Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Serie de Investigación

Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos

Acceso a medios
Partidos políticos
Gobernabilidad
Democracia interna
Transparencia
Consenso
Democracia
Partidos políticos
Acceso a medios Gobernabilidad
Institucionalidad
Pautas generales
Partidos políticos
Democracia interna
Institucionalidad Gobernabilidad
Financiamiento
Democracia interna
Transparencia Acceso a medios Consenso
Partidos políticos Pautas generales

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Serie de Investigación

Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL - FUSADES -

Una publicación del Departamento de Estudios Políticos

Primera edición 500 ejemplares

Agosto de 2012

ISSN 2304-8883

Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Libro
Prohibida la reproducción total o parcial de este documento, sin previa autorización de FUSADES.

ÍNDICE

I. Introducción

II. Ley de Partidos Políticos de Perú: la construcción de un consenso

III. El financiamiento de los partidos políticos

a. Aspectos generales

b. Comentarios al apartado sobre financiamiento de partidos en el proyecto de Ley de Partidos Políticos

i. Financiamiento público

Deuda política

Fondo pro partidos políticos

ii. Financiamiento privado

iii. Las infracciones y sanciones

iv. Conclusiones

v. Decálogo

IV. El acceso a los medios de comunicación

a. Igualdad de condiciones contractuales

b. Franja electoral gratuita

c. Obligación de presentar "protocolos técnicos", resultados y patrocinadores de los estudios de opinión

d. Plazos para difundir encuestas y proyecciones de resultados

e. Conclusiones

V. Democracia interna

a. Estatutos partidarios

b. Elecciones internas y primarias

c. Administración de justicia

d. Conclusiones

VI. La transparencia programática

a. Información programática

b. Medios de acceso a la información

c. Conclusiones

Conclusiones generales

Bibliografía

SIGLAS

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva
CD	Cambio Democrático
CE	Código Electoral
CN	Concertación Nacional
DEP	Departamento de Estudios Políticos
DEL	Departamento de Estudios Legales
ESOMAR	Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados*
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANA	Gran Alianza Nacional
IDEA	Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral*
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OEA	Organización de los Estados Americanos
PES	Partido de la Esperanza
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UAL	Unidad de Análisis Legislativo
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional*
WAPOR	Asociación Mundial para la Investigación de la Opinión Pública*

*Por sus siglas en inglés

Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos[1]

I. Introducción

Sartori define a los partidos como "cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta y puede sacar en elecciones candidatos a cargos públicos"[2].

Las democracias han encontrado en los partidos la forma más directa de representación de las aspiraciones del conglomerado social. Por esta razón, la ciencia política ha venido señalando con insistencia, sobre la necesidad de estudiar a los partidos, ya no como parte de un sistema, sino como sujetos *per se*. De esta forma, cada uno de los elementos que los integran, pueden ser evaluados con el propósito de conocer las consecuencias de carácter endógeno y exógeno que podrían derivar de una inadecuada regulación legal de los mismos.

Así como no existe un modelo idóneo de sistema electoral, no existe un modelo perfecto de legislación de partidos políticos. Sin embargo, en este caso es relevante encontrar un balance entre un amplio nivel de flexibilidad -situación actual en El Salvador por falta de regulación de financiamiento, transparencia y democracia interna de los partidos- y un alto grado de rigidez o control. Es preferible evitar ambos extremos. Por el lado de la flexibilidad, porque en este caso se crean vicios que fomentan tipos de institucionalización informal, como la corrupción, clientelismo, abusos políticos, derivados precisamente del vacío de legislación. El excesivo control por su parte, crea un tipo de estandarización de procedimientos que inhibe en el largo plazo la institucionalización de los partidos y su diversidad, propia entre los partidos políticos, característica sana y necesaria para una variada oferta electoral.

Para lograr una efectiva legislación, es necesario tomar en cuenta *a priori* el entorno de cada país, incluyendo la composición, naturaleza e historia de su sistema de partidos, así como las necesidades institucionales del contexto para propiciar, como efecto derivado, mayor fortalecimiento, credibilidad y efectividad del quehacer del sistema de representación tradicional, vía los partidos.

La existencia de marcos jurídicos que regulen a los partidos es, en la actualidad, la regla general; la excepción es la inexistencia de dicho ordenamiento y entre los países que no cuentan con una legislación sobre la materia se encuentra El Salvador. La discusión vigente en la mayoría de países, gira alrededor de las modificaciones legales en cuanto a las siguientes variables: la elección de sus autoridades internas y de los candidatos que los representarán en las diferentes contiendas electorales; la participación equitativa de los partidos en el marco de los procesos electorales; y el establecimiento de reglas de transparencia que permitan a los ciudadanos conocer las ofertas programáticas de los partidos, sus idearios y las reformas a éstos.

La regulación de los partidos políticos es dinámica y debe adecuarse a la realidad del sistema político del que se trate. Son los mismos partidos los que finalmente procederán a aprobar una legislación que regule su actividad. Por esta razón, el consenso entre los diferentes actores y principalmente entre los diferentes partidos políticos es fundamental, pues de no existir y aprobarse una legislación que no cuente con el concurso de la mayoría de votos en el Congreso, se pone en riesgo su aplicación y en consecuencia, se podría llegar a contar con un ley cuya vigencia sea totalmente inefectiva. Se debe tomar en cuenta que "una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia"[3].

1 El análisis de los elementos regulatorios de los partidos políticos ha tomado como base el "Proyecto de Ley de Partidos Políticos de El Salvador", Unidad de Análisis Legislativo (UAL), Asamblea Legislativa de El Salvador, 7 de junio de 2010.

2 Sartori, G., "Partidos y sistemas de partidos", p. 89.

3 Zovatto, D. y Gutiérrez, P. (Coords.) (2011), "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina", UNAM, IDEA y OEA.

El Departamento de Estudios Legales de Fusades reconocía esta misma necesidad cuando remitió sus observaciones al proyecto de ley de partidos que se discutía en el año 2009 en la Asamblea Legislativa, recomendando que "los comentarios de las otras instituciones a las que se ha invitado a opinar sobre la ley de partidos, se deberían de discutir ampliamente en un foro público y en la comisión legislativa respectiva, con la finalidad de obtener consensos sobre temas de tanta importancia nacional, previo al dictamen sobre el proyecto en estudio"[4].

Politólogos como Juan Rial, señalan la conveniencia de apuntalar al máximo el aspecto de la institucionalidad para no depender de los que podrían llegar a constituirse como caudillos, quienes ante la ausencia de regulación legal, actuarían discrecionalmente en la solución de los problemas que afecten la vida de los partidos políticos[5]. Esta regulación, en todo caso, debería establecer las pautas generales para el funcionamiento de los institutos políticos.

Por esta razón, el presente estudio, realizado con el apoyo de Democracia Internacional y el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, comprende cuatro aspectos que a juicio de Fusades constituyen las bases rectoras de una futura ley de partidos políticos en El Salvador: el financiamiento, la democracia interna, la transparencia y el acceso a medios de comunicación. El rol esencial del Tribunal Supremo Electoral (TSE) es otro de los aspectos estratégicos para el normal funcionamiento de los partidos, pero éste será desarrollado en un estudio propio relacionado con la necesaria independencia de la autoridad electoral.

Tanto Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) presentaron ante la Asamblea Legislativa, en julio de 2011 y agosto de 2012 respectivamente, propuestas de ley de partidos políticos. No obstante las iniciativas presentadas por los partidos mayoritarios, esta investigación tiene como objeto el análisis del Proyecto de Ley de Partidos Políticos del 7 de junio de 2010, preparado por la Unidad de Análisis Legislativo de la Asamblea Legislativa, que se discute actualmente en el seno de la Comisión de Reformas Electorales del Órgano Legislativo. Asimismo, se comenta el proyecto de ley sobre transparencia en el financiamiento de partidos presentados por el movimiento ciudadano "Aliados por la Democracia".

Como preámbulo al estudio, la investigación incluye una breve relación al proceso de discusión y aprobación de la Ley de Partidos Políticos del Perú. Este caso de política comparada, podría justificar tres medidas relevantes que en la situación peruana, contribuyeron al consenso del proyecto de ley y a su aprobación por unanimidad en el Congreso de la República.

El primero de ellos tiene relación con la participación de la sociedad civil. Cuanto más debate con los diferentes grupos y movimientos involucrados en el fortalecimiento institucional, se garantiza una legislación aceptada por la mayoría de ciudadanos.

El segundo aspecto se refiere al apoyo de organismos internacionales especializados en el tema de reforma política. Entidades como AID, Democracia Internacional, IDEA y Transparencia Internacional, podrían servir de árbitros en aquellos aspectos cuya regulación ha sido aceptada en otras legislaciones del continente. Seminarios dirigidos por consultores que hayan participado en los procesos de discusión y aprobación de ordenamientos jurídicos similares serían recomendables.

Finalmente, en Perú se acordó una ley concisa y clara que incorporara conceptos y normativas básicas para los partidos políticos sin intentar regularlos en exceso, sino únicamente orientar sus principales actividades,

4 Departamento de Estudios Legales de Fusades. Carta Ref.: DEL-CU-sdt-065/2009, dirigida al señor Alberto Armando Romero Rodríguez, en la que se incluye la opinión de la Institución respecto del Proyecto de Ley de Partidos Políticos de esa época.

5 Mendoza López, R., "Se debe buscar un amplio consenso", *El Diario de Hoy*, 30 de octubre de 2010, p. 22.

incluyendo las respectivas infracciones y sanciones en caso de incumplimiento.

Tras la descripción del modelo peruano, el estudio presenta el desarrollo del financiamiento de los partidos políticos. Inicialmente se incluye un análisis comparativo de los elementos regulatorios contenidos en el Código Electoral, la regulación propuesta por el proyecto de ley y la propuesta sobre la materia presentada por Aliados por la Democracia. El estudio incorpora un examen sobre el financiamiento público, el financiamiento privado y las infracciones y sanciones. En relación con el financiamiento público, la investigación relaciona una breve explicación de la deuda política regulada por la Constitución de la República, centrando su atención principalmente en el denominado "Fondo pro partidos políticos", que constituye una novedad, pues representaría, de aprobarse el proyecto de ley, un fondo permanente y adicional a la deuda política para costear las actividades ordinarias de los partidos políticos. En cuanto al financiamiento privado, son dos los componentes novedosos: el debate sobre la conveniencia del establecimiento de límites a las contribuciones privadas y la creación de un estricto sistema de control interno. Finalmente, el análisis sobre el financiamiento incluye las infracciones y sanciones establecidas en el proyecto, entre las que destacan las multas y suspensiones.

El acceso a los medios de comunicación podría haber sido analizado como parte del financiamiento de los partidos. Sin embargo, su relevancia y la inclusión de elementos regulatorios que podrían coartar la libertad de información, obliga a tratar el tema en un capítulo separado. En este apartado se presenta un estudio comparado de la regulación existente en otros sistemas. Se describen los modelos que establecen limitantes para que las tarifas en los medios no puedan ser superiores a las tarifas promedio cobradas por la difusión de publicidad comercial, debiendo ser informadas al TSE. Asimismo, se incluye el tratamiento que otras legislaciones en América Latina desarrollan sobre la franja electoral gratuita, cuya característica principal es el financiamiento a los medios por parte del Estado, compensándolos con una reducción proporcional en el pago del impuesto correspondiente por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. El proyecto de ley propone la creación del Consejo Consultivo de Medios de Comunicación y la aplicación del tiempo no utilizado para la difusión asignada a cada partido, en programas de educación electoral. Sobre el particular se señalan ideas para el debate sobre la conveniencia de tales recomendaciones.

La obligación de presentar protocolos técnicos, resultados y patrocinadores de los estudios de opinión, es quizás la regulación más polémica de la ley. La investigación se refiere a la necesidad que el TSE lleve un registro de las casas encuestadoras para asegurar la legalidad y credibilidad de empresas o individuos. Países como Panamá y Costa Rica exigen la inscripción de estas empresas ante sus respectivas autoridades electorales. El estudio incorpora un contenido mínimo de los protocolos técnicos o fichas técnicas que deberían depositarse ante el TSE, sin que ello lo faculte para rechazar la inscripción de una casa encuestadora. De allí que el registro constituya un mecanismo que facilite el acceso a la información, más que un requisito que condicione el funcionamiento y existencia de la empresa.

El acceso a medios se refiere también a los plazos para difundir encuestas y proyecciones de resultados. Éste es un tema que la investigación describe como ya regulado en el Código Electoral.

El tercer aspecto que se estudia es el de la democracia interna de los partidos políticos. La investigación hace un recorrido teórico sobre la evolución del concepto de democracia interna, presentando un análisis comparativo de las regulaciones legales existentes en Latinoamérica. Asimismo, se precisa con detalle el rol que los estatutos partidarios desempeñan en las actividades diarias de los partidos, determinando

que éstos podrían constituir el mecanismo legal para desarrollar normativamente los aspectos de democracia interna de las organizaciones políticas.

En ese sentido, el estudio se refiere al papel que debe desempeñar la autoridad electoral para garantizar la legalidad de los procesos internos de elección de autoridades o candidatos y si su involucramiento debería ser de carácter obligatorio o potestativo. Para juzgar las situaciones internas, se propone en el proyecto de ley la creación de un Tribunal de Ética y un Tribunal Electoral interno en cada uno de los partidos. La investigación plantea la interrogante sobre la pertinencia que representantes de la autoridad electoral también integren dichos tribunales internos para dar garantía de los procesos.

En la última sección, se analiza el tema de la transparencia programática. La investigación separa la transparencia relacionada con el financiamiento de los partidos de aquella otra relacionada con la posibilidad que los electores tienen de acceder a información del partido sobre sus proyectos políticos, el ideario que define su ideología, principios y valores, sus estatutos, las plataformas electorales y las características de los candidatos que proponen para cargos de elección popular. El estudio menciona la creación del "Registro de Partidos Políticos" y sugiere algunas recomendaciones para que la información que se inscriba sea la más detallada, clara y pertinente.

Finalmente, se presenta un esquema, a modo de conclusión general, en el que se plantean cuatro aspectos prioritarios que debería contener la legislación que apruebe la Asamblea Legislativa para regular a los partidos políticos en El Salvador.

II. Ley de Partidos Políticos de Perú: la construcción de un consenso

Antes de abordar cada uno de los cuatro elementos que el presente estudio considera como esenciales para la regulación de los partidos políticos, se hace un recuento de los acontecimientos y procesos que antecedieron a la aprobación de la Ley de Partidos Políticos en Perú, como un caso de política comparada que bien podría orientar la discusión de la ley en El Salvador.

El Acuerdo Nacional del Perú, suscrito en julio de 2002, incluyó compromisos dirigidos a fortalecer a los partidos. Mediante la segunda política de Estado ("Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos") el gobierno peruano se comprometió a "asegurar la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas"[6].

El proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Partidos Políticos en Perú incluyó foros regionales, seminarios interpartidarios, seminarios internacionales, solicitud de observaciones a través del portal parlamentario del Perú y Parlamento virtual peruano, publicaciones del anteproyecto de ley, equipos de seguimiento en el que participaron Transparencia e IDEA Internacional, sondeos de opinión y mesas redondas.

Los participantes en el proceso de discusión califican la promulgación de la ley de partidos políticos como el acontecimiento legislativo más importante del año 2003 y consideran que la ventaja de dicho proyecto fue principalmente el consenso, siendo éste el elemento facilitador de su aprobación.

Algunos llegaron a identificar como el espíritu de la normativa, ciertos principios que fueron calificados como la columna vertebral de la ley: partidos políticos reales, altamente democráticos e inclusivos, financieramente transparentes y con acceso equitativo a los medios de comunicación masiva.

El Salvador no ha sido ajeno a los procesos de discusión de proyectos de ley surgidos desde la sociedad civil. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) fue el producto del consenso surgido en el denominado "grupo promotor" integrado por organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, representantes de universidades privadas y centros de pensamiento. Previamente se realizaron mesas de discusión, *focus group*, y cuando el proyecto de ley fue presentado a la Asamblea Legislativa, se inició una activa participación de las diferentes instituciones que participaron en la elaboración de la ley, opinando en la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa sobre la importancia de contar con esta ley para la lucha contra la corrupción[7].

Aunque se especula que la ley de partidos políticos no se ha cumplido a cabalidad en Perú, el proceso de discusión y aprobación de la misma, muestra una experiencia comparada en la que el consenso y la voluntad política constituyeron los pilares fundamentales para la aprobación de la misma. La ley incluyó la regulación de tres aspectos estratégicos: la institucionalidad de los partidos, el fortalecimiento de su democracia interna y el financiamiento. El caso peruano podría constituir un referente de un marco legal en el que la regulación no fue excesiva, pero sí la necesaria para impedir el debilitamiento de los partidos políticos como instrumentos para acceder al poder político y fortalecer su papel como representantes de los intereses ciudadanos.

6 International IDEA, Asociación Civil Transparencia (2004), "Ley de Partidos Políticos: la construcción de un consenso", Biblioteca de la Reforma Política, p. 10.

7 Grupo Promotor, Departamento de Estudios Legales de FUSADES (2010), "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña".

En el cuadro 1 se presentan los hechos más importantes del proceso de discusión y aprobación de la Ley de Partidos en Perú.

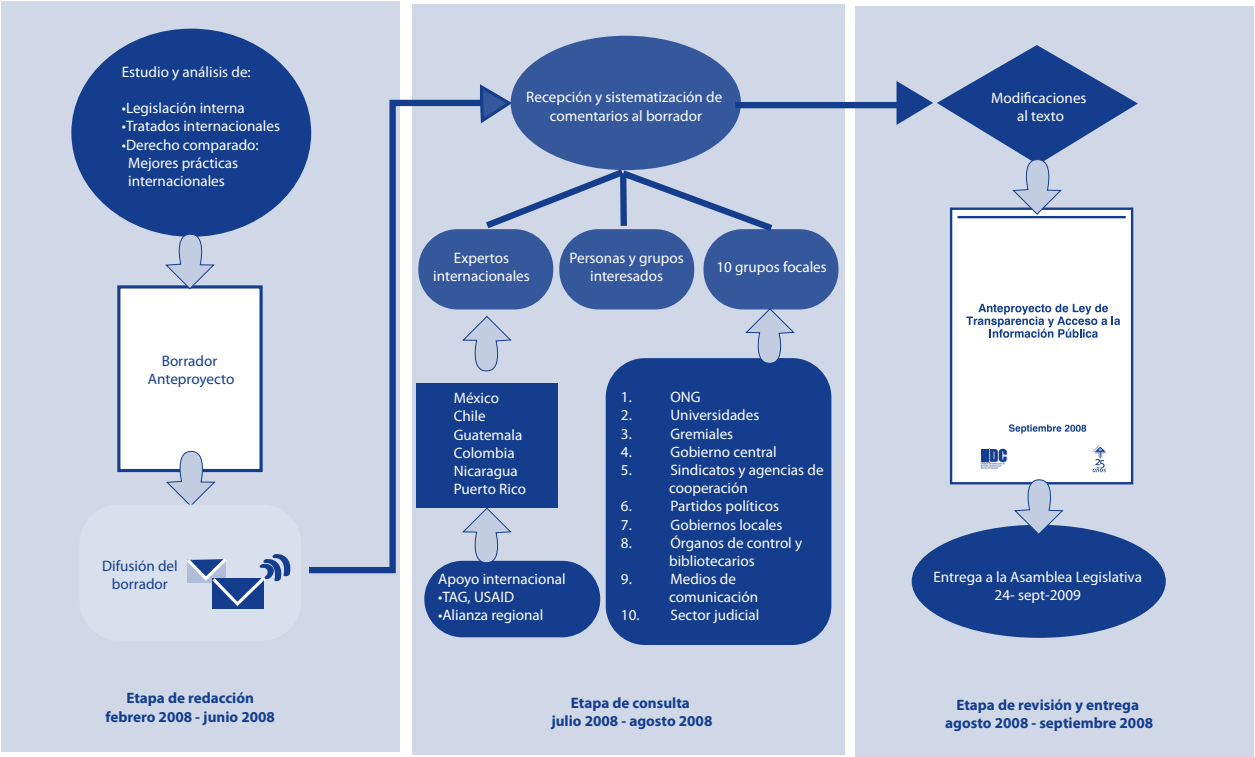
Cuadro 1. Antecedentes de la aprobación de la Ley de Partidos Políticos en Perú

- Durante la segunda legislatura de 2001, la Comisión de Constitución creó el subgrupo de trabajo de partidos políticos.
- En febrero de 2002, por iniciativa de Transparencia e IDEA Internacional, doce partidos políticos (con o sin inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones, JNE) conformaron una mesa multipartidaria para prestar apoyo al subgrupo de trabajo y a la comisión de constitución en la elaboración de un anteproyecto de ley (se tomaron en cuenta más de 30 proyectos de ley que fueron presentados al Congreso).
- Tras un año de trabajo y 20 reuniones, la mesa multipartidaria que contó con la asesoría permanente de expertos nacionales e internacionales, así como de Transparencia e IDEA Internacional, concluyó la elaboración de un anteproyecto de ley de partidos políticos.
- Paralelamente al trabajo de la mesa multipartidaria, Transparencia e IDEA Internacional promovieron la discusión del anteproyecto de ley de partidos políticos en tres actividades complementarias:
  - Entre octubre de 2002 y junio de 2003, se recogieron aportes de más de 80 organizaciones políticas y sociales de cinco ciudades del país: Iquitos, Arequipa, Ica, Trujillo y Pucallpa.
  - Entre marzo y octubre de 2003 se presentó y discutió el anteproyecto con dirigentes de todo el país de siete partidos políticos.
  - En abril y junio de 2003 se realizaron dos seminarios internacionales que sirvieron para que congresistas de todos los grupos políticos, así como expertos nacionales y extranjeros, discutieran los alcances del anteproyecto.
- Tras un largo debate que produjo modificaciones al anteproyecto que el subgrupo de trabajo había hecho suyo, el 2 de junio la Comisión de Constitución aprobó por *unanimidad* el dictamen de la Ley de Partidos Políticos.
- El 20 de agosto, la Mesa Directiva del Congreso de la República incluyó como cuarto punto de la agenda del Pleno la presentación y debate del dictamen de la ley.
- Después de un extenso debate, el Pleno del Congreso aprobó la Ley de Partidos Políticos el 9 de octubre de 2003.
- El 31 de octubre, el Presidente de la República promulgó la Ley de Partidos Políticos.

Fuente: International IDEA, Asociación Civil Transparencia (2004), "Ley de Partidos Políticos: la construcción de un consenso", Biblioteca de la Reforma Política, p. 20.

En el diagrama 1 se presenta el proceso de elaboración del anteproyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que participaron diferentes instituciones de la sociedad civil salvadoreña y que bien podría utilizarse para la discusión y consenso general de un Proyecto de Ley de Partidos Políticos en El Salvador.

Diagrama 1. Proceso de elaboración del anteproyecto de LTAIP



Fuente: Grupo Promotor, Departamento de Estudios Legales de Fusades (2010), "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña", p. 30.

III. El financiamiento de los partidos políticos

a. Aspectos generales

El financiamiento de los partidos políticos es un tema cuya complejidad no pasa desapercibida para los actores políticos de El Salvador. Su escasa regulación en el Código Electoral es un fiel reflejo del poco interés que se le ha otorgado a uno de los aspectos más importantes en el funcionamiento de los partidos.

Al respecto, Delia Ferreira[8], académica argentina, explica varias de las razones por las que la regulación del financiamiento de los partidos políticos debe ser prioritaria en la agenda democrática de los países. Entre ellas están: La calidad de la democracia, el voto informado y la institucionalidad informal.

Contribuye con la calidad de la democracia, porque el fortalecimiento de la misma en su vertiente "representativa", requiere transparencia para que el ciudadano conozca a quienes ha elegido y su coincidencia con los intereses y aspiraciones de los electores. La transparencia es "un valor esencial para el fortalecimiento de los partidos y del régimen democrático"[9] y funciona como un componente que garantiza la calidad de la democracia. Asimismo, apunta a generar una cultura de rendición de cuentas, que "es uno de los pilares que sostiene cualquier relación de representación"[10] y constituye un elemento fundamental en las democracias actuales. Los partidos políticos y los candidatos son responsables de representar a otros y por tanto deben sujetarse a ser vigilados, controlados y sancionados por sus actos.

También la regulación del financiamiento fomenta el voto informado. Los electores tienen derecho a conocer quién o quiénes financian al partido de su preferencia. De esta manera los votantes corroboran si las propuestas de los partidos están en línea con el discurso y la agenda programática ofrecida durante la campaña electoral y si ésta responde a la solución de problemas de carácter general o por el contrario está persuadida por intereses particulares de sus patrocinadores. La transparencia mejora el proceso democrático, ya que la ciudadanía goza del derecho a recibir más y mejor información sobre la actividad de los partidos. La divulgación efectiva sobre los contribuyentes de partidos y candidatos posibilita, en un primer plano, el voto informado y en un segundo plano, el continuo control interpartidario. El voto informado permite detectar la coherencia o "la falta de coherencia entre el discurso y la acción"[11].

Controlar el origen y las transacciones de los partidos políticos aumenta el costo de la institucionalidad informal, manifestada a través de la corrupción, el clientelismo y los abusos políticos. La transparencia actúa como mecanismo de prevención de dichos actos y comportamientos discrecionales y posibilita "el establecimiento de los estándares éticos fundamentales en la actuación al interior de los partidos y en la relación de los partidos con la sociedad"[12]. Cuando el ciudadano conoce los estándares para verificar la actuación o conducta ética y moral de los candidatos o partidos políticos, estos últimos son incentivados a abstenerse de cometer faltas y propician un correcto manejo de los fondos públicos y privados y un origen transparente de los mismos.

La regulación del financiamiento fortalece la dinámica del sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema democrático, los cuales necesitan un orden. Al no contar con una norma específica, se presentan efectos negativos, tales como: la desconfianza en los partidos, la insatisfacción con la democracia, la alta percepción de corrupción e impunidad, etc.

8 Conversatorio con Aliados por la Democracia, evento organizado por Aliados por la Democracia, 1 de junio de 2012.

9 Ferreira, D. (2009), "10 claves para la Transparencia y la Apertura Informativa de los Partidos Políticos". Documento elaborado para Transparencia por Colombia y el *National Democratic Institute.*

10 Ibíd.

11 Ferreira, D. (2004), Capítulo 3: "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina.*

12 Op. Cit., Ferreira, D. (2009).

¿Qué se persigue con una regulación del financiamiento?

El político colombiano Humberto de la Calle, hace referencia a que "una democracia sostenible, demanda especial atención al financiamiento de la política"[13]. Al estudiar los fenómenos de institucionalidad informal, que deterioran el sistema democrático y establecen una urgente necesidad de transparentar aquellas instituciones que representan a los ciudadanos, se vuelve imperativo proporcionar una mirada al complejo tema del financiamiento de la actividad partidaria.

Al respecto, Daniel Zovatto[14] y Delia Ferreira[15] sostienen diversas razones por las que el financiamiento de los partidos políticos y candidatos debe contar con un marco jurídico eficaz. Entre ellas se pueden encontrar tres en común:

1. Evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados. Es decir evitar, dinero proveniente del crimen organizado y evitar la generación de intereses locales y extranjeros sobre el poder político;

2. Establecer condiciones de equidad para la competencia entre los partidos políticos; y

3. Propiciar el desarrollo y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, a través de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva.

13 De la Calle, H. (2004), Capítulo 1: "Financiamiento Político: público, privado, mixto", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina.*

14 Zovatto, D. (2009), "Dinero y política en Latinoamérica", en Reynoso Núñez, J. y Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.), *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

15 Conversatorio "Dinero y política: el financiamiento de los partidos políticos en democracia", organizado por Fusades, 4 de junio de 2012.

Crimen organizado y grupos de interés

"En América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal"[16]. Si bien es cierto que el financiamiento político es indispensable para los partidos políticos, ya sea para su campaña electoral o para sus actividades ordinarias y se considera como "parte de la normalidad y la salud de la vida democrática"[17], éste abre la posibilidad para la corrupción política. Entre las principales manifestaciones que pueden presentarse entre el financiamiento político y la corrupción están[18]:

1. Recibir contribuciones que van en contra de las regulaciones existentes;
2. Utilizar dinero derivado de actividades corruptas para fines partidarios o electorales;
3. Aceptar dinero de personas o empresas a cambio de promesas y/o favores ilícitos en caso de llegar al poder; y
4. Utilizar indebidamente los recursos del Estado con fines político-partidarios o proselitismo.

El mayor riesgo que se presenta en América Latina es que la fuente de financiamiento provenga del crimen organizado, comprando así impunidad e inacción por parte de los funcionarios públicos.

En otras ocasiones las fuentes de financiamiento no son cuestionables, pero pueden estar sujetas a representar sobornos a cambio de promesas y/o favores, es decir la compra de influencia por parte de grupos de interés. Tal es el caso de licitaciones del Estado asignadas a los mismos contratistas; excepciones o salvedades para el pago de impuestos de ciertas industrias o beneficios de otra índole; medios de comunicación que brindaron tarifas más bajas para ser los principales anunciantes del gobierno de turno; asignaciones arbitrarias a cargos públicos, entre otras.

16 Op. Cit., Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004).

17 Op. Cit., Zovatto, D. y Gutiérrez, P. (Coords.) (2011).

18 Ibíd.

En el peor de los escenarios pueden llegar a presentarse prácticas para la "captura del Estado", definido como "la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos"[19].

