



# Los principios mínimos para regular el financiamiento político en El Salvador

## I. Antecedentes

La regulación del financiamiento político en el mundo es una tarea inconclusa. Así lo reconocen quienes estudian los casos de política comparada y actualizan, cada cierto tiempo, los cambios en las respectivas legislaciones. Este es, en palabras del politólogo Daniel Zovatto, un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural<sup>1</sup>. Lo relevante, en todo caso, es la existencia de un eficaz subsistema legal que promueva la transparencia de los recursos que administran los partidos políticos, sancione sus incumplimientos y garantice el mayor grado de equidad en la competencia electoral.

No contar con un conjunto de reglas que ordenen y publiciten el financiamiento político, podría incentivar el patrocinio de campañas electorales con dinero ilegal y alimentar los conflictos de interés entre los donantes y la fuerza política que recibe el apoyo financiero. Asimismo, la ausencia de una regulación adecuada en esta materia amenazaría con transformarse en fuente de iniquidades electorales graves, podría desarticular a los partidos y a los sistemas de partidos y generar una pérdida de credibilidad en el sistema si las faltas cometidas por las organizaciones políticas en materia de financiamiento no son corregidas de manera estricta y oportuna<sup>2</sup>.

Hasta antes de la aprobación de la Ley de Partidos Políticos (LPP)<sup>3</sup>, y no obstante que el sistema de financiamiento salvadoreño es uno de carácter mixto, en el que los partidos reciben aportes tanto de personas naturales y de empresas privadas, así como recursos del Estado, el Código Electoral se concentró exclusivamente en la regulación de estos últimos conocidos en la Constitución de la República como “deuda política”<sup>4</sup>.

Los intentos para reformar la legislación, con el propósito de incluir un apartado específico que estableciera las reglas en el ámbito de las finanzas de los partidos, han sido infructuosos. El cuadro 1 muestra los diferentes actores políticos y sociales que presentaron iniciativas de reforma para reglamentar el dinero en la política, entre 2002 y 2012, sin alcanzar el consenso necesario para su aprobación en la Asamblea Legislativa.

Encontrarse a la zaga en América Latina en materia de regulación del financiamiento político, significó para El Salvador una constante fuente de señalamientos como el único país que no contaba con un marco legal que prohibiera el uso de ciertas fuentes de patrocinios y como la excepción en el continente cuyo sistema no imponía la obligación a los partidos de reportar periódicamente sus finanzas. También se ha indicado que la ley no incorpora severas sanciones que respalden el control del dinero en la política e impidan el incumplimiento de las diferentes obligaciones impuestas

1 Griner, S. y Zovatto, D. (2004), “De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina”, OEA-IDEA, San José, 2004.

2 Un desarrollo exhaustivo de las consecuencias de cada uno de los riesgos señalados puede encontrarse en Casas, K. y Zovatto, D. (2011), “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coord.), “Financiamiento de los partidos en América Latina”, 2ª ed., Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2011.

3 La Ley de Partidos Políticos fue aprobada por medio del Decreto Legislativo No 307 de fecha 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial No 40, Tomo 398, del 27 de febrero de 2013.

4 Artículo 210 de la Constitución de la República: “El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia”.



## Cuadro 1. Iniciativas de reforma en materia de financiamiento político entre 2002 y 2012

Año	Actor	Propuesta de reforma
2002	Tribunal Supremo Electoral	Ley General de Partidos Políticos. Apartado sobre Patrimonio, Financiamiento y Fiscalización de los partidos.
2002	Diputados del FMLN	Reforma al Código Electoral para introducir capítulo sobre control de financiamiento privado en las campañas electorales.
2003	Diputados del FMLN	Proyecto de decreto para regular el financiamiento público y el privado. Se amplían las fuentes para financiar actividades electorales y permanentes, y fija límites de gastos.
2003	Moción de un exmagistrado del TSE apoyada por el FMLN	La propuesta buscaba que el financiamiento abarcara las actividades de campaña electoral y aquellas de carácter permanente. También incluía una moción para limitar los gastos de los partidos durante las campañas.
2008	Propuesta del entonces candidato a la Presidencia de la República por el FMLN, Mauricio Funes Cartagena con apoyo de diputados de ese partido	Se pretendía regular el financiamiento de los partidos proveniente de fuentes particulares o instituciones distintas al Estado.
2011	Propuesta de ley del movimiento ciudadano "Aliados por la Democracia"	Propuesta de "Ley de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y candidatos no partidarios". El objeto de la ley es regular la transparencia y publicidad en el financiamiento de los partidos políticos y candidatos no partidarios de cualquier fuente pública o privada, para campañas o actividades de cualquier naturaleza.
2012	Consortio de ONG integrado por Flacso, Fundaungo, Funde, UCA y UTEC, con el apoyo de la Unión Europea	Propuesta de Ley de Partidos Políticos que contiene un apartado completo sobre patrimonio y financiamiento de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga-González, A. (2011), "La financiación de los partidos políticos en El Salvador", en Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coord.), "Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina", junio de 2011.

por la legislación respectiva. Debe advertirse que estos dos últimos aspectos, fueron desarrollados de manera deficiente en la legislación de partidos aprobada en el año 2013.

