



Memorándum de propuesta de reforma electoral

Financiamiento electoral

No.4 Febrero 2020

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos realizado un proceso de monitoreo del ciclo electoral 2018-2019, en el marco del Proyecto: “Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público”, ejecutado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En nuestra calidad de instituciones de carácter académico, e interesados particularmente en la mejora del sistema y de los procesos electorales, presentamos el cuarto “Memorándum de propuesta de reforma electoral”, dedicado a las reformas sobre financiamiento electoral.

I. Introducción

Son ampliamente conocidas las problemáticas que surgen del dinero en la política: corrupción, fondos ilícitos, cuantioso dinero en campaña y demás aspectos que trastocan y comprometen la calidad de la democracia. Por ello, es indispensable regular este tema y que esa regulación no sea deficiente. Así como sostiene Valero, es imprescindible adoptar normas a fin de evitar “exponer el sistema democrático a fenómenos degenerativos que puedan socavar sus propios pilares —tales como el clientelismo, la corrupción o la financiación interesada de candidatos y campañas por parte de grupos de poder que traten de incidir en el proceso de formación de la voluntad política—”¹. Zovatto señala que “la expansión de la democracia, la

creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado el financiamiento de la actividad política en el centro de la agenda pública en casi todo el mundo”². Asimismo, como afirma Ohman, “los partidos políticos y sus candidatos necesitan acceder al dinero para llegar al electorado y explicar sus objetivos y políticas, así como para recibir comentarios de la gente sobre sus planteamientos”³.

Para analizar las oportunidades de mejora de la legislación actual, es importante partir por precisar qué se entiende por financiamiento electoral. En términos sencillos, se estaría hablando de “todo el dinero existente en el proceso político”⁴. De igual forma, al conjunto de normas que regula el dinero en la actividad política se le denomina “Sistema de

1. Ana Valero Heredia, “Citizens United y la financiación de las campañas electorales en el derecho norteamericano” Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, (2012): 435. Ver también Betilde Muñoz-Pogossian, “Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: Una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014” Colombia Internacional, 85, (2014): pág. 54.
2. “Reflexiones en torno a las reformas de la financiación política en América Latina” Reformas Políticas en América Latina, acceso el 11 de diciembre de 2019, <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/daniel-zovatto/>
3. Ohman, Magnus. Regulación del financiamiento político en el mundo (Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, (2015), pág. 1.
4. Ohman, Magnus. Regulación del financiamiento político en el mundo (Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, (2015), pág. 2.

Financiamiento Político (SFP)⁵. Casas y Zovatto lo definen como “el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas– pueden financiar esas actividades”⁶. Agregan que “el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo”⁷.

Existen distintos esquemas en los que se traduce ese sistema de financiamiento. Así, se pueden clasificar en tres tipos: financiamiento público, financiamiento privado y financiamiento mixto. El financiamiento público es aquel en el que el Estado aporta los recursos a los contendientes, a fin de equiparar en mayor o menor medida los insumos que se tienen para participar en el proceso electoral. Este se divide a su vez en directos, que son fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos, e indirectos que hacen referencia al apoyo que brinda el Estado como subsidios específicos (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación o de formación), o de forma inmaterial, como el acceso a medios de comunicación o beneficios tributarios, entre otros⁸.

Asimismo, está también el financiamiento privado, que tiene que ver con las aportaciones provenientes de particulares; y el financiamiento mixto que comprende fondos tanto de carácter público, como del privado. Nuestra normativa actual se enmarca en este último esquema.

II. Antecedentes

Nuestro sistema electoral ha tenido distintas modificaciones a lo largo del tiempo y el financiamiento no ha sido la excepción. En este

sentido, existen distintas reformas en esta materia, al igual que diversas iniciativas por parte de la sociedad civil para acompañar el tema, sobre todo en lo referente a la transparencia y rendición de cuentas.

a. Antecedentes normativos

La Constitución de El Salvador es más bien exigua en la regulación del financiamiento electoral. Apenas se encuentra el artículo 210, donde se reconoce “la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia”. No se profundiza sobre las particularidades del financiamiento y se habla en general de los partidos políticos contendientes, como receptores de la denominada “deuda política”⁹. La fórmula utilizada para asignar fondos públicos se basa en el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente, diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y a Concejos Municipales, respectivamente.

