FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

No. 24, enero de 2014

DEP Estudios Políticos

Posición institucional

El uso indebido de los recursos del Estado en época electoral

Como parte de la evolución de la imagen institucional de FUSADES, a partir de diciembre de 2013, la publicación "Memorándum Político" del Departamento de Estudios Políticos se denominará "Posición Institucional", conservando la misma numeración.

A tres semanas de las elecciones presidenciales, el Órgano Ejecutivo transmitió un anuncio televisivo en el que se persuadía a la ciudadanía a votar el próximo 2 de febrero por el partido oficial a través del mensaje "cinco años más". El anuncio representa una clara violación a la Constitución. Los organismos internacionales con tareas de observación electoral coincidicen en que la utilización de los recursos del Estado a favor de un partido político debilita la equidad y por tanto no es admisible desde la perspectiva de la teoría de la democracia. Va en contra de los principios del juego democrático que quien tiene control sobre las cuentas públicas, las utilice para influenciar la voluntad ciudadana a favor del partido oficial. A continuación y en ese orden de ideas, se desarrolla el presente análisis.

Las declaraciones del presidente y la propaganda del gobierno a favor del continuismo

En agosto de 2012, el dirigente oficialista, José Luis Merino, afirmó que el presidente había expresado *"su respaldo a la decisión que el partido (FMLN) tome"*[1] en referencia a la elección presidencial de 2014. Tales declaraciones fueron refutadas por el mandatario, quien en diciembre del mismo año declaró lo siguiente: *"no es cierto que el presidente de la República haya comprometido su apoyo con alguna candidatura presidencial en disputa, no es cierto, son rumores de nuestros detractores"* [2]. No obstante lo anterior, en esa misma ocasión, el gobernante ya anticipaba que debían trabajar *"para impedir que estas fuerzas que viven añorando el pasado vuelvan y asalten el poder presidencial"* [3]. En los meses siguientes, el presidente atacaría repetidamente al principal partido opositor en alusión a *"la decisión que van a tomar (los salvadoreños) en marzo próximo"* [4].

En octubre de 2013, ARENA denunció al presidente Funes ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE) por las alusiones de este último sobre dicho partido y sobre su candidato presidencial en el programa "conversando con el presidente". Las declaraciones del mandatario versaban sobre el manejo de las finanzas de la alcaldía capitalina por parte de Norman Quijano, la supuesta eliminación de programas sociales en un eventual gobierno de ARENA y diversas críticas a las administraciones anteriores del principal partido de oposición política. El Tribunal declaró inadmisible la denuncia y valoró las afirmaciones del gobernante como un *"ejercicio legítimo de la libertad de expresión que le asiste"* [5].

Meses después, ante un spot del Ejecutivo en el que se hacía referencia a los *"años de ARENA, años de mucha pobreza, discriminación corrupción y desigualdad"* con las imágenes de los expresidentes Cristiani, Calderón y Flores, ARENA denunció al presidente por segunda vez. El TSE declaró nuevamente inadmisible esa denuncia bajo el argumento que debía acudirse primero a la justicia penal que también sanciona los delitos de calumnia, difamación e injuria [6].

En diciembre de 2013, por primera vez el mandatario indujo al voto a favor de un segundo período del FMLN al frente del

[1] Soriano, A. (2012), "Mauricio Funes apoyará candidato del FMLN, según José Luis Merino", Diario El Mundo, 6 de agosto de 2012.

[2] Soriano, A. (2012), "Funes no promete apoyo a ningún candidato a 2014", Diario El Mundo, 21 de diciembre de 2012.

[3] Ibíd.

[4] Presidencia de la República (2012), "Inauguración Instituto Nacional del San Marcos", 11 de septiembre de 2012.

[5] TSE (2013), resolución DJP-DE-12-2013/EP2014 del 23 de octubre de 2013.

[6] TSE (2013), resolución DJP-DE-43-2013/EP2014 del 30 de diciembre de 2013.

Ejecutivo: *"utilicen su voto para evitar que ellos recuperen el país, tenemos que continuar lo que hemos empezado a construir desde hace cinco años, necesitamos cinco años más de cambios (…) el dos de febrero lo pueden hacer y lo podemos lograr"* [7]. Hasta ese momento, se había discutido si la conducta del presidente reñía contra el Estado de derecho o si se trataba del ejercicio de su derecho de expresión. Al respecto, la Constitución establece lo siguiente:

"Art. 218. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley".

ARENA denunció el hecho y el TSE desestimó la denuncia al considerar las declaraciones del mandatario como "*la emisión de una opinión sobre su gestión y la continuación de sus proyectos, situación completamente normal en el contexto del desempeño de la Administración Pública"* [8]. Si bien los alcances de "prevalerse" del cargo pueden resultar difusos cuando se trata del discurso político de los funcionarios, los siguientes hechos tienen que ver con el uso de fondos públicos para propaganda claramente a favor de un partido político.

En días recientes, el gobierno publicitó un spot televisivo que corresponde a propaganda partidista y por tanto transgrede la disposición constitucional. En dicho spot, se presentan beneficiarios del programa de paquetes escolares, de Ciudad Mujer y de la entrega de títulos de propiedad. Respecto de cada uno, se narran los beneficios recibidos y se enfatiza en que cada persona *"quiere cinco años más",* en clara alusión a una segunda administración del partido en el gobierno.

