abuso de los recursos públicos

Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections (Ventaja Injusta: el abuso de los recursos públicos en las elecciones), International Foundation for Electoral Systems (IFES), (2017). El documento completo está disponible [aquí](#).² (Sólo disponible en inglés).

Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections (Promoción de marcos jurídicos para las elecciones democráticas), National Democratic Institute (NDI), (2008), See Pages 71-77. El documento completo está disponible [aquí](#).³ (Sólo disponible en inglés y francés).

“Joint Guidelines on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes” (Lineamientos conjuntos para prevenir y responder al uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales), Venice Commission/Council of Europe (2016). Este documento establece principios y compromisos útiles para los países del Consejo de Europa. Las directrices se pueden encontrar [aquí](#).⁴

Orientación adicional sobre estrategias de comunicación eficaces

Raising Voices in Closing Spaces: Strategic Communications Planning for Nonpartisan Citizen Election Observer Groups (Levantando las Voces en Espacios Cerrados: Planificación de comunicaciones estratégicas para grupos ciudadanos no partidarios de observación electoral), National Democratic Institute (NDI), (2019). Disponible [aquí](#).⁵

¹ <https://www.justiceinitiative.org/publications/monitoring-election-campaign-finance-handbook-ngos>

² <https://www.ifes.org/publications/unfair-advantage-abuse-state-resources-elections>

³ <https://www.ndi.org/publications/promoting-legal-frameworks-democratic-elections>

⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e)

⁵ <https://www.raiseavoices.net>

Orientación adicional sobre el monitoreo de los medios de comunicación del Estado

Media Monitoring to Promote Democratic Elections: An NDI Handbook for Citizen Organizations (Monitoreo de medios para promover elecciones democráticas: Un manual del NDI para organizaciones ciudadanas), National Democratic Institute (NDI), (2002). El documento completo está disponible [aquí](#).⁶ (Sólo disponible en inglés).

Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions (Manual Sobre el monitoreo de los medios de comunicación para misiones de observación electoral), OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), (2012). El documento completo está disponible [aquí](#).⁷ (Sólo disponible en inglés).

Disinformation and Election Integrity: A Guidance Document for NDI Elections Programs (Desinformación e integridad electoral: Un documento de guía para los programas electorales del NDI). National Democratic Institute (NDI), (2019). Disponible [aquí](#).⁸

Recursos de monitoreo parlamentario

Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement, and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations (Fortalecimiento de la responsabilidad parlamentaria, la participación ciudadana y el acceso a la información: Una encuesta mundial sobre las organizaciones de monitoreo parlamentario), National Democratic Institute (NDI), (2011). Full document available [aquí](#).⁹

Political Process Monitoring: Activist Tools and Techniques (Monitoreo del proceso político: Herramientas y técnicas activistas), National Democratic Institute (NDI), (2010). El documento completo está disponible [aquí](#).¹⁰ (Sólo disponible en inglés).

Portal for Parliamentary Development - Parliamentary Monitoring Organizations Agora, (2012). El sitio web está disponible [aquí](#).¹¹ (Sólo disponible en inglés).

⁶ <https://www.ndi.org/publications/media-monitoring-promote-democratic-elections-ndi-handbook-citizen-organizations>

⁷ <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/92057.pdf>

⁸ https://www.ndi.org/sites/default/files/Disinformation%20and%20Electoral%20Integrity_NDI_External_Updated%20May%202019%20%281%29.pdf

⁹ <https://www.ndi.org/sites/default/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>

¹⁰ https://www.ndi.org/political-process_monitoring_guide

¹¹ <https://www.agora-parl.org/resources/aoe/parliamentary-monitoring-organisations>

Recursos sobre investigaciones anticorrupción

Corruption Fighters' Toolkit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies (Caja de herramientas para combatir la corrupción: Experiencias de la sociedad civil y estrategias emergentes).

Transparency International (2002). Disponible [aquí](#).¹² (Sólo disponible en inglés).

Global Investigative Journalism Network

[Collection of Resources for Corruption Investigations](#)¹³ (Sólo disponible en inglés)

[Reporting Tips and Tools](#)¹⁴ (Sólo disponible en inglés)

[Resources for finding and working with Whistleblowers](#)¹⁵ (Sólo disponible en inglés)

Bellingcat

[Online Investigating Toolkit](#)¹⁶ (Sólo disponible en inglés)

¹² <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-fighters-toolkit-civil-society-experiences-and-emerging-strategi>

¹³ https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kHQUH8RvfUNrQuH3NWYMq8BzraEFF4QaG_XbfAcFV9k/edit#gid=0

¹⁴ <https://helpdesk.gijn.org/support/solutions/articles/14000036502-reporting-tips-and-tools>

¹⁵ <https://gijn.org/whistleblowing/>

¹⁶ <https://bit.ly/bcattools>

APÉNDICE C: COMPROMISOS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LAS ELECCIONES

GLOBAL

International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR)

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Article 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (CCPR Art. 25) (Comentario General No. 25) El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a la función pública (artículo 25 CCPR)

Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera

independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.

United Nations Convention Against Corruption (Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción)

Artículo 7: Sector Público

[...]

2. Cada Estado parte considerará también la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a fin de establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos.