El artículo 210 hace una derivación a la ley para regular este tema. En el año 1984 se creó la Ley de la Deuda Política¹⁰, que señalaba que los partidos políticos recibirían del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtuvieran, siempre que pasaran el umbral del cinco por ciento de los votos válidos de la elección. Posteriormente, en el año 1988 se emitió el Código Electoral (CE), que incorporó distintas leyes en materia electoral, incluyendo la Ley de la Deuda Política, por lo que quedó derogada. El CE amplió un poco más la regulación; sin embargo, la normativa siempre se refería a la regulación del financiamiento público. Posterior a la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se emitió un nuevo Código Electoral, aunque este mantuvo la regulación sobre el financiamiento,

5. Kevin Casas y Daniel Zovatto, “El financiamiento político en América latina. Entre la leche materna y el veneno” Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 2, (2012): pág. 17.

6. Ibid, pág 17.

7. Ibid, pág 17.

8. Ibid, pág.21

9. No se hace mención de los candidatos no partidarios, ya que es una figura que surgió a raíz de la jurisprudencia constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009.

10. No se hace mención de los candidatos no partidarios, ya que es una figura que surgió a raíz de la jurisprudencia constitucional, en la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009.

haciendo algunos ajustes. La novedad con este código era la creación del Tribunal Supremo Electoral, que permanece hasta hoy en día.

La regulación continuaba referida exclusivamente al financiamiento público, salvo algunas menciones sobre acceso a medios de comunicación privados, que se consignaron en el Código Electoral de 1988 y posteriormente en el de 1993, con una reforma en 1996. No obstante existían distintos proyectos de ley para contar con una mejor regulación en la materia, no fue sino hasta el año 2013 que se emitió la Ley de Partidos Políticos (LPP). En la actualidad, los artículos que hacen mención al tema del financiamiento son el 2, 21 letra e., 22 letra f, 24 letra f, 32 letra h, 36 letra c. y 41 letra d. De los artículos 24 al 27 se establecen disposiciones referentes a temas de transparencia en el uso de los fondos. Los artículos 50 al 59 comprenden lo relativo al patrimonio y financiamiento público, del 60 al 63 se hace referencia al acceso a medios de comunicación públicos y del 63 al 68 se aborda lo relativo al financiamiento privado. Los artículos 69 a 83 tratan sobre las infracciones y régimen sancionatorio.

Que no existiese regulación sobre financiamiento privado antes de la LPP, no significa que este no se realizaba. Esto se traduce en que El Salvador, aun cuando tiene un modelo de financiamiento mixto, todo lo relativo al financiación privado estuvo exento de límites. Hoy en día, si bien la Ley de Partidos Políticos regula de forma más extensa el tema del financiamiento respecto de los cuerpos normativos anteriores e incluso dispone sobre aspectos relativos a transparencia y acceso a la información, continúa siendo insuficiente.

Por otro lado, en El Salvador existe la figura del Candidato no Partidario para elecciones a diputados para la Asamblea Legislativa. Esta figura es creada por jurisprudencia constitucional, por lo que no se comprende dentro del artículo de la Constitución que habla sobre la deuda política, precisamente porque esta es para uso de partidos políticos. En ese sentido, las candidaturas no partidarias tienen su regulación particular, que se encuentra en el Decreto 555, regulación cuyo origen fue aún más estricto que el de los partidos políticos, sobre todo

en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

b. Antecedentes jurisprudenciales

El veintidós de agosto de dos mil catorce, la Sala de lo Constitucional emitió la sentencia 43-2014, señalando inconstitucionalidad por omisión. La Sala consideró que la Asamblea Legislativa había diferido el cumplimiento del mandato de normar lo referente al derecho de acceso a la información y de los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos.

Posterior a ello, en octubre de 2014, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo 843, donde se incorporaron diversas reformas a la Ley de Partidos Políticos, en función de lo señalado por la sentencia. En esencia, las reformas tenían relación con la obligación de los partidos políticos de brindar información de manera oficiosa, a tener una unidad de acceso a la información pública y de poner a disposición de la Corte de Cuentas, Tribunal Supremo Electoral y Ministerio de Hacienda, la información sobre su financiamiento público y privado, al finalizar cada ejercicio fiscal. El resto de reformas regulan la protección para la información clasificada como reservada o confidencial.

