

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS



EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA PROBIDAD
PÚBLICA

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTADO POR:

ESCOBAR ROSALES XIOMARA YAMILET
MALDONADO CASTILLO FELIPE JAVIER
OSORIO ASCENCIO JENNIFFER TATIANA

DOCENTE ASESOR:
LICENCIADO FRANCISCO ELISEO ORTIZ RUIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MAYO 2016

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Lic. José Luis Argueta Antillón
RECTOR INTERINO

Lic. Roger Armando Arias Alvarado
VICERRECTOR ACADÉMICO INTERINO

Ing. Carlos Armando Villalta Rodríguez
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO INTERINO

Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya
SECRETARIA GENERAL INTERINA

Licda. Nora Beatriz Meléndez
FISCAL GENERAL INTERINA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
VICEDECANO

Msc. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO

Lic. Rene Mauricio Mejía Méndez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Lic. Miguel Ángel Paredes B.
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Lic. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE
LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, a quien le doy toda la gloria y la honra por permitirme cumplir este sueño y al único a quien hoy le puedo decir “todo te lo debo a ti mi señor”.

A mí hijos ADRIEL Y GABRIELA, por ser los motores que me impulsan para cumplir mis metas, porque todos mis esfuerzos vale la pena por ellos.

A mi madre VIRGINIA ROSALES, por ser mi apoyo incondicional, a quien jamás encontraré la forma de agradecerle su entrega, dedicación, porque este logro también es suyo.

A mi padre PABLO ESCOBAR, a quien no alcanzaré a agradecerle todos sus esfuerzos para poder hacer de mí una persona de provecho, este logro también es producto de su esfuerzo y sacrificio.

A mi hermano ALDO ESCOBAR, por estar dispuesto a ayudarme en todo lo posible, a quien agradezco su apoyo incondicional.

A mi esposo ENRIQUE FLORES, por sus oraciones y apoyo en mis momentos de angustia, por darme palabras de aliento para seguir adelante.

Al Licenciado ELISEO ORTIZ, nuestro asesor, por toda su orientación y apoyo a lo largo de la realización de nuestro trabajo de investigación.

A mis AMIGOS Y COMPAÑEROS DE TRABAJO, por darme ánimos para poder culminar mi carrera, gracias por sus palabras y por creer en mí.

Xiomara Yamilet Escobar Rosales.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS por haberme permitido vivir y siempre mantenerme en el camino correcto, por permitirme disfrutar cada momento de mi vida y darme la sabiduría necesaria para enfrentar la realidad que vivimos.

A FRANCISCO ELISEO ORTIZ RUIZ, a quien me gustaría expresar mi más profundo agradecimiento, por hacer posible la realización de este trabajo.

Además, de agradecer su paciencia, tiempo y dedicación que tuvo para que esto saliera de manera exitosa. Gracias por su apoyo, por ser parte fundamental en la tesis y también por ser mi mentor y amigo, le estoy muy agradecido por su aprecio y sus enseñanzas.

A mi padres, FELIPE OBDULIO MALDONADO CORTEZ y SANDRA PATRICIA CASTILLO DE MALDONADO por ser mi principal apoyo y darme siempre las herramientas necesarias para alcanzar el éxito, sin su apoyo esto no hubiera sido posible, gracias por estar siempre a mi lado.

A mi novia FATIMA CASTRO, por ser esa luz que siempre me ilumino el camino en momentos de desánimo y de problemas, por acompañarme siempre en las alegrías, como en las tristezas, gracias por ser una mujer tan especial conmigo, siempre estaré agradecido contigo por tu apoyo tan incondicional en esta etapa de mi vida.

A MIS SUEGROS, que siempre me apoyaron como a un hijo en los momentos difíciles y siempre estuvieron a la mano en lo que yo necesitaba.

A mis TIOS SALVADOR MALDONADO Y LUZ CHAVEZ, que siempre han sido como mis segundos padres y que nunca dudaron en apoyarme en esta Etapa de mi vida; ustedes también son parte fundamental de este logro ya que siempre me inculcaron el estudio y los deseos de superación.

AGRADECIMIENTOS

A mi ABUELA mamá **CELIA CORTEZ**, quien siempre soñó con ver que yo culminara mi carrera, y que estoy seguro que desde dónde esté, estará feliz de celebrar conmigo la culminación de esta etapa tan importante en mi vida, gracias por haber sido la mejor abuelita del mundo.

A MI FAMILIA por todo su apoyo y consejos, pero en especial a mis tías **LILIAN CORTEZ Y ARELY CORTEZ**, que han sido como mis abuelas, siempre a mi lado, motivándome a ser mejor cada día y en quienes he podido encontrar un apoyo incondicional, gracias por sus buenos consejos y por inculcarme el amor a Dios.

A mis AMIGOS Y AMIGAS, incondicionales que siempre estuvieron presionándome y animándome a salir adelante con este proyecto, en especial a Douglas Avalos, Rafael Hernández, Francisco Raúl Ortiz, y Jorge Cortez.

A mis COMPAÑERAS DE TESIS, con quienes vivimos buenos y malos momentos, pero a pesar de todas las dificultades y problemas pudimos salir adelante en este proyecto que para nosotros y nuestras familias son de gran felicidad. Gracias por su apoyo y les deseo éxitos.

A mis MAESTROS Y MAESTRAS, que compartieron conmigo sus conocimientos, para convertirme en un profesional de bien, gracias por su tiempo y dedicación.

Felipe Javier Maldonado Castillo

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a DIOS por la vida, por brindarme sabiduría, entendimiento y paciencia para lograr culminar mis estudios universitarios y obtener el título de Licenciada en Ciencias Jurídicas, nada fuera posible sin su voluntad y protección.

Agradezco a mi hijo amado EMILIO ALESSANDRO, a quien dedico este triunfo, por ser el motivo por el cual quiero ser mejor cada día y la fuerza que me impulsa para seguir adelante.

Con cariño agradezco a mi padre OSMIN OSORIO, por su apoyo, su amor y cuidado, por la educación y las palabras de aliento que siempre me ha brindado, por confiar y siempre creer en mí, gracias por ser un excelente padre.

A mi madre GLORIA ASCENCIO, por ser una buena madre, por su apoyo y entrega incondicional y por todo el amor que siempre me ha entregado.

A mi familia, por el cariño, la confianza depositada en mí y las palabras de aliento que siempre me han brindado.

A mis amigos, por su ayuda y acompañamiento durante mi proceso de formación profesional.

Al Licenciado FRANCISCO ELISEO ORTIZ, nuestro asesor por toda su orientación, comprensión y apoyo durante la elaboración de nuestro trabajo de investigación.

Con respeto y admiración a mis maestros y la Universidad de El Salvador por todo el conocimiento adquirido durante estos años.

Jenniffer Tatiana Osorio Ascencio

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO I	1
1.1 LA PROBLEMÁTICA Y EL PROBLEMA DE LA PROBIDAD PÚBLICA Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	1
1.2 ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
1.2.1 Alcances Conceptuales.....	10
1.2.2 Alcances Espaciales.....	12
1.2.3 Alcances Temporales.....	13
1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14
1.3.1 Aspectos Coyunturales.....	14
1.3.2 Aspectos Históricos.....	15
1.3.3 Aspectos Doctrinarios.....	16
1.3.4 Aspectos Jurídicos.....	16
CAPITULO II	17
2.1 MARCO HISTÓRICO.....	17
2.1.1 Antecedentes generales sobre el origen y desarrollo histórico de los partidos políticos.....	17
2.1.2 Antecedentes Generales sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de Los Partidos Políticos en Latinoamérica.....	18
2.1.3 Antecedentes generales sobre el origen y desarrollo de los partidos políticos en El Salvador.....	22
2.1.4 Antecedentes Nacionales sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de Los Partidos Políticos.....	27
2.1.4.1 Antecedentes Mediatos (1983-1992).....	27

2.1.4.2 Antecedentes Inmediatos (1992-2009).....	29
2.1.5 Historia Jurídica Constitucional de los Derechos Políticos en El Salvador.....	32
2.1.6 Historia Jurídica Constitucional de los Partidos Políticos y la Deuda Política a Nivel Nacional.....	41
2.2 MARCO COYUNTURAL (2009-2015).....	43
2.2.1 Las Manifestaciones del Manejo del Financiamiento de los Partidos Políticos en Relación a la Probidad Pública.....	43
2.2.2 Las Relaciones de Impacto del Manejo del Financiamiento Electoral y la Probidad Pública sobre los Derechos Políticos.....	48
2.2.3 Las Relaciones Causales de la Problemática de la Probidad Pública en el Manejo del Financiamiento de los Partidos Políticos.....	58
2.3 MARCO DOCTRINARIO.....	60
2.3.1 Los Partidos Políticos.....	60
2.3.1.1 Breve Reseña Histórica del Surgimiento de los Partidos Políticos...61	
2.3.1.2 Naturaleza y Definición de los Partidos Políticos.....	62
2.3.1.3 Características de los Partidos Políticos.....	62
2.3.1.4 Clases de partidos políticos.....	66
2.3.1.5 Propaganda Electoral y Gastos de Campaña.....	69
2.3.1.6 Régimen Financiero de los Partidos Políticos.....	74
2.3.1.7 Órgano Contralor.....	77
2.3.2 El Financiamiento Electoral.....	79
2.3.2.1 Democracia y Financiamiento Electoral.....	79
2.3.2.2 El Financiamiento Electoral en América Latina.....	83
2.3.2.3 Los Sistemas de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales.....	95
2.3.2.4 Los Modelos de Financiamiento en América Latina: Público	

Directo, Indirecto, Privado y Mixto.....	98
2.3.2.5 Momento del Desembolso del Financiamiento Público.....	109
2.3.2.6 Límites del Financiamiento Privado y Público.....	112
2.3.3 La Probidad Pública.....	117
2.3.3.1 La Probidad como Principio Constitucional.....	118
2.3.3.2 Deberes Relativos a la Probidad Pública.....	120
2.3.3.3 Rendición de Cuentas y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.....	124
2.4 MARCO JURÍDICO.....	128
2.4.1 Regulación Constitucional sobre los partidos políticos y su financiamiento.....	128
2.4.2 Tratados Internacionales Relacionados con los Derechos Políticos, la Probidad Pública y la Participación Ciudadana en Política.....	130
2.4.3 Tratamiento en la Legislación Secundaria sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de los Partidos Políticos.....	138
2.4.4 Estatutos de los Partidos Políticos (ARENA, FMLN, PDC, GANA Y PCN).....	141
2.4.5 Jurisprudencia Sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de los Partidos Políticos.....	147
CAPITULO III	159
3.1 PRESENTACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....	159
3.1.1 Formulación y Explicación de la Hipótesis.....	159
3.1.2 Extremos de la Prueba.....	163
3.1.3 Fundamentación de la Hipótesis.....	164
3.1.4 Técnicas de Verificación.....	170
CAPITULO IV	171
4.1 PRESENTACIÓN Y EXPLICACIÓN DE RESULTADOS.....	171

4.1.1 Entrevista realizada a Diputados de la Asamblea Legislativa.....	171
4.1.2 Entrevista realizada a miembros del Tribunal Supremo Electoral.....	172
4.1.3 Entrevista realizada a Académicos.....	172
4.2 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	173
4.2.1 Con relación a la Hipótesis de Trabajo.....	173
4.2.2 Con relación a los objetivos de la investigación.....	176
4.2.3 Con relación al Bien Jurídico protegido.....	180
4.3 RESULTADOS PROCESALES DE LA INVESTIGACIÓN.....	181
CAPITULO V	182
5.1 EL PROYECTO E INVESTIGACIÓN.....	182
5.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	184
5.3 LA EJECUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	186
5.4 LOS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS Y LOS AJUSTES INTRODUCIDOS EN LA INVESTIGACIÓN.....	187
CAPITULO VI	189
6.1 CONCLUSIONES.....	189
6.1.1 Generales.....	189
6.1.2 Particulares.....	190
6.2 RECOMENDACIONES.....	191
6.2.1 Recomendaciones inmediatas.....	191
6.2.1.1 Jurídicas.....	191
6.2.1.2 No Jurídicas.....	191
6.2.2 Recomendaciones mediatas.....	192
6.2.2.1 Jurídicas.....	192
6.2.2.2 No Jurídicas.....	192
6.3 CONSIDERACIONES FINALES.....	193

BIBLIOGRAFÍA.....196
ANEXOS.....202

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se refiere al tema: “El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Probidad Pública”, requisito indispensable para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador.

A. El objeto de la investigación

Lo constituyó el tema referente a la financiación de los partidos políticos y la forma en la que estos administran los recursos que el Estado les brinda, en relación al valor ético “probidad”, así como los factores que inciden en la obtención y manejo de esos recursos.

En el sistema político electoral salvadoreño existe incoherencia y obsolescencia, se presentan una serie de reformas efectuadas al Código Electoral inconexas las cuales ya se han puntualizado, muchas de estas reformas han servido para enfrentar problemas concretos de los partidos de cara a la cercanía de eventos electorales, cuando por problemas de ineficiencia o atrasos en sus compromisos legales han modificado plazos a su conveniencia.

Estas reformas, en algunos de los casos, han afectado en forma negativa al electorado al reducirseles plazos que conviene alargar para facilitar la participación ciudadana.

La investigación se formuló en consideración a que en El Salvador aún falta que normar lo referente al financiamiento, sobretodo el financiamiento privado ya que con la falta de regulación se puede correr el riesgo de que el

narcotráfico u otras acciones ilícitas puedan verse inmiscuidos y a futuro solicitar favores personales.

La problemática planteada a investigar a manera de pregunta se planteó de la siguiente forma: ¿En qué medida los partidos políticos son probos en la obtención y manejo del financiamiento público y privado para su actividad electoral? ¿Qué factores determinan el grado de probidad?

De la relación problemática se determinó como sujeto activo de la investigación a los partidos políticos (causante del problema), como sujeto pasivo los ciudadanos (afectado) y como valor jurídico tutelado o núcleo problemático La probidad en el financiamiento electoral.

B. Importancia de la investigación

Los Partidos Políticos constituyen el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, pero para poder ejercer dicha representación deben de ser financiados para desempeñar una campaña política; es a raíz de ello que nace la pregunta de cómo se financian los Partidos Políticos, de modo que la Constitución de la República prevé el financiamiento de los Partidos Políticos por medio de la denominada "deuda política", la cual está determinada como un aporte de dinero por cada voto válido que obtengan dichos Partidos Políticos en las elecciones.

En la actualidad también existe la contribución de particulares, dentro de lo cual el código electoral no establece regulaciones sobre el financiamiento particular para los Partidos Políticos, asimismo no hay una rendición de cuentas a la población en general que establezca la cantidad de dinero recibido y el monto utilizado para desarrollar las diferentes actividades políticas de cada Partido, el ciudadano no conoce las fuentes de financiamiento privado y la utilización que se le da a este, esa falta de información origina que no haya igualdad de trato o condiciones para una

participación electoral justa, que existan manejos ilegales o corrupción en las élites políticas y la pérdida de autonomía de los partidos políticos.

Importancia Social

En ese sentido es necesario investigar sobre el financiamiento de los Partidos Políticos, determinando la cantidad de dinero que se aporta de la denominada "deuda política" a cada partido, así como del financiamiento privado, sus proveedores, el monto de lo aportado y la motivación para proveer dicho financiamiento; ya que la población en general desconoce la cantidad de dinero que se aporta para financiar a cada uno de los partidos políticos existentes, no se cuenta con una regulación jurídica respecto a la probidad y el manejo del financiamiento de los partidos políticos en el país, como ciudadanos no se tiene acceso a conocer el monto que cada partido tiene destinado para los períodos de elecciones, desconociendo totalmente de donde provienen los fondos en cuanto al financiamiento privado se refiere y donde va a parar dicho dinero, ya que del financiamiento público se tiene conocimiento que proviene de la deuda política.

Es evidente el problema que existe, no se cuenta con una normativa que efectivamente obligue a los Partidos Políticos a rendir cuentas, así como a presentar un presupuesto del monto destinado para las elecciones partidarias, repercutiendo con ello en las decisiones de los votantes ya que existe dudas de la buena utilización de los fondos públicos y de la honradez del funcionario a elegir.

Con la presente investigación se pretende contribuir en la creación de una normativa o ente controlador del manejo de los fondos destinados a los partidos políticos así como la rendición de cuentas a los ciudadanos del monto distribuido para cada partido político en época de elecciones,

debiendo establecer de donde proviene tanto el financiamiento público como el privado y en este último caso los motivos del porque una institución, asociación o persona en particular decide financiar a un partido político

Importancia Científica

Esta investigación constituye un aporte ciudadano, para que la población tenga conocimiento en la transparencia de fondos, para que los Partidos Políticos puedan rendir un informe anual respecto al manejo y utilización de los aportes de dinero que reciben para su existencia.

Se tiene conocimiento que en la ciudadanía hay mucho descontento sobre la utilidad que los partidos políticos le dan a los fondos públicos que le son concedidos como parte de la deuda política, la cual está destinada como una ayuda para el sostenimiento de los mismos.

Hay una necesidad de regular las contribuciones que los partidos reciben de particulares, imponiendo a los mismos, límites eficaces para que no exista interferencia de agrupaciones ilícitas.

La importancia de realizar la investigación sobre el tema de La Probidad Pública y el Financiamiento de los Partidos Políticos, emana de consideraciones como el actual proceso electoral en el país, ya que en vísperas de las elecciones del 2014 se trata mucho el tema de la deuda política emanada de los comicios pasados, naciendo la inquietud de la efectiva utilización que los partidos políticos le dan a los fondos del Estado los cuales les son otorgados por ley.

Existe una demanda por parte de la población de transparencia y calidad de la democracia, los ciudadanos realmente quieren que los partidos políticos respondan a las necesidades de la población y no a intereses particulares o

partidarios.

Enfocarse en la transparencia del financiamiento político resulta especialmente importante por motivos coyunturales y estructurales. En cuanto a la estructura, las leyes y cultura política salvadoreña muestran debilidades de control del financiamiento de partidos o campañas, a pesar de la regulación de la normativa existente, ya que existe la posibilidad de influencias indebidas en la política, especialmente, dinero con posibles orígenes ilegales.

Es necesario realizar la investigación sobre la probidad pública y el financiamiento político porque se considera que existen riesgos de uso ilegítimo de fondos públicos por parte de los partidos políticos en la campaña electoral, además de la existencia de un malestar recurrente de la ciudadanía en relación a la representación política.

La investigación traerá la posibilidad de transformar en una fuerza constructiva, las demandas ciudadanas de calidad democrática, probidad pública y la transparencia de los flujos financieros en la política, al igual que en los proyectos electorales, pues a pesar de las leyes existentes que regulan el financiamiento de los partidos políticos se vuelve necesario hacer un análisis sobre la efectiva aplicación de ellas.

Los problemas, dudas o inquietudes de la población no solo se resuelven con la creación de leyes sino más bien con la efectiva aplicación de ellas.

C. Los Objetivos de la investigación.

Con la presente investigación se construyeron una serie de objetivos divididos en generales y específicos los cuales son:

GENERALES

Establecer el grado de probidad de los partidos políticos en la obtención y el manejo de los fondos obtenidos para su actividad electoral en el periodo de 2009-2015.

Identificar los factores que han incidido en la probidad en relación al financiamiento de los partidos políticos.

Con base a las conclusiones obtenidas, hacer recomendaciones que contribuyan a una mejor probidad en el financiamiento de los partidos políticos.

PARTICULARES

Conocer las distintas posiciones de los partidos políticos sobre la deuda política.

Especificar las causas económicas, políticas y sociales que dieron origen a la regulación constitucional del financiamiento público de los partidos políticos en El Salvador.

Exponer la posición de los partidos políticos sobre los beneficios del financiamiento.

Definir el respeto de los límites del financiamiento público y privado de los partidos políticos, tomando en cuenta la base constitucional y las demás disposiciones normativas que regulan el financiamiento.

Identificar los espacios de participación ciudadana en el país que trabajan el tema del financiamiento.

Describir el antecedente histórico de la función electoral y su financiamiento.

Estudiar las posiciones doctrinarias actuales sobre el financiamiento y el control del mismo.

Identificar los límites legales para el financiamiento privado de los partidos políticos.

Expresar el grado de efectividad de los mecanismos actuales de control de la utilización de los fondos para el financiamiento de los partidos políticos.

Describir las condiciones históricas, políticas y sociales que propiciaron el surgimiento de la regulación del financiamiento privado a los partidos políticos.

Conocer las distintas visiones doctrinales sobre la probidad pública en el manejo del financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral y la Sala de lo Constitucional en materia de probidad y transparencia.

D. La metodología de la investigación

Se refiere a las estrategias y operaciones que se siguieron para recolectar, organizar y analizar la información a fin de alcanzar un resultado final con el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Perspectiva metodológica

La perspectiva metodológica empleada en la investigación fue la realista, porque esta considera que el objeto de estudio de la Ciencia Jurídica es el hecho jurídico, la norma jurídica y el valor jurídico.

Esta perspectiva considera al derecho no sólo como la norma jurídica en sí, sino como un conjunto de relaciones sociales que la norma jurídica formaliza.

En la práctica jurídica se comprende, pero se distingue al mismo tiempo, la conducta deseable y exigible (la norma jurídica) y la conducta real y concreta de los sujetos sociales.

Tipo de Investigación

La investigación puede ser de varios tipos, y en tal sentido se puede aplicar no uno sino una mezcla de diferentes tipos de investigación, en relación a esto podemos decir que la investigación es de tipo descriptiva y explicativa.

Descriptiva

Llamada también investigaciones diagnósticas porque se caracteriza un fenómeno concreto del cual se indican sus rasgos más peculiares o diferenciadores, en este caso la investigación se basó en la poca regulación del financiamiento de los partidos políticos tanto público como privado en el país, este es un fenómeno muy importante y poco estudiado o abordado a pesar de que tienen un impacto económico y social muy significativo.

Explicativa

Busca el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relación causa-efecto.

En este sentido, los estudios explicativos pueden ocuparse tanto de la

determinación de las causas (investigación post facto), como de los efectos (investigación experimental), mediante la prueba de hipótesis.

Sus resultados y conclusiones constituyen el nivel más profundo de conocimientos. De tal manera se planteó y se estableció esa relación causa y efecto en el problema que se investigó y se estudió, determinando que las falencias en el ordenamiento jurídico respecto al financiamiento provocan que los partidos políticos actúen con poca probidad en la obtención y manejo de su financiamiento.

Se utilizó documentos que aportaron datos acerca del financiamiento de los Partidos Políticos y su regulación, como periódicos, libros, revistas boletines, cables informativos, documentos internos emitidos por cada una de las partes y otros; en lo que se refiere a la investigación empírica o de campo se utilizó el método de muestreo selectivo de informante clave, valiéndose de la técnica de la entrevista dirigida, todo esto con el fin de describir y explicar el problema de investigación.

Técnicas de Investigación

Para el desarrollo de la investigación se aplicaron las técnicas: documental y entrevista a personalidades que se encuentran relacionados con el problema del Financiamiento de los Partidos Políticos.

Etapas de Investigación

Se inició con la elaboración del proyecto de la investigación, que incluyó su planificación, la delimitación del objeto de investigación, selección y delimitación del tema y la elaboración del plan de trabajo con sus correspondientes objetivos, metodología de investigación y la propuesta de un cronograma para la ejecución de la investigación, formulación de hipótesis

de trabajo y finalmente la investigación de campo, interpretación de resultados y la verificación de la hipótesis, antepuesto a la elaboración de conclusiones y recomendaciones.