Por otra parte es importante regular la publicidad del gobierno de turno, pues dicha propaganda podría orientarse a favorecer a los candidatos del partido oficial. Delia Ferreira lo denomina "el donante oculto"[20], ya que se utilizan los recursos del Estado para fines político-partidarios o proselitismo, incluyendo servicios estatales en beneficio de los contendientes o tiempo de los funcionarios públicos. En este rubro también clasifica cualquier ayuda local o extranjera que esté recibiendo el oficialismo para su gestión gubernamental. Por esta razón, fondos extranjeros o locales podrían estar infiltrándose para publicitar al partido de gobierno, lo que abre la posibilidad de individuos o grupos de interés que desean influir en la política nacional o en el poder político.

Equidad

José Thompson, académico costarricense, se refiere a la equidad como la igualdad de condiciones de forma real y mínima[21]. La equidad debe abordarse desde la perspectiva de las elecciones, la campaña electoral y el acceso a medios. Para lograr una competencia electoral ecuánime, debe contarse con acceso a la información de forma fácil, íntegra y uniforme. Asimismo, debe ser acompañada por un sistema de control eficiente[22].

Las contiendas electorales realizadas de forma equitativa implican condiciones de partida iguales para los candidatos y garantizan elecciones limpias y transparentes. En cuanto al primer punto, los candidatos o nuevos ciudadanos que quieran incorporarse, no deben ser sometidos a ninguna clase de discriminación, para que así puedan tener acceso directo a los electores, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales necesarios.

Sobre la transparencia en los comicios, se puede tomar el ejemplo de El Salvador. Hasta el momento, el Tribunal Supremo Electoral goza de una alta credibilidad en la ciudadanía y los procesos electorales, en general, no han sido cuestionados. Sin embargo, no contar con un sistema de financiamiento transparente podría llegar a afectar la percepción de los ciudadanos acerca de la certeza en los resultados electorales, situación que pondría en riesgo uno de los pilares fundamentales de la institucionalidad democrática del país.

La equidad en el financiamiento de las campañas electorales puede estudiarse en relación al financiamiento público y privado, así como desde la perspectiva de la limitación de los gastos en las campañas electorales. Una idea generalizada es que si el Estado puede suplir las necesidades del partido con un financiamiento público significativo, éste no buscará otras fuentes. Asimismo, al brindar la contribución estatal, se apoya a los partidos pequeños o nuevos, lo que aumenta la oferta electoral. Ambas percepciones pueden ser ciertas si se acompañan de algunos elementos tales como: i. un piso equilibrado para acceder a los fondos públicos, ii. mecanismos de igualdad/proporcionalidad a la hora de repartir el dinero y iii. el tiempo apropiado para su entrega. Delia Ferreira aclara que "la asignación de recursos públicos para financiar a los partidos no garantiza por sí sola la nivelación del campo de competencia"[23]. Esta asignación debe de estar contemplada bajo un conjunto de condiciones especiales, como las anteriormente mencionadas.

19 Garay, J.; Salcedo, E.; León, I. y Guerrero, B. (2008), "La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado".
20 Op. Cit., Conversatorio "Dinero y política: el financiamiento de los partidos políticos en democracia".
21 Ferreira, D. (2012), "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política". En prensa, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica.
22 Ibíd.
23 Ibíd.

b. Comentarios al apartado sobre financiamiento de partidos en el Proyecto de Ley de Partidos Políticos

En el apartado VIII del Proyecto de Ley de Partidos Políticos de El Salvador[24], presentado el 7 de junio de 2010 por la Unidad de Análisis Legislativo (UAL) a la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa, se discute la temática del financiamiento con mayor precisión. El presente estudio no incluye la incorporación de candidatos independientes cuya financiación pública y privada se desarrolla en el Boletín No. 4 del Departamento de Estudios Políticos de Fusades[25].

El proyecto de ley incorpora disposiciones sobre el financiamiento público y el privado. Acerca del primero, desarrolla la normativa que regula la "deuda política" y la creación de un nuevo instrumento denominado "Fondo pro partidos políticos". En relación con el financiamiento privado, se regulan la fiscalización de ingresos y gastos, y la prohibición de contribuciones, así como el "Sistema de Control Interno" (ver cuadro 2). No obstante constituir un avance significativo en materia de financiamiento de los partidos, quedan pendientes diversos temas. Por ejemplo, la falta de acceso a la información detallada referente a los fondos públicos destinados a los partidos y su respectiva rendición de cuentas y el exceso de responsabilidades para el TSE -único ente fiscalizador.

En el presente capítulo se analizarán los siguientes elementos del financiamiento de partidos:

i. Financiamiento público, visto desde dos perspectivas: la primera, en cuanto a la deuda política previamente contemplada en el Código Electoral (CE); y la segunda, en referencia a la propuesta del mencionado proyecto de ley de crear un fondo permanente para los partidos políticos;
ii. Financiamiento privado;
iii. Infracciones y sanciones; y
iv. Conclusiones.

Posteriormente se presenta un decálogo de los puntos fundamentales que la regulación del financiamiento debería contener.

i. Financiamiento público

Deuda política

El primer componente del financiamiento público de los partidos es la denominada deuda política, que según el artículo 210 de la Constitución de la República

Cuadro 2. Aspectos regulatorios sobre el financiamiento

Contenidos		Regulación	
		Código Electoral	Proyecto de ley
Financiamiento Público	Deuda Política	✓	✓
	Fondo Pro Partidos Políticos		✓
Financiamiento Privado	Fiscalización de Ingresos		✓
	Fiscalización de Gastos		✓
	Prohibición de contribuciones:		✓
	*Partidos Políticos		✓
	*Candidatos Partidarios Individuales		✓
	Sistema de Control Interno		✓

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UAL y el Código Electoral Salvadoreño.

24 Unidad de Análisis Legislativo (UAL) (2010), "Proyecto de Ley de Partidos Políticos de El Salvador", *Asamblea Legislativa de El Salvador*, 7 de junio de 2010.

25 Fusades (2011), "Candidaturas independientes: análisis comparado", Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 4, ene/feb 2011.

se reconoce como "un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia".

La deuda política se calcula multiplicando el número de votos válidos obtenidos por cada partido por una cantidad específica, de acuerdo con cada tipo de elección. Los partidos recibirán la misma cuantía que recibieron en las elecciones pasadas, incrementada por la inflación acumulada entre cada una de ellas[26]. La deuda política entregada y ejecutada por partido político no se detalla ni por los partidos mismos, ni por el Ministerio de Hacienda, ni por el TSE. El único dato que proporciona este último es la cantidad específica a pagar por cada voto válido, por lo que se realizaron cálculos propios para tratar de determinar aproximadamente cuánto dinero recibieron los partidos políticos para las elecciones legislativas y municipales de 2012 y cuánto recibirán para las presidenciales de 2014. Este cálculo es relevante para determinar el "poder adquisitivo", en términos políticos, de cada partido. Al mismo tiempo, se define la capacidad -al menos monetaria- de manejar eficientemente los recursos asignados. El cálculo de deuda política para 2012 y 2014, según los parámetros ya establecidos por ley, es el siguiente:

Cuadro 3. Deuda política para elecciones de Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, 2012

Partido Político	Asamblea Legislativa y Concejos Municipales
FMLN	$ 4,509,929.23
ARENA	$ 4,218,002.06
PES	$ 821,218.18
CN	$ 1,041,920.03
CD	$ 184,842.11
Total	$ 10,775,911.60

*Cálculos de inflación acumulada con base en datos oficiales del BCR para enero 2009 - marzo 2012.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y el Banco Central de Reserva.

Cuadro 4. Deuda política proyectada para elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, 2014

Partido Político	Presidenciales y Vicepresidenciales
FMLN	$ 7,371,487.42
ARENA	$ 6,993,592.53
Total	$ 14,365,079.95

*Cálculos de inflación acumulada con base en datos oficiales del BCR para 2009-2011; para 2012-2013 con base en proyecciones del FMI- Gobierno de El Salvador (Tercera revisión del acuerdo Stand-by del FMI, octubre 2011). No se tienen datos para 2014.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y el Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con estos datos y al obtener el número mayor de votos en las pasadas elecciones, el FMLN es el que más recursos monetarios recibió para los comicios de marzo de 2012 y es el que más percibiría para los de 2014. Para partidos nuevos que se incorporen en el transcurso del período preelectoral, la cantidad de deuda política a cobrar no se encuentra estipulada en el actual proyecto de ley. La única regulación en el CE, para los nuevos partidos, es un anticipo máximo de quinientos mil colones (US$57,143), pero no se aclara respecto a qué cifra se calcula el anticipo ni cómo se calcula esta cifra de referencia. Es decir, los partidos nuevos tienen un margen de maniobra estrecho para iniciar su carrera política, ya que –en teoría- cuentan con una mínima cantidad de fondos públicos en comparación al resto de partidos y por ende, dependen en su mayoría de los recursos que obtienen a través de los privados.

Un importante aspecto de la deuda política es que los partidos pueden solicitar anticipos, sujetos a ciertas condiciones previamente establecidas en el Código Electoral. El proyecto reduce de 75% a 50% el monto del anticipo que pueden recibir los partidos políticos[27]. Al llegar el momento estipulado de repartir la deuda entre todos los partidos, aquellos que presenten una diferencia entre el anticipo y la suma de la deuda política recibida, deberán reintegrarla al Fisco en un período máximo de noventa días[28].

26 UAL (2010), art. 57.

27 CE, Art. 190.

28 UAL (2010), art. 60 y 61.

De lo anterior surgen algunos cuestionamientos. Por un lado, los partidos políticos que hayan recibido anticipo y no hubiesen inscrito candidatos tienen, también, la obligación de reintegrar la diferencia[29]. Por tanto, es más factible la manipulación de fondos públicos, ya que existe un incentivo para postular e inscribir candidatos con el objetivo de solicitar anticipos. Debe tenerse en cuenta la Sentencia de la Sala de lo Constitucional que obliga a los partidos a presentar planillas completas de candidatos para el caso de las elecciones legislativas y su efecto en materia de deuda política[30].

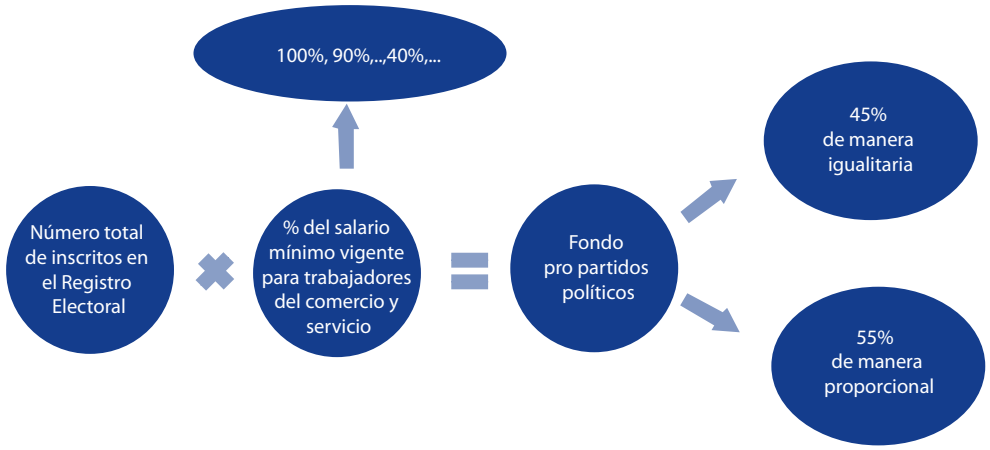
Con respecto a la solicitud de prórroga al Ministerio de Hacienda[31], cuando los partidos no pueden reintegrar el saldo pendiente de su deuda política en los noventa días, el ministerio deberá resolver favorablemente esta solicitud de prórroga concediéndole un período de gracia de dos años y un plazo de cinco años, sin ningún interés, para saldar la deuda. Es decir, un monto a pagar en tres meses llega a tener una prórroga de siete años sin generar ninguna sanción en concepto de intereses. Y si el partido aún bajo estas condiciones no lo paga, la legislación únicamente lo sanciona con la suspensión del goce de este derecho electoral (deuda política). Estos tres aspectos (la factible manipulación de fondos, la prórroga y la sanción) son problemas que enfrenta el actual CE y que no corrige el proyecto de ley. Es necesario que se regulen, porque son deficiencias que continuarán presentándose[32].

Fondo pro partidos políticos

De aprobarse el proyecto de ley en cuestión, el segundo componente del financiamiento público sería el "Fondo pro partidos políticos", que representaría un fondo permanente y adicional a la deuda política para costear las actividades ordinarias de los partidos políticos[33] y que podría cumplir de manera similar el objetivo de una fundación que manda constituir el CE y que aún no se ha ejecutado[34].

El TSE determinará anualmente el monto total de este fondo, multiplicando el número total de inscritos en el Registro Electoral, al 15 de diciembre de cada año, por un porcentaje del salario mínimo vigente para trabajadores del comercio y servicios (actualmente es de US$7.47 diarios). La distribución propuesta es de un 45% de manera igualitaria y el 55% restante en proporción con el número de diputados de cada partido en la Asamblea Legislativa (ver diagrama 2).

Diagrama 2. Esquema del cálculo del Fondo pro partidos políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación del "Fondo pro partidos políticos" que contiene el Proyecto de Ley de Partidos Políticos que se analiza actualmente en la Asamblea Legislativa.

29 Ibíd., art. 61.
30 Sala de lo Constitucional, Sentencia 6-2011.
31 Ibíd., art. 62.
32 CE, Art. 193.
33 Ibíd., art. 64.
34 En el art. 195 del CE, se contempla la creación de una fundación para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de los partidos. El TSE deberá contemplar su presupuesto anual y estará regido por un reglamento especial. Hasta la fecha, dicha regulación y puesta en marcha de la fundación no se ha presentado.

De acuerdo al proyecto de ley, la distribución del fondo estará sujeta a tres variables: i. el número de personas que se inscriban en el Registro Electoral cada año (electores inscritos en el Registro Nacional de las Personas Naturales, RNPN, como mayores de edad); ii. el salario mínimo; y iii. el porcentaje a designar en cada distribución anual. La primera variable es independiente, pues en teoría no se puede manipular; el salario mínimo depende del Ejecutivo y se puede aumentar, a raíz de recomendaciones por parte del Consejo Nacional del Salario Mínimo; y el tercero, es fijado por la Asamblea Legislativa[35].