La ausencia de un control efectivo en esta materia alentó prácticas indebidas por parte de las distintas fuerzas políticas, cuya gravedad se ha profundizado en la última década. Las acusaciones sobre las fuentes de financiamiento utilizadas por los partidos, principalmente las provenientes de países extranjeros; el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o al candidato oficial, particularmente en la campaña presidencial de 2014, en la que el Presidente de la República

fue sancionado por la autoridad electoral<sup>5</sup>; el conflicto de interés que se ha presentado cuando ciertos donantes privados son nombrados como importantes funcionarios de gobierno por el partido ganador; y el procesamiento penal contra varios diputados de la Asamblea Legislativa por estar presuntamente vinculados a estructuras del crimen organizado, son sólo algunas de las consecuencias originadas por la debilidad del sistema regulatorio que impide una supervisión y auditoría eficaz de las finanzas partidarias. En el cuadro 2 se resumen algunos de los casos cuya gravedad les ha valido una atención mediática relevante.

5 FUSADES (2014), "El uso indebido de los recursos del Estado en época electoral", Posición Institucional No. 24, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2014.

En febrero de 2013, la Asamblea Legislativa aprobó la LPP a través del decreto legislativo No. 307 (DL 307). Diferentes organizaciones criticaron la falta de consensos y de discusión sobre dicha normativa y reclamaron a la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa que no tomó en cuenta los distintos proyectos de ley presentados por entidades especializadas en el tema del financiamiento político que hicieron llegar sus aportes a esa instancia política. El cuadro 3 resume las principales fallas de la ley de partidos políticos vigente.

## II. Las recomendaciones de las Misiones Internacionales de Observación Electoral y las propuestas de ley de la sociedad civil organizada

Conforme las campañas electorales han evolucionado, el impacto del dinero se ha transformado en un aspecto relevante que debe ser auditado. Esto es así, no sólo porque se pueden presentar condiciones de inequidad que afecten la legitimidad de las elecciones, sino por la cada vez más influyente intervención del dinero ilegal en las contiendas políticas.

### Cuadro 2. Algunos casos de financiamiento político irregular en El Salvador durante la última década

Año	Actor	Caso
2004	Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	Presunto financiamiento de la campaña presidencial con fondos de Taiwán (1).
2006	Exdiputado William Eliú Martínez	Sentenciado por un Tribunal de Estados Unidos a 29 años de cárcel por ayudar a traficar toneladas de cocaína a este país (2).
2007	Exdiputado Roberto Silva Pereira	Procesado por el presunto lavado de más de \$10 millones de dólares (3).
2009	Mauricio Funes Cartagena, candidato a la Presidencia por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	Préstamo/donación de un empresario al candidato Mauricio Funes. El donante fue nombrado como Primer Designado a la Presidencia de la República durante el gobierno del expresidente Funes (4).
2014	FMLN	Financiamiento de la campaña electoral por parte de Alba Petróleos de El Salvador. Una sociedad de economía mixta integrada por ENEPASA y PDVSA (una entidad pública extranjera) (5).
2014	Presidencia de la República	Uso de recursos del Estado para financiar spots publicitarios en contra del partido de oposición y a favor del candidato oficial (6).

(1) Redacción El Faro (2014), "Una campaña a la sombra de Taiwán", *El Faro*, 2 de octubre de 2014.

(2) Wilgoren, D. (2006), "EE.UU. sentencia a ex diputado", *The Washington Post*, especial para *El Diario de Hoy*, 19 de enero de 2006.

(3) Ávalos, J. (2014), "Proceso contra Silva Pereira sigue estancado", *La Prensa Gráfica*, 13 de abril de 2014.

(4) Redacción El Faro (2013), "El préstamo a Funes que se convirtió en donación", *El Faro*, 27 de noviembre de 2013 y González, L. (2011), "Asamblea nombra a designados de Presidencia de la República", *La Prensa Gráfica*, 16 de junio de 2011.

(5) Cabrera, A. (2014), "FMLN: ALBA ayudó al triunfo Sánchez Cerén", *La Prensa Gráfica*, 18 de septiembre de 2014.