E. Fuentes de Información

Según criterios de accesibilidad, suficiencia de información, actualidad, confiabilidad y procesamiento de información las fuentes de información principales fueron: Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia, por ser la fuente donde se reúne la mayor cantidad de información referente al objeto de estudio, Asamblea Legislativa de El Salvador, Tribunal Supremo Electoral; las fuentes secundarias fueron: Biblioteca y Hemeroteca de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, Biblioteca de la Universidad José Simeón Cañas, Biblioteca de la Asamblea Legislativa, Biblioteca del Consejo Nacional de la Judicatura, Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Corte de Cuentas, Tribunal de Ética Gubernamental, entre otras.

F. El contenido del informe

El presente informe contiene seis capítulos y tres modelos de entrevista como anexo.

Capítulo uno: Introducción al Estudio del Problema. Aquí se expone la problemática y el problema de investigación, delimitando el objeto de estudio que es el punto de partida, se definió los alcances de la investigación divididos en conceptuales, temporales y espaciales y el planteamiento del problema que comprende los aspectos coyunturales, históricos, doctrinarios y jurídicos.

Capítulo dos: Marco de Análisis. Está compuesto por cuatro marcos los cuales son: marco histórico, marco coyuntural, marco doctrinario y marco jurídico.

Capítulo tres: La Hipótesis del Trabajo. En este capítulo se presenta las hipótesis de trabajo, los extremos de prueba, la operativización con las variables e indicadores, las relaciones entre estos, las preguntas derivadas y técnicas de verificación.

Capítulo cuatro: Los Resultados de la Investigación. En este capítulo se muestran los resultados de la investigación, la explicación e interpretación de los mismos en relación a las hipótesis de trabajo, los objetivos y el bien jurídico tutelado.

Capítulo cinco: El Desarrollo de la Investigación. Aquí se puntualizan las etapas de la investigación, el proyecto, diseño y ejecución de la investigación, así como los obstáculos enfrentados durante el proceso de investigación.

Capítulo seis: Conclusiones y Recomendaciones. En este capítulo se enuncian las conclusiones generales y particulares obtenidas al final de esta investigación y las recomendaciones inmediatas y mediatas hechas por el grupo de investigación.

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL PROBLEMA

1.1 LA PROBLEMÁTICA Y EL PROBLEMA DE LA PROBIDAD PÚBLICA Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si bien, se han efectuado reformas significativas al Código Electoral es evidente que aún hay mucho trabajo por hacer para poder consolidar una democracia plena y verdadera, un sistema político basado en las exigencias de los ciudadanos y no en los intereses de los partidos políticos, la falta de una revisión a fondo del sistema político ha traído como consecuencia un cuerpo legal incoherente, que ha perdido unidad, y ha provocado fuertes contradicciones entre los principales actores políticos. Muchas de estas reformas han servido para enfrentar los problemas concretos de los partidos de cara a la cercanía de eventos electorales, cuando por problemas de ineficiencia o atrasos en sus compromisos legales han modificado plazos a su conveniencia.

Estas reformas, en algunos de los casos, han afectado en forma negativa al electorado al reducirseles los plazos que conviene alargar para poder facilitar la participación ciudadana.

En otros casos los partidos de derecha han diseñado acuerdos para obtener ventajas frente a los partidos de izquierda. Tal fue el caso de la separación de las elecciones de diputados y concejos municipales del 2009 que se celebró en diferente fecha de la elección presidencial, pues consideraban que su separación favorecía al partido en el gobierno en ese momento. Esta decisión no requería reforma de la legislación vigente y fue tomada por el Tribunal Supremo Electoral con el voto de tres magistrados y la oposición de dos de ellos que razonaron su voto en contra.

De todas las reformas efectuadas al Código Electoral la única que puede considerarse modernizante y verdaderamente efectiva fue la realizada en el mes de septiembre del año 2003¹, cuando se adecuó la ley para la instauración del documento único de identidad (DUI), de tal forma que este sirviera para identificar al ciudadano al momento de votar y que permitió la elaboración de un nuevo Registro Electoral.

La sustitución del antiguo Carné Electoral por el DUI y la creación de un nuevo Registro Electoral que tenía como soporte la base de datos del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), fue un cambio positivo, que permitió la elaboración de un padrón fotográfico, lo cual abrió las posibilidades de implementación del voto residencial y que vendría a facilitar la depuración y actualización del Registro.

Desde la aprobación del primer Código Electoral han transcurrido más de 20 años. A lo largo de este período se han acumulado una enorme cantidad de propuestas de reforma al sistema electoral, la mayoría de éstas han sido elaboradas por las organizaciones de la sociedad civil, otras de ellas, por los mismos partidos políticos. Hasta hoy, pocas han sido aprobadas, unas se encuentran en estudio en las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa y otras han sido enviadas al archivo.

Para el mes de octubre de 2006 la Comisión de Reformas Constitucionales y Electorales de la Asamblea Legislativa tenía en estudio 55 expedientes.

De estos, doce se referían a reformas constitucionales, el resto a reformas al Código Electoral y al Registro Nacional de Personas Naturales. De estas 55 reformas propuestas, 41 no se habían abordado en la referida Comisión.²

¹ Decreto Legislativo No 132, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2003).

² Acta n° 1 de la Comisión Interpartidaria del 6 de octubre de 2006.

El Salvador tiene uno de los sistemas políticos electorales más atrasado de América Latina. Apenas se avanza en materia de derecho electoral, ya que las pasadas elecciones del 2015 la primera vez en la cual el sistema de concejos municipales plurales se implementó, la ley de partidos políticos no es eficiente, no existe una ley específica que regule el financiamiento de los partidos políticos, no existen mecanismos eficaces que promuevan la equidad de género en las candidaturas, en cuanto a la forma de voto, fue hasta las elecciones del 2009 en las que los ciudadanos pudieron marcar la foto del diputado de su preferencia, la propaganda electoral está escasamente regulada y sus pocos preceptos legales se violan con total impunidad por los partidos políticos.

A pesar que más del 10% de la población salvadoreña ha migrado hacia otros países y esta masa migratoria es el sostén de la economía nacional a través del envío de remesas familiares, en las pasadas elecciones para presidente en 2014, el gobierno implementó el voto en el exterior (en Estados Unidos), sin embargo esta propuesta significa un paso demasiado pequeño para seguir construyendo la democracia el país, ya que en otros países también residen salvadoreños quienes no pueden hacer uso de su derecho y deber a emitir el sufragio.

Aún falta mucho por avanzar para lograr un sistema político electoral democrático, pero es necesario considerar positivo del actual sistema político electoral, que, a pesar de sus déficits, permitió en las elecciones presidenciales de 2009, la transición de un partido de derecha que había gobernado por cuatro períodos presidenciales consecutivos hacia un nuevo ganador, un partido de izquierda.

Pero esto sucedió en una campaña electoral cargada de anomalías, denuncias y violaciones a la ley. Se puede considerar que lo que permitió la

legitimación parcial del evento electoral fue el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas en el caso de la contienda presidencial.

Pero este elemento no puede erigirse en argumento para frenar las reformas electorales que con urgencia necesita el sistema. No es válido el argumento que la transición presidencial que se produjo en 2009, es la demostración de la funcionalidad del sistema y por lo tanto no necesita transformaciones. Por el contrario, la transición presidencial se produjo a pesar de las múltiples imperfecciones del sistema.

Hubo dos elementos claves en la configuración de un nuevo clima político que abrieron espacios a una reforma del sistema electoral.

1) Las consecuencias del resultado electoral presidencial de 2009. Este cambió la correlación de fuerzas políticas y abrió nuevos espacios de reflexión en el conjunto de los partidos. Después de la derrota, los partidos de derecha que históricamente se han opuesto a los cambios electorales han sufrido procesos de división interna.

Además, han constatado que las reglas que defendían en la lógica que eran sus muros de salvación han caído. El cambio en la correlación de fuerzas, la reflexión y la dispersión de la derecha abre espacios nuevos para impulsar la reforma electoral.

2) La resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en el caso del recurso de inconstitucionalidad promovido por el ciudadano Félix Ulloa hijo, conocido popularmente como el fallo sobre las candidaturas independientes³, abrió otro importante espacio, pues obligó a la Asamblea Legislativa a reformar varios Artículos del Código

³ Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2010).

Electoral, especialmente en la forma de elección de candidatos, la forma de votación y la creación de nuevas instituciones de representación política.

Estas reformas significaron grandes cambios que le dieron una nueva armonía y actualidad a la legislación electoral salvadoreña. Estos dos elementos abrieron en el país una nueva coyuntura de debate y reflexión sobre el actual sistema electoral y sus reformas. De allí el espacio que las distintas organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos progresistas deben saber aprovechar para que surja un nuevo ordenamiento jurídico electoral, eficaz y eficiente que transforme viejas estructuras, métodos, procesos y procedimientos electorales, que signifiquen un avance del proceso democrático, que vuelvan efectiva la participación política de la ciudadanía, fortalezcan la institucionalidad democrática y pongan el sistema político electoral de El Salvador, a la altura del resto de sistemas de la región latinoamericana. La problemática de la reforma electoral sobre el financiamiento de los partidos políticos radica en que estos históricamente se han denegado al control de la ciudadanía y de las diferentes instituciones públicas de este país, por lo que existe la dificultad, que al menos dos de los principales partidos políticos de El Salvador, se pongan de acuerdo para crear una ley que regule todo lo concerniente a los partidos políticos.

Los partidos políticos son la expresión pluralista del sistema político, estos el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno, sin embargo, se percibe que los ciudadanos no se sienten representados por sus gobernantes, lo que le resta legitimidad al sistema electoral imposibilitando el mejoramiento de la calidad de la democracia.

A medida que crece la inseguridad de transparencia en el proceso electoral y la falta de credibilidad de los representantes de los partidos políticos de este país se tiende a disminuir el nivel de participación ciudadana. El sistema

electoral se presenta también como uno de los instrumentos políticos más fáciles de manipular, surgiendo una diversidad de problemas dentro de los cuales están:

Falta de ciudadanía de los organismos electorales temporales

En El Salvador los organismos electorales temporales los conforman, Juntas Electorales Departamentales (JED), Juntas Electorales Municipales (JEM) y Juntas Receptoras de Votos (JRV), estos organismos son llamados temporales porque solo funcionan por periodos cortos de tiempo durante los procesos electorales, constituyéndose en su totalidad a partir de las propuestas de los partidos políticos, cuya base legal se encuentra en los artículos 91, 95 y 99 del Código Electoral estableciendo los parámetros para la conformación de cada organismo.

Es evidente que cada partido político propone a sus miembros para la conformación de las juntas, el sistema de selección de los miembros de los organismos temporales electorales favorece a los cuatro partidos que hayan obtenido más votos en la última elección, lo que produce desigualdad entre los mismos partidos políticos ya que los que han tenido menor resultado no tienen presencia en todos los organismos.

La partidización extrema de los organismos electorales en el país no sólo se manifiesta en la conformación del máximo organismo electoral y su aparato de funcionamiento logístico y administrativo, permanente o temporal; también permea todos los organismos electorales departamentales, municipales y de recolección del voto ciudadano.⁴

Es de notar que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Sala de lo

⁴Juan José Martel, *Fundamentos para la Modernización del Sistema Político Electoral Salvadoreño*, (El Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010), 47.

Constitucional de la Corte Suprema de Justicia⁵, en lo relativo a la apertura de espacio para las candidaturas no partidarias o independientes abre espacios también para la ciudadanía de los organismos electorales temporales. Una de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil consiste en que las Juntas Electorales Departamentales, puedan convertirse en organismos permanentes del sistema electoral, que puedan asumir funciones de apoyo. Sin duda que la ciudadanía de los organismos electorales temporales generaría recelo en los partidos políticos, pero con la aplicación de un buen sistema de selección se aseguraría que no exista fraude electoral, circunstancia que el TSE tendría que asumir, lo que se vuelve muy difícil de aplicar debido a la debilidad institucional que el tribunal enfrenta.

Ausencia de fijación de límites para gastos de campaña de los partidos políticos

Una de las problemáticas en el país respecto al financiamiento de los partidos políticos consiste en la ausencia de fijación de límites para gastos de campaña, ya que ni en la Constitución de la República, ni en la Ley de Partidos Políticos se establece hasta donde los partidos políticos pueden limitarse con los gastos para sus campañas; asimismo y no obstante en el Código Electoral existe un capítulo relativo a la propaganda electoral no se encuentra ningún artículo en específico que hable de los límites para gastos de campaña, convirtiéndose en un problema de índole electoral, ya que no hay un marco de regulación para poder establecer la cantidad de dinero que pueden los partidos políticos usar para sus gastos en las campañas electorales.

Es necesario fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y

⁵Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009.

candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones y de igual forma establecer controles efectivos para regularlos.

Irrespeto a la regulación constitucional de la campaña electoral

La Constitución de la República establece en el artículo 81, que se permitirá la propaganda electoral cuatro meses, dos meses y un mes antes de la fecha establecida para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, respectivamente.

Por su parte el Código Electoral reconoce que la propaganda electoral es un derecho de los partidos Políticos (o coaliciones) debidamente inscritos: Pudiéndose hacer por todos los medios lícitos de difusión sin ningún tipo de limitaciones más que las que establece la ley respecto a la moral y las buenas costumbres. Prohíbe a los partidos políticos (o coaliciones), medios de comunicación, personas naturales y jurídicas hacer propaganda antes del inicio oficial de la campaña, tres días anteriores y el propio día de las elecciones (Art. 230).

Respecto a los medios de comunicación, el Código Electoral los obliga a informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las tarifas que cobran por sus servicios y establece que estas serán las que se aplicarán en la propaganda electoral (Art. 229), estableciendo como principio que están obligados a proporcionar a todos sus servicios de forma equitativa.

Para finalizar, el Código Electoral prohíbe a todas las instituciones del gobierno nacional (incluidas las autónomas) y gobiernos locales publicar, durante los 30 días anteriores a las elecciones, en cualquier medio de comunicación, las contrataciones o inauguraciones de obras de cualquier naturaleza que hayan realizado, realicen o proyecten realizar (Art. 231).

Sin embargo, a pesar de la regulación constitucional sobre la campaña electoral y lo establecido en la ley secundaria (Código electoral) los partidos políticos no respetan lo que por ley se manda hacer o no hacer.

Inoperancia del Fiscal Electoral

La figura del Fiscal Electoral ha venido ganando peso en varios países latinoamericanos, dada su importancia para el mantenimiento de la legalidad en los procesos electorales (México, Argentina, Nicaragua, Panamá, Paraguay).

En el país el Art. 278 del Código Electoral, regula lo referente a este tema, de la manera siguiente: “Habrá un Fiscal Electoral, que dependerá de la Fiscalía General de la República, su nombramiento, sus funciones y sus causas de destitución serán establecidos por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”. Según algunas organizaciones de la sociedad civil, debe potenciarse el rol del Fiscal Electoral, para que pueda tener competencia para iniciar los procesos sancionatorios en el Tribunal Supremo Electoral y la capacidad para poder aportar las pruebas para la culpabilidad.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público debe crearse la figura de la Fiscalía Electoral como una Unidad Especializada de la Fiscalía General de la República, en la que debe precisarse los requisitos para el cargo, las funciones, el período de duración, causales de destitución y su estructura administrativa básica.

Debe nombrarse como Fiscal Electoral a un abogado conocedor del Derecho Electoral e independiente de los partidos políticos y de los Órganos del Estado. Se debe estipular en el Código Electoral las funciones de la fiscalía, en los distintos procesos legales y recursos que esta ley contempla, para conocer, investigar y promover la acción penal ante los delitos electorales.

Deben crearse unas oficinas regionales o departamentales de la Fiscalía para atender con más eficiencia las demandas de los ciudadanos y de los partidos en las localidades.⁶

Todo esto para ejercer de forma más efectiva lo relacionado con trámites, procesos y cuestiones electorales, es decir, se vuelve necesario tener especialistas en esa rama del derecho, trabajando en el ente fiscal, para que vele y pueda hacer cumplir efectivamente con lo estipulado en el Código Electoral y así también en la Ley de Partidos Políticos.

Es así como el Tribunal Supremo Electoral debe proveer todos los medios y recursos necesarios para que el Fiscal Electoral opere, contando con una Unidad Especializada para poder tramitar y resolver los delitos de carácter electoral existentes.

1.2 ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

1.2.1 Alcances Conceptuales

En los alcances conceptuales se definen cada uno de los conceptos principales utilizados en la formulación del problema de investigación; estos conceptos son:

Ciudadano: En la Constitución de la República, se define que son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años de edad. También se puede entender como ciudadano al habitante que disfruta de los derechos de ciudadanía y que puede ejercer los derechos políticos⁷.

⁶ Ramón Villalta, *Sistematización de propuestas para la reforma política y electoral en el Salvador*, (El Salvador: Iniciativa Social para la Democracia, 2011), 450.

⁷ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Constituyente, D. C. S/N, del 15 de diciembre de 1983. Diario Oficial. N° 234, tomo 281, de fecha, 16 de diciembre de 1983). Artículo 71.

Partidos políticos: El partido político es una organización política que se adscribe a una ideología determinada o representa algún grupo en particular. Son de creación libre y se encuentran amparados en el artículo que consagra el derecho de asociación, pero no son órganos del Estado, por lo que el poder que poseen lo ejercen en virtud de lo dispuesto en los estatutos y sobre todas aquellas personas que han aceptado dichos estatutos y pasado a engrosar las filas del partido político⁸.

Probidad: En términos generales, consiste en la rectitud y moralidad a que tiene que ajustarse la conducta del ser humano, y en lo público, consiste en la transparencia en el ejercicio de todas las funciones públicas.

Proceso electoral: Entendido como una secuencia de etapas y actos, supone la realización de cada una de ellos en el orden y plazos legalmente previstos, a efecto que los ciudadanos puedan ejercer democráticamente su derecho al sufragio y elegir a sus representantes en el gobierno⁹.

Deuda política: Se entiende como aquella obligación económica que tiene el Estado con respecto a los partidos políticos, según el art. 210 de la Constitución de la República, además es un mecanismo de financiamiento utilizado para los partidos políticos contendientes.

Financiamiento electoral: En simples palabras se puede decir que es el dinero otorgado a los partidos políticos durante el periodo electoral.

Transparencia: En sentido figurado, el término es utilizado para caracterizar una práctica social guiada por la sinceridad y por la perfecta o casi perfecta accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interesa a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo. Es decir, es la preocupación por explicar, por hacer comprender, por reconocer

⁸ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, 5ta. ed. (México: 1987), 56.

⁹ Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, referencia: 0129-E-2006 (4).

errores o mala praxis, por abrir archivos y apuntes y recuerdos, por describir fielmente hechos y circunstancias¹⁰. En materia política o económica, la transparencia se refiere al conocimiento profundo y detallado de las decisiones y resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes del Estado.

Grado de probidad: el grado de probidad se medirá con los siguientes indicadores: muy probo, bastante probo, probo, poco probo y nada probo, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- a. La rendición de cuentas.
- b. El reconocimiento de lo incorrecto de sus acciones.
- c. Establecimiento de límites al financiamiento privado.
- d. Correcta utilización del financiamiento, es decir no hacer un mal uso de los fondos públicos para fines distintos a los legales.
- e. Señalamiento y denuncia de acciones incorrectas.

1.2.2 Alcances Espaciales

La investigación está comprendida en todo el territorio nacional, pues la problemática de investigación es de cobertura general.

Se tomó como unidades de observación, los partidos políticos: Alianza Republicana Nacionalista ARENA, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, Gran Alianza Nacional GANA, Partido de Conciliación Nacional PCN, Partido Demócrata Cristiano PDC, la Fiscalía Electoral, el Tribunal Supremo Electoral, la Junta de Vigilancia Electoral, la Asamblea Legislativa, en los cuales se obtuvo información de fuente directa sobre la

¹⁰ Paulo C. De León, *Hacia un Concepto de Transparencia: Orígenes e Importancia*, (Central AmericaBusiness:2008), <http://cabi.com/blackbox/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>

problemática a estudiar.

1.2.3 Alcances Temporales

Tiempo presente de la investigación: 2009-2015

Se tomó en cuenta este período porque se evidencian cambios significantes y de modernización en el sistema electoral, a partir de la alternancia real que se dio en el Órgano Ejecutivo.

Tiempo pasado:

Antecedentes inmediatos: 1992-2009

Se Estableció este periodo para los antecedentes inmediatos porque es necesario estudiar y mostrar como el sistema político electoral del país poco a poco ha avanzado y superado las debilidades y como surgieron las primeras propuestas de organizaciones que buscaban corregir esas debilidades y volver el sistema más democrático e incluyente, además en este periodo se dio un cambio muy significativo en el sistema político salvadoreño, a partir de la firma de los acuerdos de paz entre el GOES y el FMLN.

Antecedentes mediatos: 1983-1992

Constituyen el período histórico que servirá para poder comparar el comportamiento del financiamiento electoral con el periodo inmediato anterior (1992-2009) y saber si han habido avances, estancamientos o retrocesos; se tomó el año 1983 porque en este año se promulgo la constitución que sustituye a la de 1950 y que introduce cambios importantes en el régimen político salvadoreño como: la derogatoria de prohibición de realizar elecciones simultaneas, se instauró un mejor registro electoral hasta llegar a la creación del documento único de identidad, después de los acuerdos de

paz el Consejo Central de Elección instaurado en la constitución de 1950 se convierte en Tribunal Supremo Electoral.

1.3 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para investigar el problema formulado, se hizo necesario estudiar aspectos coyunturales, históricos, doctrinarios y jurídicos, como los siguientes:

1.3.1 Aspectos Coyunturales

Con respecto a los partidos políticos se estudiaron las elecciones presidenciales y de diputados, del período 2009 -2014.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos el estudio fue dirigido a indagar en el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Cuentas y la Asamblea Legislativa respecto al grado de probidad de los partidos políticos ante el financiamiento para desarrollar la campaña política; se determinaron los mecanismos que se utilizan para el desembolso de los fondos para cada partido político por voto como resultado de las elecciones; las deficiencias que presenta el Código Electoral en cuanto a la rendición de cuentas de los fondos empleados para las elecciones tanto para diputados como para presidente y el desempeño de la Corte de Cuentas en cuanto a la declaración de los fondos para el financiamiento de los partidos políticos, es decir, se estudiaron las causas del problema de la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos, ya que al no existir voluntad política, una normativa, o no tener una ley efectiva, atrae consecuencias como la corrupción en las élites políticas, mal uso y afectación de fondos públicos, sospecha de lavado de dinero e interferencia del narcotráfico, así como la desconfianza de los ciudadanos en los partidos políticos y el ausentismo electoral, cuyas manifestaciones son: débil control o falta de control electoral, falta de transparencia sobre el uso de los fondos públicos, financiamiento

ilícito y falta de rendición de cuentas al ciudadano por parte de los partidos políticos.

1.3.2 Aspectos Históricos

En los aspectos históricos se tomó en cuenta los siguientes períodos:

Período mediato 1983-1992:

En este periodo se estudió el nacimiento del Tribunal Supremo Electoral, su funcionamiento y el surgimiento de los partidos políticos en El Salvador, ya que es necesario establecer un antecedente histórico sobre la política en el país y el funcionamiento de las instituciones electorales, así mismo se hizo necesario investigar sobre la forma y los medios utilizados para el financiamiento de los partidos políticos en ese momento histórico.