III. La reforma del financiamiento electoral

Tomando como base la experiencia internacional, Zovatto sugiere un punteo de elementos que deben estar presentes para una reforma eficaz en materia de financiamiento electoral, así:

- 1. Mayor control del financiamiento privado,** con prohibición de las donaciones anónimas, principalmente de personas jurídicas y de fuentes extranjeras.
- 2. Creación de un sistema de subvención pública** lo suficientemente generoso que garantice el acceso de partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales.
- 3. Adopción de controles sobre algunos disparadores del gasto electoral,** por ejemplo:
 - limitar la duración de las campañas;

- poner topes a la emisión de publicidad por parte de partidos y candidatos en medios de comunicación;
- facilitar espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre los contendientes.

4. Adopción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del manejo

financiero de partidos y candidatos, mediante medidas como las siguientes:

- individualizar la responsabilidad financiera de las campañas mediante la creación de la figura del Agente Electoral, de acatamiento obligatorio para todos los partidos en todo nivel;
- establecer la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad competente;
- imponer a los medios de comunicación la obligación de reportar las tarifas y los descuentos concedidos a partidos y candidatos.

5. Establecimiento de un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los

partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema podría incluir:

- retención de los subsidios estatales;
- multas y penas de prisión;
- disolución del partido y revocación de la credencial de funcionarios elegidos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.

6. Fortalecimiento del órgano de control,

dotándolo de autonomía, tanto en términos políticos como financieros, e invistiéndolo con potestades legales inequívocas para supervisar, verificar y auditar los reportes presentados por

partidos y candidatos, así como para hacer las investigaciones del caso y, de ser necesario, instruir procesos legales.

Ferreira también señala cinco áreas centrales en la regulación del sistema de financiamiento: el financiamiento público; el financiamiento privado; los medios de comunicación; la transparencia y la implementación y control¹¹.

Teniendo en consideración estas premisas, así se han agrupado las categorías de reforma que debiesen darse en El Salvador. Es importante mencionar que un factor para tener en cuenta es el tiempo de las reformas, ya que por su complejidad, unas son más susceptibles de realizarse en el corto o mediano plazo y otras más en el largo plazo. La normativa electoral no puede modificarse un año antes de un ejercicio electoral¹²; sin embargo, eso no obsta a que se pueda ir trabajando en aquella normativa a largo plazo que requiera más involucramiento de distintos actores. En este sentido, las reformas propuestas se han agrupado en las cinco categorías mencionadas, así:

1. Financiamiento público

En cuanto a fondos públicos lo primero que hay que evaluar es cuál es el parámetro de distribución. Como se observa *supra*, en El Salvador el criterio es en proporción a la fuerza electoral del partido, tomando como base los resultados de la elección anterior. En este sentido, vale la pena examinar el parámetro de distribución, pudiendo optarse por el criterio mixto de asignar recursos de la siguiente manera: una porción en partes iguales entre todos los partidos, y el resto de forma proporcional respecto de su fuerza electoral. En esta materia se propone:

- a) Regulación del financiamiento para partidos políticos, candidatos partidarios y no partidarios.
- b) Acuerdo de reforma constitucional para

11. "Los sistemas de financiamiento político en América Latina: principales tendencias", Reformas Políticas en América Latina, acceso el 11 de diciembre de 2019, <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/delia-ferreira-rubio/>

12. Artículo 291-A CE.

incorporar a los candidatos no partidarios dentro del financiamiento público

- c) Revisar el criterio de distribución del financiamiento público a los partidos políticos, con la posibilidad de establecer un techo parejo (30%) y el resto de forma proporcional, según los votos obtenidos (70%).
- d) Considerar que del aporte público a los partidos, una parte (entre el 10% y 15%) se pueda destinar para gastos permanentes. Los gastos permanentes pueden emplearse en la capacitación de dirigentes, educación ciudadana, así como el fomento de la participación de mujeres, jóvenes, etc.