(6) Orellana, L. (2014), "Multas de \$1 mil a Funes por dos spots de obras", *Diario El Mundo*, 27 de febrero de 2014; Menjivar, V. (2014), "TSE multa a Funes y al FMLN por campaña ilegal", *La Prensa Gráfica*, 18 de febrero de 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de *El Diario de Hoy*, *La Prensa Gráfica*, *Diario El Mundo* y el periódico electrónico *El Faro*.



### Cuadro 3. Fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos aprobada por el DL 307

Fallas de la Ley de Partidos relacionadas con el control del financiamiento político	
1	No se configura un ente contralor especializado y con independencia de los partidos políticos.
2	No se establece ningún tipo de control financiero ni se dota al TSE de competencias para ejercerlo.
3	No se detalla qué datos deben contener los informes financieros de manera que la población pueda acceder a información completa.
4	No se obliga la publicación, en medios escritos o electrónicos, del detalle del financiamiento privado ni del gasto realizado por los partidos, entre otras actividades.
5	No se aborda la periodicidad con la que debe actualizarse la información publicada por los partidos políticos.
6	No se prevé la posible evasión al establecer límites a las donaciones individuales.
7	No se regula el secreto bancario y el fiduciario a fin de evitar que estos se constituyan en herramientas para ocultar información.
8	No se establecen sanciones individuales.
9	No se establecen condiciones del financiamiento ordinario de los partidos orientados a la formación de sus liderazgos y a la promoción de la participación de mujeres y jóvenes.
10	No se extienden los controles sobre el financiamiento político al dinero que reciban los candidatos de los partidos ni a los no partidarios

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2013), "Diez fallas en el decreto de Ley de partidos Políticos", Memorandum Político No. 21, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2013.

Si bien esa vigilancia es competencia exclusiva de los entes reguladores internos, tratándose de un aspecto tan trascendental para la estabilidad política de los sistemas democráticos y habiendo sido incorporado el tema del financiamiento en la Carta Democrática Interamericana (CDI)<sup>6</sup>, el control del dinero en la política no puede pasar desapercibido en los informes de las diferentes misiones internacionales de observación electoral.

Por ello, el rol de las finanzas de los partidos y de las fuentes de donde se originan, se ha vuelto una cuestión relevante para la Organización de los Estados Americanos (OEA). En la CDI se estableció que el régimen de financiación de las campañas debe ser equilibrado y transparente (OEA 2001). En consecuencia, el tema empezó a ser objeto de observación en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA) y se ha visto reflejado en sus informes<sup>7</sup>.

Los informes de las Misiones son un instrumento valioso para comprender lo que sucede en el terreno. Los informes brindan datos cuantitativos y cualitativos, un análisis de las normas y prácticas y, lo más relevante, conclusiones y recomendaciones. La calidad de la información ha mejorado con el desarrollo de una metodología para observar el financiamiento en la política de forma más rigurosa, sistemática y estandarizada. De este modo, en las MOE/OEA se ha sustituido la observación "instintiva" del tema por un trabajo más profesionalizado que extrae de manera más uniforme y directa los datos que conforman la realidad político-electoral<sup>8</sup>.

6 La Carta Democrática Interamericana (CDI) fue aprobada en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, celebrado el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú.

7 "La experiencia de las Misiones de Observación Electoral de la OEA", en Caputo, D. (Coord.), "Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas", 1ª ed., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Fondo de Cultura Económica, México, 2011

8 Ibid.

En el cuadro 4 se resumen las recomendaciones de la OEA y de la Unión Europea en materia de financiamiento político para los últimos tres procesos electorales.

## Cuadro 4. Recomendaciones de las Misiones Internacionales de Observación Electoral en el ámbito del financiamiento político durante los últimos tres procesos electorales