Las normas jurídicas que regulaban dicho financiamiento o la ausencia de ellas, en cuanto a la relación con lo establecido en la Constitución de la República, sobre la deuda política.

Período inmediato 1992-2009:

Se investigó sobre las reformas al Código Electoral, particularmente en materia de financiamiento político, identificando los partidos políticos que han permanecido mayor tiempo dentro de la Asamblea Legislativa y el grado de financiamiento para cada uno de estos partidos políticos en cada contienda electoral.

En materia de probidad se estudió las formas por medio de las cuales los partidos políticos rinden cuentas sobre el financiamiento recibido, público, así como el manejo de este.

1.3.3 Aspectos Doctrinarios

En los aspectos doctrinales se estudió los conceptos de partido político, probidad pública, actividad electoral, ciudadano, financiamiento público y financiamiento privado; la naturaleza del financiamiento público y la deuda política; se indagó sobre los tipos de financiamiento que existen para los partidos políticos en relación con el número de votos obtenidos por cada elección ya sea para diputados, concejos municipales y presidente, se estudió además, lo referente a los partidos políticos en cuanto a su naturaleza, definición, estructura interna y el papel que juega la Corte de Cuentas y el Tribunal Supremo Electoral en la rendición de cuentas respecto al financiamiento de los partidos políticos.

1.3.4 Aspectos Jurídicos

Se examinó la base constitucional, la base secundaria, específicamente el Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y Ley de Acceso a la Información Pública y demás jurisprudencia sobre los partidos políticos y su financiamiento; también se estudió la jurisprudencia y la doctrina respecto de la probidad pública y el derecho comparado en cuanto a las fuentes del financiamiento en el ámbito público y privado.

CAPITULO II

MARCO DE ANÁLISIS

2.1 MARCO HISTÓRICO

2.1.1 Antecedentes generales sobre el origen y desarrollo histórico de los partidos políticos.

Determinar el origen de los partidos políticos es una tarea sumamente compleja, pues su formación y mecanismos de creación varían sensiblemente de acuerdo al país al que específicamente se refiera. Dependerá principalmente de factores históricos, sociales y económicos concretos.

Hay antecedentes históricos de que existían partidos o grupos políticos en el antiguo Israel, se dice por ejemplo que Jesucristo era de la secta de los Esenios. Otros sitúan el origen de dichas instituciones en la Grecia clásica, pues en sus ciudades o polis existía división entre los ciudadanos, determinadas por la clase social a la que pertenecían.

Estas organizaciones se daban en forma espontánea y no exactamente en la forma organizada, como persona jurídica, en los que se encuentran actualmente. Según otros, las verdaderas raíces de los partidos políticos se encuentra en Inglaterra, en el siglo XV, con ocasión de la Guerra de las Dos Rosas entre las casas de York y de Lancaster, a la que puso fin el advenimiento de Enrique VII *en* 1485.

De acuerdo a otra corriente de opinión, aparecieron a finales del siglo XVIII, como consecuencia de los regímenes de libertad ciudadana. En este sentido Olano sostiene que "Considerados los partidos políticos desde un punto de vista sociológico y vistos a través de los cristales de la

historia moderna, se puede decir que su verdadera aparición en el mundo de la política data de fines del siglo XVIII, cuando se estructuraron dos movimientos políticos para poder librar las grandes batallas que decidirían cuál de las fuerzas principales de aquella época se iba a quedar con el poder real: la nobleza apoyada en las líneas generales por los terratenientes y hombres del campo, de una parte, y la burguesía, apoyada por los asalariados de villas y ciudades, de la otra".

Por último, otros estudiosos estiman que su aparición se dio a mediados del siglo pasado, es decir en el año de 1850, pues antes de esa época en ningún país del mundo (excepto Estados Unidos) conocía a los mismos, en el sentido actual de la acepción; lo que sí existían en esa época eran los grupos en forma de clanes, clubes, fracciones, comités. etc., pero la existencia de los partidos políticos se consolidó hasta que se estableció con carácter duradero el régimen representativo.

2.1.2 Antecedentes generales sobre la probidad pública y el financiamiento de Los partidos políticos en Latinoamérica.

En América Latina predomina el criterio de distribución proporcional de la fuerza electoral de cada uno de los partidos políticos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); seguido por las fórmulas mixtas (Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana).

Se puede analizar que un porcentaje se reparte por igual entre todos los partidos políticos y el otro porcentaje se reparte proporcional a la fuerza electoral; o donde una parte se distribuye de acuerdo a la fuerza electoral y la otra parte de acuerdo a la representación parlamentaria (Paraguay).

De los países restantes, Chile y Perú no destinan, de manera directa, fondos

públicos al financiamiento de las actividades electorales.¹¹ Un análisis comparado de la legislación electoral permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región.

Un primer grupo de países tales como (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) cuentan cada uno con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior.

Una segunda categoría de países tal como son (Argentina y República Dominicana) cuentan cada uno con un sistema de subvención previa, la cual como su nombre lo indica se les entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior (o en las dos últimas elecciones generales en el caso dominicano). Aquí cuando no se prevé un sistema para incluir a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina y México), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera en los comicios.

Un tercer grupo de países tales como son (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) distribuyen una parte del total de los fondos previo a las elecciones correspondientes a cada país y otra parte después de lo que son los comicios. En algunos de los casos se establece a la distribución fundamentalmente después de la elección, no obstante, existe la posibilidad de que los partidos políticos reciban un adelanto del total para la campaña.

La cuarta categoría tal como son (Brasil y México) es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. El Tesorero Nacional entrega cada mes los duodécimos del fondo partidario a la cuenta al Banco de Brasil. En México, el

¹¹ Daniel Zovatto, *Observatorio Electoral Latinoamericano: Análisis políticas electorales*, (Observatorio Electoral: Argentina, 2013), <http://www.observatorioelectoral.org>.

Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene prohibición expresa sobre la distribución mensualmente del financiamiento público directo para la campaña electoral, como se hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación. El Instituto Federal Electoral el que decidió que los fondos para la campaña de las elecciones del 2 de julio del 2000 se distribuyeran los primeros seis meses, en seis pagos.¹²

Como ejemplo se puede comparar el momento en el que se inicia la regulación del financiamiento de los partidos políticos en El Salvador con el resto de los países de América Latina a través del siguiente cuadro:

Introducción de la regulación del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina	
País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Venezuela	1973
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978

¹² Daniel Zovatto, *Observatorio Electoral Latinoamericano: Análisis políticas electorales*.

Introducción de la regulación del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina¹³

Continuación...

País	Año
Bolivia	1979
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988(sólo indirecto)
Paraguay	1990
Perú	1991(sólo indirecto)
Brasil	1995
Panamá	1997
Rep. Dominicana	1997

¹³ Daniel Zovatto, *El dinero y la democracia: Un caso de estudio*, (Colección Insumisos Latinoamericanos: Argentina, 2004) www.librosenred.com

2.1.3 Antecedentes generales sobre el origen y desarrollo de los partidos políticos en El Salvador.

En un inicio se distinguen estas dos fuerzas políticas: los Liberales y los Conservadores, que vendrían a ser, las principales corrientes ideológicas en Centroamérica, mismas que posteriormente, se mezclarían con el resto de ideologías, hasta desenlazar en los actuales partidos políticos de El Salvador, de una manera paralela existen también otras familias ideológicas de igual magnitud que, si bien es cierto, no surgieron de manera directa en el territorio salvadoreño, constituyen una parte importante y fundamental en la gestación del sistema de partidos políticos.

Se puede catalogar a los actuales partidos políticos de El Salvador, como hijos de las dos grandes familias ideológicas:

-Familia Liberal

-Familia Conservadora

Después de realizar una reseña histórica se afirma que la familia liberal ocupó durante un largo tiempo, los espacios de poder dentro de los territorios centroamericanos. Sin embargo, como movimiento político e ideológico se debilitó, dando paso al movimiento conservador. El cual se impuso gracias a las pugnas de poder que existieron entorno al proceso de centralización del Estado y las independencias de cada una de las regiones centroamericanas.

Fue durante el último período del doctor Zaldívar, entre los años de 1884 al 1888, donde se puede colocar toda muerte o la cesantía del movimiento político liberal y conservador, pues durante estuvo en vigencia este régimen los viejos y sectarios bandos no tuvieron razón para poder luchar. Es así como los liberales, al ser momentáneamente desplazados del poder político, se vieron en la necesidad de tener que entremezclarse con las otras familias

de partidos políticos. Lo mismo sucedió posteriormente, con los conservadores. Posteriormente a ello desde la década de 1890 hasta inicios de la década de 1910 los partidos políticos se formaban durante las elecciones llevando el nombre del candidato al que apoyaban, estos partidos políticos desaparecían al terminar las elecciones.

Desde la década contemplada en 1910 los partidos políticos empezaron como instituciones permanentes. Bajo una ideología de carácter centro humanista-cristiano nace el 25 de noviembre de 1960, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), del cual se señalan entre los principales fundadores: Abraham Rodríguez, Roberto Lara Velado, León Cuellar, Guillermo Manuel Ungo, Julio Adolfo Rey Prendes, José Napoleón Duarte, entre otros. En segundo lugar el grupo de la Acción Católica Universitaria Salvadoreña (ACUS), ya contaba con las figuras tales como son el Dr. Abraham Rodríguez, el Dr. Ricardo Ramírez Rauda y el Ing. Héctor Dada Hirezi. En tercer lugar, la Unión Nacional de Obreros Católicos (UNOC), la cual era una organización patrocinada por la iglesia.

En cuarto lugar, se encuentra un grupo político que estaba estudiando las distintas alternativas ideológico-políticas que se estaban desarrollando en el mundo y que creían que la democracia cristiana era la solución más adecuada para El Salvador.

Después de diversas reuniones entre integrantes de los diferentes grupos antes referidos se nombró el Comité Organizador el cual se presentó al Consejo Central de Elecciones para poder informarse sobre los requisitos necesarios para la fundación de lo que hoy día se conoce como el PDC. Un año más tarde, el 30 de septiembre de 1961, nace constreñido a una ideología centro derecha, conservador y liberal, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) el cual fue considerado durante muchos años como el

partido político de los militares, a pesar de que la mayor parte de su dirigencia estaba conformada por miembros políticos profesionales civiles. El PCN fue creado a instancias del Coronel Julio Adalberto Rivera, quien ocuparía la Presidencia de la República de El Salvador como candidato de esa agrupación en el año de 1962. Se produjo entonces una escisión dentro del partido PDC, y varios de sus fundadores participaron en la creación del partido PCN, el cual se planteó como un partido de derecha populista y anticomunista.

Muchos miembros de esa organización también constituyeron el principal apoyo popular del partido ARENA, fundado posteriormente en 1981. El PCN tuvo su primera participación electoral en los comicios para la Asamblea Constituyente que se realizaron en diciembre del año 1961, en las que logró obtener la totalidad de los escaños que disputaba. Ganó las elecciones presidenciales del año 1962 llevando como candidato al Coronel Julio Adalberto Rivera, quien gobernó hasta el año de 1967.

Luego se mantuvo la Presidencia de la República con el General Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), el Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) y el General Carlos Humberto Romero (1977-1979), a pesar de las graves y fuertes acusaciones de fraude, en las elecciones de los años 1972 y 1977.

A lo largo de la década de los 70 provocaron una grave crisis política que terminó con el Golpe de Estado del día 15 de octubre del año 1979 que significó el fin del gobierno del partido político PCN, a la llegada de la Junta Revolucionaria de Gobierno. El borrador original donde se plasmaba la Proclama del Golpe del año 1979 preveía la disolución del partido PCN, junto con ORDEN, pero hubo presiones políticas que lo impidieron y lo mantuvieron en un limbo político durante todos los años de la guerra civil.

El 10 de Octubre de 1980, fue fundada la organización político - militar Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que tomó su nombre del dirigente comunista Agustín Farabundo Martí (fusilado en el levantamiento campesino del año de 1932), el cual se constituyó por las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), Resistencia Nacional (RN), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Partido Comunista Salvadoreño (PCS) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), cabe mencionar que este fue reconocido legalmente como partido político posteriormente en el año de 1992, después de los Acuerdos de Paz.

El FMLN, por su parte atravesó una serie de recomposiciones en su estructura, En los años 80, la Fuerza Armada se centró en desarrollar la guerra y buscar una victoria militar sobre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, es así como estos lanzan una serie de ofensivas a lo largo de su desarrollo, así concurre que el día 10 de enero de 1981 fuerzas guerrilleras clandestinas del FMLN lanzaron la mal llamada “Ofensiva Final”, puesto que para la cuenta sucesiva sería esta la primera, en el mes de enero de 1984 había lanzado su segunda ofensiva, posteriormente a ello, lanza el 11 de noviembre de 1989 su tercera ofensiva militar denominada “Todos Al Tope”, en noviembre de 1990 el FMLN lanza lo que sería su cuarta y última ofensiva militar a nivel nacional y la cual se caracterizó por el uso de misiles antiaéreos y el derribamiento de varios aviones de combate del gobierno. Un mes después de estos hechos, el gobierno de Cristiani y el FMLN firmaron el Acuerdo de Nueva York que sirvió como preámbulo a Chapultepec.

El día 4 de abril del año de 1990, en Ginebra, Suiza el GOES y el FMLN se reunieron bajo los auspicios del Secretario General de la ONU firmando los acuerdos del país de Ginebra, los que reconocían como intermediarios a Javier Pérez de Cuéllar; quien inmediatamente nombró al peruano Álvaro de Soto como su representante directo en el proceso de negociación.

Las reformas realizadas en la Fuerza Armada, en el sistema judicial y en el sistema electoral y la creación de la Comisión de la Verdad, fueron definidas en el Acuerdo del país de México, el día 27 de abril del año 1991, hasta poder llegar al acuerdo final de Chapultepec el día 16 de enero del año de 1992, a partir del cual se inicia el cese de hostilidades, el desarme y la puesta en ejecución de las reformas institucionales acordadas.

Después del Acuerdo de Ginebra, se celebraron varias reuniones hasta llegar a la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de Enero de 1992 en dicho acuerdos se incluyeron varias temáticas.

El período de la legalidad institucional del FMLN se inició al serle otorgado por decreto de la Asamblea Legislativa del 1 de septiembre de 1992, su estatus como partido legal después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 que pusieron fin a la guerra civil. Su personería jurídica, sin embargo, no fue otorgada hasta el día 14 de diciembre, debido a maniobras del mismo gobierno de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) del señor Alfredo Félix Cristiani Burkard.

Con esta legalización el FMLN pasa de ser una fuerza político-militar, a su conversión como un instituto político introduciendo al sistema legal un elemento excluido, la izquierda, si bien es cierto, ya desde 1987 se había dado una presencia de izquierda en el panorama político salvadoreño al crearse la Convergencia Democrática y al Reactivarse la Unión Democrática Nacionalista (UDN); estos partidos políticos, continuaban presos de la polarización fundamental que dividió al país en la década de los ochentas: los partidos legales versus la insurgencia.

Los Acuerdos de Paz eliminaron esta polaridad al transformar al partido FMLN de insurgente en partido legal y abrieron así las puertas para un sistema de partidos políticos, entonces representados por una derecha

constituida por ARENA, un centro en el que la Democracia Cristiana se ubica y la izquierda expresada legalmente a través del FMLN, este fue el principal partido de oposición de El Salvador entre 1992 y 2009, Luego de las elecciones legislativas y municipales del 18 de enero de 2009, este se proclamó la primera fuerza política del país tras obtener 35 diputados de los 84 que conforman la Asamblea Legislativa.

Posteriormente, tras alcanzar la victoria en las elecciones presidenciales del 15 de marzo de 2009, los integrantes de la fórmula presidencial del FMLN, Carlos Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, obtuvieron 1,354,000 votos, lo que cuenta el 51.32 % de votos válidos¹⁰⁷ y conforme al Art. 80 Cn., fueron declarados Presidente y Vicepresidente de la República para un mandato de cinco años, asumiendo el mandato desde el 1 de junio de 2009, desplazando de esta forma al mayor partido de derecha en la segunda fuerza política y con ello en el partido de oposición.

2.1.4 Antecedentes Nacionales sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de Los Partidos Políticos.

2.1.4.1 Antecedentes Mediatos (1983-1992)

Cuando se comienzan a perfilar la diversidad de la producción industrial y se asimilan a doctrinas de la sustitución de importaciones, se hace necesario realizar cambios significativos en las estructuras políticas, pues los movimientos afines al comunismo internacional se encontrarán al nuevo escenario de actuación: las fábricas, y un nuevo sujeto: los sindicatos.

Mientras las bases sociales estaban en el campo, la represión militar era fácilmente realizable con un esquema sencillo de prohibición legal de partidos políticos y especialmente del partido político comunista salvadoreño pero a mediados del siglo XX las fábricas y los sindicatos comienzan a tomar

un rol político importante, el control de status quo ya no se puede realizar con un modelo artesanal de Estado, y se vuelve necesario la institucionalización plena de los mecanismos de control, y es así como de la dictadura militar personalista Hernández Martínez se pasa a la dictadura militar orgánica. Los sectores determinantes de la vida política salvadoreña configuran un sistema electoral frágil y susceptible de controlar en caso de las emergencias.

La Asamblea Legislativa se controlaba inicialmente por un solo partido político, no existiendo la representación proporcional, y la institucionalidad militar era puesta al servicio de la preservación del sistema político.

Posteriormente, el triunfo de un golpe militar a principios de los años sesenta facilita algunos cambios para drenar la participación de los partidos políticos de oposición, y es así como se proyecta la representación proporcional dentro de la Asamblea Legislativa, y el Partido Demócrata Cristiano logra ingresar en el sistema político institucional del país. Similar suerte lleva el partido Unión Democrática Nacional, que era la entidad política en la que se escondía el proscrito partido político comunista salvadoreño.

Si bien, entonces, se lograban ciertos avances en el ámbito parlamentario, en lo atinente a las posibilidades de alcanzar el poder del Órgano Ejecutivo, el escenario no parecía para nada optimista; muchos casos de fraude electoral se acontecieron, especialmente durante la década de los años setentas, lo que decantó, por una parte, en la radicalización de posiciones, de tal manera que un sector importante de la oposición aspiró a la vía militar como un factor de cambios, y otro sector optó por una vía más institucionalizada, lo que condujo finalmente a un golpe de Estado, que terminó en el año de 1979 con la dictadura militar orgánica. La recomposición del Estado se logra formalmente el día 20 de diciembre del año de 1983, cuando entra en vigencia la Constitución de la República, que actualmente

rige en el país de El Salvador, y en la cual se reconoce el proceso militar que se vive, y las intenciones del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de poder alcanzar el poder por la vía militar y armada, y se reacciona erigiendo un monopolio en favor de los partidos políticos, en la participación dentro del sistema político y como mecanismos de ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno. En el mismo sentido, se aprueba la Ley Electoral que instauro un Consejo Central de Elecciones, el cual está integrado con participación de los partidos políticos, encargado para poder vigilar y administrar los procesos electorales.

Ese esquema legislativo sirvió ampliamente para que, durante el conflicto armado se lograra un esquema político que no provocara cambios bruscos, tomando en consideración las circunstancias excepcionales que atravesaba El Salvador. Finalmente, con la negociación que permitió el cese del conflicto armado se introdujeron reformas al sistema electoral, tanto en la vía constitucional como en vía legal. Constitucionalmente hablando, se instauró una jurisdicción electoral y se reconoció el derecho de vigilancia permanente de los partidos políticos sobre todo el proceso electoral; por su parte, la legislación nacional desarrolla un sistema de atribuciones, funciones y organización del Tribunal Supremo Electoral.¹⁴

2.1.4.2 Antecedentes Inmediatos (1992-2009)

En este periodo el sistema político electoral salvadoreño se caracteriza por su incoherencia y su obsolescencia. La primera está determinada por una serie de reformas inconexas y puntuales que se han efectuado al Código Electoral, las cuales en su mayoría han servido para enfrentar situaciones o

¹⁴ Conjunto de reformas constitucionales, entre las cuales una de las más importantes fue la sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones por el TSE, las cuales fueron acordadas en México en abril de 1991, aprobadas por la legislatura que terminaba el 30 de abril de ese año y ratificadas por la legislatura que se inició el 1o. de mayo de 1991.

intereses coyunturales de los partidos políticos. La segunda es consecuencia de la falta de una actualización y revisión a fondo de la normativa, que incorpore las demandas de la sociedad y modernice el sistema, poniéndolo acorde a las tendencias democráticas actuales.

Estas inconsistencias quedaron evidenciadas desde la primera elección general de 1994, en que por primera vez se puso a prueba el sistema recién reformado. En la investigación realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador se señala: “Dos años de acuerdos de paz y de transformaciones a la institucionalidad electoral no parecen haber sido suficientes para modificar esta percepción de un sistema poco creíble. En parte, esto pudo deberse a un lento y oscilante proceso de reforma y modernización que hasta ese momento no había logrado satisfacer las expectativas de los actores políticos y tampoco romper con las rutinas del pasado. En definitiva, de lo que no queda duda es que las elecciones dieron cuenta clara de la necesidad de continuar y profundizar las transformaciones iniciadas con los acuerdos de paz, en el marco de una transición más amplia que extienda a la sociedad en su conjunto la lógica democrática con que se ha intentado permear al régimen político.”¹⁵

Según Álvaro Artiga “Desde que entrara en vigencia en el año de 1993, al nuevo Código Electoral se le fueron realizando diversas modificaciones (Reformas, adiciones, derogatorias, interpretaciones auténticas, artículos transitorios) hasta lograr completar un total de 184 con el Decreto Legislativo No 502 del día 6 de diciembre de 2007.”¹⁶

Vale la pena destacar que muchas de estas reformas se aprobaron sin el

¹⁵ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y FLACSO, *Programa El Salvador: El Proceso Electoral de 1994 (El Salvador: 1995)*, 226 - 229.

¹⁶ Álvaro Artiga, *Las reformas a la legislación electoral salvadoreña en el periodo 1993-2007*, 1ª edición, (El Salvador: 2008), 30.

consenso de todas las fuerzas políticas rompiéndose el consenso original que caracterizó la aprobación del Código en diciembre de 1992. Muchas de estas reformas sirvieron para enfrentar problemas concretos de los partidos de cara a la cercanía de eventos electorales, cuando por problemas de ineficiencia o atrasos en sus compromisos legales han modificado plazos a su conveniencia. Estas reformas, en algunos de los casos, han afectado en forma negativa al electorado al reducirseles plazos que conviene alargar para facilitar la participación ciudadana.

El 6 de octubre de 2006, a propuesta de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, se constituyó la Comisión Interpartidaria de los partidos legalmente inscritos en el Tribunal Supremo Electoral para estudiar el tema electoral. En sus primeras reuniones, esta instancia elaboró un listado de cuarenta temas electorales que se proponía analizar. Entre estas destacan: la integración del TSE, la violencia electoral, la separación jurisdiccional y administrativa del TSE, registro electoral, Fiscalía Electoral, organización interna del TSE, el voto residencial, financiamiento y propaganda, deuda política, ley de procedimientos electorales, delitos electorales, Junta de Vigilancia Electoral, voto en el exterior, emigración interna de votantes, auditorías al Registro Electoral, lista de votación abiertas, concejos municipales integrados, papeletas de votación con foto-abiertas-no bloqueadas, porcentaje de mujeres y jóvenes en las candidaturas.

