

## Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos

El pasado jueves 14 de febrero, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto legislativo N° 307 (DL 307) que contenía un proyecto de Ley de Partidos Políticos con varias fallas importantes. Desde que se acordó pasar el proyecto en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, se dejaron de lado varios aspectos positivos de la versión original del mismo elaborada por la Unidad de Análisis Legislativo; además de haber hecho caso omiso a las iniciativas que fueron presentadas por sectores de la sociedad civil durante 2012, específicamente la de Aliados por la Democracia y la del consorcio integrado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Las principales fallas identificadas tienen que ver con la falta de idoneidad en el ente encargado de velar por la aplicación de la ley -en cuanto a recursos humanos y financieros e independencia partidaria se refiere- y los mecanismos de control y fiscalización de las finanzas y gastos de los partidos políticos. Con el fin que se apruebe una legislación efectiva en fortalecer el sistema de representación partidaria, lo cual es aún factible si el Presidente Funes observa el decreto aprobado, a continuación, se desarrollan los principales déficits que deben ser atendidos antes de sancionarse el mismo.

### 1. No se configura un ente contralor especializado y con independencia de los partidos políticos

El DL 307 establece que la autoridad competente para la implementación de la Ley de Partidos

Políticos será el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Siendo el TSE una entidad compuesta en su mayoría por los partidos políticos, supondría un conflicto de interés al momento de fiscalizar las actividades financieras de los partidos; estos actuarían como juez y parte en los procesos de fiscalización. La solución más integral a este problema es la separación de funciones del TSE<sup>1</sup>. En todo caso, si se insiste en que el TSE sea el ente contralor de la ley, deben configurarse organismos internos que tengan un grado sustancial de autonomía, tanto presupuestaria como orgánica, de forma que cuente con un capital humano especializado y ajeno a intereses partidarios.

### 2. No se establece ningún tipo de control financiero ni se dota al TSE de competencias para ejercerlo

El decreto no establece funciones de fiscalización específicas y expresas para el TSE, de forma que le den la facultad de realizar auditorías, inspecciones o solicitar documentación financiera. Asimismo, no establece mecanismos de rendición de cuentas que faciliten la contraloría del TSE y los riesgos que conlleva el financiamiento privado, tales como la infiltración de grupos de poder en la conducción del gobierno.

La normativa aprobada establece que “toda contribución debe quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante expedido por el partido político”; sin embargo, no se deja clara la necesidad de llevar un registro de personas naturales y jurídicas, regulado por el

1. Fusades (2012), “Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos”, Serie de investigación. Departamento de Estudios Políticos, agosto de 2012, p. 39.

ente contralor, en el que conste nombre, apellidos, Documento Único de Identidad, dirección, monto de la donación y cualquier otra información que permita identificar a los donantes. De igual forma, no existe la obligatoriedad de presentar informes financieros ordinarios y de campañas y el tener cuentas bancarias separadas para fondos públicos y privados.

El control y fiscalización financiera son herramientas para el combate contra la corrupción y consolidan un sistema de partidos fuerte y saludable. Es importante recalcar que el proyecto base, realizado por la Unidad de Análisis Legislativo, **sí contemplaba la fiscalización de los fondos partidarios y de forma expresa se atribuían competencias al TSE para vigilar el financiamiento de los partidos y sus campañas en el artículo 74.**

**3. No se detalla qué datos deben contener los informes financieros de manera que la población pueda acceder a información completa**

Al no existir la obligación de difundir ningún tipo de información financiera -como sí ocurría en el proyecto original según el artículo 19- del mismo se inhibe a la población a tener acceso a información de calidad, lo que impide un voto informado y una contraloría social efectiva. El hecho que los ciudadanos puedan conocer las finanzas de sus partidos, quiénes son sus donantes y cómo invirtieron sus recursos, establece un control sobre los partidos, pues la población puede comprobar si sus donantes son coherentes con el discurso e ideología del partido y si éstos se ven beneficiados dentro de la administración pública.

**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**

En el artículo 19 de la versión original del proyecto elaborado por la Unidad de Análisis Legislativo, se ordenaba a los partidos políticos a contar con una página electrónica en donde se encontrarán los siguientes datos: la normativa aprobada por sus órganos de dirección, convocatorias a la elección de sus dirigencias y candidaturas, , los informes anuales sobre los ingresos y gastos realizados tanto en períodos ordinarios como de campaña, el inventario de sus inmuebles, el dictamen del TSE en donde se hayan aprobado tales informes, la relación entre donantes y los montos aportados, las fundaciones o centros de investigación que recibieren apoyo financiero del partido, entre otros.

**Como puede observarse en el artículo 24 del decreto aprobado, toda esta información fue suprimida dentro de las obligaciones de transparencia de los partidos.** Respecto al financiamiento, solo se exige que aparezcan los “informes sobre los montos de financiamiento público y privado”.