Elección	Recomendación OEA	Recomendación de la UE
<b>Presidenciales, legislativas y municipales de 2009</b>	<p>La Misión considera que un asunto tan complejo como el del financiamiento público y privado a las campañas, los tiempos de campaña y los límites para la difusión de propaganda requiere un debate sereno en la sociedad salvadoreña, que cuente con la participación amplia de todos los actores involucrados, para perfilar los consensos de una reforma concertada y global. De esa forma se pueden generar las condiciones de procesos electorales más equitativos, con rendiciones de cuenta más transparentes y controladas y con una presencia mejor regulada del dinero en la política. Se trata de una reforma para el mediano plazo que sin duda ofrecería bases aún más sólidas para la democracia salvadoreña.</p>	<p>Sería deseable que el nuevo Código Electoral regulara detalladamente las fuentes y límites del financiamiento privado y/o público de los gastos de campaña de los partidos políticos, así como la auditoría de los mismos por el propio TSE. A fin de completar el marco legal salvadoreño en el ámbito electoral, la MOE-UE recomienda la discusión de una ley que regule la organización, funcionamiento y financiación ordinaria de los partidos políticos.</p>
<b>Legislativas y municipales de 2012</b>	<p>En relación al financiamiento de campañas electorales, se recomienda establecer normas que:</p> <p>a. Regulen el financiamiento privado y público de los partidos prohibiendo las donaciones anónimas y las provenientes del extranjero destinadas a financiar campañas electorales;</p> <p>b. Establezcan la obligación de los partidos de rendir cuentas sobre el financiamiento de las campañas;</p> <p>c. Deleguen la función de fiscalización en la institución pública pertinente;</p> <p>d. Creen los mecanismos adecuados para garantizar el acceso ciudadano a la información sobre esta materia;</p> <p>y e. Mejoren los mecanismos de control para que funcionarios que son candidatos no puedan usar los recursos públicos para financiar sus campañas electorales.</p>	<p>Sería deseable que se aprobara una Ley de Partidos Políticos, para regular las fuentes y los límites de la financiación privada y/o pública de los partidos políticos y de sus gastos de campaña, de forma detallada, así como la obligación de que el TSE los controle. Sería deseable que los candidatos independientes fueran tratados de forma más justa e igualitaria en comparación con los partidos políticos, con derecho a recibir “deuda política”, es decir, fondos públicos para realizar sus campañas, liberándolos así de cargas no contempladas por los candidatos de los partidos, como la obligación de presentar un presupuesto para su campaña y de dejar un 25% de dicho presupuesto como fianza. Se recomienda promulgar una ley que regule el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y limite el gasto de los partidos en propaganda en los medios. Este tipo de medidas evitarían que los desequilibrios presupuestarios entre los partidos políticos se reflejen en sus campañas en los medios de comunicación.* Se recomienda que la Ley Electoral regule el acceso en igualdad de condiciones de todos los partidos políticos a tiempo de transmisión de forma gratuita, para realizar las campañas electorales en los medios de comunicación estatales.</p>
<b>Presidenciales de 2014</b>	<p>El Salvador conserva un esquema de financiamiento mixto, la modalidad más común en América Latina, combinando aportes estatales y privados. Con respecto a 2009, la legislación, muy laxa, fue reformada en una dirección adecuada. Sin embargo, permanecen serias deficiencias en la aplicación de la rendición de cuentas, control de cuentas y, eventualmente, sanciones. Es necesario abordar estas deficiencias para fortalecer la transparencia y equidad.</p>	<p>El informe aún no es de acceso público.</p>

\*De acuerdo a Delia Ferreiro, en el ámbito del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, el desafío consiste en encontrar un sistema que al tiempo que garantice a todos los candidatos el acceso a los medios, no restrinja la libertad de expresión de los candidatos o de terceros, no atente contra la libertad de contratación y comercio, ni afecte el derecho de los electores a la información. Vid FUSADES (2012), “Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias”, Boletín de Estudios Políticos No. 10, Departamento de Estudios Políticos, agosto de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las Misiones de Observación Electoral de la MOE-OEA de 2009, 2012 y 2014 y de la UE de 2009 y 2012.



La sociedad civil organizada también ha solicitado, reiteradamente, la aprobación de un ordenamiento legal que transparente las finanzas de los partidos, obligue a revelar la fuente de ese financiamiento y otorgue a la autoridad electoral las atribuciones para que fiscalice y sancione el incumplimiento de la normativa en cuestión. Entre las propuestas de regulación, sobresalen las del movimiento ciudadano “Aliados por la Democracia” y la del consorcio de ONG integrado por Flacso, Fundaungo, Funde, la UCA y la UTEC, auspiciado por la Unión Europea. En el cuadro 5 se presenta un análisis comparativo entre las iniciativas de ley de estos dos grupos de organizaciones, el proyecto original de la Unidad de Análisis Legislativo de la Asamblea y el DL 307 a través del cual finalmente se aprobó la LPP vigente. Las áreas que se comparan tienen relación con la entidad que aplicaría la ley, los controles financieros, la calidad en el contenido de la información, la obligación de difundir la información financiera, la actualización de la información, los límites a las donaciones, el tratamiento para el secreto bancario, fiduciario y fiscal y el régimen de sanciones.

### III. El mandato de la Sala de lo Constitucional

Las fallas identificadas en el DL 307 a través del cual se aprobó la LPP, previeron el posible control de constitucionalidad a solicitud de un ciudadano, principalmente en aquellos aspectos que, desde un inicio, representaron serios vacíos por parte de los legisladores. Se trataba de omisiones insalvables entre las que sobresalía la ausencia de un adecuado y riguroso marco regulatorio del sistema de financiamiento político. Efectivamente, el proceso fue iniciado por Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, los tres vinculados a una organización ciudadana conocida como Iniciativa Social para la Democracia (ISD). Los

demandantes reclamaron la inconstitucionalidad de varios de los artículos que contenían el régimen del control del financiamiento, debido por una parte, a que “no se establecen los procedimientos que los ciudadanos deben gestionar para obtener la información pública que requieran de los partidos políticos”, y por la otra, a que “no está prevista la creación de una institución, como el Instituto de Acceso a la Información Pública, que proteja el ejercicio de ese derecho”<sup>9</sup>.