Seis meses después, en marzo del año 2007 La Comisión Interpartidaria había priorizado doce temas: 1) Nuevo Código Electoral; 2) Voto Residencial; 3) Voto Electrónico; 4) Financiamiento y propaganda; 5) Registro Electoral, relación del TSE y RNPN; 6) Juntas Receptoras de Votos; 7) Elecciones separadas; 8) Separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas del TSE; 9) DUI (Vigencia, gratuidad y auditorías); 10) Voto en el exterior; 11) Escrutinio de votos; 12) Dirección de Organización Electoral (DOE). Esta

priorización temática, si bien es cierto no era completamente satisfactoria, expresaba un gran esfuerzo de acuerdo entre los partidos políticos y retomaba importantes temas de las propuestas de reformas electorales de las organizaciones de la sociedad civil. Un año después esta fue languideciendo hasta desaparecer sin ningún resultado concreto.

Un problema sumamente grave del actual sistema electoral salvadoreño, es la inexistencia de mecanismos legales de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, no existe normativa jurídica que obligue a los partidos a rendir cuentas de los dineros y recursos que reciben, tanto de fondos públicos (deuda política) como de fuentes privadas, así de cómo los invierten. Al respecto, en el estudio *La propaganda electoral en El Salvador (2008-2009)* presentado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) se señala: “La relación entre dinero y política no sólo es delicada en la medida en que puede inclinar la balanza electoral a favor de una u otra opción electoral, socavando las bases del sistema democrático representativo, sino que además es una fuente recurrente de corrupción, atendiendo por esta, el uso inadecuado de un cargo (especialmente pero no únicamente público) en beneficio personal o de un grupo.”¹⁷

No existe una ley efectiva que regule lo relacionado a los partidos políticos y su financiamiento, ya sea de carácter público o privado.

2.1.5 Historia jurídica constitucional de los Derechos Políticos en El Salvador.

Los derechos políticos constituyen el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano para poder participar en la vida política, constituyendo la relación entre el ciudadano y el Estado, entre gobernantes y gobernados.

¹⁷ Marcos Rodríguez, *La propaganda electoral en El Salvador*, Coords. Danilo Padilla y Raúl Torres, (El Salvador: FUNDE, 2009), 24.

Estos derechos representan todos los instrumentos que posee el ciudadano para que pueda participar en la vida pública, o en el poder político, así como para lograr conformar y decidir en la vida política del Estado.

Mientras los derechos civiles se dirigen a los individuos para permitirles realizar con integridad su destino personal en el marco de una sociedad libre, los derechos políticos se dirigen a los ciudadanos para posibilitar su participación en la expresión de la soberanía nacional, y poder desarrollar los conceptos de derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones, asimismo como el derecho de adhesión a un partido político.

Los derechos políticos proceden de la idea de la libertad política y de la libertad individual y debido a este carácter mixto, no pueden ser concedidos a todos los individuos, sino solamente a los que estando en edad de ejercerlos poseen una relación con el Estado como puede ser la que se deriva de su ciudadanía; la libertad y el ejercicio no discriminatorio son fundamentos del derecho, es lo que progresivamente ha originado el carácter universal del sufragio.

De acuerdo al Art. 72 Cn. esos derechos políticos del ciudadano son:

Derecho al sufragio: se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos.

Derecho a reunirse con fines políticos: este último derecho se enmarca dentro de los de carácter colectivo, referidos al derecho de organización, asociación y reunión política, generalmente a través de los partidos políticos y de los sindicatos.

Derecho a optar a cargos públicos: es el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos

públicos.

En el desarrollo del Derecho Constitucional de El Salvador se inicia con el Acta de Independencia del día 15 de septiembre del año de 1821 y aún más concretamente, con el Acta de Independencia de San Salvador del día 21 de septiembre del mismo año.

El Salvador, a lo largo de su vida independiente, ha tenido trece Constituciones Nacionales; las circunstancias en que cada una de ellas fue promulgada califican su importancia, contenido y positividad, es decir que, cada vez que un nuevo gobierno de facto se instauraba una nueva Constitución nacía utilizándola como una forma para legitimar a dicho gobierno en el poder. La emisión de cada Constitución, por regla general, estuvo ligada a cada cambio de gobierno, por lo que se afirma que se buscaba legitimar su ascenso al poder y plasmar los intereses del grupo dominante, Por lo que se hace una breve reseña histórica de las Constituciones Salvadoreñas:

Constitución del Estado del Salvador de 1824: En esta Constitución se encuentra en el capítulo VI “Del Poder Ejecutivo Y jefe Del Estado” que en su Art. 35 contemplaba la elección de “un Jefe nombrado por el pueblo del Estado como determine la ley.” En este artículo se visualiza una leve señal de lo que hoy se conoce como democracia al referirse a que dicho jefe sería nombrado por el pueblo; sin embargo, la Constitución no regulaba el procedimiento para que esto se hiciera efectivo por lo que se entiende que no hacía referencia a elecciones.

Constitución del Estado del Salvador de 1841: Su mayor importancia radica en ser la primera Constitución unitaria, declarándose que El Salvador sería una nación "libre, soberana e independiente" y que tomaría el nombre de

República de el Salvador. El cambio de forma de Estado, de federado a unitario tendría trascendentales consecuencias para el proceso político de El Salvador".

En esa Constitución el gobierno es republicano, popular y representativo según lo establecía su Art. 2; el Poder Ejecutivo es ejercido por un presidente nombrado directamente por el pueblo salvadoreño y su duración era de dos años sin que pueda fungir un día más, de conformidad a lo dispuesto en los Art. 42 y Art. 44 respectivamente.

Constitución de la República del Salvador de 1864: Entre los aspectos importantes para el tema que se desarrolla se encuentra la creación del título 4 "De las Elecciones" el cual estaba conformado por los Arts. 12, 13 y 14 en el que se regulaba lo concerniente a las elecciones, la base del Sistema electoral y aparece por primera vez regulado la circunscripción y la elección de senadores y diputados además en el título 5 se encuentra un antecedente al derecho a optar a cargos públicos, claro que como ya se explicó anteriormente se establecían los requisitos para poder tener acceso a los cargos de los supremos poderes.

El Art. 21 expresaba "las demás personas que no pueden obtener destinos de elección popular serán determinadas por la ley reglamentaria de elecciones". Aquí se encuentra la primera disposición referente a impedimentos para poder tener acceso a cargo de elección pública ya que era indispensable cumplir con requisitos anteriormente expuestos.

Constitución Política de El Salvador de 1871: Existen en esta Constitución varios aspectos importantes de hacer notar, para iniciar es de mencionar la importancia del Art.100 el cual literalmente decía: "Todo hombre es libre en la República. No será esclavo el que entre en su territorio, ni ciudadano el que trafique con esclavos". Por primera vez se plasmó como norma constitucional

la abolición de la esclavitud y por ende se reconoció la libertad, partiendo de este punto se debe entender que al abolir la esclavitud se establecía de forma tácita la igualdad de las personas.

El Art. 12 establecía que solo los ciudadanos en ejercicio podrían obtener destinos o cargos públicos, en este artículo se establece que el optar a cargos públicos era una oportunidad que se le otorgaba a cualquiera que ostentara la calidad de ciudadano, esto aunado a la abolición de la esclavitud y a lo establecido en el Art. 111, donde se plasmaba que todas las personas eran iguales ante la ley; es de suponer que tenía como intención que el optar a cargos públicos dejara de ser un privilegio de la clase burguesa dominante de la época, y pasara a ser un derecho de todo aquel que ostentara la calidad de ciudadano, sin embargo los requisitos para adquirir la calidad de ciudadano establecidos con el Art. 9 de dicha Constitución, limitaba dicha calidad siempre a un pequeño sector de la población ya que debido a la naturaleza de estos, los únicos que podían cumplir con dichos requisitos eran aquellos con determinado nivel social que les permitiera el acceso a la educación.

Constitución Política de El Salvador de 1872: De esta Constitución es importante mencionar que en lo referente a los derechos políticos, se puede decir que hubo un retroceso al eliminar el título V el cual contenía los requisitos para poder acceder a destinos o cargos públicos, sin embargo no se puede dejar de mencionar la incorporación del Art. 49 en el cual se establecía que el derecho de elegir era irrenunciable, y en el Art. 52 se contemplaba la existencia de un registro de los ciudadanos y que solo los inscritos en él tendrían derecho a voto; es de enfatizar que aquí la norma constitucional utiliza el calificativo y eleva a calidad de derechos a lo que antes eran privilegios para unos pocos.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1880: Respecto al derecho a optar a cargos públicos, en esta Constitución se encuentra una leve referencia al encontrar el Art. 42 en donde se les otorga a todos los ciudadanos salvadoreños el derecho de *optar a todos los empleos públicos*, aquí no se hace referencia los cargos públicos sino a empleos, sin embargo, lo establece como un derecho.

Las elecciones se encontraban reguladas en el título IV, Sección Única “*De las elecciones*” que contemplaba los Art. 44 al 51, destacándose el Art. 45 en el que al derecho a elegir además de ser irrenunciable se le agrega la característica de ser obligatorio, otro aspecto sobresaliente fue la redacción del Art.131, el cual era transitorio, pero no por ello deja de llamar la atención de los eruditos del derecho constitucional al observar un retroceso en la democracia y caer en el parlamentismo “*Por esta única vez la Asamblea Constituyente elegirá y posesionará directamente al presidente de la república para el primer periodo a constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los tres designados a que se refiere la fracción 7a. del artículo 69*”.

Constitución Política de la Republica de El Salvador de 1883: En 1883 se promulga una nueva Constitución la cual fue emitida el 4 de diciembre de 1883, rigió la vida jurídica del país hasta mediados de 1885, se promulgo una nueva Constitución personalista, aunque revestida de cierto disfraz doctrinario.

Esta Constitución fue una copia de la Constitución anterior, especialmente en lo referente a los derechos políticos.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1886: Esta Constitución ha gozado de merecido prestigio. De auténtico corte liberal,

plasmo en su texto el pensamiento revolucionario de su época convirtiéndose en una de las más venerables y respetables constituciones del país.

Adquiere relevancia al establecer diversos aspectos novedosos que han llevado al constitucionalismo a lo que se conoce hoy en día, se encuentra el Art. 119 que regulaba las elecciones y por primera vez se les daba la calidad de elecciones populares, en el Art.120 reaparece el termino de voto para los ciudadanos y se le agrega la característica de ser directo, por otra parte en el Art. 122 aparece por primera vez la figura del sufragio regulada como un derecho.

Es importante hacer notar que esta Constitución establece tanto el derecho al sufragio como el derecho a elegir, exponiendo a cada uno como dos derechos totalmente diferentes se puede pensar que el legislador no concibe los derechos anteriormente expuestos como se conocen hoy, es decir que son semejantes, ya que si se tiene el derecho al sufragio por ende se tiene el poder de elegir a sus gobernantes.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1939: En esta Constitución es de suprema importancia destacar para el tema que se estudia la existencia del Art. 20 en donde se contemplan por primera vez, de manera expresa, los derechos que hoy se conocen como derechos políticos, llamándolos en aquel momento derechos de los ciudadanos: el sufragio y la opción a cargos públicos conforme a la ley.

Se estableció en el Art. 91 que sería la Asamblea Constituyente quien elegiría el presidente de la república para el periodo de marzo de ese mismo año a enero del año 1945, anulando así la posibilidad de elecciones, por tanto, dejando sin el ejercicio del título XI "*Función Electoral*" en el cual se

destacaban varias disposiciones como son que el voto era directo y público y se contemplaba la elección de los consejos municipales regulado en su Art. 143, en el Art. 144 establecía de forma tácita el derecho al voto para la mujer cuando expresaba: *“el derecho de elegir es irrenunciable, y su ejercicio obligatorio, salvo para las mujeres que es voluntario”*. Y en su Art. 149 se establecían que los actos electorales deberían ser públicos y libres.

En el año de 1944 se reúne una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de realizarle una serie de reformas a la Constitución de 1939, la cual fue reformada casi en su totalidad, dichas reformas fueron promulgadas bajo el gobierno tiránico del General Maximiliano Hernández Martínez, quien fungía como Presidente de la República desde 1931.

Una aportación importante para los derechos políticos fue la reforma realizada al Art. 18 de la Constitución del año de 1939, con esta se reconoció de manera expresa el derecho de sufragio a la mujer, quedando la redacción de dicho Art. de la siguiente manera: *“Se reconoce el derecho de sufragio a la mujer. Una ley constitutiva determinara las condiciones para el ejercicio de este derecho”*. El día 29 de noviembre del año 1945, surge una nueva Constitución.

La Asamblea Nacional constituyente de la República de El Salvador, emite un decreto a través del cual se adopta como Constitución de la República, la decretada el día 13 de agosto del año 1886, pero conservando ciertos principios del año 1939 y algunas reformas contenidas en la del año 1944. El único aspecto importante a destacar en esta Constitución, para el tema que se desarrolla, es la eliminación de los consejos municipales de la elección popular, lo cual quedó plasmado en el Art. 19.

Constitución Política de El Salvador de 1950: Los aportes destacados de esta Constitución para el tema que se desarrolla en el título III *“Los Ciudadanos Y El Cuerpo Electoral”*.

En el Art. 23 inciso 1º se establece que el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos y en su inciso 2º establece cuales son los derechos de los que tienen los ciudadanos de donde se aísla el derecho al sufragio y se consideran derechos de los ciudadanos: asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los partidos políticos ya constituidos y optar a cargos públicos es de hacer notar el surgimiento de los partidos políticos a nivel constitucional; otro aporte no menos importante, es que el voto adquirió la cualidad de ser secreto, directo e igualitario tal como quedó establecido en el artículo 28.

Constitución Política de El Salvador de 1962: Al referirse a los Derechos Políticos, la Constitución de 1962 dedicó el Título III para reglamentarlos, bajo la denominación "Los ciudadanos y el Cuerpo Electoral".

Es de hacer notar que la Constitución de 1962, al igual que la de 1950, consagra por separado los Derechos Políticos, dedicando un régimen especial para aquellos derechos de contenido electoral; evidenciando con ello la aceptación de una nueva clasificación de los Derechos Humanos, en Derechos Civiles y Políticos. Esto, debido a la influencia que han tenido en el país los principios de las doctrinas socialistas y la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

La Constitución de 1962 reproduce en forma casi textual las disposiciones relativas a los derechos políticos preceptuados en la Constitución de 1950.

Constitución de la República de El Salvador de 1983: Es en su orden, la décima tercera y la actual Constitución de la República, fue emitida por la

Asamblea Constituyente el 15 de diciembre de 1983, en uno de los momentos más convulsionados de la historia sociopolítica del país.

Es ley vigente desde el 20 de diciembre de 1983 hasta la fecha, habiendo sido objeto de ciertas reformas. La Constitución de 1983 ha regulado los derechos Civiles y Políticos, en el Título II, Capítulo III.

2.1.6 Historia Jurídica Constitucional de los Partidos Políticos y la Deuda Política a Nivel Nacional

Desde su independencia El Salvador ha tenido numerosas Constituciones a lo largo de los años. Este hecho evidencia la evolución política que ha predominado a lo largo de su historia.

La primera Constitución que rigió en territorio salvadoreño, de 1812 a 1814 y de 1820 a 1823, fue la Constitución española de 1812 o Constitución de Cádiz la cual fue decretada por las Cortes Generales, en los que figuró como representantes de la Intendencia de San Salvador: José Ignacio Ávila (durante el primer período que estuvo vigente la constitución antes dicha).

El Salvador fue el primero de los cinco Estados en darse su propia constitución. Se dice que la democracia representativa comenzó con las elecciones de diputadas y diputados constituyentes en 1982, pero estas elecciones fueron la aplicación de la guerra contrainsurgente impulsada por el gobierno estadounidense de ese momento. La guerra interna tenía un poco más de un año de haber comenzado y el FMLN desde finales de 1980 aplicaba la política de diálogo y negociación de la estrategia de la guerra popular iniciada en enero del año 1981.¹⁸

¹⁸ Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico, "Comentarios sobre resultados de elecciones legislativas y municipales", Coyuntura, N°2, El salvador (2012): 1.

ARENA surge como partido político en el año de 1982, ganando las elecciones presidenciales en el año de 1989 con Alfredo Félix Cristiani, se convierte en la primera fuerza política del país ya que posteriormente ganan tres periodos presidenciales más.

En la era del militarismo en El Salvador las contiendas electorales eran no competitivas o semicompetitivas, es así que del año 1935 a 1944 el partido pro patria fue el único contendiente, antes llamado Partido Nacional Republicano y posteriormente llamado Partido Revolucionario de la Unidad Democrática hasta que finalmente se convirtió en Partido de Conciliación Nacional, en este último momento ya no es una potencia política como en el tiempo del militarismo.

La firma de los acuerdos de paz del día 16 de enero del año 1992, fue el primer paso para la consolidación del partido político FMLN como partido político, es así que para las elecciones del año de 1994 participó por primera vez en una contienda electoral, después de 60 años de dictadura militar y militarización del país, esta fue la primera elección en la que participaron todos los partidos, cada cual con su corriente política e ideología de lucha. El financiamiento de los partidos políticos se introduce en la Constitución del año 1983, en la cual prevé específicamente en el Art. 210 el financiamiento de los partidos políticos, por medio de la denominada “deuda política”, como el mecanismo de financiamiento de los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia, antes de esta fecha no existía una regulación jurídica en cuanto al financiamiento

Históricamente en El Salvador, se dio un gran paso en cuanto a Democracia se Trataba, ya que es necesario que la legislación evolucione, la sociedad es cambiante y va experimentando nuevos acontecimientos que son necesarios normar para lograr una verdadera convivencia.

2.2 MARCO COYUNTURAL (2009-2015)

2.2.1 Las Manifestaciones del Manejo del Financiamiento de los Partidos Políticos en Relación a la Probidad Pública.

En el régimen político salvadoreño, como ya se ha mencionado con anterioridad el financiamiento de los partidos políticos se regula en el artículo 210 de la Constitución de la República, determinando que la “deuda política” es un mecanismo de financiamiento que tienen los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia.

Si bien es cierto que la constitución regula lo referente a la deuda política; en la actualidad no se cuenta con una ley especial que regule el manejo del financiamiento de los gastos de la campaña de cada partido político para cada contienda electoral, lo que genera una eminente debilidad institucional ya que debido a la falta de control de una autoridad electoral, ninguno de los partidos políticos existentes rinden cuentas del reintegro que el Estado les entrega una vez computados los votos que estos han obtenido en el tiempo de las elecciones; por lo que se carece de una total transparencia en el uso de los fondos públicos ya que la ciudadanía desconoce qué cantidad de dinero se utiliza para los gastos de campaña.

En algunos países de la región existe una normativa que regula lo referente a la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos en cuanto al financiamiento, en El Salvador es necesario la creación de una ley específica, pues la ley de partidos políticos y el código electoral no regulan lo referente a la rendición de cuentas, ni establecen los límites al financiamiento de carácter privado.

Para el autor Félix Ulloa surge la duda en relación a que se financia, “la campaña electoral o las actividades permanentes de los partidos”.

Lo cierto es que los ciudadanos no tienen la certeza de la debida utilización que los partidos políticos le dan a los fondos obtenidos como parte de la deuda política, lo que motiva a que el tema de los partidos políticos suela ser asociado con sinónimos de crisis e inestabilidad, esto sucede por la desconfianza que inspiran debido a sus actos faltos de honradez e integridad, es difícil que reconozcan lo incorrecto de sus acciones o señalen y denuncien las acciones incorrectas de los miembros de su partido generando que los ciudadanos y la población en general no los ven con buenos ojos, más bien los observen con incredulidad y desconcierto considerando a la mayoría de políticos ineptos y corruptos, faltos de transparencia y sensibilidad social.

En El Salvador lo que predomina es la cultura de la corrupción y de la falta de voluntad política, pues se cuenta con leyes de carácter permisivas, con una falta de regulación o ausencia de ley, debido a esto se vuelve necesaria la existencia de un ente regulador que fiscalice el hacer político de forma eficaz en cuanto al financiamiento que estos reciben, rindiendo a la población la información pertinente emitida por cada partido político en cuanto al manejo de los fondos otorgados por cada contienda electoral, ya sea para diputados o para presidentes lo que se designa para los partidos políticos, lo cual hasta este momento no se hace en el país.

En algunos países existen límites a las contribuciones así como un máximo para recibir subsidios de personas o instituciones privadas, estableciendo un porcentaje máximo y de esta manera evitar que dichas entidades y particulares puedan influir de manera directa en las decisiones tomadas por los funcionarios.

A continuación se detalla el monto de desembolso para algunos países de Latinoamérica como parte de una investigación comparada:

Monto del desembolso del aporte público directo con fines electorales		
País	Límite al tamaño de las contribuciones	Límite máximo permitido
Brasil	X	Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite del 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección. Cualquier elector podrá realizar gastos hasta de un valor de mil UFIR en apoyo al candidato de su preferencia. Contribuciones individuales: 10% de los rendimientos brutos del partido en el año pre-electoral.
Colombia	X	El límite máximo lo establece el Consejo Nacional Electoral.
Chile	X	Autorización requerida para donaciones que excedan 30 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) ¹⁹ .
Argentina	-	-
Guatemala	-	-

¹⁹ Cada UTM (Marzo 2000) equivale a 26,573 pesos chilenos.

Monto del desembolso del aporte público directo con fines electorales Continuación...		
País	Límite al tamaño de las contribuciones	Límite máximo permitido
Bolivia	X	10% del presupuesto anual de la organización política (No se conoce presupuesto de los partidos oficialmente).
Costa Rica	X	Contribuciones de personas físicas o jurídicas: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
México	X	El total de donaciones por parte de simpatizantes no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público para todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite actual equivalente al 0.05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Guatemala	-	-

Monto del desembolso del aporte público directo con fines electorales ²⁰ Continuación...		
País	Límite al tamaño de las contribuciones	Límite máximo permitido
Honduras	-	-
Ecuador	-	-
El Salvador	-	-
Nicaragua	-	-
Paraguay	X	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Panamá	-	-
Perú	-	-
República Dominicana	-	-
Uruguay	-	-
Venezuela	-	-

Son varios los autores que hablan y se refieren a una crisis de los partidos,

²⁰ Daniel Zovatto, *El dinero y la democracia*, 23.

Algunos mencionan una crisis generalizada que tiende a reproducirse cada vez más y a detenerse cada vez menos poniendo en riesgo su existencia.

En consecuencia, de dicha naturaleza los partidos tienden a desaparecer a fin de que pueda sobrevivir la democracia,²¹ otros desde un punto de vista diferente y menos pesimista le asignan más responsabilidad al sistema político y no propiamente a los partidos políticos.

Sin embargo, se evidencia que la crisis de los partidos políticos que para algunos autores existe es debido a la desconfianza y el desprestigio de la política, el incumplimiento de las funciones partidarias y el avance de la corrupción política.

2.2.2 Las Relaciones de Impacto del Manejo del Financiamiento Electoral y la Probidad Pública sobre los Derechos Políticos.

Toda sociedad grande o pequeña debe regirse por normas y autoridades que organicen y dirijan sus actividades.

En relación al manejo del financiamiento electoral como parte del hacer político, la falta de transparencia en la utilización de dichos fondos y la falta de rendición de cuentas violentan de alguna manera ciertos principios tales como el de igualdad, representación y publicidad en vista que los partidos mayoritarios reciben mayor cantidad de dinero que los partidos minoritarios.

²¹María Marvan L., *“Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles? ¿Tienen futuro los partidos políticos?”*, Metapolítica, vol. 3, n. 10, (México:1999), 115.