2. Financiamiento privado

Aun cuando se tiene un riesgo muy grande en el financiamiento privado, la solución no sería prohibirlo totalmente, pues el efecto podría ser contraproducente. En este sentido, lo que se busca respecto del financiamiento privado es limitar los fondos en función de su origen o sus donantes. Esto busca evitar conflictos de interés y la influencia que puedan tener dichos donantes respecto de los partidos políticos y/o candidatos. Los aportes que se prohíben de forma general, son: empresas concesionarias del Estado, bancos y entidades financieras; los aportes de empresas, gobiernos o ciudadanos extranjeros y los aportes de las organizaciones profesionales, religiosas, empresariales o sindicales¹³.

El otro tema, aparte de limitar el origen es limitar el monto. Lo que se busca es disminuir los grandes donantes, a fin de no ver comprometida la imparcialidad y transparencia de los candidatos. En este sentido, las reformas irían encaminadas a:

- a) Revisar los límites a las contribuciones privadas, tanto en su origen, como en su monto, limitando las donaciones de personas jurídicas.
- b) Establecer un tope en cuanto al gasto que se realice (vinculado con el punto 3).

- c) Destinar un porcentaje de las aportaciones privadas en períodos donde no haya elecciones, a la capacitación política de las mujeres y jóvenes.

3. Campaña electoral/ Acceso a medios de comunicación

Es sabido el gasto exacerbado que se tiene en la campaña electoral, lo cual se ha convertido en un verdadero reto para su regulación, por las cantidades de dinero que se utiliza en los medios. Esto compromete las condiciones de igualdad de participación de candidatos y partidos políticos, y presenta un punto de análisis a fin de no coartar la libertad de expresión. Una de las grandes alternativas es establecer topes en los gastos de campaña, a la vez que se le encarga al Estado la función de asumir subsidios para el gasto de publicidad, cediendo espacios gratuitos en medios propiedad del Estado. Al respecto, las reformas en este tema irían en el sentido de:

- a) Revisar el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado.
- b) Establecer límites a los gastos de campaña.
- c) Determinar límites a la contratación de publicidad en medios.

4. Transparencia y rendición de cuentas

Priorizar la transparencia, al igual que la rendición de cuentas, es fundamental para el control del financiamiento político. Es importante entender la rendición de cuentas no solamente como una presentación de balances de ingresos y egresos, sino mas bien, como una oportunidad para que todos los entes involucrados ejerzan eficazmente su rol de control (rendición de cuentas horizontal), así como la ciudadanía (rendición de cuentas vertical). De esta forma se activan aspectos saludables y necesarios en una democracia, lo que lleva aparejado el conocimiento y publicidad de este control.

13. "Los sistemas de financiamiento político en América Latina: principales tendencias", Reformas Políticas en América Latina, acceso el 11 de diciembre de 2019, en <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/delia-ferreira-rubio/>

En este sentido, regular la transparencia y rendición de cuentas de candidatos y partidos políticos no es una mera formalidad, sino que viene de la mano con la realización de derechos fundamentales. Así como se señalaba en la sentencia 43-2013, estos temas comprometen, entre otros, el Derecho de Acceso a la Información. Este proceso de rendición de cuentas debe involucrar a quienes participan activamente en el financiamiento. Esto incluye no solo a partidos y candidatos, sino también al ente administrador, a los donantes, medios de comunicación y demás terceros que participen en el sistema de financiamiento.

Poder revisar la información relativa a contribuciones y gastos de campaña no debería ser algo exclusivo o considerado información reservada, a fin que el sistema de control sea efectivo. En este sentido, es importante regular:

a) Crear un “Organismo de Control del Financiamiento a los Partidos Políticos y Candidatos”, a través de una unidad especializada en el Tribunal Supremo Electoral, que garantice la construcción eficiente de control. Esta unidad deberá definir el formato y características de los informes financieros que deben elaborar los partidos y candidatos a ser presentados al TSE y deberá tener la facultad para auditar la contabilidad de los candidatos y partidos.