En el proyecto de ley, el porcentaje del salario mínimo para hacer el cálculo para el Fondo pro partidos políticos no está definido, por lo que se realizaron cálculos propios para determinar de acuerdo con los deciles (100%, 90%, 80%,…) cuánto sería el monto total a distribuir entre los partidos políticos (ver cuadro 5). De acuerdo con lo anterior, se calcularon los montos máximos (ver cuadro 6) y mínimos (ver cuadro 7) que cada partido político podría recibir anualmente. El proyecto de ley menciona que el 55% del Fondo se repartirá en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario, por lo que los cálculos se realizaron de acuerdo a la distribución establecida en la elección legislativa de marzo de 2012[36].

Cuadro 5. Montos por deciles para la distribución del "Fondo pro partidos políticos"

(%)	Posibles montos totales anuales a distribuir, según %
100%	$34,100,318.43
90%	$30,690,286.59
80%	$27,280,254.74
70%	$23,870,222.90
60%	$20,460,191.06
50%	$17,050,159.22
40%	$13,640,127.37
30%	$10,230,095.53
20%	$6,820,063.69
10%	$3,410,031.84

Total inscritos en el Registro Electoral 2012 (#)	4,564,969
Salario Mínimo ($)	7.47

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 6. Montos máximos (100%) a recibir del "Fondo pro partidos políticos"

Partido político	A) 45% repartido por igual	# de diputados	% de diputados	B) 55% proporcional	Máximo a recibir (A+B)
ARENA	$ 2,557,523.88	33	0.392857143	$ 7,368,104.52	$ 9,925,628.40
FMLN	$ 2,557,523.88	31	0.369047619	$ 6,921,552.73	$ 9,479,076.61
GANA	$ 2,557,523.88	11	0.130952381	$ 2,456,034.84	$ 5,013,558.72
CN	$ 2,557,523.88	7	0.083333333	$ 1,562,931.26	$ 4,120,455.14
PES	$ 2,557,523.88	1	0.011904762	$ 223,275.89	$ 2,780,799.78
CD	$ 2,557,523.88	1	0.011904762	$ 223,275.89	$ 2,780,799.78
	$ 15,345,143.29	84		$ 18,755,175.14	$ 34,100,318.43

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 7. Montos mínimos (10%) a recibir del "Fondo pro partidos políticos"

Partido político	A) 45% repartido por igual	# de diputados	% de diputados	B) 55% proporcional	Mínimo a recibir (A+B)
ARENA	$ 255,752.39	33	0.392857143	$ 736,810.45	$ 992,562.84
FMLN	$ 255,752.39	31	0.369047619	$ 692,155.27	$ 947,907.66
GANA	$ 255,752.39	11	0.130952381	$ 245,603.48	$ 501,355.87
CN	$ 255,752.39	7	0.083333333	$ 156,293.13	$ 412,045.51
PES	$ 255,752.39	1	0.011904762	$ 22,327.59	$ 278,079.98
CD	$ 255,752.39	1	0.011904762	$ 22,327.59	$ 278,079.98
	$ 1,534,514.33	84		$ 1,875,517.51	$ 3,410,031.84

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

35 Vid. art. 64 del proyecto de ley.

36 Datos con base en las elecciones legislativas y municipales del 11 de marzo de 2012.

El proyecto de ley obliga a los partidos políticos a destinar el 20% de los fondos recibidos en tareas de educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política del país, la difusión de los valores democráticos y la agenda programática partidaria. El 10% restante está orientado a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y jóvenes afiliados[37].

El resto de los fondos, el 70%, será destinado libremente, según crea conveniente cada partido político. A pesar que se necesita mayor madurez en el sistema electoral y por tanto en el democrático, la educación, información e investigación siguen representando minorías en las asignaciones presupuestarias de los partidos políticos. Es importante el porcentaje asignado a mujeres y jóvenes para promover su desarrollo, pero de manera similar al punto anterior, estos porcentajes deberían ser mayores. El condicionamiento del destino de los fondos públicos representa una de las fortalezas del proyecto de ley en cuanto al financiamiento público.

El monto máximo total a repartir entre todos los partidos políticos sería de aproximadamente US$34 millones de dólares, esto representa el 0.8% del Presupuesto del Gobierno Central[38]. Al comparar con los ministerios y viceministerios, se observa que la asignación del "Fondo pro partidos políticos" respecto del Presupuesto General de la República, podría superar a la de los Ministerios de Gobernación, Medio Ambiente, Turismo y Trabajo y Previsión Social; es igual o cercana al de Relaciones Exteriores, Hacienda y Agricultura y Ganadería; y superado por el de Educación, Salud Pública, Defensa Nacional y Justicia y Seguridad Pública (ver cuadro 8). Por tanto, el Fondo pro partidos políticos podría considerarse como un ministerio más, pero sin contar con la rendición de cuentas que los otros sí tienen, al menos, en términos legales e institucionales. Por lo que de crearse el Fondo, es necesario someterlo a los mecanismos de transparencia y eficiencia que lo vigilen y controlen.

37 (UAL) (2010), art. 64.

38 Monto total del Presupuesto del Gobierno Central para 2012: US$4,203,365,385.

Cuadro 8. Porcentajes de los ministerios y viceministerios del Presupuesto del Gobierno Central

Ministerios - viceministerios	
Relaciones Exteriores	1.0%
Economía	2.2%
Hacienda	1.6%
Educación	19.7%
Gobernación	0.4%
Medio Ambiente	0.3%
Salud Pública	12.4%
Defensa Nacional	3.4%
Justicia y Seguridad Pública	7.8%
Agricultura y Ganadería	1.6%
Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	5.4%
Trabajo y Previsión Social	0.3%
Turismo	0.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Portal de Transparencia del Ministerio de Hacienda, presupuestos votados, año 2012.

En América Latina, con excepción de Venezuela[39], los países cuentan con algún tipo de financiamiento público, ya sea del tipo directo o indirecto[40]. En El Salvador, al igual que en Chile, Honduras y Nicaragua, se transfiere financiamiento público directo únicamente para fines electorales, mientras que sólo Perú subvenciona exclusivamente actividades partidarias. Asimismo, 11 países de América Latina contemplan como objeto del financiamiento actividades electorales y partidarias y 7 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú) destinan fondos públicos al rubro de investigación y fortalecimiento de los partidos políticos. A su vez, 12 países establecen el financiamiento público con carácter permanente[41].

39 De la Calle, H. (2004), pág.23-24. Nota: No se toman en cuenta Cuba ni Haití.

40 a) Financiamiento directo: transferencia de dinero del presupuesto nacional; b) Financiamiento indirecto: concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas; acceso privilegiado a algunos medios de comunicación, la utilización de recintos públicos para hacer reuniones, o las exenciones tributarias sobre los bienes de los partidos.

41 Zovatto, D. y Gutiérrez, P. (Coords.) (2011), "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina", UNAM, IDEA y OEA. Países en estudio: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay, Venezuela.

La intención del proyecto de financiar otro tipo de actividades de capacitación para los institutos políticos que incluyen entre otras las de investigación y fortalecimiento, es conveniente para el desarrollo e institucionalización del sistema de partidos políticos.

ii. Financiamiento privado

El otro tipo de financiación de los partidos políticos es el privado. En América Latina, 18 países reciben en la actualidad este tipo de recursos. En el caso salvadoreño no existen prohibiciones de origen ni limitaciones de montos a las contribuciones privadas[42]. El proyecto de ley busca regular la procedencia de los fondos privados, estableciendo prohibiciones de financiamiento para los partidos y para candidatos partidarios de manera individual. Se establece que dichas contribuciones no pueden exceder la sumatoria de los fondos públicos recibidos en concepto de deuda política (para los años electorales) y los otorgados por el Fondo pro partidos políticos[43]. El proyecto dispone un monto máximo para que una persona individual pueda donar a un partido[44], señalando que el TSE regulará los mecanismos pertinentes para hacer cumplir lo anterior.

La fijación de límites para el financiamiento privado es debatible. En todo caso, si el legislador decide incorporar este tipo de regulaciones, lo relevante será la eficiencia de la autoridad electoral para exigir el cumplimiento de la norma. De hecho, si no se establecen límites, las prohibiciones acerca del origen del financiamiento privado deben ser claras y la sanción en caso de infracciones, lo suficientemente disuasiva para que no se reincida por parte de los partidos.

En cuanto a las prohibiciones, el proyecto expresa que los partidos no podrán recibir contribuciones de entidades de derecho público o empresas de propiedad del Estado o con participación de éste. También se prohíben donaciones extranjeras, de sindicatos, gremios y contribuciones o colectas anónimas[45].

42 Ibíd.
43 (UAL) (2010), art. 69.
44 Ibíd.
45 Ibíd, art.70.

El proyecto propone un estricto sistema de control interno, donde se mantengan libros y documentos contables que apoyen todas las transacciones del partido. Estos libros y documentos deberán ser conservados hasta diez años después de realizadas las transacciones, y serán presentados anualmente ante el TSE[46], el cual, en su rol exclusivo de fiscalizador, podrá ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados, inspeccionar la contabilidad de las entidades y personas patrocinadoras, sin que pueda oponérsele reserva alguna[47]. Ante la exclusión de los partidos políticos como entidades sometidas a las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este tipo de responsabilidades a cargo del TSE, permitirán la práctica transparente del financiamiento privado.

El Departamento de Estudios Legales de Fusades sugirió en su oportunidad, que el TSE debería hacer públicos no sólo los montos que se otorguen a los partidos políticos en concepto de deuda política, sino también los informes financieros que les presenten los partidos políticos y las coaliciones y los resultados de las auditorías que éste ordene. Por su parte, los partidos deberían de hacer pública la información relativa a los montos y destinatarios de los fondos públicos, así como informar el uso de los mismos[48].

De 18 países latinoamericanos, únicamente El Salvador no tiene prohibiciones al origen de las contribuciones[49]. Un punto común entre 16 países es que no permiten donaciones extranjeras, con excepción de El Salvador y Nicaragua, y en este último caso se indica que deben orientarse a fines de capacitación y asistencia técnica[50].

46 Ibíd., art. 73.
47 Ibíd., art. 74.
48 Departamento de Estudios Legales de Fusades. Carta Ref.: DEL-CU-sdt-065/2009, dirigida al señor Alberto Armando Romero Rodríguez, en la que se incluye la opinión de la Institución respecto del Proyecto de Ley de Partidos Políticos de esa época.
49 Las prohibiciones de las contribuciones privadas pueden ser provenientes de fuentes: extranjeras, organizaciones políticas y sociales, personas jurídicas, contratistas del Estado y anónimas.
50 El mismo caso sucede en Costa Rica y Bolivia, con la salvedad que en estos dos sí se prohíben explícitamente. En Panamá también están prohibidas, salvo que el donante ejerza actividades económicas en dicho país.

Por otra parte, 12 países prohíben explícitamente las contribuciones anónimas (en algunos casos, se presentan salvedades, por ejemplo las colectas públicas) y existen dos países adicionales donde no hay prohibición expresa, pero en la práctica opera una prohibición. En la región, 11 de 18 países cuentan con límites a los montos de las contribuciones privadas. Tales limitantes oscilan entre porcentajes de gastos de campaña, de presupuesto anual del partido, de ingresos anuales de las personas físicas o facturación de las personas jurídicas, de valores de canastas básicas o salarios mínimos diarios, entre otras.

iii. Las infracciones y sanciones

El incumplimiento de los artículos relacionados con el financiamiento, está clasificado en ambas infracciones: leves y graves. Las sanciones giran alrededor de multas y suspensiones (del registro del partido o del financiamiento público y/o privado) de un año o hasta el momento que el infractor presente lo solicitado ante el TSE. Las faltas van desde la contratación de la publicidad hasta violentar el sistema de control interno propuesto por la ley. Debe destacarse que únicamente se presentan sanciones de carácter económico y administrativo, pero ninguna de carácter penal.

Es importante resaltar que el tipo de sanciones que se aplica en materia política no desestimula el cometimiento de infracciones. Si bien se evita el planteamiento de un sistema punitivo y/o coercitivo, éste debería fomentar la prevención y abstención de estas faltas y evitar enfocarse en castigos -de tipo económico o administrativo- que no persuaden el comportamiento o conducta de los partidos políticos. De Cabo de la Vega resume lo anterior de la siguiente manera: "No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales, cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales, es fundamentalmente, político"[51].

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República cita: "están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que no estando comprendidos en el inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos…". De acuerdo con esta disposición legal, el órgano encargado del control y aplicación de las normas y con capacidad de exigir a los partidos políticos rendición de cuentas en materia de financiamiento público, sería la Corte de Cuentas, aunque en la práctica -y hasta la fecha- nunca se ha realizado dicho control[52].

El proyecto de ley establece que el TSE creará la Sección de Primera Instancia compuesta por los Magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia quienes deberán conocer y resolver las denuncias que se interpongan contra un partido al que se le impute haber cometido alguna infracción[53]. Esta atribución adicional para el TSE, retoma el debate sobre la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales de la autoridad electoral, debido al exceso de responsabilidades ya que concentraría la función de ente fiscalizador de los partidos políticos y su propia integración genera dudas acerca de la imparcialidad con la que resolvería las respectivas denuncias.

51 Ulloa, F. (2004), Capítulo 4: "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*, pág.117, *ápud* De Cabo de la Vega, Antonio (1994), pág.111.

52 Ibíd., pág. 113-114

53 (UAL) (2010), art. 81.