3. Cada Estado parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

4. Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas

ÁFRICA

African Union (AU) Convention on Preventing and Combating Corruption (Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción)

[...]El desvío por parte de un funcionario público o de cualquier otra persona, para fines ajenos a los que estaban destinados, en beneficio propio o de un tercero, de bienes pertenecientes al Estado o a sus organismos, a un organismo autónomo, o a un particular, que dicho funcionario haya recibido en virtud de su cargo [...]

ECOWAS - Protocol on the Fight against Corruption (Protocolo sobre la Lucha contra la Corrupción de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental - CEDEAO)

1. El presente Protocolo será aplicable a los siguientes actos de corrupción:

[...]

un funcionario público que desvíe de su finalidad inicial, en beneficio propio o de otra persona, bienes muebles o inmuebles, o títulos y valores pertenecientes al Estado, a un organismo independiente o a un particular, entregados al funcionario público en virtud de su cargo y para las necesidades del Estado para su custodia y por otros motivos.

SADC - Protocol Against Corruption (Protocolo Contra la Corrupción de la Comunidad de Desarrollo de África Austral - SADC)

El presente Protocolo es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

[...]

el desvío por parte de un funcionario público, para fines ajenos a los que estaban destinados, en beneficio propio o de un tercero, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores pertenecientes al Estado, a un organismo autónomo o a un particular, que dicho funcionario haya recibido en virtud de su cargo con fines de administración, custodia u otros.

SADC - Principles and Guidelines Governing Democratic Elections Principios y Orientaciones que Rigen las Elecciones Democráticas de la Comunidad de Desarrollo de África Austral – SADC)

2. PRINCIPIOS PARA LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES DEMOCRÁTICAS

2.2 Los Estados miembros de la SADC se atenderán a los siguientes principios en la celebración de elecciones democráticas:

[...]

2.1.5 Igualdad de oportunidades para que todos los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación del Estado;

2.1.6 Igualdad de oportunidades para ejercer el derecho a votar y ser votado;

AMÉRICAS

OAS - Inter-American Convention Against Corruption (OEA - Convención Interamericana contra la corrupción)

Esta Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

[...]

Toda acción u omisión en el desempeño de sus funciones por parte de un funcionario público o de una persona que desempeñe funciones públicas con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

ESTADOS ÁRABES

League of Arab States - Arab Convention Against Corruption (Liga de los Estados Árabes - Convención Árabe Contra la Corrupción)

Artículo 4:

Considerando que la descripción de los actos de corrupción, penalizados por la presente Convención, está sujeta a las leyes del Estado Parte, cada Estado, de acuerdo con su legislación interna, adoptará las medidas legales y de otro tipo necesarias para penalizar los siguientes actos cuando se cometan intencionalmente:

[...]

5 — Tráfico de influencias.

6 — Abuso de funciones públicas.

7 — Enriquecimiento ilícito.

[...]

11 — Apropiación indebida de bienes públicos y su adquisición ilícita.

ASIA

ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025 (Plan de Acción 2025 de la Comunidad Política y de Seguridad de la ASEAN)

A.2.3. Inculcar la cultura de la integridad y la lucha contra la corrupción e incorporar sus principios en las políticas y prácticas de la Comunidad de la ASEAN

[...]

iii. Promover la cooperación de la ASEAN en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;

iv. Fortalecer la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales contra la corrupción y de las prácticas anticorrupción tanto en el sector público como en el privado dentro de la ASEAN, incluso mediante programas de creación de capacidades.

EUROPA/EURASIA

Council of Europe / Committee of Ministers - Recommendation to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Consejo de Europa / Comité de Ministros - Recomendación a los Estados miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales)

Artículo 5. Donaciones de personas jurídicas

[...]

c. Los Estados deberían prohibir que las personas jurídicas bajo el control del Estado o de otras autoridades públicas hagan donaciones a los partidos políticos.

Council of Europe / Venice Commission - Joint Guidelines on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes (Consejo de Europa / Comisión de Venecia Directrices conjuntas sobre el uso indebido de recursos administrativos durante los procesos electorales)

Estas Directrices abarcan la actuación de los funcionarios públicos en sus funciones oficiales. Esto

incluye el modo en que los funcionarios pueden abusar de sus funciones y de los medios públicos o, por el contrario, ser presionados para apoyar o votar a determinados contendientes electorales. Estas Directrices también abarcan las acciones de los titulares elegidos, especialmente durante la campaña. Estas dos categorías no suelen solaparse, como tales.

[...]

Algunos de los elementos de las Directrices pueden requerir una base constitucional o legislativa formal en los ordenamientos nacionales, mientras que otros elementos pueden lograrse a través de códigos de ética o códigos o prácticas de la administración pública/civil y de la interpretación de la legislación nacional por parte de los tribunales competentes. En todos los casos, es importante que la legislación, los reglamentos y las decisiones judiciales estén bien alineados, evitando lagunas, ambigüedades y disposiciones contradictorias.

[...]

Las Directrices constan de tres partes. La primera recuerda los principios fundamentales aplicables (parte II. A.). Las Directrices abordan propiamente la forma de prevenir y sancionar el uso indebido de los recursos administrativos durante los procesos electorales, primero sugiriendo mejoras en el marco jurídico electoral o general (parte II. B.), y luego sugiriendo soluciones y sanciones concretas (parte II. C.).

OSCE - Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (OSCE Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE)

(5) Declaran solemnemente que entre los elementos de la justicia que son esenciales para la plena expresión de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos se encuentran los siguientes:

[...]

(5.4) — una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no se fusionarán con el Estado;



Copyright © National Democratic Institute 2022