Los partidos y candidatos deberán de reportar periódicamente todos sus ingresos y egresos a la autoridad competente. Estos informes deberán ser de acceso público, y los partidos deberán colocarlos en su pagina de internet. Los medios de comunicación tendrán la obligación de reportar las tarifas y los descuentos concedidos a partidos y candidatos. Los partidos y candidatos deberán crear la figura del Agente Electoral, que será responsable del manejo financiero de las campañas.

Se deberá establecer un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos y candidatos (figura del Agente Electoral) en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema podría incluir:

- retención de los subsidios estatales;
 - multas y penas de prisión;
 - disolución del partido y revocación de la credencial de funcionarios elegidos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.
- b) La unidad especializada en el Tribunal Supremo Electoral deberá llevar un control de los documentos financieros, tanto los balances, como resultados y auditorías internas; de manera que se pueda conocer los recursos recibidos por los partidos y el destino de los fondos.
- c) Aumentar los mecanismos de rendición de cuentas de parte de las instituciones de control, como la Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda.
- d) Generar mecanismos de control financiero en las elecciones internas de los partidos políticos.
- e) Que sea transparente lo relativo al financiamiento de:
- a. Los ciudadanos que conforman los Grupos de Apoyo a las Candidaturas No Partidarias.
 - b. Los precandidatos de los partidos políticos en democracia interna.

5. Implementación y control

Es fundamental contar con un “Organismo de Control del Financiamiento a los Partidos Políticos y Candidatos”, que verifique el cumplimiento de la normativa y active eficazmente los mecanismos de control. Es indispensable que se apliquen las sanciones respectivas cuando sean necesarias y que articule el trabajo de otros órganos que están relacionados en este (Corte de Cuentas, Ministerio de Hacienda). Otro elemento fundamental es el tema de las sanciones. Para que el control funcione también, es necesario que las sanciones sean realmente efectivas y disuasorias, como la cancelación del registro o incluso a la anulación de las elecciones.

Bajo esta óptica, como aspecto fundamental para que el punto 4 y este sean posibles, es imprescindible robustecer el organismo de control.

Actualmente, no hay un ente específico que se encargue de verificar el cumplimiento de estos aspectos, ya que el TSE se ve sobrepasado en sus funciones. Bajo esa premisa, las reformas deben ir en el sentido de:

- a) Crear un “Organismo de Control del Financiamiento a los Partidos Políticos y Candidatos”, a través de una unidad especializada en el Tribunal Supremo Electoral, que podría ser una dirección especializada, que garantice la construcción eficiente de control. Su director debiese ser electo por concurso público. Evidentemente, para la creación de dicha unidad especializada se requiere de recursos presupuestarios y humanos para que pueda funcionar correctamente. Un aspecto fundamental de la unidad es la posibilidad de que la misma pueda ejercer con autonomía su labor, a fin de que los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral puedan actuar como una verdadera segunda instancia.
- b) Revisar las sanciones por infracciones relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos.
- c) Homologar los mecanismos de control contable. El ente supervisor debería poseer una guía de cómo presentar la contabilidad, y compartirla con los partidos políticos.
- d) Establecer sanciones más allá de lo patrimonial: nulidad de la inscripción de candidatos, no participación en los comicios, cancelación de un partido político, etc.
- e) Considerar aumento de sanciones para casos de reincidencia o uso de fondos prohibidos por partidos o candidatos, como impedir el acceso del financiamiento público o inscribir candidaturas en los próximos comicios.
- f) Fortalecer el régimen de justicia electoral fijando amplias competencias al “Organismo de Control del Financiamiento a los Partidos Políticos y Candidatos”, para que se cumplan las normas sustantivas o materiales del financiamiento, y de esa forma se consolide la institucionalidad del Tribunal Supremo Electoral.

Memorándums de propuestas de reforma electoral



- **Memorándum 1. Voto desde el exterior para elecciones legislativas y municipales en El Salvador. Septiembre de 2019.**
- **Memorándum 2. Los Organismos Electorales Temporales. Diciembre de 2019.**
- **Memorándum 3. Democracia interna de los partidos políticos. Enero de 2020.**
- **Memorándum 4. Financiamiento electoral. Febrero de 2020.**

Puede consultar todos los documentos en www.fundaungo.org.sv/monitoreo-electoral



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

(503) 2213-1280 y 2264-5130