Cuadro 9. Comparación de la legislación de América Latina con dos anteproyectos salvadoreños

	América Latina y El Salvador	Proyecto de la Unidad de Análisis Legislativo	Aliados por la Democracia
a. Público/ Privado	*16 cuentan con subvenciones directas, con excepción de Bolivia y Venezuela. *17 cuentan con subvenciones indirectas, con excepción de Venezuela. *Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua entregan financiamiento público directo únicamente para fines electorales; Perú subvenciona exclusivamente actividades partidarias; 11 países contemplan como objeto del financiamiento actividades electorales y partidarias. *7 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú) destinan fondos públicos al rubro de investigación y fortalecimiento de los partidos políticos. *A su vez, 12 países contemplan el financiamiento público permanente. *En cuanto al financiamiento privado, los 18 países de América Latina lo reciben. *El Código Electoral salvadoreño, solo regula el financiamiento público directo, en concepto de deuda política.	*Se contempla tanto financiamiento público directo como indirecto (compensación estatal a los medios de comunicación). *También contempla un Fondo Pro Partidos Políticos (financiamiento público y permanente) para las actividades regulares, de ese fondo 20% se destina al fortalecimiento e investigación y el 10% para mujeres y jóvenes. *Incluye la regulación de financiamiento privado.	*Solo establecen las subvenciones públicas directas. *Incluye la regulación de financiamiento privado.
b. Igualdad/ Proporcionalidad	*De los 16 países que distribuyen financiamiento público directo, siete lo realizan de manera proporcional a los votos obtenidos por los partidos, otros ocho países combinan el principio de equidad y votos obtenidos; y únicamente Perú conjuga los votos obtenidos con la representación parlamentaria. *El Código Electoral salvadoreño establece un método de distribución proporcional de acuerdo con los votos obtenidos.	*Se establece el criterio de distribución para la deuda política al igual que el Código Electoral, que es determinado por la fuerza electoral de los partidos. *Se introduce un Fondo Pro Partidos Políticos, que por su naturaleza es un fondo permanente, el cual sí cuenta con un criterio de distribución mixto: igualitario y proporcional.	*No se determina el método de distribución.
c. Permanente/ Campaña electoral	*El financiamiento público directo para las elecciones presidenciales, las del Congreso y las municipales está contemplado en 15 países. *En Bolivia, Venezuela y Perú, no consideran ningún tipo de financiamiento público directo para ningún tipo de elección. *De los 18 países latinoamericanos, 12 sí cuentan con financiamiento público permanente. *En El Salvador, las subvenciones estatales son únicamente para la campaña electoral.	*Se contempla tanto el financiamiento para la campaña electoral, a través de la deuda política y también incluyen un fondo permanente para las actividades ordinarias de los partidos políticos a repartirse de manera anual.	*Se contempla únicamente los fondos públicos directos para la campaña electoral, en concepto de deuda política.
d. Limitar - Prohibir/ Subsidiar	*16 países no permiten donaciones extranjeras, con excepción de El Salvador y Nicaragua. *12 países prohíben explícitamente las contribuciones anónimas. *11 de 18 países cuentan con límites a los montos de las contribuciones privadas. *En Argentina, Brasil y México hay prohibiciones de propaganda pagada en los medios de comunicación. *En cuanto a los subsidios estatales, en 14 países hay acceso gratuito a los medios públicos y/o compensación estatal a los medios de comunicación privados. *En 12 países los partidos tienen algún tipo de exención de impuestos. *En 7 países (Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay) pueden utilizar los edificios públicos para actividades políticas. *Únicamente El Salvador no tiene prohibiciones al origen de las contribuciones.	*Se establece prohibiciones de origen, resaltando las extranjeras y las anónimas. *Establece restricciones para los candidatos para que no puedan recibir donaciones directas. *Establece límites a los montos recibidos por los privados. *En cuanto a los subsidios, los partidos están exentos del impuesto sobre la renta y tienen el derecho de franjas gratuitas en los medios de comunicación privados y públicos.	*A pesar que no establece restricciones al origen del donante, sí determina la creación de un registro de contribuyentes que provea esta información y establece los mecanismos a seguir, de acuerdo con los montos donados por privados. *También prohíbe la financiación directa a los candidatos. El proyecto no contempla ninguna clase de subsidio a los partidos o candidatos.
e. Transparentar/ No Transparentar	*17 países latinoamericanos entregan la función de rendir cuentas a los partidos políticos y en algunos casos exigen que los candidatos también divulguen, aunque esto último no se exige en 11 países, es decir que los candidatos no están en la obligación de revelar sus aportaciones en dinero y en especie al ente de control. *En Brasil y Chile se prevé la divulgación de los donantes. *En 10 países se exige la publicidad del financiamiento de los partidos políticos para que los ciudadanos puedan acceder a ella. *Solo en El Salvador no se exige algún tipo de sistema de rendición de cuentas que obligue a los partidos y candidatos a proporcionar información al organismo de control y/o la divulgue a la ciudadanía.	*Se asigna que por medio del Tribunal Supremo Electoral, se acceda a la información de los partidos. *Asimismo, se obliga a estos últimos a publicar de forma electrónica y abierta su información.	*Se establece que a través de la Unidad de Transparencia y Financiamiento –dependiente del TSE- se acceda a la información de los partidos y candidatos no partidarios, de igual forma los obliga a tener la información de forma electrónica, disponible para quien la quiera consultar. *Se exige la identidad de los donantes a través de la creación del registro de contribuyentes.
f. Control judicial/ Administrativo	*En cuanto a los órganos de control en América Latina, la recepción de los informes financieros recae mayoritariamente en los órganos de justicia electoral (9 países) o en los órganos que ejercen ambas funciones (9 países), en algunos casos secundados por la Contraloría General de la República o la Corte de Cuentas. *El tema de la división de funciones en los organismos electorales, en especial en El Salvador, se abordará en un estudio aparte, especializado en el tema.	*Se nombra al Tribunal Supremo Electoral como ente único que estará a cargo de la implementación y vigilancia de la ley de partidos políticos, pero contempla la creación de la Sección de Primera Instancia compuesta por magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes se comportarán como un órgano de justicia electoral.	*Se concede contraloría y fiscalización del financiamiento a la Unidad de Transparencia, dependencia del TSE (que actualmente ejerce ambas funciones), a la Corte de Cuentas y al Ministerio de Hacienda, a estas dos últimas instituciones para el tema de financiamiento estatal. Aunque actualmente el TSE ejerce las funciones administrativas y jurisdiccionales, una de las reformas propuesta por Aliados contempla esta separación.
g. Sanciones pecuniarias/ administrativas/penales	*De los 18 países evaluados, solo El Salvador y República Dominicana no cuentan con sanciones pecuniarias. En el resto de los 16 países, estas sanciones van dirigidas a los partidos; y en algunas ocasiones, a los candidatos y donantes también. *Las sanciones administrativas son aplicadas en 10 países latinoamericanos y entre ellos no está El Salvador. *Las sanciones de tipo penal a las que son sometidos candidatos y/o donantes pueden ser encontradas únicamente en 7 países, dentro de los cuales tampoco está El Salvador.	*Se contemplan solamente sanciones pecuniarias y administrativas.	*Se contemplan solamente sanciones pecuniarias y administrativas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UAL, el Código Electoral Salvadoreño, Anteproyeto de Ley de Partidos Políticos presentado por Aliados por la Democracia y regulación electoral de diferentes países de América latina.

Haciendo uso del análisis de política comparada, el cuadro 9 contrasta la regulación en materia de financiamiento propuesta en dos proyectos de ley que han servido de base para la presente investigación con la desarrollada en 18 países en América Latina. Se trata del Proyecto de Ley de Partidos Políticos al que se ha hecho referencia páginas atrás, elaborado en junio de 2010 por la Unidad de Análisis Legislativo (UAL); y por otro lado, "el Anteproyecto de Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos no Partidarios", elaborado en febrero de 2012 por el movimiento ciudadano conocido como Aliados por la Democracia.

iv. Conclusiones

La regulación del financiamiento requiere la incorporación de mecanismos de transparencia que permita identificar quiénes financian a los partidos políticos, así como las transferencias y transacciones que se efectúan por éstos con los fondos públicos y privados. El debate se presenta en relación con los límites y prohibiciones, por la dificultad en su vigilancia y control. La política comparada demuestra que la regulación no debe ser exhaustivamente prohibitiva ni detallada, sino de fácil cumplimiento y fiscalización, con el propósito de evitar incentivos perversos.

Si los partidos y/o candidatos no están dispuestos a respetar y cumplir con los mecanismos de transparencia, se arriesgan a un incremento en los niveles de descontento y desconfianza por parte de la ciudadanía. Por esta razón, la legislación debe ser la consecuencia de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y los diferentes actores de la sociedad civil. La falta de acuerdos previos y de una misma visión con respecto al objetivo que se pretende con la ley, podría provocar el incumplimiento efectivo de las diferentes regulaciones.

Cualquier esfuerzo que se realice en la materia debe ser acompañado de un organismo electoral fortalecido con un eficiente sistema de sanciones, que incentive el cumplimiento de la ley y procure enfocarse en castigos que persuadan positivamente el comportamiento o conducta de los partidos políticos. La autoridad electoral debe ser independiente y competente. Asímismo, debe administrar, interpretar y publicar la rendición de cuentas que realicen los partidos.

La transparencia fortalece el vínculo representante-representado, lo que deriva en una mayor contraloría social que a la larga se traduce en partidos legítimos y comprometidos para cimentar la democracia representativa. "La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés"[54].

v. Decálogo

A continuación, se presenta un decálogo que pretende orientar los principios básicos e indispensables en una regulación del financiamiento de los partidos políticos:

1. Lograr el consenso entre las fuerzas políticas y los diferentes actores de la sociedad civil;
2. Establecer un equilibrio entre la imposición de límites y prohibiciones al financiamiento y los mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas;
3. Orientar un porcentaje importante de los fondos recibidos para la investigación, capacitación y difusión de principios y valores que deberían regir el comportamiento de los partidos políticos;
4. Prohibir las donaciones provenientes de fuentes anónimas y extranjeras;
5. Exigir a los partidos la rendición de cuentas sobre el origen y la utilización de los fondos obtenidos,

54 Op. Cit., Ferreira, D. (2004).

a través de la creación de un sistema de control eficiente para evitar fuentes de financiamiento ilícitas, la compra de influencias y la "captura del Estado";

6. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la autoridad electoral y las instituciones encargadas de la investigación del delito, que faciliten el intercambio de información y aplicación efectiva de la Ley;
7. Evitar el uso de recursos públicos para fines político-partidarios;
8. Crear mecanismos de acceso a la información para la ciudadanía que respondan ágilmente y que permitan la obtención de datos lo más completa posible;
9. Contar con un organismo de control con independencia, competencia y capacidad; y
10. Diseñar un régimen de sanciones que desincentiven el cometimiento de infracciones.

IV. El acceso a los medios de comunicación

"Los medios de comunicación masivos han asumido un papel dominante"[55] y se han convertido en una especie de "actores políticos"[56] por su influencia en la opinión pública. De acuerdo con Juan Rial, "la actividad política necesita legitimación diaria y no solo ajustarse a la legalidad proveniente de un acto electoral reiterado periódicamente. Esa legitimidad se da a través de la aparición en los medios. También ellos son protagonistas de las campañas electorales…"[57].

El tema de acceso a medios -a diferencia de la regulación de carácter permanente pre y post elecciones del financiamiento público y privado- cobra mayor relevancia en época electoral contribuyendo a lograr un nivel de competencia justa entre los actores políticos que participan en la contienda. Por tanto, es relevante incentivar el debate sobre el tratamiento que se le otorgará a este aspecto y la pertinencia o no de incluir disposiciones sobre el mismo en la legislación de partidos políticos.

El proyecto de ley incluye un apartado sobre esta temática en la sección VIII que aborda el financiamiento. Según los redactores, el acceso a medios constituye una de las formas de financiamiento indirecto. En la presente investigación, debido a su alta relevancia política, se tratará separadamente en esta sección. Al igual que en el caso del financiamiento, este análisis no incluye el acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos no partidarios, aspecto que se desarrolla en el Boletín No. 4 del Departamento de Estudios Políticos de Fusades[58].

El proyecto de ley se refiere a los siguientes aspectos sobre acceso a medios (ver cuadro 10):

1. Igualdad de condiciones contractuales (UAL, art. 75);
2. Franja electoral gratuita (UAL, art. 67);
3. Obligación de presentar "protocolos técnicos", resultados y patrocinadores de los estudios de opinión (UAL, art. 76); y
4. Plazos para difundir encuestas y proyecciones de resultados (UAL, art. 76).

A las disposiciones contenidas en el CE se agregaron dos nuevos componentes en el proyecto de ley: la franja electoral gratuita y la obligación de presentar

Cuadro 10. Aspectos normativos sobre el acceso a medios de comunicación

Contenidos		Legislación	
		Código Electoral	Proyecto de Ley
Acceso a medios de comunicación	Igualdad de condiciones contractuales (igualdad tarifaria)	✓	✓
	Franja gratuita (compensación estatal a los medios)		✓
	Obligación de presentar protocolos técnicos, resultados y financiadores de los estudios de opinión		✓
	Plazos para difusión de encuestas y proyecciones de resultados	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UAL y el Código Electoral Salvadoreño.

55 Rial, J. (2004), Capítulo 2: "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*, pág.47-48.

56 Ibíd.

57 Ibíd.

58 Fusades (2011), "Candidaturas independientes: análisis comparado", Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 4, ene/feb 2011.

información detallada de los estudios de opinión. Ambos puntos son debatibles: el relacionado a las obligaciones de las empresas que realizan estudios de opinión es significativo porque contiene elementos importantes de fondo que se discutirán en el presente análisis. En relación a las franjas electorales gratuitas no queda claro el tiempo que obtendrían los partidos que se incorporan por primera vez, ¿se añaden sus minutos al tiempo preestablecido o se recalcula la distribución entre los partidos? Tampoco se aclara qué clase de protocolos técnicos exigirá el TSE a las empresas encargadas de las encuestas de opinión.

a. Igualdad de condiciones contractuales

El primer punto que aborda el proyecto de ley es el de igualdad en las condiciones contractuales. Las tarifas según el proyecto, no pueden ser superiores a las tarifas promedio cobradas por la difusión de publicidad comercial y deben ser informadas al TSE[59]. Similar normativa es contemplada en el CE y coincide con lo dispuesto en varias de las legislaciones latinoamericanas, como por ejemplo en la peruana[60].

La igualdad tarifaria no es un tema que genere discusión, pues establece un escenario de competencia equitativa para los partidos contendientes. Es decir, si un partido tiene los recursos suficientes podría demandar más espacios a menores precios o bloquear a la competencia impidiendo que ciertos medios de comunicación les concedan espacios. Por tanto, el legislador previene estas situaciones y brinda un marco más seguro de competencia y reglas del juego más justas.

b. Franja electoral gratuita

Un segundo aspecto del proyecto es la franja electoral. El Estado financiará el acceso a los medios, compensándolos con una reducción proporcional en el pago del impuesto correspondiente por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético[61]. La distribución del tiempo en la franja electoral puede tomar diferentes vertientes. Una de ellas es repartir el tiempo proporcionalmente, según el número de escaños de cada partido político en la Asamblea Legislativa, como es el caso de la ley española[62]; o también distribuir una mitad proporcionalmente y la otra igualitariamente entre todos los partidos, como en el caso de la ley peruana[63]. El proyecto de ley replica la metodología peruana y agrega que los partidos tendrán 30 minutos diarios, que serán difundidos entre las 7 y 10 p.m., cinco días antes de la suspensión de la campaña electoral[64]. De no utilizarse todo el tiempo de difusión asignado, éste podrá ser destinado a la difusión de educación electoral[65].

De manera similar al debate generado por el establecimiento de límites a las donaciones privadas que reciben los partidos, la discusión sobre la imposición de franjas gratuitas en los medios, requiere de un prudente análisis que incluya la opinión de los actores privados. Asimismo, es necesario el estudio acerca del financiamiento público y cómo éste sería afectado debido a que los partidos reducirían sus gastos de llegar a tener acceso gratuito a un determinado tiempo en los medios. Otros sistemas han optado por una combinación entre ambos aspectos.