Asimismo los partidos minoritarios no pueden ejercer debidamente la representación por encontrarse en desventaja frente a los partidos de mayor envergadura política; claro está que quien tiene más dinero tiene mayores posibilidades de ganar ya que debido a ese recurso económico sus mensajes políticos llegan a más ciudadanos, sin duda alguna hay desigualdad en la partes electorales, de igual forma los partidos políticos tales como el FMLN y ARENA muestran a la ciudadanía un elenco de obras a realizar y realizadas, la cual no ocurre con los partidos políticos minoritarios ya que por desconocer la población de sus candidatos y de alguna obra realizada por estos para el tiempo de elecciones no obtendrán la cantidad de votos necesaria para ganar la mayoría de cargos públicos y menos para convertirse en la primera fuerza política a nivel nacional.

Es de esta forma que en algunas contiendas electorales se agrupan en coaliciones para tener mayor fuerza política obteniendo de esa forma un monto mayor en cuanto a su financiamiento pues reúnen lo que a cada partido en coalición le corresponde.

El FMLN es el partido político que más recursos monetarios recibió para los comicios de marzo del año 2012 y para los comicios del año 2014.

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 financiamientos privados, al igual que los candidatos independientes, es por esto que se les vuelve muy difícil ser verdaderos competidores en las contiendas electorales, y por ende se mantiene la polarización de El Salvador.

En la legislación apenas se está desarrollando lo referente a este tema, la única regulación en el Código Electoral para los nuevos partidos es un anticipo máximo de \$57, 143, pero no se aclara sobre qué cifra se calcula.

DEUDA POLÍTICA PARA ELECCIONES DE ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CONCEJOS MUNICIPALES, 2012 ²²	
Partido Político	Monto
FMLN	\$ 4,509,929.23
ARENA	\$ 4,218,002.06
PDC	\$ 821,218.18
PCN	\$ 1,041,920.03
CD	\$ 184,842.11
Total	\$ 10,775,911.60

Según la constitución de la república en el artículo 71 son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de 18 años, estableciendo de igual forma en el artículo 72 los derechos políticos otorgados y uno de ellos es el derecho a optar a cargos públicos, sabiendo que de acuerdo a las reformas hechas a la constitución ya se permite que un particular participe en el proceso democrático para ser elegido como funcionario público, sin afiliarse a un partido o una coalición, es decir que la legislación ya regula la candidatura independientes.

Sin embargo, el monto de financiamiento que un particular puede recibir para llevar a cabo su candidatura es muy inferior y difícilmente recibiendo fondos solamente del Estado pueda ganar una elección ya sea municipal, legislativa o presidencial.

²² Tribunal Supremo Electoral, en: <http://www.tse.gob.sv/>, sitio visitado el 16 de diciembre de 2014.

La obtención de un quantum de fondos provenientes de la “deuda política” se hace por estimación de la posibilidad de votos que puedan obtenerse para la elección. En El Salvador se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias.

Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados por la búsqueda insaciable de fondos que le permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y/o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

Actividades Objeto De Financiamiento Público Directo		
País	Barrera legal	Criterio de asignación
Argentina	Partidos reconocidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales.	Por fuerza electoral
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral

Actividades Objeto De Financiamiento Público Directo		
Continuación...		
País	Electoral y partidario	Solo electoral
Brasil	Proporcional al número de votos obtenidos en la última elección en última elección para la Cámara de Diputados.	Por fuerza electoral
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0.04 de los votos en elecciones pluripersonales.	Mixto (por fuerza electoral / Por igual)
Colombia	5% del total de votos válidos. Para la reposición de los gastos de las elecciones parlamentarias, los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaño con el menor de los residuos ²³ .	Por fuerza electoral
Honduras	-	Por fuerza electoral
El Salvador	-	Por fuerza electoral

²³ El menor de los residuos en la última elección (1998) fue de 38.000 votos. Por tanto la barrera legal es actualmente de 12, 666.6 votos (38,000 votos , 3 = 12,666.6).

Actividades Objeto De Financiamiento Público Directo		
Continuación...		
País	Electoral y partidario	Solo electoral
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales.	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos.	Mixto (Por fuerza electoral/Por igual)
Nicaragua	4% del total de votos válidos emitidos.	Por fuerza electoral
Panamá	5% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores ²⁴ .	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Perú	-	-
Chile	-	-

²⁴ Miembros de los Consejos Municipales.

Actividades Objeto De Financiamiento Público Directo		
Continuación...		
País	Electoral y partidario	Solo electoral
Paraguay		Mixto (Por fuerza electoral/ representación parlamentaria)
República Dominicana	Sólo pueden recibir financiamiento aquellos a los que se les haya aprobado candidaturas independientes y los que hayan participado en las dos últimas elecciones generales.	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Uruguay	Haber comparecido en las elecciones internas y primarias y alcanzado el número de votos superior a 500.	Por fuerza electoral
Perú	-	-
Fuente: Daniel Zovatto, <i>El dinero y la democracia</i> , 25.		

Toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos políticos, respecto del Estado y por tanto su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

Aunque no existe un sistema de financiación ideal pues cada sistema debe responder a las particularidades del ordenamiento político de cada Estado, a su sistema electoral, a la realidad política partidaria, y al nivel de su cultura política debiendo mantener cada país un sistema de financiamiento mixto, en función de su situación particular, determinar el porcentaje de la fórmula dinero público/privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen o reduzcan la práctica oficiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. A medida que un partido político es financiado aumentan sus posibilidades de ganar ya que sus mensajes políticos pueden llegar a más población, por lo que corresponde al Estado regular las condiciones electorales y facilitar los medios para que la participación en la contienda electoral sea más equitativa.

El ejercicio de la política no ha sido siempre equitativo e igualitario. La historia está escrita con suficientes ejemplos de desigualdades y desequilibrios desde la justificación de la esclavitud por Aristóteles hasta el voto censatario en los tiempos modernos como para volver sobre ellos. En la actualidad, su ejercicio significa la lucha por mantener vigentes los intereses de las élites, frente a las crecientes demandas de los sectores mayoritarios.

Se puede orientar el principio de publicidad hacia el control de aportes privados, ya que cuando se hacen públicas las fuentes y los montos de esas aportaciones, se asume una responsabilidad social y política tanto por quienes realizan esas donaciones, como por las instituciones receptoras.

Los escándalos surgidos a raíz de financiamientos ilegales, ocultos a la opinión pública y a los organismos contralores del estado, no son privativos

de las democracias emergentes; La falta de transparencia en esta materia ha sido una de las metas no cumplidas por las democracias representativas.

Pero el verdadero sentido en cuanto a la transparencia y publicidad de las finanzas partidarias, es que el público, la sociedad, los electores, puedan saber de dónde provienen los fondos que los partidos y/o los candidatos utilizan en las campañas electorales, quienes son los donantes de los mismos y en qué cuantía participan tales donantes.²⁵

Equidad y Publicidad en el proceso Electoral						
País	Acceso gratuito a los medios Públicos y/o privados	Exención de impuestos	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Motivación al voto	Transporte
Argentina	X	X	-	-	X	-
Bolivia	X	X	-	-	-	-
Brasil	X	X	-	-	-	X
Colombia	X	-	X	X	-	X
Costa Rica	X	X	-	-	-	X
Chile	X	X	-	-	-	-
El Salvador	X	-	-	X	-	X

²⁵ Félix Ulloa, “*Democracia y Financiamiento de los Partidos Políticos. Una Propuesta para El Salvador*”, n. 1, (El Salvador: 2008), 10.

Equidad y Publicidad en el proceso Electoral

Continuación...

País	Acceso gratuito a los medios Públicos y/o privados	Exención de impuestos	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Motivación al voto	Transporte
República Dominicana	X	-	X	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-	-
Guatemala	X	-	X	-	-	-
Honduras	-	X	X	X	-	X
México	X	X	X	X	X	-
Nicaragua	X	X	-	-	-	-
Panamá	X	X	X	-	-	X
Paraguay	X	X	-	X	-	X
Uruguay	X	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-

Fuente: Daniel Zovatto, *El dinero y la democracia*, 31.

2.2.3 Las Relaciones Causales de la Problemática de la Probidad Pública en el Manejo del Financiamiento de los Partidos Políticos.

Debido a la falta de transparencia y rendición de cuenta de los fondos públicos puede darse el financiamiento o enriquecimiento ilícito ya que al no existir un control institucional eficaz el dinero destinado para las campañas electorales se podría emplear para el lavado de dinero, el narcotráfico o algún otro medio diferente o distinto para el cual está destinado dicho dinero; ya que los partidos políticos no entregan un informe detallado de sus gastos de campaña, ni de los fondos privados que reciben de algún particular, institución u organización, ni de las intenciones de dicho financiamiento.

El Código Electoral no establece regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos por parte de contribuciones de sujetos privados.

En ese sentido no se dispone de límites de contribución, ni necesidad de revelación del origen de los fondos, ni tampoco se establecen obligaciones de revelar el nombre o identidad de los contribuyentes privados, pues no está regulado.

A pesar del avance en el proceso democrático en El Salvador, luego de los Acuerdos de Paz, se percibe que los electores no se sienten representados por sus gobernantes, lo que le resta legitimidad al sistema electoral, imposibilitando el mejoramiento de la calidad de la democracia.²⁶

En estudios realizado por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” se evidencia la falta de confianza que la población tiene en los partidos políticos y la poca confianza en el proceso electoral lo que provoca de cierta manera un desinterés político en la población.

²⁶ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Las instituciones democráticas en el Salvador: Valoración de rendimiento*, (FUSADES: El Salvador, 2013), 23.

Confianza en los Partidos Políticos ²⁷				
	Nada	Poco	Algo	No sabe o no responde
%	60.3	28.9	8.5	2.3
N	491	235	69	19

Confianza en el Proceso Electoral ²⁸				
	Ninguna	Poca	Alguna	Mucha
%	13.3	37.7	20.4	28.6
N	251	713	386	541

Interés en la Política ²⁹				
	Nada	Poco	Algo	Mucho
%	27.4	37.6	16.4	18.7
N	517	710	309	353

En términos generales, los análisis tradicionales comparados han subrayado, en consonancia con los hallazgos para el caso salvadoreño, dos grandes grupos de variables a la hora de explicar las tasas de participación: el

²⁷ Instituto Universitario de Opinión Pública UCA, Informe 95, agosto 2004, sitio disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe95.pdf>, sitio consultado el 16 de diciembre 2013.

²⁸ Instituto Universitario de Opinión Pública UCA, El Salvador, Informe 129, Febrero 2012, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe129.pdf>, sitio consultado el 16 de diciembre 2013

²⁹ Instituto Universitario de Opinión Pública, El Salvador, Informe 129.

primero, los determinantes de corte sociológico, particularmente riqueza y educación y los segundos, los determinantes de tipo institucional: niveles altos de competitividad y posibilidad de rendición de cuentas efectiva, que tienden a estar asociados con mayores niveles de participación.³⁰

Existen mecanismos estatales que estimulan la contribución privada a los partidos políticos. Particularmente la Ley del Impuesto sobre la Renta la cual establece que los fondos que hayan sido donados por particulares hacia entidades de utilidad pública, como es el caso de los partidos políticos, son deducibles en la determinación establecida de la renta imponible.

En el año 2013 entro en vigencia la nueva ley de Partidos Políticos donde está mejor regulado el financiamiento de carácter privado, pero se determina que dicha ley tiene demasiados vacíos y falta de control hacia los partidos políticos, y es por eso que se vuelve necesario agilizar y aprobar una Ley de Transparencia en el financiamiento de todos los Partidos Políticos.

2.3 MARCO DOCTRINARIO

2.3.1 Los Partidos Políticos

Conforme a lo regulado en el Art. 85 de la Cn., los partidos políticos son el único instrumento que existe para la representación del pueblo dentro del gobierno, refiriéndose a gobierno en un sentido más amplio, es decir, a las estructuras de decisión del Estado en las que haya posibilidad de ejercer alguna forma de representación, de igual manera, el Art. 72 ord.2º de la Cn., señala que un derecho político que los ciudadanos tienen es el de asociarse para constituir un partido político o ingresar a uno ya constituido.

Cabe mencionar, que en el tenor constitucional, los partidos políticos son

³⁰ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Las instituciones democráticas en El Salvador*, 29.

conceptualizados como asociaciones privadas que funcionan como los actores centrales dentro del sistema político, al menos dentro de la perspectiva de la toma de decisiones, sin perjuicio de la interacción democrática entre la sociedad civil y grupos organizados e instancias estatales, esto se concluye a partir del reconocimiento de la libertad de expresión y del derecho de asociación y de reunión reconocidos en el mismo cuerpo legal.

2.3.1.1 Breve Reseña Histórica del Surgimiento de los Partidos Políticos

Es difícil hacer un esbozo exacto acerca del origen de los partidos políticos, puesto que estos no se circunscriben a un momento histórico dado, ya que entre los autores existe discrepancia sobre el surgimiento de éstos, en tal sentido para unos el origen de los partidos políticos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada, fue así en Grecia en donde se encontraban grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de “partidos”.

En una concepción más restringida, se encuentra su origen en un pasado más reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norte América.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el siglo XVIII y se organizan en pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente después de las sucesivas reformas electorales y parlamentaria iniciadas en Gran Bretaña en 1832, estos fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX. Es así que, para algunos autores, se pueden encontrar

restos de partidos políticos en Atenas, según otros, en las monarquías absolutas de la edad media; pero otros dicen que no concilian una monarquía con los partidos políticos, ya que estos necesitan cierta libertad para poder desenvolverse, pues los consideran un presagio del liberalismo.

Para Lara Velado, los primeros partidos políticos que aparecen son los partidos políticos aristocráticos y democráticos, que por varios siglos se disputaron la supremacía en las ciudades de la antigua Hélade y en Roma.

Por su parte Mauricio Duverger, en su obra “Los Partidos Políticos”, sostiene que los verdaderos partidos políticos datan de hace apenas un siglo. En 1950, ningún país del mundo, con excepción de Estados Unidos conocía de partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, había tendencia de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos, estos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás a imitarlas.

2.3.1.2 Naturaleza y Definición de los Partidos Políticos

Partido político: los partidos Políticos son los titulares y/o actores políticos privilegiados para funcionar como canales legítimos exclusivos del acceso al poder formal del Estado; en general, los funcionarios públicos provienen de los yacimientos partidarios, por lo que los partidos políticos son considerados como uno de los principales autores de los derechos políticos, que son a su vez los que representan las opciones ideológicas respecto de las cuales se vota en determinada elección.

2.3.1.3 Características de los Partidos Políticos

- a) Tienen un sentido de permanencia que refleja la institucionalidad.
- b) Defienden la materialización de un pluralismo político.

- c) Sirven de promotores de la participación ciudadana.
- d) Contribuyen con la formación y manifestación de la voluntad popular para acceder al poder (cargos de elección popular).
- e) Influyen en las decisiones políticas y democráticas del Estado.

La Constitución concibe la naturaleza jurídica de los partidos políticos en un doble sentido; por una parte, como expresión del derecho de asociación, Arts. 7 y 72 ord. 2º, como entidades que ejercen el monopolio de la representación del pueblo dentro del gobierno, en consecuencia el medio de expresión del sistema político.

Por su parte, el CE., reproduce la misma consideración y conceptualización constitucional en lo relativo a su naturaleza como asociación Art.150 CE., comentada anteriormente, aunque elude la funcionalidad constitucionalmente diseñada para los mismos.

Finalmente, la jurisprudencia ha mantenido un enfoque de asociatividad. La jurisprudencia del TSE, que no ha sido muy abundante, y la jurisprudencia constitucional conciben a los partidos políticos como asociaciones, a las que se puede ingresar y salir con libertad.

Desde la perspectiva de la incidencia que estos institutos políticos tienen sobre las diversas actividades del Estado y, como consecuencia directa, sobre los derechos y las garantías fundamentales de la persona, se abordara más adelante el rol que todas estas entidades desempeñan en el ejercicio de los derechos políticos de cada uno de los ciudadanos.

Tal como establece el Art. 4 de la Ley de Partidos Políticos; los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanas y ciudadanos que se constituyen en personas jurídicas con el fin de participar y ejercer el poder

político dentro del marco constitucional vigente. Su finalidad es participar lícita y democráticamente en los asuntos Públicos y de Gobierno, como instituciones fundamentales del pluralismo del sistema político, concurriendo en los procesos electorales previstos en la Constitución.

Puede decirse, en principio, que los partidos Políticos son los titulares y/o actores políticos privilegiados para funcionar como canales legítimos exclusivos del acceso al poder formal del Estado; en general, los funcionarios públicos provienen de los yacimientos partidarios, por lo que los partidos políticos son considerados como uno de los principales autores de los derechos políticos, que son a su vez los que representan las opciones ideológicas respecto de las cuales se vota en determinada elección, por lo que ahora es menester definir que son los partidos políticos; al respecto existen diferentes definiciones de diversos autores entre las más importantes se citan las siguientes: "Toda organización cuya naturaleza es política, su propósito fundamental es alcanzar y ejercer el poder político, su razón de ser es la defensa de los intereses de grupos, sectores y clases sociales, su función social resulta expresada en la generación de proyectos históricos y programas políticos para proponerle a la nación, su existencia es permanente, su estructura interna está regulada, con órganos de dirección, disciplina, mecanismos de reclutamiento y membrecía relativamente estable".

"Maurice Duverger dice que los partidos son aquellos que tienen como objeto directo, la conquista del poder o la participación en su ejercicio, tratando de obtener escaños en las elecciones, de poseer más diputados y más ministros y de apoderarse de esta manera del gobierno".

Desde una perspectiva estrictamente más filosófica, la Constitución salvadoreña no ofrece un "concepto" más sobre lo que son los partidos

políticos; sin embargo, un ejercicio de interpretación jurídica permite poder dilucidar el “concepto” implícito que se encuentra en ella.

Un partido político es aquel que se adscribe a un determinado pensamiento o representa un grupo en particular; son de creación libre, amparados por tanto al artículo que consagra el derecho de poder asociarse libremente, pero no obstante no son órganos del Estado, y por lo que el poder que estos poseen lo ejercen en virtud de lo que se dice en el artículo que consagra este derecho y sobre las personas que han aceptado los estatutos de dicho partido político y pasado a engrosar las filas del mismo.

El CE., por su parte, carece de alguna definición sobre partidos políticos, sin embargo, en su Art. 150 reproduce la disposición contenida en el Art. 72 Ord. 2º Cn., sin reconocer los partidos algún tipo de función o propósito a cumplir. Por lo que desde la perspectiva del CE., los partidos políticos son solo asociaciones y que, por el texto normativo del mismo, compiten, con exclusividad, por los cargos públicos de elección popular.

La jurisprudencia en materia electoral, amplió más el concepto de los partidos políticos, o por lo menos una matización, reconociéndoles una función específica no sólo la de representación, sino que también de estímulo mediante su apertura. Obviamente, esto no resulta obligatorio para los partidos políticos, sino una cuestión opcional, en función de sus proyectos de legitimación democrática o de estrategias electorales.

Considerando las cosas desde la perspectiva la jurisprudencia constitucional ha definido a los partidos políticos como las entidades a través de las cuales se expresa el sistema político, destacando en ellos, igual que hace la Constitución, el ejercicio de la del pueblo representación en el gobierno.

En igual sentido, de la jurisprudencia constitucional, en reiteradas ocasiones

ésta ha conceptualizado a los partidos políticos como las expresiones del derecho de asociación, y por lo mismo, como entidades con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, y por lo tanto habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.

2.3.1.4 Clases de partidos políticos

Los partidos políticos se pueden clasificar desde diferentes puntos de vista.

A. De clase o pluriclasista

Según que sus miembros pertenezcan a una sola clase social o a todos los estratos, se clasifican en partidos de clase y partidos pluriclasistas. Por ejemplo, el Partido Laborista Inglés es partido de clase y en general lo son todos los que están formados por trabajadores o campesinos. En cambio, todos los partidos salvadoreños son pluriclasistas, porque en ellos se encuentra a empresarios, trabajadores, profesionales, comerciantes, etc.

B. De cuadros o de masas

Según que estén organizados alrededor de personalidades o élites políticas o que, por el contrario, se basen en el número de todos los afiliados, los partidos políticos se llaman de cuadros o de élite y de masas.

Según el autor Duverger, los partidos políticos de cuadros fueron los primeros en aparecer y que se adoptaron tanto por conservadores como por liberales de Europa y de los Estados Unidos, que por lo general se conservan en esa estructura.

El mismo autor subdivide a los partidos políticos de la manera siguiente: partidos de cuadros, partidos tradicionales y partidos modernos.

Respecto a los primeros, sostiene que 'tienden a reunir a notables. Les importa más la calidad que la cantidad. Se busca a estos notables, bien por su prestigio, que confiere una influencia moral, bien por su fortuna, que permite ayudar a cubrir los gastos de las campañas electorales".

Sobre los segundos expresa que los partidos de cuadros clásicos se han modernizado y dice: "Primero, los partidos americanos fueron profundamente transformados por el sistema de las "elecciones primarias", especie de pre escrutinios donde se llama al conjunto de los ciudadanos para designar los candidatos de los partidos políticos entre los que se desarrolla a continuación la elección propiamente dicha.

Las "primarias" han destrozado el estrecho cuadro de los comités de notables"... "Por otro parte, el partido laborista británico inventó en 1900 un nuevo tipo de partido de cuadros, en el que los comités están compuestos de notables "funcionales", por así decir. Los comités de base están formados por los representantes de los sindicatos, mutuas, cooperativas y asociaciones intelectuales (del tipo de la Sociedad Fabiana), que han aceptado actuar en común en el terreno político", "También se encuentra en algunos partidos demócrata cristianos (austriaco, belga entre 1919 y 1936) de base corporativa, donde los comités de partido están formados por delegados de sindicatos, obreros, de organizaciones agrícolas, de asociaciones de clases medias, etc.

Los partidos de masas fueron creados por los socialistas a comienzos de este siglo, pero los han utilizado también los comunistas y los fascistas.

Los partidos socialistas: Según el autor citado "la mayor parte de los partidos socialistas han adoptado una estructura de partidos de masas. Incluso el partido laborista británico ha desarrollado las adhesiones directas a partir del año de 1927, de forma que actualmente tiene dos estructuras: una

"indirecta", que se acaba de describir; la otra, semejante a la de los partidos políticos de masas socialistas (en los que los representantes de la segunda figuran junto a los de los sindicatos, mutuas, cooperativas y clubs) "...La estructura de los partidos políticos de masas socialistas responde, primero, a los imperativos financieros. Para hacer frente a los gastos de propaganda electoral de los candidatos socialistas, que no podían esperarlos de los fondos facilitados por las empresas privadas o las personas acomodadas, se pensó inscribir directamente en un partido político, la mayor masa posible de partidarios, de una manera permanente, haciéndoles pagar una cotización regular (anual e incluso mensual) que alimente una caja electoral".

Los partidos comunistas: Según el mismo autor, "La primera originalidad de los partidos comunistas se refiere al elemento de base. Los partidos comunistas, como los socialistas, procuran obtener un gran número de partidarios; pero a nivel local no los distribuyen de la misma manera. En vez de agruparlos según su domicilio, los agrupan según su lugar de trabajo: de esta forma, las "células de empresa" (célula de fábrica, de taller, de almacén, de escuela, etc.) suceden a los comités y secciones locales. Por supuesto, junto a estas células de empresas también hay que establecer células locales (células rurales, células que agrupan a los trabajadores aislados, etc.)..."La ventaja de la célula de empresa es doble. Primero, el contacto entre los miembros de esta comunidad de base es más constante y más estrecho: diariamente se ven a la entrada y salida del trabajo, cada día pueden recibir las instrucciones del partido y ponerse de acuerdo.