Los reclamantes agregaron que, en materia de transparencia, el art. 24, literal f) de la LPP estatuye que los partidos políticos tienen el deber de facilitar el acceso a la ciudadanía por medios electrónicos o escritos sobre los montos de financiamiento público y privado que reciban; sin embargo, “la disposición sólo les obliga a revelar montos globales de financiamiento, mas no a detallar su fuente u origen, es decir, qué personas naturales o jurídicas contribuyeron al partido y cuánto (*sic*), ni tampoco se obliga a hacer público el destino que se les da a esos fondos”<sup>10</sup>. Reiteraron además, “que dicho cuerpo jurídico no incluye como información de acceso público los nombres de los donantes o contribuyentes privados de los partidos, ni los montos particulares de su contribución, ni el uso que los partidos dan a esos recursos económicos (...) Tampoco existen legalmente mecanismos dispuestos para obtener esa información, en caso que sea requerida y denegada”<sup>11</sup>.

La Sala de lo Constitucional aceptó los argumentos señalados y, en resumen, fundamentó su sentencia en base a los criterios que se apuntan en el cuadro 6.

9 Sala de lo Constitucional (2014), “Inconstitucionalidad No. 43-2013”, Corte Suprema de Justicia, 22 de agosto de 2014.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

## Cuadro 5. Comparación entre diferentes propuestas de Ley de Partidos Políticos

Áreas	Aliados por la Democracia	Consorcio FLACSO-FUNDE-UTEC-FUNDAUNGO-UCA	Proyecto original de la Unidad de Análisis Legislativo	DL 307
<b>Ente contralor</b>	Crea la Unidad de Transparencia y Financiamiento adscrita al TSE, con autonomía funcional y administrativa y con la asignación de no menos el 10% del presupuesto ordinario del TSE.	Crea la Dirección General de Partidos Políticos adscrita al TSE, con autonomía funcional y administrativa y con una asignación de no menos el 15% del presupuesto ordinario del TSE.	Se designa al TSE como autoridad máxima responsable.	Se designa al TSE como autoridad máxima responsable.
<b>Controles financieros</b>	La Unidad de Transparencia y Financiamiento capacita a los partidos para estandarizar un sistema contable y establece un instructivo para el manejo de los libros contables. Tiene la potestad para revisar dichos libros y exigir informes sobre los gastos realizados. Los partidos remitirán trimestralmente los estados financieros. Se establecen auditorías tanto internas como externas a los partidos políticos. Se fija un sistema de doble cuenta para financiamiento público y privado.	Funciones de fiscalización claras para la Dirección. Varios mecanismos de control y fiscalización: sistema contable obligatorio para los partidos políticos, libro de ingresos y gastos de campaña, registro de donaciones individuales y otro de personas jurídicas, presentación de balances contables auditados anualmente y en procesos de campaña, doble cuenta por tipo de financiamiento, auditorías, evaluaciones, inspecciones, solicitud de documentación, requisitos para acceder a deuda política, entre otros.	En el artículo 74 desarrolla la fiscalización de los fondos de los partidos políticos. Establece que la función de vigilancia de la financiación le corresponde al TSE, quien tiene facultades para ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentación e inspeccionar la contabilidad. Se considera un sistema de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, período de evaluación de informes, contenido y publicidad de los mismos.	No se establece.
<b>Calidad en el contenido de la información</b>	Se obliga a mostrar gastos realizados en convocatorias de elección de dirigencias y candidaturas, montos públicos y privados recibidos en los últimos cinco años, informes financieros anuales, estado de situación financiera y patrimonial, inventario de inmuebles, relación entre donantes y montos aportados y fundaciones que reciban apoyo de los partidos.	Presentación anual de balances contables auditados que identifican de forma detallada las cuentas correspondientes al financiamiento público permanente y al financiamiento privado. En tiempos de procesos electorales también se presentará un balance contable auditado de la deuda política.	El artículo 19 obliga a presentar montos de financiamiento públicos y privados; informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto públicos como de campaña, situación patrimonial, relación de donantes y montos aportados.	No se establece.
<b>Difusión de la información financiera</b>	La información financiera debe constar en la página electrónica de cada partido.	Tanto la Dirección como los partidos políticos deberán publicar en su página de internet un consolidado de los balances contables presentados por los partidos. La Dirección también publicará dicha información de forma anual y en edición impresa.	La información financiera debe constar en la página electrónica de cada partido.	Solo obliga a publicar los montos de deuda política recibidos.