El proyecto contempla la creación de un Consejo Consultivo de Medios de Comunicación[66], que aconsejará al TSE en la adjudicación de espacios, en los protocolos que se usarán en investigaciones de opinión pública y en Códigos de Ética del uso de medios en la actividad política. El Consejo estaría integrado por representantes de medios de comunicación, partidos políticos y sería presidido por el TSE, quien también dictará la reglamentación y funciones de dicho consejo.

59 Unidad de Análisis Legislativo (UAL) (2010), art. 75.
60 Ley N º. 28094, Ley de Partidos Políticos de Perú (2003), art. 39 y Código Electoral, art. 229.
61 (UAL) (2010), art. 66.
62 Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General en España, art. 71.
63 Op. Cit., Ley N º. 28094, (2003), art. 37.
64 (UAL) (2010), art. 67.
65 Ibíd., art. 67.
66 Ibíd., art. 68.

Si esta iniciativa logra el consenso mayoritario por parte de los partidos políticos, debería considerarse el auxilio de organizaciones de medios de comunicación ya existentes para que sean éstas las que por su conocimiento especializado asesoren a la autoridad electoral.

c. Obligación de presentar "protocolos técnicos", resultados y patrocinadores de los estudios de opinión

El tercer punto que se trata en el proyecto de ley y que se refiere a las funciones del nuevo Consejo Consultivo, es el relacionado a la obligación de las empresas de presentar protocolos técnicos, resultados y patrocinadores de sus estudios de opinión[67]. Asimismo, las encuestas que se realicen a la salida de las urnas en los días de votación deberán ser autorizadas previamente por el TSE[68].

Podría resultar repetitivo estandarizar los protocolos técnicos debido a que en la diversidad de estos estudios se encuentra la riqueza de los mismos. El tema pendiente es la vaguedad y nula explicación del contenido de los protocolos técnicos que el TSE diseñará y exigirá a las empresas encuestadoras. Por tanto, y con la intención de orientar sobre las mejores prácticas en política comparada, se darán recomendaciones de *benchmarks* internacionalmente utilizadas y aceptadas, para mejorar la rendición de cuentas y estandarizar con cautela las investigaciones y/o encuestas de opinión.

A pesar que estas últimas no son un medio de comunicación *per se*, sí influyen sobre el debate público, ya que son un componente importante para el contenido divulgado por los medios. Son relevantes para los actores políticos porque sirven de marco de referencia para sus agendas programáticas y adicionalmente afectan a la opinión pública influyendo en la decisión de voto de la ciudadanía.

Un ejemplo de *benchmark* internacional para encuestas de opinión lo ofrece la Asociación Mundial de Profesionales de la Investigación de Mercado y Opinión -anteriormente Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados (ESOMAR, por sus siglas en inglés)- y la Asociación Mundial para la Investigación de la Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés). Dichas organizaciones elaboraron una guía para las encuestas de opinión pública donde enfatizan un "Código de Ética Internacional para la Difusión de Encuestas a la Opinión Pública"[69]. De acuerdo con esta guía, la validez de las encuestas depende de la credibilidad y el apego a la ética investigativa de la organización que realiza las encuestas y de la forma de difusión de los resultados de las mismas.

Respecto con la primera característica, otras legislaciones establecen la obligación que las casas encuestadoras estén registradas legalmente al momento de presentar la información respectiva y así evitar empresas o individuos "fantasmas"[70]. En países como Panamá[71] y Costa Rica[72], las empresas encuestadoras deben registrarse ante sus respectivos Tribunales Electorales. En el caso de Costa Rica, se solicita la identificación de los profesionales responsables de la empresa y el Tribunal hace pública la lista de los autorizados e inscritos para realizar encuestas y sondeos de carácter político-electoral. En el caso de Panamá, los requisitos son: presentar las listas del personal profesional (sustentados con títulos académicos afines a las encuestas públicas y un año de experiencia en la elaboración de éstas) y administrativo; y también presentar el estado financiero más reciente -auditado debidamente- para comprobar la solvencia de la empresa. Además, se exige la actualización de los datos anualmente. En ambos casos, queda claro que el registro se realiza con el propósito que la población pueda consultarlo y reafirmar la credibilidad de la organización que realiza las encuestas.

Respecto con la segunda característica y reorientando los parámetros de la regulación del proyecto de ley

67 Ibíd., art. 76.
68 Ibíd.

69 ESOMAR/WAPOR Guide to Opinion Polls, incluye the ESOMAR International Code of Practice for the Publication of Public Opinion Poll Results. Acceso: octubre 2010, http://www.esomar.org/uploads/pdf/ESOMAR_Codes&Guidelines_OpinionPolling_v5.pdf
70 Villanueva, E. (2007), Capítulo 2: "Encuestas y transparencia", en Córdova, L. y Salazar, P. (eds.) (2007). *Regulación de encuestas electorales en México*, pág.24.
71 Código Electoral de Panamá (2006), Art. 210.
72 Código Electoral de Costa Rica, Ley No. 8765 (2009), Art. 138.

(protocolos técnicos del TSE) a otros basados en la autorregulación, y de acuerdo con la guía y código de ética de ESOMAR/WAPOR, podrían enumerarse ciertos requisitos[73] que las empresas encuestadoras presentarían al TSE *a priori* y *a posteriori* a la hora de publicar sus resultados. Cabe destacar que la mayoría de las empresas encuestadoras en el país publican una especie de ficha técnica junto a sus resultados, pero no están en la obligación de remitirlo al TSE. Las siguientes son las características y requisitos internacionalmente reconocidos para los protocolos técnicos:

1. El nombre de la organización responsable;
2. Objetivo de la encuesta;
3. Características generales: muestra, universo, cobertura geográfica, margen de error y nivel de confianza;
4. Fechas del levantamiento de la encuesta;
5. Método de la entrevista (por teléfono, en persona o vía electrónica); y
6. Texto íntegro de las preguntas y las tasas de respuesta y no respuesta para cada una.

Una opción respecto de la definición de los protocolos técnicos podría ser la sugerida anteriormente que incluyera los seis puntos señalados sin que el TSE pueda modificar los aspectos técnicos presentados por la empresa encuestadora, ni impedir la publicación de la misma.

A largo plazo, lo ideal es que tanto los encuestadores como las empresas encargadas que operan en El Salvador, estuvieran adscritas al Código de Ética de ESOMAR, lo que generaría una alta confianza y credibilidad en la ciudadanía y permitiría una autorregulación eficaz, sin intervención de la autoridad electoral.

d. Plazos para difundir encuestas y proyecciones de resultados

El proyecto de ley se refiere también a los tiempos para difundir encuestas y proyecciones de resultados. La difusión de encuestas podrá hacerse hasta cuatro días antes de la elección y el TSE dispondrá la hora de divulgación de resultados para aquellas encuestas realizadas a la salida de las urnas, siendo el mínimo dos horas después de haberse cerrado la última mesa de votación en todo el territorio nacional[74]. La regulación respecto de las encuestas en las urnas es nueva, mientras que la difusión de encuestas y difusión de resultados está contemplada en el Código Electoral, estableciéndose un período de hasta 15 días antes para poder difundirlas[75]. En el proyecto de ley se ha acotado este tiempo, aspecto que debe someterse a debate, debido a que las elecciones se tornan muy especulativas y se genera más tensión y disputas, tanto en los ciudadanos como en los involucrados en la contienda electoral.

Tanto la igualdad de condiciones contractuales como la fijación de un plazo para divulgar encuestas, se encuentran ya regulados en el Código Electoral. En ambas situaciones, lo relevante y necesario es que los partidos respeten y cumplan los períodos preestablecidos en el Código fortaleciendo la capacidad de la autoridad electoral para vigilar, controlar y sancionar a todos aquellos que violen la legislación vigente.

De acuerdo con el Art. 208 inc. 4° de la Constitución de la República y con los Arts. 55 y 56 del Código Electoral, el TSE es la autoridad máxima en materia electoral y es un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera. En consecuencia, tiene atribuciones para hacer cumplir la ley, y de esta manera salvaguardar "el respeto al estado de derecho y la mejora en la calidad de la democracia"[76]. En la práctica no se respetan ni sancionan a los partidos que incumplen los tiempos establecidos lo que resta credibilidad al TSE, debilidad que entre otros factores podría ser el resultado de la diversidad de funciones que se le atribuyen, tanto administrativas como jurisdiccionales, además de no contar con los recursos necesarios para poder abordar el problema.

73 ESOMAR/WAPOR, acceso: octubre 2010.

74 (UAL) (2010), art. 76.

75 CE, Art. 230.

76 Fusades (2008). "Regulación de los tiempos de propaganda electoral", Departamento de Estudios Legales, Posición Institucional N°2, abril de 2008.

Cuadro 11. Normativa de las encuestas en América Latina

Países que vigilan la calidad de las encuestas en período electoral y/o piden información sobre quiénes las financian	Países que establecen limitaciones especiales para su difusión. (Días antes del comicio que no pueden publicarse)*	Países que no establecen limitaciones*
Brasil	Ecuador	Argentina
Colombia	El Salvador	Bolivia
Costa Rica	México	Brasil
Ecuador	Panamá	Chile
México	Paraguay	Colombia
Panamá	Perú	Costa Rica
	Venezuela	Guatemala
		Honduras
		Nicaragua
		República Dominicana**
		Uruguay

* No se tienen en cuenta las prohiciones para difundir encuestas luego del período fijado para el fin de la campaña electoral, o para difundir encuestas de salida (exit polls) hasta luego de finalizar el horario electoral, que normalmente fijan todas las regulaciones electorales de la región.
** Las normas sobre el tema no son aplicadas y en la práctica hay libertad total.
Fuente: Rial, J. (2004), Capítulo 2: "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*, pág.59.

En el cuadro 11 se presentan los diferentes tratamientos legales que se asignan a las encuestas en América Latina, distinguiendo entre aquellos países que vigilan la calidad de las encuestas en período electoral y/o piden información sobre quiénes las financian, los países que establecen limitaciones especiales para su función y aquellos que no establecen limitaciones.

e. Conclusiones

Los puntos relacionados con la igualdad tarifaria en la contratación de medios y los tiempos para difusión de encuestas y resultados ameritan un debate más exhaustivo orientado principalmente a los instrumentos con los que debe contar la autoridad electoral para exigir su cumplimiento. Ambas regulaciones están contenidas en el CE y la experiencia en pasadas elecciones refleja su inobservancia por parte de los diferentes actores políticos.

Un aspecto adicional es la obligación de presentar los protocolos técnicos, resultados y patrocinadores de los estudios de opinión. El proyecto de ley no especifica cuáles serían los elementos y características de estos protocolos. Bajo esta idea vaga, que se presenta en el actual proyecto de ley, se propone como alternativa la adopción de un *benchmark* internacional que intente estandarizar la veracidad, credibilidad y validez de los estudios de opinión durante períodos electorales.

Para cerrar este apartado, es relevante mencionar que el acceso a medios y las encuestas de opinión pública no son el único vehículo mediante el cual los partidos políticos pueden difundir su mensaje. Hoy en día existen medios alternativos como las redes sociales, que superan a la normativa plasmada en cualquier proyecto de ley y cuya regulación se vuelve prácticamente imposible. Por esta razón, cualquier normativa que se implemente no debe ser exhaustivamente prohibitiva y detallada, ya que la tecnología de la información encontrará formas de superarla inmediatamente y su plataforma de acceso es mucho mayor que la de los medios tradicionales.

V. Democracia interna

El concepto de democracia interna en los partidos políticos se relaciona, por lo general, con los procesos de elección de los candidatos que competirán en las contiendas electorales, sean estas municipales, legislativas o presidenciales. Aspectos como los mecanismos de votación -voto secreto o el denominado "a mano alzada"-, el padrón electoral interno, la posibilidad que las asambleas en las que elijan a los candidatos sean abiertas (incluyendo a simpatizantes no inscritos formalmente y afiliados) o cerradas (únicamente afiliados), son solo algunos de los elementos de los que se ocupa la regulación de la democracia interna.

El análisis de esta temática también aborda otros componentes relacionados con el involucramiento de los afiliados para definir y elaborar propuestas programáticas de sus respectivos partidos políticos, la participación de grupos minoritarios y la rendición de cuentas de los candidatos o aquellos que hayan sido electos para cargos públicos. El concepto ha evolucionado hasta llegar a dimensionar dos aspectos relevantes de la democracia interna: la representatividad y la participación, distinguiendo entre aquellas decisiones que los partidos toman a través de elecciones y otras que las asumen por medio de deliberaciones[77].

En todo caso, no cabe duda que en un sistema democrático, las instituciones políticas que lo componen deben ser también democráticas. Por tanto, los partidos políticos son instituciones que, como mínimo, deben aspirar a dicho modelo como mecanismo para la elección de sus candidaturas y la elaboración de sus propuestas de campaña y programas de gobierno. En consecuencia, un partido debería contar con su propio poder Ejecutivo (secretario general o presidente del partido), Legislativo (Comisión Política, Consejo Ejecutivo Nacional o cualquiera que sea el nombre de su cúpula partidaria) y Judicial (Administración interna de justicia, código penal interno, comisión de orden y de asuntos internos).

Sin embargo, siguiendo a Freidenberg, una democracia electoral puede sobrevivir sin que sus partidos sean internamente democráticos. La democracia procedimental no exige que sus organizaciones sean democráticas en lo interno, aunque esto no sea necesariamente bueno para la calidad de la democracia ni mejore la relación entre representantes y representados[78].

Asimismo, debe considerarse, que no obstante las ventajas que representa un óptimo desarrollo de los mecanismos que fomenten la democracia interna de los partidos, la doctrina señala algunas consideraciones a tomar en cuenta, debido a que podrían afectar el resultado del fomento de procesos.

Una crítica generalizada en la doctrina es que las "decisiones de cúpula" de las estructuras partidarias no se eliminan por las elecciones internas; existe la posibilidad que no se mejore la calidad de los políticos seleccionados por los procesos de elecciones primarias ni contribuyan a mejorar la calidad de la política; es posible que los partidos se fraccionen internamente; se ha llegado a confundir las preferencias del electorado pensando que las demandas de aquellos que participan en las elecciones internas son generalizables a las del electorado nacional; se podría presentar un incremento en el costo de la política, así como obligar a los candidatos a financiar dos campañas, la interna y la nacional y podría fomentar el clientelismo; y finalmente, podría generarse una estructura paralela para llevar adelante una campaña interna[79].