Por otra parte, los problemas de la empresa y del trabajo proporcionan alimento a las discusiones de la célula; uniéndolos a la política general, se da a ésta una base concreta, se hace palpar a cada miembro del partido la importancia y la significación de su adhesión. La solidaridad del trabajo es

más íntima que la del barrio o de la ciudad. Por lo tanto, une más estrechamente a los miembros de un grupo que se basa en ella".

Los partidos fascistas: Las expresiones más importantes del fascismo se han dado entre las dos guerras mundiales: Alemania, con el nacional socialismo, Italia con el fascismo, España con el falangismo y Portugal con el corporativismo. Como dice Duverger "Los partidos fascistas son partidos de masas como los partidos políticos socialistas y los comunistas: es decir, que procuran reunir el mayor número de partidarios. Pero agrupan a los partidarios de una manera original, que aplica técnicas militares al encuadramiento político de masas. Indudablemente, no todos sus partidarios forman parte de las milicias o las secciones de asalto; pero éstas constituyen el elemento esencial del partido, formando el resto una especie de "reserva" en relación al "activo". El elemento de base es, pues, una agrupación muy pequeña (una decena de hombres), fácil de reunir por su proximidad (la misma calle, el mismo bloque de inmuebles) en cualquier momento. Estos pequeños grupos se articulan entre sí, siguiendo una pirámide jerárquica de muchos grados, como en el ejército".³¹

2.3.1.5 Propaganda Electoral y Gastos de Campaña

No se puede negar la necesidad que tienen los partidos políticos de invertir cuantiosas sumas de dinero durante las campañas electorales, particularmente cuando los avances en las ciencias de la comunicación, han generado una tecnología que hace cada vez más sofisticadas y complejas y más caras también las condiciones de la competencia por lograr el voto del ciudadano. De las épocas heroicas en que se pedía la adhesión desde la plaza pública o mediante el volante en las marchas de calle, transitando por

³¹ Francisco Bertran Galindo y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo II, 2ª ed. (El Salvador: Talleres Gráficos UCA, 1996), 647-650.

el uso de los medios (tradicionales como radio, televisión y prensa escrita) de comunicación social masiva, hasta los límites increíbles que actualmente proporciona Internet, hay un tremendo espacio que sólo se puede llenar con cuantiosos recursos económicos.

Actualmente, en El Salvador jurídicamente establecido los partidos políticos no reciben más asistencia financiera que la compensación a sus gastos de campaña, en relación con los votos obtenidos. De igual manera, no rinden cuenta a nadie de sus ingresos y egresos; la única forma de examinar las finanzas al interior de los partidos políticos sería justamente otorgándoles un financiamiento público permanente, que habilitara al organismo contralor del Estado para poder penetrar, los hasta hoy infranqueables y desconocidos libros de cuentas que llevan los partidos políticos. Lo que importa es que al final la contienda pueda cumplir con el objetivo democrático es lo que implica toda consulta a la voluntad popular.

¿Qué es la campaña electoral? Para efecto de referencia, partimos de la definición proporcionada por Martín Lauga y Juan I. García Rodríguez cuando la definen como “una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un período variable precedente a la votación y durante la cual los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político, y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso, facilitado por un régimen especial de financiación)”.

Hay que señalar que la facilitación de la campaña electoral, y en especial de la propaganda electoral, no solo viene dada por el régimen especial de financiamiento, sino también por el régimen de acceso a los medios de difusión masiva, los cuales, en tanto empresas, son los grandes beneficiarios económicos del alargamiento de la propaganda, más aún si esta no coincide

con el mandato legal del comienzo de la campaña. La anterior definición recoge los tres elementos centrales: es previa al evento electoral de la votación, en ella se realiza proselitismo político y se hace uso de la propaganda electoral. En tal sentido, la campaña es acción propagandística deliberada que incluye actos promocionales del partido, su programa y su candidato a fin de obtener el voto a favor de parte del electorado. De ahí que dichos actos, pidan o no explícitamente el voto, constituyen actos de campaña electoral sin más. Otro problema es hacer de la diferenciación entre pedir explícitamente el voto o no el criterio para definir el inicio de la campaña, que es lo que ocurre en El Salvador, pues mientras los candidatos no pidan explícitamente el voto a los electores, la campaña aún no ha comenzado (aun cuando haya una fecha específica estipulada para comenzar a pedir explícitamente el voto), pero puede haber perfectamente propaganda previa a la campaña electoral propiamente dicha (lo que en el contexto de El Salvador se conoce como «precampaña»).

Lo que es claro es que la precampaña es ya la campaña, con lo cual la regla legal oficial de señalar una fecha de comienzo para la campaña se diluye, de tal manera que los partidos políticos, en especial los que cuentan con más recursos, pueden pasar en campaña electoral permanente sin ningún impedimento de carácter legal.

Las consecuencias inmediatas de esta imprecisión en los textos legales es que, por un lado, la propaganda electoral satura la publicidad electoral; por otro lado, abre márgenes de discrecionalidad que redundan en una posible inequidad de la presencia publicitaria de unos partidos políticos sobre otros.

En las democracias de carácter pluralistas, los partidos políticos buscan en la campaña electoral la manera de cómo poder difundir sus propuestas de

programas y de ideas, así como poder movilizar a sus simpatizantes e influir en toda la población y politizarla a fin de captar sus preferencias políticas.

En la persecución de dichos objetivos se recurre a la propaganda electoral, que abarca una gran variedad de formas y técnicas encaminadas a influir políticamente en la población. Por tanto, el tema central es ¿cómo ceñir la propaganda electoral a la campaña electoral de tal manera que esta última campaña electoral coincida con aquella campaña para poder evitar posibles abusos de los espacios publicitarios a través de las «precampañas»? Por otra parte, y en general, una campaña incluye dos aspectos básicos: por un lado, lo que se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político (que es propaganda; promoción electoral tradicional); por otro lado, la propaganda electoral valiéndose de los medios de difusión masiva (radio, tv y prensa escrita), que constituye la propaganda no tradicional, que es más cara y con tendencia al aumento y encarecimiento mismo.

Respecto a la campaña electoral, la Constitución, en el artículo 81, regula que se permitirá la propaganda electoral cuatro meses, dos meses y un mes antes de la fecha establecida para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, respectivamente. Asimismo, el Código Electoral reconoce que la propaganda electoral es un derecho de los partidos Políticos (o coaliciones) debidamente inscritos: «Pudiéndose hacerse por todos los medios lícitos de difusión sin ningún tipo de limitaciones más que las que establece la ley respecto a la moral y las buenas costumbres». Prohíbe a los partidos políticos (o coaliciones), medios de comunicación, personas naturales y jurídicas hacer propaganda antes del inicio oficial de la campaña, tres días anteriores y el propio día de las elecciones (Art. 230).

Respecto a los medios de comunicación, el Código Electoral los obliga a informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las tarifas que cobran por sus

servicios y establece que estas «serán las que se aplicarán en la propaganda electoral» (Art. 229).

Para finalizar, el Código Electoral prohíbe a todas las instituciones del gobierno nacional y gobiernos locales publicar, 30 días antes a las elecciones, en cualquier medio de comunicación, (Art. 231)³²

País	Duración de la Campaña Presidencial ³³
México	180 días
Guatemala	4 meses y 1 semana
El Salvador	4 meses
Costa Rica	3 meses y medio
Honduras	90 días
Nicaragua	75 días
Canadá	35 días
España	15-21 días
Francia	20 días
Japón	12 días
Taiwán	10 días

³² FUNDE, La Propaganda Electoral en El Salvador, 40.

³³ Marcos Rodríguez, La Propaganda Electoral en El Salvador, 28.

2.3.1.6 Régimen Financiero de los Partidos Políticos

El régimen de financiamiento de los partidos políticos en El Salvador, se deriva del art. 210 Cn. y al desarrollarlo el Código Electoral, lo restringe exclusivamente a los gastos de campaña de los partidos contendientes, sin reparar en consideraciones acerca del tipo de sistema que se emplea en cada una de las elecciones que se celebran, ni en los requisitos de las formaciones políticas para obtenerlo, que no sea otra que su fuerza electoral. Esto contradice el verdadero espíritu de la norma constitucional cuando habla de promover su libertad e independencia. Es decir, que se está refiriendo a instituciones permanentes, consustanciales a toda sociedad moderna y democrática, no a los aparatos electorales que se montan casi exclusivamente para fines electoreros y de clientelismo político.

Contribución del Estado

En el esquema salvadoreño, la Constitución política prevé el financiamiento de los partidos políticos por medio de la denominada “deuda política”.

El artículo 210 de la Constitución determina que la “deuda política” es un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La regulación específica de implementación de la “deuda política” es realizada por las normas del Código Electoral. De conformidad con éstas, el derecho de recibir y eventualmente reclamar la contribución del Estado es exclusivo de los partidos políticos contendientes de los procesos electorales específicos (artículo 187). Este tipo de financiamiento está determinado como un aporte de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidentes y vicepresidentes de la República, para diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y para los concejos

municipales. Obviamente, la obtención de un quantum de fondos provenientes de la “deuda política”, para cada uno de los partidos políticos de El Salvador, se debe de hacer por estimación de la posibilidad de votos que puedan obtenerse para la elección correspondiente.

En efecto, se denomina “deuda política”, porque es el Estado quien ofrece un anticipo, consistente en dinero a cada uno de los partidos políticos en función de su posibilidad de obtención de votos en cada elección.

Es por esa razón, que los partidos políticos al momento de emitir los recibos pertinentes, del dinero que reciban producto del anticipo entregado por parte del Estado, de la deuda política, deben de adjuntar a dicho recibo, una certificación emitida por parte del Tribunal Supremo Electoral sobre los resultados obtenidos de la última elección de que se trate, estableciendo el número de votos válidos por cada partido político (artículo 189).

El rango de “deuda política” (los mínimos y máximos) está igualmente determinado por la legislación. El mínimo que se puede entregar de “deuda política”, para cada partido político, no puede ser inferior al reconocimiento de un 3% del total de los votos válidos obtenidos en la reciente elección que se trate, y como máximo no se puede reconocer un monto mayor al 75% del total de votos válidos obtenidos por cada uno de los partidos políticos (artículo 190).

El anticipo de la “deuda política” debe ser garantizado al Estado mediante una caución o fianza en beneficio del Estado, para respaldar una eventual diferencia en beneficio de éste (artículo 190). Asimismo, la recepción de fondos mediante el anticipo de la “deuda política” no causa impuestos de ninguna índole (artículo 191), de esa manera los fondos recibidos son usados en su totalidad para la contienda electoral.

Contribución de Particulares

El Código Electoral no establece regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos por parte de contribuciones de sujetos de carácter privados. En ese sentido no se disponen de límites de contribución, ni de necesidad de revelación del origen de los fondos, ni tampoco se establecen las obligaciones de revelar el nombre o identidad de los contribuyentes privados.

Sin embargo, existen mecanismos estatales que estimulan la contribución privada a los partidos políticos. Estableciendo en la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que los fondos donados por particulares hacia entidades de utilidad pública, son deducibles en la determinación de la renta imponible.

Sanciones

En consideración, el sistema de financiamiento político establecido en la Constitución de la República, se estructura sobre la base de un adelanto de estimación, se establece la obligación para todos los partidos políticos de hacer una liquidación pos-electoral, que debe ser convocada por el Tribunal Supremo Electoral, y si la diferencia entre la cantidad enterada como anticipo es mayor que el total que el valor económico representativo de los votos válidos obtenidos, éstos deben reintegrar al Fisco el excedente, en el plazo de noventa días posteriores al día en el que quedan firmes los resultados electorales por actuación del Tribunal Supremo Electoral (art. 192). En la misma obligación se encuentran los partidos políticos que hayan obtenido financiamiento por la vía de la “deuda política” y no hayan inscrito candidatos (art. 192).

Los partidos políticos que deben hacer reintegros al Fisco deben de canalizar el cumplimiento de su obligación mediante un pago tramitado directamente en el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, pueden solicitar ante esa

Secretaría de Estado una prórroga, si el reintegro no ha sido realizado en el plazo de noventa días indicado.

El Ministerio de Hacienda debe resolver siempre favorablemente las solicitudes de prórroga que hagan los partidos políticos, concediéndoles un periodo de gracia de dos años y un plazo de pago de cinco años, determinando pagos de cuotas anuales proporcionales al monto adeudado sin estipulación de intereses (art. 193).

Al acogerse a este tipo de beneficios, los partidos políticos no encuentran afectado ni limitado ninguno de sus derechos de participación electoral. No se establecen ningún tipo de sanciones específicas por falta de incumplimiento en la retribución del pago de la deuda política³⁴

2.3.1.7 Órgano Contralor

En relación con los partidos políticos, la jurisdicción para atender y resolver controversias, es el Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, hay que reconocer que, desde la perspectiva estricta del texto constitucional, el Tribunal Supremo Electoral se define como la autoridad máxima en temas electorales. Sin embargo, la legislación secundaria, y especialmente el Código Electoral, atribuye a éste competencia específica, que excede lo estrictamente electoral, alcanzando el funcionamiento de los partidos políticos.

En concreto, el Tribunal Supremo Electoral se encarga de inscribir a los partidos políticos, sus coaliciones, fusiones y cancelaciones (artículos 158-167 y 175-186, CE), registra los estatutos y sus modificaciones (artículos 168-174), vigila su estricto cumplimiento pudiendo en consecuencia ser

³⁴ Carlos Rafael Urquilla, *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, (El Salvador), 473 – 475.

instado por partes en litigio por aplicación o interpretación de los mismos (artículo 171, CE). Ninguna otra autoridad estatal puede ejercer jurisdicción sobre los temas anteriormente mencionados, excepto que las actuaciones del Tribunal Supremo Electoral signifiquen violación a normas legales o constitucionales aplicables. Por ejemplo, el Tribunal Supremo Electoral como entidad pública, y realizando la omisión a su función en el ámbito electoral, se encuentra sujeto a normas legales sobre, por ejemplo, servicio público, licitaciones y contabilidad gubernamental, cuya inobservancia habilita la instancia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, el artículo 208 de la Constitución, si bien dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en el tema, igualmente afirma que tal calidad debe entenderse sin perjuicio de los recursos que la misma Constitución dispone para el caso de violación a la misma.

Esta norma debe entenderse en el sentido de comprender que alguna actuación del Tribunal Supremo Electoral, en su función electoral, puede ser impugnada ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, siempre que la actuación indicada implique una violación a la Constitución, tal sería el caso, por ejemplo, de una cancelación de partido político sin audiencia previa, o el rechazo de inscripción de alguno, por motivos discriminatorios o arbitrarios, e incluso porque sus resoluciones causan agravio constitucional a terceros.

En definitiva, sobre temas electorales y atinentes a los partidos políticos, la única entidad del Estado que ejerce jurisdicción total es el Tribunal Supremo Electoral, aunque puede intervenir, también, la Sala de lo Constitucional, cuando la actuación de éste implique una violación a la Constitución, no como instancia de apelación o recurso.

Es importante resaltar que la relación entre la Sala de lo Constitucional y el

Tribunal Supremo Electoral no puede compararse con la relación entre una instancia de juicio y una instancia de apelación. Se trata de materias diferentes, aunque indefectiblemente vinculadas en las que la Sala de lo Constitucional puede desautorizar resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, cuando las mismas violenten las normas y principios constitucionales. La Corte Suprema de Justicia, como entidad colegiada, carece de cualquier forma de intervención respecto de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral.

Las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Corte Suprema de Justicia de El Salvador se contraen, de manera sustancial, en el momento de operar como un tribunal de casación en el caso de justicia ordinaria, cuando por circunstancias especiales y específicas, así como también, determinadas en la ley, las entidades de segunda instancia han tenido que operar como tribunales de primera instancia.³⁵

2.3.2 El Financiamiento Electoral

2.3.2.1 Democracia y Financiamiento Electoral

El restablecimiento de la democracia electoral, a lo largo y ancho de América Latina, con la única excepción de Cuba, unido a la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político llevó a los partidos políticos a recuperar su papel de actores principales de la escena política.

Este proceso ha permitido a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización, y con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, así como debido al

³⁵ Carlos Urquilla, *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América*, 457 - 459.

progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y "focus groups", los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

Así como también, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos políticos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos.

Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta de entrada del financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narco-financiamiento. Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes³⁶.

Junto a estas normas, se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos³⁷.

³⁶ Jorge Alcocer, *"Introducción y La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo"*, (México: 1993),15-25.

³⁷ PNUD y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *El Fin de la Política o su Verdadero Comienzo*, (FESCOL: Colombia), 68.

Sin embargo, pese a estas medidas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez con mayores sumas de dinero.

De esta manera, el tema del "financiamiento político" -entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes-, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo.

Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos mundiales que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución ilegal, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región³⁸.

Sobre la base de estos elementos, esta materia se ha constituido en la actualidad en una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencia, narco-política, corrupción), sino también como condición sine qua non -junto a la importante cuestión del acceso a los medios de comunicación- para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos³⁹.

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto

³⁸ PNUD, *La Dimensión Política del Desarrollo Humano*, 139.

³⁹ Roura Gonzales, *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*, Coords. Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, (México:1997), 44.

democrático de estos días⁴⁰.

Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narco-financiamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático.

Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados sino también de la "apariencia de corrupción", originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos políticos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos⁴¹. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral⁴².

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad

⁴⁰ Rodolfo Cerdas., *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*, (REI: Costa Rica: 1993), 157 y ss.

⁴¹ La crisis política que vivió Colombia y la crisis de legitimidad que sufrió el ex Presidente Samper prácticamente desde su llegada al poder fue quizás el caso típico en la región, pero no el único.

⁴² INTERNATIONAL IDEA. Democracy Forum., Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre "The State of Democracy in Latin America". Chapter 5, (Suecia. 1996), 39-43. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. LATINOBARÓMETRO. Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana. Santiago, Chile.

del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de "outsiders"⁴³. En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití y Venezuela, para citar algunos de los casos más recientes)⁴⁴. Y finalmente, el ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que, de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano, puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema⁴⁵.

2.3.2.2 El Financiamiento Electoral en América Latina

Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales -como el grado de fortalecimiento de sus instituciones y una cultura política de mayor o menor tradición democrática- existen importantes similitudes en el financiamiento de la política en América Latina entre los rasgos formales más relevantes se encuentran:

⁴³ Daniel Zovatto., *"La Política bajo Sospecha"*, (La Nación: 1996), 15. Véase asimismo los artículos de Carina PERELLI y Daniel ZOVATTO G. "Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina" y el de Carina PERELLI, "La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal", en: Partidos y Clase Política en América Latina en los 90, PERELLI, Carina; PICADO, Sonia y ZOVATTO G, Daniel. Edit. IIDH/CAPEL, 1995. pp. 19-22 y 163-204.

⁴⁴ INTERNATIONAL IDEA., Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation. Sweden, 1997. (artículo traducido)

⁴⁵ Daniel Zovatto., *"La política bajo Sospecha"*, 15.

En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema de financiamiento mixto, es decir en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas.

La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación etc.).

Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de cuatro tipos fundamentalmente: equitativo (por partes iguales), proporcional a la fuerza electoral, un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo a la fuerza electoral y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo a la representación parlamentaria; sin embargo, predomina la fórmula por fuerza electoral, seguida por la fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la distribución por partes iguales.

En la mayor parte de países se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.

En cuanto al desembolso del financiamiento público no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países éste se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en cambio en la etapa previa a las elecciones, y en un tercer grupo de países el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.

La mayor parte de países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas.

En la mayoría de los países existen límites a las contribuciones, específicamente a las contribuciones extranjeras y en menor cantidad a las contribuciones provenientes de personas jurídicas.

En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.

En todos los países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.

Finalmente, en la mayor parte de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias y, por el otro (aunque en menor medida) las que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

Sin embargo, si se pretende tener una visión integral del sistema del financiamiento político a nivel regional no se puede limitar a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real el cual se presenta a continuación:

En relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:

El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obligan a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos. Especialmente la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de este tipo en el hogar, lo ha convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región.

Según el Informe de Desarrollo Humano del año de 1997, América Latina y el Caribe son las regiones en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Por ejemplo, mientras en estas regiones se cuenta con 200 televisores por cada 1000 personas, en África Sub-Sahara (la región con menor acceso a televisores) se dispone únicamente de 25 aparatos por cada mil individuos, es decir sólo un 12% del total de televisores en Latinoamérica.

El total de televisores por habitante en América Latina alcanza actualmente un poco menos de la mitad del total de televisores existentes en los países industrializados (500 por 1000 habitantes). Aunque dicha diferencia es significativa, la tendencia en Latinoamérica es hacia el aumento en la cantidad de aparatos. Lo anterior se confirma al observar que en la región el número de televisores por mil habitantes creció en el término de diez años (1986-1996) en un 74.5%, mientras en los países industrializados el

crecimiento durante este mismo lapso fue únicamente del 4.8%⁴⁶.

Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores.

Todo ello determina campañas altamente onerosas, como por ejemplo la presidencial del año de 1999 en el país de Argentina, donde los dos candidatos presidenciales mayoritarios destinaron entre el mes de enero y el mes de octubre de ese año, cerca de los \$90 millones de dólares en avisos publicitarios, medios audiovisuales, gráficos y vía pública ⁴⁷.

México, por su parte, muestra uno de los niveles regionales mucho más altos de gastos en campañas políticas. En efecto, si se compara el gasto total neto de todos los partidos políticos en las elecciones generales del año de 1994 en el país de México (\$44,552,196.70) con el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales del año de 1996, en Estados Unidos (\$1,002,500,000), se observa que el gasto por cada elector en el país de México (\$0.82) es mucho más alto que el gasto por cada elector en el país de los Estados Unidos (\$0.196).

Mientras tanto, este monto representa la cantidad del 0.00067% de la paridad del poder adquisitivo (PPP measure) norteamericano, el monto de gastos en el país de México representa el 0.01% de la paridad del poder adquisitivo en este país, lo que implica que la relación gasto por elector-

⁴⁶ Considérese que la tasa anual de crecimiento demográfico en América Latina y El Caribe entre 1975 y 1997 fue del 2% y en los países industrializados fue del 0.6%. UNDP Human Development Report, Oxford University Press, New York, 1990; y UNDP, Informe sobre Desarrollo Humano, Ediciones Mundi-Prensa, New York, 1999.

⁴⁷ Christian Gruenberg, *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*, (Poder Ciudadano: Argentina, 2000). 32.

paridad del poder adquisitivo en México fue casi 15 veces más alto que en los Estados Unidos.⁴⁸

En relación con el origen de las contribuciones, en América Latina al igual que en Europa y Estados Unidos, los partidos han sufrido una disminución significativa de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene de las grandes corporaciones.

Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas en un buen número de países. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países, a continuación, se presentan algunos ejemplos escándalos políticos por narco - financiamiento en América Latina:

BOLIVIA

Debe destacarse el caso "Drogas, Mentiras y Videos". Mientras Bolivia se preparaba para las elecciones generales de 1989, salieron a la luz una serie de videos y fotografías que comprometían la reputación de miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes por sus supuestos vínculos con el narcotráfico.