**5. No se aborda la actualización de la información publicada por los partidos políticos**

Un aspecto fundamental en la transparencia de los partidos es la actualización de la información que se publica en sus portales electrónicos. Cuando no se cuenta con una regulación al respecto, los partidos pueden evadir sus obligaciones de transparencia al actualizar la información después de pasadas las elecciones. Esta situación debilita la posibilidad de ejercer un voto debidamente informado. Sin embargo, el DL 307 no aborda el tema, a pesar que en el proyecto original sí se establecía la obligación de actualizar la información publicada conforme al reglamento correspondiente.

## 6. No se prevé la posible evasión al establecer límites a las donaciones individuales

Al establecer límites a las donaciones individuales -dos por ciento del presupuesto del año anterior del TSE en el caso de donaciones para actividades ordinarias y tres punto cinco por ciento del presupuesto de campaña de la elección anterior en el caso de donaciones en períodos preelectorales- el decreto abre la puerta a la evasión de dichos límites. Una forma de evadirlos es nombrando prestanombres de la persona o empresa que desea hacer un donativo que sobrepase el límite<sup>2</sup>. Otra manera de evasión es omitiendo tal donativo del informe financiero. Bajo las circunstancias en que se aprobó el decreto -sin ningún sistema de fiscalización, poca transparencia a la población y todo ello bajo una entidad partidaria y no especializada- resulta aún más factible que se tomen dichas vías de evasión.

## 7. No se regula el secreto bancario y fiduciario a fin de evitar que estos sean herramientas para ocultar información

En ninguna parte del decreto se considera el hecho de superar el secreto bancario, fiscal ni fiduciario, lo que podría ser una limitante para el TSE al momento de realizar alguna investigación. Lo anterior, permite mantener en reserva información clave al momento de ejercer las funciones de contraloría.

## 8. No se configuran sanciones individuales

El hecho que el objeto de las sanciones sean los partidos políticos, hace que la responsabilidad directa de actores claves se diluya en la figura del partido. La eficacia del sistema de sanciones recae en la personalización de la responsabilidad y eso

2. Fusades (2012), "Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias", Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 10, agosto de 2012, p. 6.

“facilita el uso de la norma, la exigibilidad de las obligaciones y la aplicación de las sanciones”<sup>3</sup>.

## 9. No se establecen condiciones del financiamiento ordinario de los partidos a favor de la formación de sus liderazgos o de la promoción de la participación de jóvenes y mujeres

La continua necesidad de capacitación y formación de liderazgos resalta la necesidad de contar con un financiamiento permanente para actividades ordinarias y por tanto corresponde al Estado también ser parte de esta financiación. En su artículo 64, el proyecto original de la Unidad de Análisis Legislativo consideraba la creación de un fondo de partidos políticos, que sin perjuicio de la deuda política, promoviera el financiamiento permanente de los partidos.

## 10. No se transparentan los datos personales de los candidatos partidarios en cuanto a su trayectoria profesional y académica se refiere

La única información que los partidos están obligados a publicar sobre sus candidatos a cargos de elección popular es su nombre completo. En otras legislaciones, como la peruana, se ordena a los partidos a publicar, además del nombre de sus candidatos, su trayectoria profesional, el grado académico que ostenta, sus experiencias de liderazgo e incluso las sentencias condenatorias de cada uno si las hubiere<sup>4</sup>.

Finalmente, el siguiente cuadro compara los aspectos abordados anteriormente en cuatro propuestas de Ley de Partidos Políticos: la de Aliados por la Democracia, la del consorcio de organizaciones de la sociedad civil, el proyecto en su versión original elaborado por la Unidad de Análisis Legislativo y el decreto recién aprobado.

3. *Ibid.*, p. 11.

4. Ley de Partidos Políticos del Perú (2003), artículo 23, inciso 2º.

**Cuadro 1. Comparación entre propuestas de Ley de Partidos Políticos**

Áreas	Aliados por la Democracia	Consortio FLACSO-FUNDE-UTEC-FUNDAUNGO-UCA	Proyecto original de la Unidad de Análisis Legislatvo	DL 307
Ente contralor	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
Controles financieros	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 establece
Calidad en el contenido de la información	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 una 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 establece
Difusión de la información financiera	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 recibidos.
Actualización de la información	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 establece
Límites a donaciones	No se establecen límites, aunque se fijen medidas de control a medida se incrementa el monto donado.	Establece techo anual a a las contribuciones individuales y de personas jurídicas (permitidas solo en periodo 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 periodos ordinarios y 3.5% del presupuesto de la elección anterior para periodos preelectorales.
Secreto bancario, fiduciario y fiscal	Supera el secreto bancario y fiscal	Supera el secreto bancario y fiscal	No establece	No establece
Sanciones individuales	No se establecen	No establecen	No establecen	No establecen
Financiamiento público permanente y condicionado	No 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 voto 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 establece
Publicación de trayectoria profesional y académica de candidatos	No establece	No establece	No establece	No establece

Fuente: Elaboración propia con base en propuestas de Ley de Partidos Políticos y el DL 307.