Para alcanzar niveles deseables de democratización en los partidos políticos, queda mucho camino por

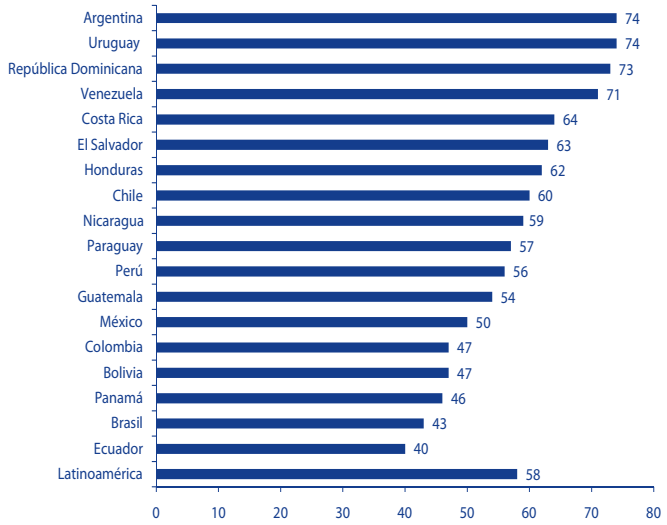
77 Freidenberg, F. (2009), "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual", en Reynoso Núñez, J. y Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.) (2009), *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), p. 285.

78 Ibíd., p. 279.

79 Op. Cit., p. 289-291.

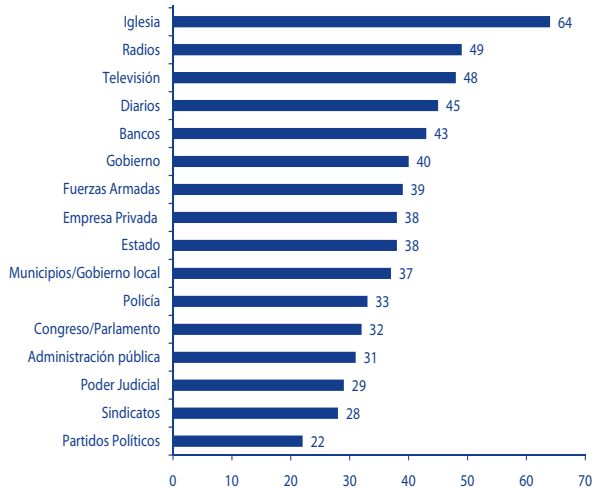
recorrer en la región latinoamericana. La llamada crisis de representatividad en el mundo también aqueja a América Latina. Contradictoriamente como se aprecia en los gráficos 1 y 2, la mayoría de países del continente confirman que no puede haber democracia sin partidos políticos, no obstante contar éstos con una confianza mínima por parte de los ciudadanos. Lo anterior lleva a cuestionar si los partidos políticos son los que están en crisis o más bien, si está en crisis el tipo de modelo de partido político, donde la democracia interna no figura de manera sobresaliente.

Gráfico 1. Relación entre democracia y existencia del Congreso Nacional



Fuente: Latinobarómetro 2011.

Gráfico 2. Confianza en diferentes instituciones públicas y privadas



Fuente: Latinobarómetro 2011.

A continuación, se analizan los tres elementos de democracia interna de los partidos abordados en el proyecto de ley: 1. Estatutos partidarios; 2. Elecciones internas y primarias; 3. Administración de justicia.

a. Estatutos partidarios

En el proyecto de ley, se atribuye a los estatutos un rol importante en el quehacer diario de los partidos políticos. En dicho instrumento legal se establecería la mayoría de disposiciones y procedimientos internos que regirán el accionar partidario y de sus miembros. Según lo establece la normativa propuesta por la UAL, "el estatuto partidario regulará su vida interna (del partido político) y todos sus organismos están obligados a cumplirlo de acuerdo a las funciones y facultades que les correspondan"[80]. Con respecto al carácter público que tendrán los estatutos partidarios, siendo documentos fundamentales de los partidos, según lo establece el Art. 19 del proyecto de ley[81], éstos estarían obligados a publicarlos en su página electrónica oficial para facilitar, tanto a sus afiliados como a la población en general, el acceso a dicha información.

El proyecto de ley regula aspectos generales de los partidos tales como sus obligaciones, mientras que en los estatutos partidarios se establecerán aspectos más específicos, como los requisitos para la toma de decisiones internas y el régimen patrimonial y financiero, los cuales son determinantes para su fortalecimiento institucional y sobre todo para el desarrollo de la democracia interna.

El proyecto dispone que la mayoría de aspectos específicos serán determinados por los mismos partidos, remitiendo su regulación a los estatutos. Por ejemplo, en el inciso "c" del Art. 39 del proyecto de ley, se establece que "los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección

80 (UAL) (2010), art.25.
81 Ibíd., art.19.

popular"[82] son asuntos internos de los partidos, lo cual significa que serán determinados por las autoridades partidarias, dándoles un amplio margen de libertad de acción.

En términos de especificidad de los estatutos de los partidos, la Ley de Partidos Políticos de España cubre la mayoría de normas y procedimientos importantes, como por ejemplo, el número de votos mínimo requerido para la aprobación y adopción de acuerdos internos, entre otros. Asimismo, en la Ley de Partidos de Chile, se establecen los mecanismos de elección interna para elegir a los titulares de los órganos partidarios, así como también sus funciones y los términos y períodos durante los cuales permanecerán como titulares.

No obstante la libertad de la que gozarían los partidos en relación a decisiones internas, incluir en la ley este tipo de medidas y normas claras y requisitos mínimos de democracia para todos los partidos, como en el caso español y otros países, beneficiaría el orden y accionar democrático de las organizaciones políticas. Al tener una estandarización de normas y reglas claras, se llevaría a cabo una mejor aplicación de la ley, aspecto que abonaría a su fortalecimiento institucional.

En cuanto a la falta de regulación de aspectos fundamentales de la democracia interna de los partidos políticos, el Departamento de Estudios Legales de Fusades sugirió que una regulación en ese sentido debería incorporarse para establecer normas básicas que garanticen al interior de los partidos, reglas ecuánimes y previsibles, tales como mecanismos de selección de candidatos y mecanismos de control de los miembros que incluyera inscripciones, incompatibilidades, etc.[83]

b. Elecciones internas y primarias

En el proyecto de ley salvadoreño, queda a discreción de cada partido la estructuración de los mecanismos y normas que regirán el proceso de elección interna de sus representantes, incluyendo las mismas en sus respectivos estatutos.

La validez del proceso de elección como de los resultados se encarga a la máxima autoridad o cúpula partidaria quienes siendo la responsable última de las decisiones trascendentales de la vida interna del partido, son también los encargados de velar por el orden y la legitimidad de los mecanismos de elección. En algunas otras legislaciones, el proceso de vigilancia y auditoría está acompañado por la respectiva autoridad electoral. Una de las reflexiones y debates que deben impulsarse en el caso salvadoreño, es el rol, en el caso específico de las elecciones primarias, de la máxima autoridad electoral, es decir, el TSE.

El proyecto de ley establece que el apoyo del TSE a los procesos internos de los partidos, está sujeto a la solicitud de las autoridades partidarias. Así, en el Art. 35 se establece que: "Los procesos electorales organizados internamente por los partidos políticos podrán contar con el apoyo y asistencia técnica del Tribunal Supremo Electoral, a solicitud de la autoridad partidaria […]"[84]. Si todos los partidos solicitaran el apoyo de la autoridad electoral en sus procesos internos, el TSE tendría que contar con las herramientas necesarias para brindar el soporte técnico requerido. Por consiguiente, la capacidad técnica del Tribunal es primordial para validar la credibilidad de su trabajo dentro del proceso de elección partidario.

82 Ibíd., art.39.

83 Departamento de Estudios Legales de Fusades. Carta Ref.: DEL-CU-sdt-065/2009, dirigida al señor Alberto Armando Romero Rodríguez, en la que se incluye la opinión de la Institución respecto del Proyecto de Ley de Partidos Políticos de esa época.

84 UAL (2010), art.35.

En política comparada un esquema es el caso chileno, donde la autoridad electoral, es decir, el Director del Servicio Electoral, asigna un ministro, quien tiene la responsabilidad de estar presente en todos los procesos de elección para dar fe de la validez de los resultados[85]. La práctica chilena es muy recomendable, pues la presencia de un designado de la autoridad electoral en los procesos de elección interna de cada partido, representa una mayor certeza en relación a la legitimidad del evento y los resultados del mismo. Lo anterior permite supervisar, entre otros aspectos, si todos los afiliados tienen la misma oportunidad de participar en el proceso y si las elecciones son realizadas acorde con lo establecido en los estatutos y en la ley de partidos.

c. Administración de justicia

Al considerar a cada partido político como un sistema político dividido en los respectivos órganos –ejecutivo, legislativo y judicial- se hace evidente la necesidad de aclarar las funciones de cada órgano. El ejecutivo estaría representado por el presidente del partido; el legislativo por la dirección u órgano a cargo de la elaboración de normativas y procesos legales internos; y en el caso del judicial, debido a la falta de una dirección responsable de administrar justicia dentro de cada partido, sería indispensable crear un órgano que asumiera las funciones de fiscalizador de las decisiones partidarias y del cumplimiento de la normativa interna.

Dentro de la reforma institucional planteada en el proyecto de ley, se crea un Tribunal de Ética y un Tribunal Electoral Interno en cada partido político, encargados de "preservar los derechos de los afiliados, la integridad de los estatutos, las resoluciones de los organismos de dirección y sancionar las actuaciones que violen los principios de democracia interna y vigilar el cumplimiento y aplicación de los estándares éticos que le brinden transparencia al ejercicio de la acción partidista"[86].

A pesar que en el proyecto se especifican sus funciones, la naturaleza de dichos tribunales no queda clarificada. Al no existir ningún tipo de representación de la máxima autoridad electoral dentro de ambos tribunales, se le resta objetividad y validez a sus acciones, ya que serían los mismos miembros del partido los que estarían juzgando sus propias acciones.

La creación de estos tribunales, no obstante lo señalado, parece representar un avance en materia de control y supervisión de los procesos internos en los partidos políticos. Debe discutirse si la participación de representantes del TSE auditando las gestiones partidarias y el respeto, tanto de la ley de partidos como de los estatutos internos, podría significar una garantía adicional para una mayor efectividad y transparencia de los procesos de democracia interna en los partidos.

En el cuadro 12 se presenta un análisis sobre los mecanismos de democracia interna introducidos en la legislación latinoamericana durante el período 1978 – 2006. En el mismo, Zovatto observa que en 13 países se regula la democracia interna para la selección de candidatos, en su mayoría, mediante la legislación electoral. Solamente en Uruguay y Venezuela se establece adicionalmente a nivel constitucional. Por otra parte, continúa Zovatto, en nueve países de la región existe regulación para la selección de autoridades internas. Sin perjuicio de esta normativa, en todos los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

85 Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile, (1987) Ley 18603. 23 de marzo de 1987, art. 30.

86 UAL (2010), art.25.

Cuadro 12. Regulación de la democracia interna de los partidos políticos

País	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular			Mecanismo de selección de autoridades	Intervención del Órgano Electoral	Financiamiento público
		Ley	¿Elecciones internas?	Regulados por Constitución o Ley		
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí (1)	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas/convenciones (2)	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos.	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenciones	Sí, legislación electoral	Sí (3)	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas/convenciones (4)	No	Sí	No
Ecuador	No	No	--	No	Sí	No
El Salvador	No	No	--	No	Sí	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas/convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	Sí, cerradas/convenciones (5)	No	Sí (6)	Sí (7)
Nicaragua	No	No	--	No	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Si
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas/abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas/convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, cerradas	Sí, Constitución Política	Sí	No

Fuente: Zovatto, D. (2006). Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina.

1 La ley de partidos políticos define el principio colectivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de elección.

2 Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

3 Opcional

4 Si bien las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión a partido en el momento de presentarse a emitir su voto.

5 Por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre los años 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o al menos, con un gran número de delegados o representantes, y que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir candidatos y dirigentes.

6 Si existe irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

7 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos quedan comprendidos en las actividades que ordinariamente efectúan los partidos políticos, de tal forma que su realización resulta susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

d. Conclusiones

Como se ha planteado anteriormente, la democracia interna de los partidos políticos es un elemento indispensable para la solidez y la credibilidad de los partidos. Al considerar su importancia y la creciente necesidad que existe de fortalecer la democracia interna, el proyecto de ley hace un énfasis relativo en los mecanismos y acciones que se desarrollarán para asegurar prácticas democráticas a lo interno de las instituciones partidarias. Se exponen novedosas iniciativas como los Tribunales de Ética, para la administración de justicia interna de los partidos, pero no se dejan claro los procesos y reglas que regirán el desempeño de los tribunales.

El proyecto estudiado, resalta la creación y aplicación de una normativa interna, que delimite la especificidad del accionar de los planteles políticos, en concordancia con elementos generales y comunes a todos. Lo anterior beneficiaría la construcción de la democracia y encaminaría, a estas organizaciones, hacia su consolidación. Asimismo, la política comparada muestra, que los estatutos son el instrumento que los partidos políticos utilizan para establecer sus propias reglas del juego.

En el desarrollo de este proceso, la presencia de la autoridad electoral, cumple un rol de validación, es decir que la participación de éste ente, permite atestiguar que los procesos se ejecuten conforme a lo estipulado en la normativa vigente. Esta participación del supervisor electoral debiera estar acompañada de la capacidad técnica necesaria para garantizar equidad en las acciones partidarias.

La fiscalización e impartición de justicia, al interior de los partidos políticos, no se aborda de manera integral en el proyecto de ley. No obstante, se inicia el camino hacia una mayor transparencia y efectividad de los procesos internos.

A pesar de las limitantes que posee el proyecto de ley, es necesario considerar que puede significar un avance en materia de reforma política, y especialmente en los temas de democracia interna que no son explícitamente abordados en el Código Electoral.

VI. La transparencia programática

Un elemento clave en el fortalecimiento de la democracia interna y el sistema de partidos es la transparencia programática. En la medida que el ciudadano conoce las propuestas, planes y programas de gobierno, así como los idearios y estatutos de los partidos políticos, puede constituirse en un observador crítico que incentive a los diferentes actores a desempeñarse de manera definida y coherente, funcionando de mejor forma el sistema democrático. Por lo anterior, resulta indispensable analizar el Proyecto de Ley de Partidos Políticos a la luz de la transparencia y el acceso a la información en relación al programa, tanto ideológico como electoral, de cada partido.

A grandes rasgos, el proyecto de ley abre la posibilidad de transparentar la dinámica partidaria, la cual no se encontraría sujeta a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el Título V del proyecto de ley, se establecen diversas obligaciones para los partidos políticos, dedicando un capítulo exclusivamente a la transparencia. En el artículo 19 se reconoce el derecho de toda persona "a acceder a la información de los partidos políticos", atribuyendo al TSE la competencia a asegurar tal derecho.

El presente apartado aborda la normativa propuesta atendiendo a dos variables que determinarían la transparencia de los institutos políticos: en primer lugar, la transparencia en la información programática, considerando el ideario establecido, la plataforma electoral presentada y las candidaturas a cargos de elección popular; y en segundo lugar, los medios que la normativa establece para acceder a la información respectiva. Dichas variables son analizadas a continuación.

a. Información programática

La ciudadanía debe estar consciente de cuál es la visión ideológica y las estrategias concretas de los partidos para que éstos ejerzan de manera eficaz las funciones de representación y ejercicio del poder político, de manera que los mismos logren encauzar el interés de la población que se identifique con ellos. Por lo tanto, la información programática comprende: el ideario de principios e ideología, la plataforma electoral y las candidaturas.