En particular, uno de los políticos más prominentes que posaba junto a Isaac "Oso" Chavarría (considerado el líder del narcotráfico boliviano) era el

⁴⁸ Instituto Federal Electoral, *Cuestionario de recolección de información sobre el financiamiento de partidos políticos en México*, cifras estimadas producto de la suma del gasto total de los candidatos partidarios, (Mexico), <http://www.fec.gov/press/canye96.htm>. y <http://www.fec.gov/pres96/presmstr.html>.

candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora, quien fuera electo Presidente de la Nación. Surgieron acusaciones de que Chavarría había contribuido con \$100,000 dólares a la campaña del MIR. Presuntamente, después de las elecciones las principales figuras del MIR continuaron su relación con Chavarría y en 1991, el Presidente Paz Zamora nombró al Coronel Faustino Rico Toro -conocido por tener un fuerte vínculo con el tráfico de drogas-para encabezar la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN).

Lo anterior generó la suspensión de la ayuda norteamericana a Bolivia, por lo que Rico Toro renunció posteriormente a su puesto. Se alega además, que subsiguientes ministros del interior y comandantes del FELCN estuvieron vinculados también con la industria de la droga. Durante el gobierno siguiente del Presidente Sánchez de Lozada se iniciaron las investigaciones por los supuestos lazos del Ex-Presidente Paz Zamora con el narco y se encarceló a varios miembros del MIR. Asimismo, el gobierno norteamericano canceló al Ex-Presidente en cuestión su visa de entrada a los Estados Unidos⁴⁹.

COLOMBIA

En 1994, poco después de que el candidato del Partido Liberal, Ernesto Samper, fuera electo Presidente de la República, el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana manifestó públicamente la existencia de unas cintas en las que se vinculaba a Samper con el Cartel de Cali. Aparentemente parte de su campaña había sido financiada con dinero proveniente del narcotráfico. Este supuesto caso de narco - financiamiento provocó una seria crisis política que incluyó la denuncia del Fiscal General de

⁴⁹ Eduardo Gamarra, *The art of Narcofunding. Hemisphere, El Nuevo Herald*, disponible en: <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, sitio web consultado el 30 de septiembre de 2015, 1-3.

La Nación contra el Presidente recién electo. Asimismo, se inició la investigación contra Samper en la Cámara de Representantes. No obstante, dicha cámara archivó posteriormente el proceso de acusación, bloqueando con ello el juzgamiento de Samper en el Senado. Esta medida generó el descontento de diversos sectores de la sociedad colombiana que interpretaron la decisión como un resultado de las presiones gubernamentales. Dentro de esta crisis deben señalarse además: el juzgamiento y condena del Ministro de Defensa y antiguo gerente de campaña de Samper, Fernando Botero, así como de su tesorero de campaña, Santiago Medina; el proceso contra dos ex-ministros anteriormente ubicados en altos cargos de la estructura de campaña; el proceso contencioso administrativo iniciado por el Consejo Nacional Electoral con el fin de lograr la devolución de los dineros recibidos violando los topes legales; el encarcelamiento y condena de varios congresistas acusados por haber recibido dinero del narcotráfico; y finalmente la expulsión del Partido Liberal de algunos de sus más altos miembros por parte del Tribunal de Ética de dicho partido⁵⁰.

PANAMÁ

El Presidente Pérez Balladares admitió que \$50 mil dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña⁵¹.

VENEZUELA

Deben mencionarse los siguientes casos: el de Genaro Scaletta y la conexión Ítalo-Canadiense. En 1988 fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar su influencia sobre líderes

⁵⁰ Humberto De la Calle., *"Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia"*, 120-121.

⁵¹ *Ibíd.*

socialcristianos. El caso Adolfo Ramírez Torres: Se trata del Ex-Gobernador del Distrito Federal quien asumió luego como Ministro de Relaciones Interiores. Fue apresado en 1991 al vincularse con narcotraficantes colombianos. El caso William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata): Fue sentenciado a varios años de prisión por su supuesto involucramiento en el narco-financiamiento de las campañas regionales de 1989⁵².

Los anteriores ejemplos son sólo algunos de los países donde ha quedado en evidencia -en mayor o menor medida- la injerencia del narco-financiamiento en las campañas electorales de los partidos políticos. En algunos casos, como es el caso en el país de Colombia, la crisis política producida por tales escándalos ha adquirido dimensiones sumamente preocupantes para la institucionalidad democrática, lo que constituye una fuerte llamada de atención sobre las consecuencias que podrían derivarse de este fenómeno. Aunque no puede afirmarse que el narco-financiamiento sea un problema generalizado en la región, muchos países han sido afectados por diversos escándalos de esta índole, que han sido comprobados a través de pruebas fehacientes que dejan evidenciada la influencia del dinero de carácter ilícito proveniente de la droga en la política, o bien, que sin comprobarse han rodeado la actividad política y, particularmente las campañas electorales, de una atmósfera de sospecha y desconfianza.

Es importante señalar, que la estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones. Se considera que -entre otros factores- tanto el presidencialismo, los sistemas de partidos como la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión.

⁵²Carlos Subero, *Financiamiento de campañas electorales, el pecado original*, (Venezuela), Financiamiento, disponible en: <http://elecciones.eud.com/financia.html>.

Como bien lo señala Xiomara Navas Carbó, particularmente en los países pertenecientes a Latinoamérica el presidencialismo tiene una incidencia de manera directa sobre las finanzas partidistas.

La preponderancia del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado que caracteriza a los diferentes sistemas presidencialistas de la región⁵³, coloca a las elecciones presidenciales en un lugar privilegiado. Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas.

Y es que la prioridad de los comicios presidenciales en estos sistemas favorece que las contribuciones privadas se canalicen directamente hacia los candidatos presidenciales, ante el interés de los donantes por adquirir una mayor influencia sobre aquellos que compiten por el cargo en el que suele concentrarse el mayor poder gubernamental⁵⁴. De ahí que a pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos -que ha procurado evitar o reducir la injerencia de intereses particulares en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales-, el clientelismo y el corporativismo continúen presentes en la práctica política de estos países.

Por otra parte, los sistemas de partidos ejercen asimismo un papel fundamental en la forma en la que dichas fuerzas financian sus campañas

⁵³ Dieter Nohlen distingue por los menos cinco tipos de presidencialismo latinoamericano: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, en los que influye para su funcionamiento la relación Estado-sociedad (la fuerza del clientelismo y corporativismo) y la fortaleza del sistema representativo; el sistema de partidos y el comportamiento e interacción de los actores políticos. Ver NOHLEN, Dieter, Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, México, D. F. 1999, 14

⁵⁴ Xiomara Navas Carbó., *"La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos"*, 473.

electorales y su funcionamiento permanente. Si bien no puede hablarse de un único sistema de partidos en la región, en tanto más bien se presenta gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe sin embargo un elemento aglutinador entre ellos y es el hecho de que tanto en las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras, destaca un alto nivel de personalismo que impide el desarrollo de partidos políticos de manera organizativa, estructural y democráticamente estables.

En este sentido, la tradición político-cultural latinoamericana tendiente a reunir a la ciudadanía en torno a un caudillo parece no sólo haber dejado su huella en el funcionamiento de los partidos políticos, sino también -y específicamente en relación con el financiamiento de los partidos políticos- en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas particularmente con los fines electorales.

Especialmente en América Latina, la voluntad del donante de colaborar con un partido está con frecuencia determinada por vínculos de amistad o por intereses comunes con su candidato, muchas veces al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos. Por todo ello, la tarea del control deviene difícil especialmente al evidenciarse que en la mayor parte de los países las regulaciones que atañen a la fiscalización del financiamiento y el régimen de las sanciones se basa en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y, en la menor medida, en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

Salvo excepciones y lejos de asumir un rol de verdaderos mecanismos de representación de los intereses de los ciudadanos o de negociación y canalización de las demandas sociales, los partidos políticos de la región han tendido históricamente a funcionar como instrumentos para la distribución del poder entre elites dirigentes. La inestabilidad política generada por constantes golpes de Estado, la presencia sistemática de regímenes dictatoriales, y el control del voto son algunos factores histórico-políticos que han dejado una profunda huella en los partidos latinoamericanos.

Así, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos políticos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales, son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la baja actividad de muchos de los partidos políticos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente electoral) explican por qué las inversiones más importantes de los partidos políticos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias o de educación y fortalecimiento democrático.

Por estas razones se ha regulado o está discutiéndose en diversos países una nueva ventana de financiamiento público dirigida a las actividades no electorales de los partidos, entre ellas, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente.

Finalmente, el grado de profundización de los valores democráticos tanto en los líderes como en la ciudadanía en general resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político y, en particular, sobre el financiamiento de los partidos. Por las características

propias del desarrollo institucional de la región, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia de la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que sólo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación.

Aunque la sociedad civil ha empezado en algunos países de la región a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política -obviamente hasta donde le es posible- aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos políticos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

2.3.2.3 Los Sistemas de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales

En América Latina, en forma similar a muchos regímenes políticos de la Europa continental, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias.

Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados por la búsqueda insaciable de fondos que les permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario⁵⁵.

Otra razón muy importante para la introducción del financiamiento de

⁵⁵ Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la "humillante tarea de pedir dinero", permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político.

carácter público en América Latina, similar a Europa continental, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel sumamente trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe de asegurar que ellos dispongan del apoyo y de los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y/o electoral, y además para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública⁵⁶.

No obstante, todo lo anterior, vale la pena tomar consciencia sobre el riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al status quo y en su alejamiento de la cambiante realidad social⁵⁷.

Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de

⁵⁶ Ver sentencia del Tribunal Constitucional Español del 2/2/81.

⁵⁷ Pilar Del Castillo, "*La Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*", 64-77. De la misma autora ver también: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", en *La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y debates*, N. 42, Centro de Estudios Constitucionales, 53-64.

membresías partidistas⁵⁸.

Si bien se han señalado algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que un sistema basado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes.

Esta tendencia negativa se fortifica debido a que las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista de cada partido político, los cuales desempeñan hoy en día un papel muy mínimo en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos.

De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento de carácter privado, que el provenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en un principio, como una prueba del sano enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad dentro de la cual éstos operan, siempre y cuando existan topes a las contribuciones de carácter individuales, mecanismos de control efectivos y otras series de garantías para evitar el abuso y la desigualdad excesiva. Además, como lo señala Michael Pinto Duschinski, la necesidad de tener que recolectar dinero puede tener efectos colaterales muy positivos pues ésta constituye un poderoso incentivo para poder reclutar nuevos miembros.

Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de poder

⁵⁸ Gullan Gidlund. "Public investments in Swedish Democracy. Gambling with gains and losses", in The public purse and political parties. Public Financing of political parties in Nordic Countries, 25.

crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña electorales, estarán mejor preparados para cumplir las tareas políticas asignadas⁵⁹.

2.3.2.4 Los Modelos de Financiamiento en América Latina: Público Directo, Indirecto, Privado y Mixto

Todo sistema de financiación para los partidos políticos debe de poder escoger entre tres escenarios principales:

- a) sólo financiación pública;
- b) únicamente financiación privada; y
- c) un sistema mixto, como resultado de la combinación de las dos primeras opciones⁶⁰.



⁵⁹ Michael Pinto-Duschinski, "Grassroots approaches", in Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Versión 01, 1999.

⁶⁰ Santiago Gonzales Varas, *La financiación de los partidos políticos*, (Dykinson: Madrid, 1995), 21-23.

Financiamiento público directo: mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos; financiamiento público indirecto: a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etc.

Financiamiento privado: contribuciones monetarias o en especie de particulares.

Financiamiento Mixto: el cual contempla los dos tipos de apoyo mencionados.

En América Latina existen dos categorías principales de países en relación con el tipo de financiamiento público.

En primer lugar, la gran mayoría de países estudiados (15) disponen de un sistema de financiamiento público mixto (directo e indirecto).

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En segundo lugar, solo dos países (Chile, Perú) cuentan únicamente con financiamiento público indirecto.

En tercer lugar se encuentra Venezuela, país que como ya se ha visto, no cuenta con financiamiento público directo ni indirecto.

De los países estudiados, no se encuentran esquemas basados exclusivamente en el financiamiento público directo, (ver cuadro 1 en anexo)

El Financiamiento Público Directo

El financiamiento público directo tiene tres usos principales:

- a) La subvención de los gastos de la campaña electoral;
- b) La operación permanente de los partidos políticos; y
- c) La investigación y fortalecimiento institucional.

La tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión se dirige al financiamiento tanto de los gastos de las campañas electorales, así como de los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos.

Dentro de los 15 países que poseen financiamiento público directo, 11 de ellos contemplan el uso de los fondos públicos directos tanto con fines electorales como de operación permanente de los partidos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana).

Los 4 Estados restantes limitan el uso del financiamiento público directo únicamente para la campaña electoral (Costa Rica⁶¹, Honduras, Nicaragua y Uruguay). Ningún país de la región prevé el uso de fondos públicos para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos, (ver cuadro 2 en anexos).

Otra tendencia importante en la región, la cual vemos como muy positiva, es hacia la introducción del financiamiento público para la investigación, el desarrollo institucional de las agrupaciones partidarias y la realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de

⁶¹ En Costa Rica, existe un proyecto de reformas electorales que persigue entre otros objetivos, otorgar financiamiento para los gastos permanentes de los partidos.

cuadros; tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, México y Panamá.

El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales.

Aspectos para el Otorgamiento del Financiamiento Público Directo

Las condiciones de elegibilidad

En algunos países la legislación establece una barrera legal, es decir, se fija un umbral mínimo porcentual de votos sobre el total emitido o bien, un mínimo de representantes parlamentarios, para que un partido tenga derecho a recibir financiamiento público.

Doce de los 15 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay) cuentan con algún tipo de barrera legal.

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (El Salvador, Honduras, Paraguay y Uruguay) en los que la única condición de elegibilidad para recibir el financiamiento público es que las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales se encuentren debidamente organizadas y registradas, con total independencia del nivel de votación que hayan obtenido u obtengan.

En relación a los países que establecen algún tipo de barrera, 7 de ellos definen como condición para recibir el financiamiento estatal un porcentaje

mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre un 2% y un 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales o en las legislativas, tales como los países de (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá).

En el caso del país de República Dominicana, si bien no se determina como un requisito haber obtenido representación parlamentaria o un porcentaje mínimo de votos, se establece haber participado en las dos últimas elecciones nacionales y que se les hayan aprobado candidaturas independientes.

Los criterios de asignación

Los métodos de cálculo para la poder desarrollar la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de cuatro tipos: 1) En primer lugar la fórmula que se rige por la fuerza electoral, es decir por el número de votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones nacionales generales o en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. 2) En segundo lugar, la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos políticos. 3) En tercer lugar una fórmula mixta que combina la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos políticos y la fuerza electoral. 4) Por último una fórmula mixta en la que una parte del financiamiento se otorga de acuerdo a la fuerza electoral y la otra de acuerdo a la fuerza parlamentaria.

En América Latina predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); seguido por las fórmulas mixtas (Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana), donde un porcentaje se reparte por igual entre todos los

partidos políticos y el otro se reparte proporcional a la fuerza electoral o donde una parte se distribuye de acuerdo a la fuerza electoral y la otra de acuerdo a la representación parlamentaria (Paraguay). De los países restantes, como son: Chile y Perú no destinan, de manera directa, fondos públicos al financiamiento de las actividades electorales y en Venezuela, como ya se estableció, está prohibido el financiamiento público.

La opción distributiva según la fuerza electoral por lo general tiende a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecerse como requisito la obtención de escaños parlamentarios se permite a un mayor número de partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige (*a priori o a posteriori*) un porcentaje mínimo de votos, se altera su carácter comparativamente más justo o equitativo, ya que -al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria- se excluye del reparto a aquellos partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias.

De los nueve países que cuentan con una modalidad de distribución por fuerza electoral, cinco establecen como límite para la obtención de la contribución estatal un mínimo de sufragios (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Uruguay).

El Financiamiento Público Indirecto

Como se ha planteado anteriormente, el financiamiento público a los partidos políticos en la región no se reduce a los subsidios en dinero, bonos o créditos.

Existen diversos tipos de apoyo indirecto y de beneficios en especie a los cuales tienen derecho dichas agrupaciones partidarias.

En casi la totalidad de los países que conforman a América Latina se contempla el financiamiento indirecto como una forma de apoyo estatal complementario mediante los servicios, la infraestructura, los incentivos y el apoyo en especie para las actividades de carácter partidarias.

Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados.

El tema de los medios de comunicación lo desarrollaremos más adelante, por cuanto la trascendencia que estos juegan en la contienda electoral amerita un análisis particular.

El financiamiento público indirecto comprende, además, del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, tales como: Beneficios tributarios; Transporte; Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etc.); Subvenciones para grupos parlamentarios; Incentivos para la participación electoral; y otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado).

Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importantes en la región son los beneficios tributarios asignados a los partidos de (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua,

Panamá, Paraguay y Perú), dentro de ellos aparecen exoneraciones para la importación de vehículos, equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos políticos; en otros se establecen exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos políticos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones.

En algunos países se prevén, además, reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos políticos.

Existe, también, una tendencia al establecimiento de subvenciones para el transporte gratuito durante el proceso electoral. Este es el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador (aunque no existe una norma al respecto), Honduras, Panamá y Paraguay. En otros países existe la posibilidad de los partidos de hacer uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones etc. (Argentina, Brasil, Ecuador y México).

Otra tendencia, aunque menos común que las anteriores, es el apoyo otorgado a la divulgación partidaria, posibilitando el envío postal preferencial o gratuito de la correspondencia durante la campaña electoral, o específicamente para la correspondencia dirigida a los Órganos Electorales de los países de (Colombia, Guatemala, Honduras, México y Panamá).

El Financiamiento Privado

Existen cinco modalidades principales de financiamiento privado:

Membresías de los afiliados; Donaciones individuales; Donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); Créditos; y Actividades del

partido que generan algún tipo de utilidad.

El término "contribución" puede referir a diferentes tipos de donación (o donante):

a) Una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato.

b) Una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros.

Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple "participación en la financiación de los partidos", de aquellas que persiguen la "compra de acceso o influencia"⁶².

La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar éstas últimas, (puede consultarse cuadro 3 en anexos).

El Financiamiento Mixto

El análisis comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que la totalidad de sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos políticos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con sus normas detalladas en materia de

⁶²Karl-Heinz Nassmacher, *"Comparing party and campaign finance in Western democracies"*, (1993), 253.

financiamiento (Brasil, Ecuador y México), otros países se caracterizan por contar con sus regulaciones generales y escasas (Chile, Perú y Uruguay).

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados, menos uno, Venezuela, cuentan con sistemas mixtos donde convergen fondos de carácter público y privado, aunque existen diferencias importantes con referencia al tipo de financiación predominante. Si bien en algunos casos prevalecen los fondos públicos sobre los privados (México por ejemplo), en otros países predomina el financiamiento de tipo privado (Chile y Perú, países que cuentan únicamente con financiamiento público indirecto).

Un análisis de las últimas reformas electorales (aprobadas o en proceso) evidencia que no existe una tendencia clara en favor o en contra del financiamiento público.

Así, por ejemplo, la última reforma mexicana del año 1996 si bien mantuvo el sistema de financiación mixto hizo pivotar el mismo fuertemente sobre lo público (la regulación ha establecido una proporción de 90% público y 10% privado para la totalidad de los partidos políticos, no obstante, dichas fuerzas pueden recibir contribuciones de sus miembros activos, o adicionar a los recursos privados, fondos provenientes de recolectas u otras actividades sin contar con límites claramente establecidos)⁶³.

En esta misma dirección pareciera marchar Colombia, país que agobiado por los últimos escándalos de narco-financiamiento quiere dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales y las del Congreso queden a cargo exclusivamente

⁶³ Sin embargo, el "predominio" de financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como un 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. WOLDENBERG, José. Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista, 23 de marzo 2000, México D. F., México.

del Estado⁶⁴. En sentido contrario marcha Venezuela, donde a raíz de la Constitución Bolivariana de 1999 se ha prohibido todo tipo de financiamiento público, tanto directo como indirecto.

En este mismo sentido los países Chile y Perú cuentan únicamente con un financiamiento público muy reducido y sólo de tipo indirecto.

Resumiendo: existe un creciente debate regional acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado y viceversa como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña.

Sin embargo, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, dado que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos.

Por la otra, a que la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico, pues consideran que son las determinantes para un avance efectivo y para mejorar como país.

⁶⁴En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del actual Gobierno en materia de financiación política, promueve la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado opta en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. Ver De la Calle, 23.

2.3.2.5 Momento del Desembolso del Financiamiento Público

El momento designado en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero⁶⁵.

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia, ya que el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales, ya que el informe de gastos sería más detallado y de esta manera la rendición de cuentas sería clave para poder recibir el reembolso de parte del Estado.

En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos.

Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad continua y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos, esta actividad es necesaria para generar confianza en la población y motivarlos a participar en los comicios electorales y acudir a ejercer el sufragio. La legislación de cada país establece el momento oportuno para entregar el aporte público directo a los diferentes partidos políticos.

⁶⁵ Xiomara Navas Carbó, *"La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos"*, en tratado de Derecho Electoral comparado latinoamericano, (México: 1994), 25.

En el siguiente cuadro comparativo se puede observar el momento de entrega del financiamiento en algunos países de Latinoamérica y las facilidades que tienen algunos partidos nuevos.

Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales ⁶⁶					
País	Previo	Posterior	Previo y Posterior	Otros	Facilidades para nuevos partidos
Argentina	X	-	-	-	X
Bolivia	-	-	X	-	-
Brasil	-	-	-	X ⁶⁷	-
Colombia	-	X	-	-	-
Costa Rica	-	X	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-
El Salvador	-	-	X	-	-
Guatemala	-	-	X	-	-
Honduras	-	-	X	-	-
Nicaragua	-	X	-	-	-
Panamá	-	-	X	-	-
México	-	-	-	X ⁶⁸	X

⁶⁶ Daniel Zovatto, *“El Dinero y la Democracia”*, anexo 3.

⁶⁷ En Brasil, el Tesoro Nacional distribuye un doceavo del Fondo en el Banco de Brasil mensualmente.

⁶⁸ En México, la legislación electoral no establece de forma expresa el momento de la distribución del financiamiento público para la campaña electoral, como sí lo hace en

Un análisis comparado de la legislación electoral existente permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región. Un primer grupo de países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior.

Una segunda categoría de países (Argentina y República Dominicana) cuentan con un sistema de subvención previa, la cual como su nombre lo indica se les entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior (o en las dos últimas elecciones generales en el caso dominicano). Aquí cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina y México), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera.

Un tercer grupo de países (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se establece la distribución fundamentalmente después de la elección, no obstante, existe la posibilidad de que los partidos políticos reciban un adelanto del total.

La cuarta categoría (Brasil y México) es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. Así por ejemplo, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo partidario a la cuenta al Banco de Brasil.

relación con los fondos para gastos ordinarios. Para las elecciones presidenciales del 2000, el IFE decidió que los fondos de campaña fueran distribuidos en seis desembolsos mensuales durante los seis primeros meses de ese 2000.

En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación, por este motivo, el Instituto Federal Electoral decidió que los fondos para la campaña de las elecciones generales del 2 de julio del 2000 fueran distribuidos en seis pagos mensuales durante los primeros seis meses de dicho año⁶⁹.

2.3.2.6 Límites del Financiamiento Privado y Público

Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas

En América Latina, los niveles de corrupción ligados a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado.