Áreas	Aliados por la Democracia	Consortio FLACSO-FUNDE-UTEF-FUNDAUNGO-UCA	Proyecto original de la Unidad de Análisis Legislativo	DL 307
<b>Actualización de la información</b>	Se obliga a la actualización de la información conforme al reglamento respectivo.	Más allá de los informes anuales que se presenten, no se establece una actualización periódica de la página de internet.	Se obliga a la actualización de la información conforme al reglamento respectivo.	No se establece.
<b>Límites a donaciones</b>	No se establecen límites, aunque se fijen medidas de control a medida se incrementa el monto donado.	Establece techo anual a las contribuciones individuales y de personas jurídicas (permitidas solo en período de campaña electoral) de 100 salarios mínimos mensuales del sector comercio.	Se establece un límite a las contribuciones de personas naturales sin fijar un monto.	Se limitan las donaciones individuales: 2% del presupuesto del año anterior del TSE para períodos ordinarios y 3.5% del presupuesto de la elección anterior para períodos preelectorales.
<b>Secreto bancario, fiduciario y fiscal</b>	Supera el secreto bancario y fiscal	Supera el secreto bancario y fiscal	No se establece.	No se establece.
<b>Sanciones individuales</b>	No se establecen.	No se establecen.	No se establecen.	No se establecen.
<b>Financiamiento público permanente y condicionado</b>	No se establece.	Dentro del financiamiento público crea un fondo para actividades ordinarias (\$1.5 millones a repartirse un 50% de forma equitativa y el otro 50% de forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección legislativa).	Artículo 64 crea el fondo a favor de los partidos políticos a fin de proveer financiamiento permanente a sus actividades ordinarias. El fondo se repartirá un 45% de manera igualitaria y un 55% en proporción al número de diputados.	No se establece.
<b>Acceso a medios de comunicación estatales</b>	No se establece.	No se establece.	Establece franja electoral gratuita e igualdad en condiciones contractuales de los medios hacia los partidos políticos.	Establece acceso gratuito a los medios de radio y televisión de propiedad del Estado. Fija franja electoral en estos medios y señala acceso a los mismos en períodos no electorales.

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2013), "Diez fallas en el decreto de Ley de partidos Políticos", Memorándum Político No. 21, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2013.



## Cuadro 6. Los 10 argumentos de la Sala de lo Constitucional que justifican la regulación del financiamiento político

El decálogo de argumentos de la Sala de lo Constitucional para la regulación del financiamiento político en El Salvador	
1	La transparencia y la rendición de cuentas están estrechamente conectadas con el derecho de acceso a la información. Toda persona (militante partidario o no), como integrante de la comunidad titular del poder soberano, tiene el derecho a conocer la manera en que los partidos políticos utilizan sus fondos y de ello deriva el derecho de acceso a la información.
2	En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos, la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático ya que optimiza la calidad de la información del elector, facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés, genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que traen aparejados los actos de corrupción, permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento, tiende a evitar la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno, incentiva el control recíproco de los partidos políticos y brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios, una vez que han sido electos.
3	Es necesario facilitar al ciudadano información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el “voto informado” del ciudadano y permite verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo.
4	Las reglas sobre el financiamiento de la política no tienen por finalidad debilitar a los partidos, sino aplicar los principios de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de los fondos, que incluyen importantes sumas de dinero provenientes del presupuesto público y de los donantes privados.
5	Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información, de manera tal que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a la información pública.
6	Con vistas a la transparencia que debe orientar el manejo económico de los partidos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, debe organizarse un sistema de información y registro que permita a aquellos no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas que se exijan, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más completo de su situación y gestión económico-financiera.
7	Los partidos han de contar con registros de los aportes privados, que contengan, al menos, la identidad de los aportantes y los montos aportados, así como el registro de gastos ordinarios y de campaña; todo ello a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
8	Es muy importante que se brinde a los ciudadanos, cuando así lo requieran, la información detallada sobre los aportes públicos a cada partido y el uso que hace de dichos fondos.
9	La simbiosis entre acceso a la información y transparencia exige del Legislativo el establecimiento legal de procedimientos para obtener información que se requiera a los partidos, en especial, la relativa al origen y destino de los fondos con que estos partidos y candidatos financian su actividad. El deber de protección del acceso a la información implica que el Legislativo debe crear procedimientos que permitan o faciliten al ciudadano obtener información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato.
10	El acceso a la información partidaria requiere como condición necesaria la existencia de una institución contralora que garantice su protección eficaz. Esta debe poder acceder a los datos, verificar su legalidad y aplicar las sanciones correspondientes. De igual forma debe garantizar la llegada de la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna. En definitiva, se requiere de una entidad que audite la información de los partidos políticos, y que determine la veracidad de los registros que estos posean.