En un primer momento, debe transparentarse el ideario que justifica la organización del partido y determina su desempeño. Al respecto, el proyecto de ley crea un "Registro de Partidos Políticos", el cual es de carácter público y permanente y contendrá, entre otros datos, "el Estatuto y los documentos partidarios fundamentales" de cada instituto político (Art. 8, Ord. 5°). En esa misma línea, el proyecto ordena a los partidos la creación de un centro de formación política, el cual deberá hacer publicaciones periódicas de carácter "teórico-político" (Art.17, Ord. 17°). Esta obligación transparenta la información programática en relación a los principios y la ideología que fundamentan la organización partidaria, siendo un aporte positivo del proyecto de ley.

Por otra parte, el artículo 11 establece el derecho de objeción de los ciudadanos para detener la inscripción de cierto partido. Este derecho permite a la sociedad civil ejercer un rol de vigilancia respecto de la licitud que debe cumplir una organización política que desea constituirse como partido. Sin embargo, esta facultad, según el proyecto, debe ejercerse en los cinco días hábiles luego que se ha realizado la publicación en el diario oficial (Art. 12), la cual contendría únicamente la denominación y símbolo del partido, el nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados y el nombre de sus representantes legales (Art. 10). Por lo tanto, el ciudadano no podría objetar el ideario del partido en formación por no tener conocimiento del mismo, ya que únicamente se publicaría un resumen de la solicitud[87].

En un segundo momento, la información programática comprende la plataforma electoral del partido. Siendo

87 UAL (2010), art. 10.

su finalidad la administración del Estado, resulta imperante conocer la forma como dicho poder será ejercido, presentando la metodología de trabajo, las políticas públicas propuestas, los objetivos al corto, mediano y largo plazo, entre otros temas. En este segundo aspecto, el proyecto de ley establece que los partidos se encuentran obligados a "publicar y difundir la plataforma electoral que sostendrán en la elección que participe" (Art. 17, Ord. 19°).

El proyecto ordena también que los partidos deben contar con una página electrónica, en la cual deberán publicarse "las plataformas electorales y programas de gobierno", entre otros datos (Art. 19, Ord. 6°, literal "e"). Cabe mencionar que la modernización del acceso a la información es un rasgo muy positivo del proyecto de ley; sin embargo, los datos referidos a los candidatos a cargos de elección popular son incompletos, como se verá a continuación.

La transparencia en las candidaturas presentadas por los partidos, el tercer elemento de la información programática, es de gran relevancia en cuanto a la idoneidad de los funcionarios públicos elegidos. Debe enfatizarse que la decisión sobre quién elegir para cierto cargo está determinada por la información con que se cuenta para evaluar el grado de capacidad del candidato, lo cual no es garantizado por el proyecto de ley.

En el artículo 22, se establece como información confidencial los datos personales de los miembros, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. El problema se origina cuando, en la misma disposición, se aclara que los candidatos están obligados solamente a publicar su nombre completo. La población electoral se interesa por el nombre de sus candidatos únicamente para efectos de identificarlos; su verdadera preocupación es el grado de capacidad de la persona para ejercer el cargo. Lo anterior es atendido en legislaciones como la peruana, la cual exige a los candidatos publicar, en el sitio web respectivo, una declaración jurada que debe contener: lugar y fecha de nacimiento, trayectoria profesional, grado académico, experiencias de liderazgo y sentencias condenatorias contra él mismo si las hubiere[88].

Habiendo considerado la regulación del proyecto respecto a la información programática, corresponde ahora abordar lo relacionado con los medios de acceso a la información que contempla el proyecto de ley.

b. Medios de acceso a la información

Con el fin de garantizar la transparencia en los institutos políticos, más allá que la ley establezca la obligación de publicar la información pertinente, esta debe configurar medios para que el público pueda acceder a ella. En términos generales, el proyecto establece tres mecanismos para conocer dicha información: el Registro, la página electrónica y la solicitud al TSE.

Respecto de los primeros dos, ya se anticipó su apreciación favorable en materia de transparencia. Únicamente cabe mencionar, en cuanto a la página electrónica, que el proyecto no regula el funcionamiento de dicho instrumento virtual, el cual requiere de una constante actualización. Precisamente en el artículo 20, se señala la obligación de los partidos de actualizar la información contenida en sus sitios web; sin embargo, no define los períodos de actualización y se delega la regulación de tal tarea al reglamento respectivo.

El tercer mecanismo relacionado con el acceso a la información a través de la solicitud al TSE, presenta ciertas dificultades que podrían obstruir la sana intención del proyecto de ley, tanto en materia de transparencia como en los otros fines que éste se propone. El artículo 19 establece la posibilidad de acceder a la información de los partidos "por medio del Tribunal Supremo Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas". En la misma disposición, se delega al Tribunal que configure dicho proceso en el reglamento respectivo. Asimismo, respecto a cualquier actividad en general que

88 Ley de Partidos Políticos del Perú (2003), Art. 23, inciso 2°.

pueda violentar la normativa en cuestión, el artículo 18 abre las puertas a que toda persona pueda pedir al TSE investigar dichas conductas, requiriendo a la vez que el peticionario presente elementos de prueba para llevar a cabo tal investigación. Este requisito resulta excesivo y obstaculiza que el Tribunal pueda ejercer un control jurisdiccional eficaz, puesto que al exigir al peticionario la prueba pertinente, prácticamente se está delegando la obligación a los ciudadanos de investigar la dinámica partidaria, tarea difícil si no se tiene un verdadero acceso a la información.

c. Conclusiones

Luego de identificar los aspectos favorables y desfavorables del proyecto en cuanto a la transparencia programática y advertir sobre los cambios necesarios para lograr la incidencia que éste pretende, es válido retomar la idea inicial sobre la importancia de conocer la oferta política.

El fortalecimiento de la democracia depende en gran medida del rol activo de los electores quienes al desconocer las ofertas partidarias y su cumplimiento en el tiempo, podrían dejar a la voluntad de las autoridades electas la ejecución de los planes de gobierno o la falta de ella. Asimismo, el sistema tampoco se fortalecerá si, teniendo los mecanismos para acceder a tal información, éstos no son aplicados satisfactoriamente, o peor aún, no son aprovechados por la ciudadanía misma. El verdadero cambio que debe acompañar a esta iniciativa no proviene propiamente de los legisladores, sino de la sociedad civil. Ésta debe adquirir una participación activa en el quehacer político, exigiendo a sus representantes que lleven a las personas más idóneas a liderar las instituciones y a estas últimas a que se apeguen al estricto cumplimiento de la ley. De allí que el fortalecimiento de la democracia no depende únicamente de una ley de partidos, sino también del mejoramiento institucional y, sobre todo, de la cultura democrática ciudadana.

Conclusiones generales

La experiencia comparada permite concluir que no existe un modelo o tipo ideal de ley de partidos. Cada país ha regulado diferentes aspectos de las organizaciones políticas con base en la menor o mayor institucionalización de su sistema de partidos. Allá donde se quiere fortalecer a los partidos como único instrumento para el acceso al poder político, se ha preferido intervenir en la organización interna de una forma mínima y regular con mayor detalle el financiamiento y el acceso a medios por parte de los partidos.

Con base en lo anterior, se identifican las siguientes pautas generales que deberían ser tomadas en cuenta para el proceso de discusión y aprobación de una ley de partidos políticos:

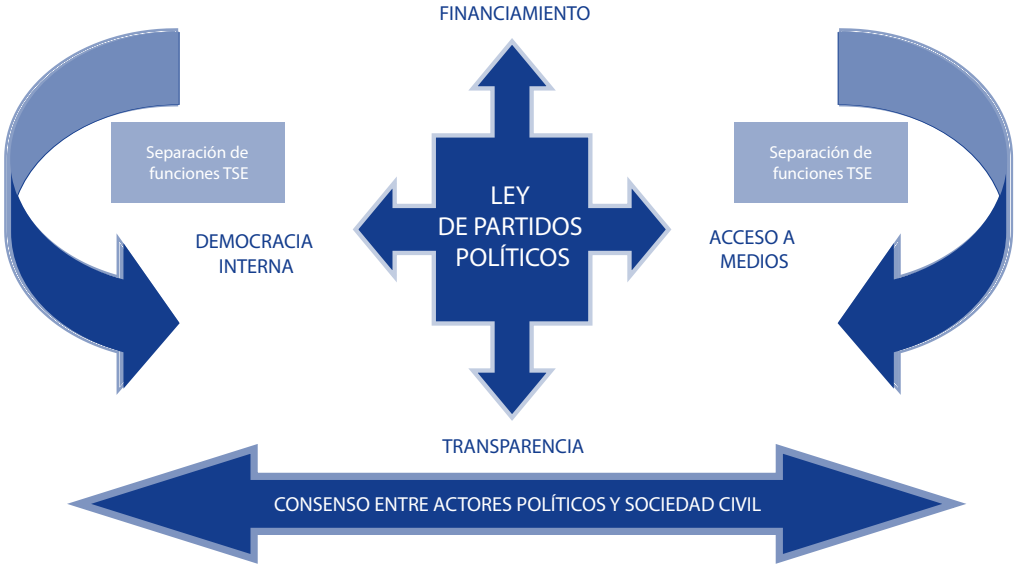
1. La ley de partidos políticos debe ser la consecuencia de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y los diferentes actores de la sociedad civil. La falta de acuerdos previos y de una misma visión respecto del objetivo que se pretende con la ley, podría evitar el cumplimiento efectivo de las diferentes regulaciones.

2. El ordenamiento jurídico que se apruebe debe constituir un marco general que establezca, por lo menos, la regulación mínima de los siguientes aspectos de los partidos políticos:
    a. Financiamiento;
    b. Acceso a medios de comunicación;
    c. Democracia interna; y
    d. Transparencia

3. La aprobación de la ley de partidos debe acompañarse simultáneamente de una reforma al Tribunal Supremo Electoral que permita la separación de las funciones jurisdiccionales de las administrativas.
    Avanzar en la modernización de la autoridad electoral, tomando como modelo sistemas como el mexicano, en los que existe una entidad que organiza las elecciones y otra que imparte justicia electoral, vendría a mejorar sustancialmente la credibilidad del Órgano Electoral.

A continuación se presenta un esquema que resume los elementos prioritarios para el consenso de una ley de partidos políticos en El Salvador:

Diagrama 3. Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Carías, P. (2010), "Partidos políticos rechazan transparentar sus cuentas", *El Faro*, 29 de junio de 2010.

Casas, K. y Zovatto. D. (2011), "Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", en Zovatto, D. y Gutiérrez, P. (Coords.) (2011).

Código Electoral de Panamá, Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983, y las reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006.

Código Electoral de Costa Rica Ley No. 8765, 2 de septiembre de 2009.

Código Electoral de El Salvador, Diario Oficial No 16, publicado el 25 de enero de 1993, Tomo No. 318, Libro No 417.

De la Calle, H. (2004), Capítulo 1: "Financiamiento Político: público, privado, mixto", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*.

ESOMAR/WAPOR Guide to Opinion Polls, incluyendo the ESOMAR International Code of Practice for the Publication of Public Opinion Poll Results. Acceso: octubre 2010.

FMLN (2009) Programa de Gobierno "Nace la Esperanza, Viene el Cambio".

Ferreira, D. (2004), Capítulo 3: "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*.

Ferreira, D. (2009), "10 claves para la Transparencia y la Apertura Informativa de los Partidos Políticos". Documento elaborado para Transparencia por Colombia y el *National Democratic Institute*.

Ferreira, D. (2012), "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política". En prensa, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica.

Freidenberg, F. (2009), "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual", en Reynoso Núñez, J. y Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.) (2009), *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Fusades (2007), *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento.*

Fusades (2008), *Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo*, diciembre de 2008.

Fusades (2008). "Regulación de los tiempos de propaganda electoral", Departamento de Estudios Legales, Posición Institucional N°2, abril de 2008.

Fusades (2011), "Candidaturas independientes: análisis comparado", Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 4, ene/feb 2011.

Garay, J.; Salcedo, E.; León, I. y Guerrero, B. (2008), "La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado".

Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2009.

International IDEA, Asociación Civil Transparencia (2004), "Ley de Partidos Políticos: la construcción de un consenso", Biblioteca de la Reforma Política.

LAPOP (2008), Barómetro de las Américas para El Salvador, Informe 2008.

Latinobarómetro (2010). Informe anual 2010.
Ley de Partidos Políticos del Perú (2003), Ley Nº 28094

Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, España, 19 de junio de 1985.

Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile, (1987) Ley 18603. 23 de marzo de 1987.

Marroquín, M. (2010), "Elecciones del FMLN se realizan con quejas de militantes sacados del padrón", *Periódico Digital La Página*, 21 de agosto de 2010.

Menjívar, V. (2012), "Inicia debate por ley de partidos políticos", *La Prensa Gráfica*, 9 de julio de 2012.

Mendoza, R. (2012), "Reanudan estudio de ley de partidos", *El Diario de Hoy*, 11 de julio de 2012.

Ministerio de Hacienda (2010), *Ejecución Presupuestaria 2008-2009,* versión actualizada hasta marzo de 2010.

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2010), Presupuesto 2010, Diario Oficial (2009), Tomo N° 385, Número 233, Publicado en San Salvador el viernes 11 de diciembre de 2009.

Pérez, I. (2010), "El derecho de elegir a las autoridades del FMLN es sólo de los militantes", Entrevista con Sigfrido Reyes, *Periódico Digital La Página*, 20 de agosto de 2010.

Proyecto de Ley de Partidos Políticos, Exp. No. 42-5-2009-1. Asamblea Legislativa de El Salvador.

Rial, J. (2004), Capítulo 2: "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*.

Sartori, G. (2000), "Partidos y sistemas de partidos".

Ulloa, F. (2004), Capítulo 4: "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones", en Griner, S. y Zovatto, D. (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*, pág.117, *ápud* De Cabo de la Vega, Antonio (1994).

Villanueva, E. (2007), Capítulo 2: "Encuestas y transparencia", en Córdova, L. y Salazar, P. (eds.) (2007). *Regulación de encuestas electorales en México*.

Zovatto, D. (Coord.) (2008), "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina", Universidad Nacional Autónoma de México e International IDEA.

Zovatto, D., "Dinero y política en Latinoamérica" (2009), en Reynoso Núñez, J. y Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (Coord.), *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Departamento de Estudios Políticos, DEP
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Apartado Postal 01-278, **tel.: (503) 2248-5640**
dep@fusades.org **www.fusades.org**