ARENA interpuso una nueva denuncia alegando que el spot en cuestión inducía el voto a favor del FMLN. El 10 de enero de 2014, el TSE determinó que existían suficientes indicios para suponer *"una amenaza a los derechos electorales del partido político ARENA, sus candidatos y sus intereses en los resultados de la próxima elección; y el daño que ocasionaría al desarrollo temporal del proceso"* [9]; por lo cual, el Tribunal suspendió el spot como medida cautelar y ordenó a todos los medios de comunicación televisivos a abstenerse de reproducirlo. No obstante, durante el debate presidencial realizado por la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER) –dos días después de la resolución mencionada– se transmitió un nuevo spot televisivo en el que el presidente Funes, de forma personal, descalificaba al partido ARENA en claro irrespeto a la Constitución, a las leyes electorales y lo dictado por el TSE días antes. En las semanas siguientes, se han publicado nuevos spots en ese mismo sentido y a favor del continuismo.

Los efectos de la propaganda del gobierno en la legitimidad y equidad del proceso electoral

El proceso electoral tiene por finalidad legitimar el acceso al poder a través del voto popular. En la medida en que dicho proceso sea inequitativo al existir condiciones a favor de uno de los contendientes, la legitimidad se debilita. Por ello es que la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad ha impulsado el concepto de "elecciones con integridad" señalando como tales a aquellos comicios que se fundamentan en *"los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política"* [10]. Incluso, la misma Comisión destaca que un componente de las "elecciones con integridad" es contar con un Estado de derecho sólido en el que se apliquen sin excepción las normas jurídicas.

Luego de las elecciones de 2009, la Organización de Estados Americanos (OEA) estableció entre sus recomendaciones que la desigualdad en la propaganda y el financiamiento de la campaña *"crea condiciones poco propicias para una competencia electoral equitativa entre las distintas fuerzas"* [11]. Asimismo, en un estudio sobre la relación entre dinero y política publicado por la OEA, se afirma que en varios países latinoamericanos se altera la equidad en la competencia electoral al contar los partidos con los recursos del Estado, empleados en unos casos en la propaganda oficial [12]; por lo cual, se recomienda restringir el uso de los recursos públicos en las campañas electorales [13].

[7] Ventura, J. (2013), "Funes induce el voto en acto", El Diario de Hoy, 15 de diciembre de 2013.
[8] TSE (2013), resolución DJP-DE-37-2013/EP2014 y DJP-DE-RcMg-08-2013 del 23 de diciembre de 2013.
[9] TSE (2014), resolución DJP-DE-45-2014/EP2014 del 10 de enero de 2014.

[10] Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo, p. 15.
[11] OEA (2009), Informe de la misión de observación electoral. Elección de presidente y vicepresidente del 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador, p. 32
[12] OEA (2011), Política, dinero y poder, p. 48.
[13] Ibíd., p. 147.

En ese mismo sentido, se ha señalado que la imparcialidad en las elecciones implica *"la no manipulación de los recursos por parte del gobierno"* [14] y además que *"el gobierno es uno de los actores políticos con mayor capacidad económica y de maniobra para desbalancear la competencia electoral"* y su transformación en *"financista encubierto de los candidatos oficiales"* anulan los esfuerzos por generar equidad [15].

En alusión a la experiencia salvadoreña, cabe destacar que el mismo presidente Funes, cuando era candidato en 2008, demandó el uso de la propaganda oficial bajo esta lógica:

> *"El área más evidente de gasto innecesario, la que produce menos réditos sociales y únicamente permite construir una imagen conveniente para el partido de turno, es el gasto en propaganda"* [16] (Mauricio Funes, julio de 2008).

[14] Ferreira, D. (2011), Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política, p. 1.
[15] Ibíd., p. 5.
[16] Labrador, G. (2013), "El secreto de los 'Buenos cambios'", El Faro, 22 de julio de 2013.

[17] FUSADES (2013), "La legitimidad e integridad del proceso electoral salvadoreño", Boletín N° 12, Departamento de Estudios Políticos, noviembre de 2012; Fusades (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012; y Fusades (2012), "Aspectos políticos de la modernización del Tribunal Supremo Electoral", Boletín N° 9, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2012.

Conclusiones

Según la Constitución, organismos internacionales y expertos en materia electoral, la propaganda oficial a favor del partido de gobierno es un factor desestabilizador de la equidad electoral. Una de las aspiraciones de toda sociedad que decide vivir en democracia es que sus procesos electorales no sean cuestionados; al contrario, la aspiración es que sean respaldados y reciban la confianza de todos los actores involucrados por su alto nivel de transparencia, justicia y equidad, entre otros aspectos.

En vista de la reciente propaganda impulsada por el Órgano Ejecutivo que promueve una segunda administración del partido en el gobierno, el TSE debe desempeñar su rol de árbitro en la contienda y exijir, de manera oportuna, el cumplimiento irrestricto de la Constitución, particularmente del artículo 218. De lo contrario, los avances democráticos que El Salvador ha logrado en el ámbito electoral pueden debilitarse además de cuestionarse la integridad del proceso en general.

Asimismo, el caso en cuestión pone en relieve la necesidad de fortalecer la justicia electoral. Bajo el esquema actual, el TSE debe dedicarse tanto a su función administrativa como jurisdiccional. Además, su conformación híbrida –tres magistrados son propuestos por partidos políticos y dos por la Corte Suprema de Justicia– propicia una serie de conflictos de intereses, dado que funcionarios con claros vínculos partidarios deben controlar a sus mismos institutos políticos. Por tanto, además de las acciones de corto plazo planteadas arriba, también debe impulsarse una reforma que separe estas funciones de una misma institución y configure un sistema de justicia electoral idóneo[17].

FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366 **www.fusades.org**