Fuente: Elaboración propia con base en la Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013, de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, dictada el 22 de agosto de 2014.



## IV. Los principios mínimos que debe contener la regulación del financiamiento político en El Salvador

Con el transcurso del tiempo, los diferentes sistemas han aprobado la legislación que contiene las reglas que rigen el sistema de financiamiento político, los han aplicado y han debido reformarlos para evitar nuevas formas de evadirla por parte de los actores políticos. Ese proceso dio paso a una serie de instrumentos regulatorios que los especialistas recomiendan establecer en los diferentes ordenamientos jurídicos.

Los expertos advierten, sin embargo, que el contexto importa. En algunos países, los escándalos y las crisis fueron los detonantes que motivaron sendas reformas para ordenar, supervisar y transparentar el dinero en la política. Debe advertirse que el control de las finanzas partidarias, y en general el financiamiento del sistema político y su operatividad, no tiene como finalidad, o por lo menos no debería ser así, la criminalización de la política. Se trata, siguiendo a Ferreiro, de “observar con atención la inversión que se aplica a ella, regularla con racionalidad, transparentarla con información para los ciudadanos y controlarla para evitar abusos”<sup>12</sup>.

En el caso salvadoreño, los límites y los alcances de las reformas en el ámbito del financiamiento político, fueron delimitados por la sentencia 43-2013 de la Sala de lo Constitucional. Este marco referencial será de aplicación obligatoria para todas las reformas posteriores. En situaciones como ésta, que también se han presentado en los sistemas de Alemania, Costa Rica y Estados Unidos, donde la jurisdicción constitucional dictaminó las medidas a seguir, “considerar la jurisprudencia en los procesos de reforma es imprescindible para no

promulgar disposiciones destinadas inexorablemente a su anulación”<sup>13</sup> debido a futuros controles de constitucionalidad.

Tras la sentencia de la Sala, a la Asamblea Legislativa le corresponde modificar la respectiva legislación, respetando, de manera rigurosa, los parámetros establecidos en la resolución judicial. Las reglas a las que se refiere el mandato de los magistrados, y que a su vez constituyen los “principios mínimos para regular el financiamiento político en El Salvador, son las siguientes<sup>14</sup>:

- a) La exigencia de presentar rendiciones de cuentas a un determinado organismo y a la población;
- b) La forma y contenido de esas rendiciones de cuentas, para permitir el análisis y comparación de la información;
- c) Crear mecanismos adecuados de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas, pues no es suficiente con que estos datos se registren ni que la institución controladora acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes;
- d) Garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna; y
- e) Crear instrumentos de auditoría, de tal manera que se garantice la veracidad de la información reportada por los partidos.

La sentencia aclara que la Asamblea Legislativa, además de los parámetros anteriores, al momento de emitir la normativa, y sin que estos aspectos constituyan una lista cerrada, debe tomar en cuenta también las siguientes reglas relativas al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos frente a los partidos políticos<sup>15</sup>:

- a) El origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad;
- b) Las estructuras organizativas de los institutos políticos,

12 FUSADES (2012), “Los Sistemas de financiamiento política en América: Tendencias”, Boletín de Estudios Políticos No 10, Departamento de Estudios Políticos, agosto de 2012.

13 Casas, K. y Zovatto, D. (2011), “Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coord.), “Financiamiento de los partidos en América Latina”, 2ª ed., Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2011.

14 Op. Cit., Sentencia de la Sala de lo Constitucional 43-2013.

15 Ibíd.

que incluya una instancia cuya función contralora garantice la rendición de cuentas;

- c) La garantía de los ciudadanos de acceso a la información de interés público en poder de los partidos.

Los legisladores, al analizar cada uno de los parámetros relacionados, también deben remitirse a los diez argumentos de la Sala de lo Constitucional que justifican la regulación del financiamiento político contenidos en el cuadro 6 de este análisis.

Zovatto y Casas advierten que “una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulatorio tiende a levantar las expectativas de que nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar, los peores abusos”<sup>16</sup> y situaciones anormales como las descritas en el cuadro 2. La situación del sistema de financiamiento político salvadoreño es aún más severa, pues además de producirse las consecuencias apuntadas por los autores, como ya se dijo más arriba, unas normas que incumplan lo establecido por la Sala de lo Constitucional en su sentencia, arriesgarían la validez de la misma y podrían alentar una crisis institucional por el rechazo de un Órgano del Estado al mandato de otro, que constitucionalmente tiene las facultades para interpretar las regulaciones establecidas en la Carta Magna.

## V. Otros aspectos a tomar en cuenta

Finalmente debe advertirse sobre algunos aspectos que es imprescindible regular para evitar vacíos que permitan el incumplimiento de la nueva normativa. El primero de ellos tiene relación con el financiamiento que reciban directamente los candidatos.

A partir de las elecciones legislativas de marzo de 2012, también por el impulso de otra sentencia de la Sala de lo

Constitucional, las listas para los comicios de diputados son “cerradas no bloqueadas”, lo cual permite al votante cambiar el orden de los candidatos establecidos por los partidos políticos. A diferencia de las listas abiertas, que promueven el voto cruzado ya que el elector puede marcar candidatos de diferentes listas, el mecanismo vigente en El Salvador, obliga a elegir aspirantes a legislador de una sola de las listas. En realidad se trata de una elección en la que los postulantes al Órgano Legislativo deben seguir el guión establecido por la campaña electoral del partido. Sin embargo, de no existir controles que fiscalicen las diferentes “puertas” por las que puede ingresar el dinero, se podría obviar un control que, al final, distorsionaría la competencia electoral de la misma manera y posiblemente de forma más grave que la falta de normas para auditar el financiamiento que reciben los institutos políticos.

Por otra parte, y aunque la sentencia lo establece dentro de los argumentos que justifican la regulación del financiamiento, es necesario enfatizar la necesidad que las reformas que apruebe la Asamblea Legislativa, obliguen a los partidos a revelar la identidad de los donantes. En las discusiones posteriores a la notificación de la resolución de la Sala, algunos de los partidos han señalado que únicamente publicarán la identificación de quienes les apoyen financieramente, si éstos últimos acceden a ello voluntariamente<sup>17</sup>.

La doctrina es conteste al afirmar que las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento por parte de estos de la legislación de financiamiento político. Estas normas reflejan la noción de que, antes que asociaciones privadas, los partidos son entidades cuasi públicas y que los beneficios sociales de divulgar las fuentes de apoyo financiero de los actores políticos son más importantes que la protección de la privacidad de los donadores<sup>18</sup>.

Ciertamente en Latinoamérica, únicamente Chile y Brasil revelan la identidad de los donantes, mientras que el resto

16 Op. Cit. Casas, K. y Zovatto, D. (2011).

17 Cornejo, I. (2014), “Diputados buscar cuidar identidad de donantes”, *Diario El Mundo*, 8 de octubre de 2014.

18 Op. Cit., Casas, K. y Zovatto, D. (2011).



prefiere obligar a una exhaustiva rendición de cuentas a los partidos y a los candidatos. Sin embargo, como ya se aclaró párrafos atrás, el contexto debe tenerse en cuenta al momento de legislar, y por tanto, en el caso salvadoreño, la resolución de la Sala de lo Constitucional obliga a revelar la identidad de los donantes<sup>19</sup>.

Un tercer aspecto está vinculado al régimen sancionatorio. La literatura especializada en el estudio del financiamiento político afirma que no es correcto criminalizar el dinero que se invierte para que el sistema democrático opere sin mayores obstáculos. Sin embargo, el sistema de sanciones debe ser lo suficientemente riguroso para persuadir a los actores de tal forma que estos no reincidan en el cometimiento de las faltas. Casas y Zovatto señalan que es importante establecer un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos en caso de incumplimiento de la legislación vigente. Este sistema debería incluir: a) La retención de los subsidios estatales; b) el establecimiento de multas y penas de prisión para los responsables financieros de los partidos; c) la disolución del partido y la revocación de la credencial de los funcionarios electos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad<sup>20</sup>.

19 Una tabla comparativa sobre la regulación aplicable puede consultarse en Op. Cit., Casas, K. y Zovatto, D. (2011).

20 Ibid.

El fortalecimiento del órgano de control es un requisito “*sine qua non*” para todo sistema de financiamiento político. El control en materia de financiamiento, demanda una autoridad autónoma, tanto en términos políticos como financieros, e investida con suficientes potestades legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos, por lo cual es fundamental dotar a los órganos de control de las facultades y recursos necesarios para efectuar eficazmente su labor<sup>21</sup>.

Finalmente es necesario que en el futuro se discutan a profundidad los argumentos a favor y en contra del establecimiento de “topes” a los gastos de campaña, el acceso equitativo a los medios de comunicación, que en todo caso deben respetar la libertad de contratación, y si es conveniente o no fijar un límite para los aportes y donaciones de los privados a los partidos políticos. También debe agregarse a este debate el financiamiento permanente de los partidos que sufragaría los gastos en que incurran las fuerzas políticas para capacitar a sus cuadros y promover una mayor participación de los jóvenes y las mujeres.

21 Ibid.