La mayor parte de los países de la región prevé dentro de sus legislaciones electorales algún tipo de prohibición a los aportes o contribuciones privadas a los partidos. De los 18 países previamente estudiados, 14 de ellos contemplan prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). Únicamente Colombia, Panamá, Perú y Uruguay no presentan ningún tipo de prohibición.

Dentro de los 14 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. La mayoría de los países en cuestión (12) presentan las prohibiciones a

⁶⁹ Jesús Orozco, *Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Entrevista, México D. F., (México: Marzo 2000).

donaciones originarias de los gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (11 países) atañe a algún tipo de contribución de forma no individual, ya sea de corporaciones, asociaciones profesionales, sindicatos o de los grupos religiosos de los países de (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela).

Asimismo, 6 países prevén prohibiciones a las contribuciones anónimas exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela).

La incorporación de este tipo de prohibiciones es en parte resultado de la necesidad de responder a la presencia de fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente del narcotráfico, en la actividad político-partidaria de la región.

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia de los "*fat cats*" o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites y topes a las contribuciones privadas.

Los límites por tipo de fuente u origen son muy comunes. Trece países establecen algún tipo de límite de este tipo (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). La mayoría de los límites se orientan a poner un tope a las contribuciones individuales (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay).

Sin embargo, se prevén también, aunque en menor cantidad de países, límites a las contribuciones de personas jurídicas (Brasil, Colombia Costa Rica, Paraguay).

Otros países contemplan límites a aportes de los electores o simpatizantes de los partidos y candidatos (Brasil y México). Finalmente, se prevén límites a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular, como es el caso del país de Colombia donde ningún candidato podrá sobrepasar el límite establecido por el Consejo Nacional Electoral.

De igual forma, en algunos países como Chile y México se contemplan además determinados requisitos para efectuar donaciones específicas.

En Chile, se establece que las donaciones que superen un monto específico, deberán contar con una autorización judicial para poder efectuarse.

En otros países, como es el caso de México, las contribuciones en dinero deberán realizarse mediante recibos foliados con los datos del donante, y las aportaciones en especie deberán efectuarse mediante un contrato de conformidad con las disposiciones legales.

Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas

A pesar de sus beneficios, la introducción de límites puede generar efectos colaterales que es preciso conocer con el fin de reflexionar acerca de las posibles medidas preventivas:⁷⁰

Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general,

⁷⁰ Larry Sabato, *"Paying for elections", "The Campaign Finance Thicket, The Twentieth Century Fund"*, (United States: 1991), 22-23.

tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.

Los límites establecidos conducen por lo general a generar los mecanismos y las prácticas contables "patológicamente creativas" que permiten hacer dichos límites menos eficaces.

Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los poderes públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Por todo ello, y si bien se está de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones privadas, se reconoce empero la dificultad para poder llevar a cabo un control efectivo de las mismas en la práctica, pues en América Latina gran parte del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido. Se puede citar como ejemplo el caso de Venezuela, donde en la elección de 1973 el 84% de los fondos utilizados en la campaña tuvo un origen desconocido, en la de 1978 se desconoció la proveniencia del 88% de los fondos, en la de 1988 se conoció el origen únicamente del 17% de los fondos de campaña, y en la de 1993 solo el 23% de la totalidad de dichos fondos⁷¹.

De ahí que, sin poder descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda en otros países⁷², se tiene la idea de que se debe dar una

⁷¹ Ángel Alvarez, 161.

⁷² Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad.

amplia publicidad a las mismas. En efecto, la publicidad una vez requerida, genera obligatoriamente mecanismos que la refuerzan: por lo pronto cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que este cometa.

Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento a los partidos políticos. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación mucho más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece, además, la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Se ve oportuno la tendencia también presente en varios países de la región, de prohibir aportes de personas jurídicas, contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero.

Cabe destacar respecto de éstas últimas, la prohibición incluso de aquellas orientadas a apoyar las actividades de formación/ capacitación/ educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que éstas abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas⁷³. Es de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización⁷⁴ a pesar de la evidente necesidad sobre el establecimiento de límites.

⁷³ En Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y abogando, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aún en los casos que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad que existe para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.

⁷⁴ Humberto Njaim. *"El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública"*, en *Ética y Administración Pública*, (CLAD: Caracas, 1997), 85.

2.3.3 La Probidad Pública

En palabras simples se debe de entender el concepto de probidad como la honradez, la honestidad, la integridad y la rectitud de comportamiento del ser humano; el concepto de probidad corresponde al “arete” o la virtud griega. Es una equivalencia del concepto “bueno”.

El vocablo tiene su origen en la voz “Probitas” y significa bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar. Según la definición de la Real Academia de la lengua española la probidad es entendida como “la integridad y la honradez en el actuar”, por lo tanto, algunas de las conductas que contravienen la probidad son:⁷⁵

Usar en beneficio propio información reservada o privilegiada del servicio.

Hacer valer la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de obtener beneficios, ventajas o privilegios.

Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio para fines ajenos a los institucionales.

Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal.

Muchos autores colocan la corrupción como un antónimo de probidad para explicar de forma mucho más fácil y simple lo que probidad significa, pues deducen que con un antónimo la palabra es entendida, manifiestan, además, que, en un sentido general, la probidad, es una virtud que debería ser practicada por todos los hombres.

⁷⁵ Oscar Cartes Z., *Informativo “Probidad y Transparencia Pública”*, (Gobierno de Chile: 2010), 23.

Elementos esenciales de la probidad:

Conducta funcionaria intachable: Las actuaciones de los servidores públicos deben de adecuarse completamente a los deberes que les fija la ley y constituir un testimonio de ética pública ante la comunidad.

Desempeñar honesta y lealmente la función o cargo: Significa una rectitud en el obrar y una lealtad de carácter impersonal con la función que se debe de desempeñar.

Preeminencia al interés general sobre el particular: Los funcionarios deben tomar en cuenta para sus decisiones y actuaciones el conjunto de intereses de la comunidad, sin dar lugar a privilegios de ninguna índole.⁷⁶

El interés general exige de manera específica el empleo de los medios idóneos de diagnóstico, de decisión y de control, para poder concretar, dentro del orden jurídico, una gestión de manera mucho más eficiente y de manera más eficaz.

Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; así como en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, de los planes, de los programas y de las acciones; en la integridad ética y en la profesional en el caso de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.⁷⁷

2.3.3.1 La Probidad como Principio Constitucional

Para algunos autores la probidad es un principio, tan importante como el

⁷⁶ <http://www.educatransparencia.cl>, visitado el 16-11-2014.

⁷⁷ http://www.revistaprobidad.info/25/art_8.php.html, visitado 17-11-2014.

principio de legalidad, Jorge Reyes Riveros, Catedrático de la Universidad Católica de Chile, asevera que la probidad constituye un principio que apunta a imponer un comportamiento moral cuya esencia puede ser alterada por los vicios de las conductas debidas.

En Chile a partir de la reforma a la Constitución Política en el 2005 se elevó a rango constitucional la obligación de los titulares de las funciones públicas de dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

El principio de probidad implica que las actuaciones de los funcionarios públicos deben de adecuarse a los deberes que les fija la ley y constituir un testimonio de ética ante la sociedad, consiste en la observancia de una conducta funcionaria intachable, y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Los cargos públicos implican prestar servicio para una entidad especial: la administración del Estado, que está a cargo del logro del bien común, al igual que todos los poderes públicos.

Quien trabaja para el Estado se hace parte de esa tarea, por lo que debe actuar de manera recta y comprometida, desarrollando una gestión no solo honesta, sino que también eficiente y eficaz.

Este principio también podría iluminar la sinuosa frontera entre Gobierno y Administración. Carl Schmitt, en su revista de derecho Privado titulada la teoría de la constitución afirma que, examinando la constitución de Weimar, esta, contiene prescripciones sobre el derecho de funcionarios, un ejemplo autentico de garantías institucionales, aseguran el mantenimiento de una burocracia profesional que debe “ser servidora de la comunidad, y no de un partido”, es decir que debe de ser defendida contra las consecuencias, destructoras del estado, de una práctica parlamentaria de botín y séquito.

La sola definición de probidad determina un deber ser del agente público, aunque en la legislación del país la probidad no está determinada como principio, existen diversas disposiciones legales que determinan obligaciones, prohibiciones, inhabilidades incompatibles con los agentes públicos que, de infringirse, dan lugar asimismo a responsabilidad por parte de ellos mismos.

Conductas que contravienen especialmente el principio de probidad:

Usar en beneficio propio información reservada o privilegiada del servicio.

Hacer valer la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de obtener beneficios, ventajas o privilegios.

Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio para fines ajenos a los institucionales.

Intervenir en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal.

2.3.3.2 Deberes Relativos a la Probidad Pública

La legislación chilena contempla una serie de deberes asociados a la probidad, los cuales son obligatorios para todo funcionario público.

Estos deberes asociados a la probidad obligan y orientan a que el interés público sea preservado frente a cualquier interés particular.

Principales deberes relativos a la probidad:⁷⁸

1- El estricto cumplimiento del principio de legalidad

⁷⁸ Oscar Cartes, *Informativo "Probidad y Transparencia Pública"*, (Chile: Instituto Nacional de Hidráulica: 2010), 12.

- 2- La continuidad del servicio público
- 3- La eficiencia y la Eficacia
- 4- La servicialidad del Estado (Atención y Bienes públicos de buena calidad)
- 5- La imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas
- 6- El desempeño personal de los cargos
- 7- La denuncia de los actos irregulares
- 8- El resguardo de los bienes públicos
- 9- Deber de Jerarquía
- 10-La mantención de una vida social acorde con la dignidad del cargo (conducta moralmente intachable)
- 11-El respeto de la dignidad de los demás funcionarios y el acoso (sexual, laboral)
- 12-Primacía del interés público sobre el privado

El principio de legalidad: Puede entenderse desde una doble perspectiva: primero como límite de actuación, es decir los agentes públicos están sometidos en todas sus actuaciones al ordenamiento jurídico, sin que existan espacios exentos de su aplicación y segundo Como requisito para ejercer potestades, los órganos administrativos deben estar expresamente habilitados por el ordenamiento de la correspondiente facultad, atribución o potestad en forma previa a su actuación. A diferencia de los particulares, que en su actuación personal pueden hacer todo aquello que el ordenamiento no les prohíbe, los órganos estatales sólo pueden hacer aquello para lo que tienen expresa autorización en el ordenamiento jurídico. Si éste nada dice,

no pueden actuar.⁷⁹

Este deber es una aspiración de los Estados de Derecho que buscan otorgar seguridad jurídica absoluta a los ciudadanos, otorgando garantías en virtud de este principio para que la Administración no pueda intervenir más allá de lo permitido por la Constitución y las leyes.

La continuidad del servicio público: Se refiere a la obligación que posee el funcionario público de ejercer sus funciones durante el tiempo asignado a menos que su nombramiento se haya revocado o suspendido, es decir, obliga a que el desempeño de las funciones sea permanente, dado que los órganos de la Administración del Estado tienen por propósito satisfacer necesidades públicas de manera regular y continua.

La eficiencia: Se refiere a lograr los mismos resultados con menos recursos, o mejores resultados manteniendo iguales medios.

Eficacia: En tanto, es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en un determinado momento.

La servicialidad del Estado: El funcionario público no está trabajando para sí mismo lo hace para satisfacer las necesidades de los demás, contempla la necesidad de búsqueda por parte de la Administración del pleno respeto y servicio a la persona humana, en este sentido, la Administración se debe a las personas en una actuación respetuosa, ágil, cortés y deferente.

La imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas: Implica que en la toma de decisiones la Administración debe seguir criterios objetivos y sin discriminaciones arbitrarias, sesgos, prejuicios o tratos inapropiados.

⁷⁹ Carlos Carmona S., *Apuntes de Clases Derecho Administrativo: El Principio de Legalidad*, (Chile: Universidad de Chile, 2013), 14-15.

El desempeño personal de los cargos: Obliga a que las autoridades y funcionarios conduzcan personalmente y de manera directa las funciones públicas que se les han encomendado, estando especialmente restringida la delegación de responsabilidades.

La denuncia de los actos irregulares: Los funcionarios están obligados a denunciar los crímenes o simples delitos ante el Ministerio Público o ante la Policía, así como, los hechos irregulares que no constituyan crímenes o simples delitos ante la autoridad competente.

El resguardo de los bienes públicos: Estipula que los funcionarios están obligados a proteger el patrimonio fiscal. Este deber se expresa en rendir fianzas cuando se administren fondos o bienes y en no atentar contra los bienes de la institución.

Deber de Jerarquía: Implica que la Administración está regida por una diferenciación de funciones que consiste en que los funcionarios públicos quedan subordinados al ordenamiento y control por parte de sus respectivas autoridades o jefaturas, aunque estas últimas mantienen la responsabilidad del desempeño general de la unidad u órgano que dirigen.

La mantención de una vida social acorde con el cargo: Extiende el desempeño de la función pública más allá de las dependencias del Estado, requiriendo un intachable comportamiento social del funcionario y que éste no comprometa la reputación del servicio.

El respeto de la dignidad de los demás funcionarios: Consiste en la prohibición de la realización de actos que atenten contra la dignidad o la posición de los demás funcionarios y funcionarias del servicio público. Las relaciones laborales deben siempre fundarse en un trato compatible con la

dignidad de la persona.

Primacía del interés público sobre el privado: Todo funcionario debe con sus acciones buscar el beneficio común, no su interés particular.

Después de lo anterior es importante retomar la probidad misma como un deber ya que posee un vasto contenido, toda vez que implica que la conducta de funcionario debe apegarse en todo momento a postulados de transparencia, rendición de cuentas, honradez, rectitud, respeto, discreción, integridad, imparcialidad, lealtad, espíritu de servicio, buena fe, etc. constituye un deber ya no de carácter ético, sino también legal, todo funcionario público, aun cuando en el desempeño de sus funciones no percibe ningún tipo de remuneración deben actuar conforme el ordenamiento jurídico que les rige, aunado a los principios y cánones en orden a la función encomendada, asimismo, debe evitar cualquier conflicto de interés en el ejercicio de su cargo.

2.3.3.3 Rendición de Cuentas y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

Toda autoridad tiene una obligación moral y legal, deben responder por su misión y por los resultados obtenidos en la ejecución del mismo. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público, lo que se persigue es que la Administración del Estado permita a la ciudadanía conocer por qué y cómo actúa, y qué decisiones adopta.

Así, se podrá evaluar y fiscalizar directamente si se respeta la legalidad de El Salvador, es decir si actúan conforme a la legislación y, además, participar de la gestión pública.

Por otra parte, la publicidad que permite la transparencia inhibe las conductas contrarias a la probidad, pues los servidores públicos no querrán verse expuestos a las posibles sanciones y a la censura social que generará la difusión de tales conductas.

Según Schedler, la rendición de cuentas involucra a “tres dimensiones: la información, la justificación y la sanción, es decir, que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a tener que explicar y ha justificar sus actos, y lo supedita además a la amenaza de sanciones; por lo general, la RC engloba todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder.”⁸⁰

La rendición de cuentas conlleva a un derecho a recibir la información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, así como el derecho a poder recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.

La rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y a la asociación, derechos que permiten que los ciudadanos se puedan organizar, y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones gubernamentales.

La democracia implica también en sentido amplio rendición de cuentas, es importante tomar medidas en cuanto a este tema, pues se puede caer en el error de nublar información en vez de transparentarla.

Prevenir la corrupción es defender la democracia de los que no desean someterse a la idea universal de igualdad, de diversidad y de transparencia.

Es defenderla de los grupos de presión, del tráfico de influencias, de los

⁸⁰ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Colección Cuadernos de transparencia, 2008, n. 03, 7.

intereses particulares, muchas veces poderosos, que suelen contraponerse a los intereses de la mayoría de los ciudadanos.⁸¹

Por lo tanto, la ética caracteriza y persigue al ser humano, tanto en su comportamiento individual así también en su conducta societaria, pública y privada.

El principal límite a la exigencia de los funcionarios públicos de tener que transparentar sus actos, es la esfera de su vida privada. La esfera de lo privado responde a aquellas situaciones que solo competen a la persona individual y por lo tanto, no involucran a terceros o a la sociedad en su conjunto, sin embargo los actos que se realizan dentro de la competencia del funcionario o que involucren la administración de bienes públicos, deben ser conocidos por la sociedad, puesto que sus efectos recaen sobre los administrados, y que dichos actos deben responder a la preferencia del bien común, el interés colectivo sobre los intereses particulares.

Independiente de que se conozca la forma adecuada de actuar, aquella que está apegada a la ley, en algunas ocasiones se privilegia el interés individual por sobre el general, esa acción puede constituir delito por el uso indebido de bienes públicos o el uso indebido de la posición funcionaria.

Cuando el funcionario por dolo, imprudencia, negligencia o la falta de cuidado incumple las obligaciones o los deberes establecidos incurre en una responsabilidad ya sea de carácter penal, civil o administrativa, lo que se hace efectivo con el correspondiente procedimiento, sin embargo, el mismo hecho puede generar bien dos o más responsabilidades.

Según Julio Ernesto, del Diario de Hoy, se torna imperante que esas

⁸¹ Enrique. Rajevic Mosler, *Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado*, (Chile: 2008), 155.

personas que hacen las leyes, no deberían estar normando a la sociedad con leyes que tienen que ver con la alteración del orden público, si ellos mismos lo alteran; no deberían normar asuntos relacionados a la familia si las suyas están desintegradas o en mal vivir.

La responsabilidad es aquella situación jurídica en que una persona se encuentra en una condición de deudor de otra, por haber causado perjuicios en el patrimonio, en los derechos o de la persona del ofendido, dicho daño puede ser producido por culpa cuando el funcionario ya sea por imprudencia, por negligencia o por falta de cuidado incumple con las obligaciones o con los deberes administrativos delegados; o puede ser producido por dolo del funcionario, si este tiene la intención positiva de incumplir con una obligación o con un deber de carácter administrativo.

A los funcionarios públicos les corresponde un rol excepcional, ya que tienen poder y autoridad sobre el resto de los ciudadanos, lo que es a su vez un privilegio y una responsabilidad, pues del ejercicio de ese poder dependen el progreso y bienestar de la Nación. Estas son las razones por las que sobre ellos pesan mayores obligaciones sobre cómo conducirse en su vida pública e incluso privada, debido a que la prosecución del bien común supone que los intereses particulares deben conjugarse con el interés general que, es el interés de todos y cada uno de los miembros de la comunidad nacional.

Los mecanismos que ayudan a prevenir faltas a la probidad, como son las inhabilidades, incompatibilidades, y la obligación de declarar los intereses y el patrimonio. Todo funcionario público por mandato legal debe realizar una declaración jurada sobre su patrimonio, esta declaración sirve para evitar el enriquecimiento ilícito, esta práctica forma parte de una cultura de transparencia que debe existir en todos los funcionarios, pues evidencia su realidad patrimonial y financiera.

2.4 MARCO JURÍDICO

2.4.1 Regulación Constitucional sobre los partidos políticos y su financiamiento.

El financiamiento para los partidos políticos se introduce en la Constitución de la República del año 1983, en la cual prevé específicamente en el Art. 210 el financiamiento de los partidos políticos, por medio de la denominada “deuda política”, como el mecanismo de financiamiento de los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia y es el Tribunal Supremo Electoral la máxima autoridad en materia electoral quien entrega el financiamiento, según art. 208 inc. 4.

La contribución del Estado es exclusiva para los partidos políticos contendientes de los procesos electorales específicos. Este tipo de financiamiento está determinado como un aporte de dinero dado por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, para diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y para los Consejos Municipales.

En la constitución de El Salvador existen tres ámbitos dentro de los cuáles se hace referencia a los partidos políticos. La primera referencia se encuentra en el título dedicado a los derechos y garantías fundamentales de la persona, y en especial, dentro del capítulo III, que contiene los derechos y deberes del ciudadano, y la definición del cuerpo electoral. Una segunda referencia a los partidos políticos se encuentra en el título III, en el que se define al Estado, así como a su forma y sistema de gobierno, y se reconoce el rol principal de tales entidades en el sistema político.

Finalmente, la tercera referencia sustantiva a los partidos políticos se

encuentra en el título VI, atinente a los órganos de gobierno, sus atribuciones y competencias, y dentro de ese título, las referencias se encuentran en el capítulo VII, que regula la existencia y funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral, cuya integración y funcionamiento los partidos poseen un papel determinante.⁸²

A diferencia de los derechos civiles que pertenecen a todos los habitantes de la República, los derechos políticos están restringidos a los que son nacionales. Incluso éstos los tienen desde su nacimiento pero en una forma más potencial; es decir que tienen la capacidad de goce de los mismos, más la de ejercicio, la adquieren al cumplir la mayoría de edad política, que de conformidad con la Constitución es de 18 años de edad.

Estos derechos políticos están constituidos por aquel conjunto de facultades que los ciudadanos tienen para poder participar en los procesos políticos del país, sea para la elección de ciertos gobernantes, sea para la posibilidad de optar a los cargos públicos es decir, convertirse en gobernantes, sea para ejercer determinados derechos que son privativos de los ciudadanos y estos derechos se encuentran regulados en el art. 72 y en relación con el art. 73 se encuentra en que el poder ejercer el sufragio es un derecho y un deber, es decir, que tiene además una doble función específicamente.

El sufragio es una función política de carácter individual por medio de la cual cada ciudadano puede elegir a los titulares de algunos de los órganos del estado. Es en cierto sentido, una forma de expresión política, ya que cuando uno opta por uno u otro candidato, si se trata de la Presidencia de la República, o por una otra planilla, si se trata de la Asamblea Legislativa o de las municipalidades, está manifestando su adhesión o simpatía no sólo con

⁸² Héctor Antonio Hernández Turcios, *Régimen de Partidos Políticos en El Salvador 1930-1975*, tesis doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, (El Salvador: 1977), <http://www.csj.gob.sv/BJ/central/central.htm>, 13-14.

la persona de los candidatos, si no con la plataforma electoral e ideología del partido que presenta al o a los candidatos, sin embargo como establece el art. 77 cn., es necesario estar inscrito en el registro electoral elaborado por el TSE para ejercer dicho derecho.

Si bien la Constitución no regula de forma directa la probidad de los funcionarios públicos puede deducirse la exigencia de esta mediante algunas disposiciones constitucionales al establecer por ejemplo en el art. 126 que para ser elegido diputado o diputada de la se requiere ser de notoria honradez e instrucción, de igual forma es un requisito que debe cumplir cualquier candidato a presidente de la república o al establecer en el Art. 218 que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada, es decir que responde a las exigencia del pueblo, y no a los intereses particulares de sus partidos políticos, no deben prevalerse de sus cargos para hacer política partidista y si así lo hicieran la constitución manda a sancionar esta actividad.

2.4.2 Tratados Internacionales Relacionados con los Derechos Políticos, la Probidad Pública y la Participación Ciudadana en Política

El Salvador es parte de más de mil tratados y este es un número que seguirá creciendo, la constitución regula en el Título VI, capítulo I sección tercera lo referente a los tratados del artículo 144 al 149, según la carta magna los tratados son leyes de la República y en caso de haber conflicto con la ley secundaria prevalece el Tratado.⁸³

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada el 23

⁸³Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.

de mayo de 1969, define los tratados internacionales como acuerdos escritos entre ciertos sujetos de Derecho internacional y que se encuentra regido por este, que puede constar de uno o varios instrumentos jurídicos conexos, comúnmente es entre Estados o entre Estados y organismos internacionales.

Este amplio cuerpo normativo abarca prácticamente todas las ramas del derecho y todos los campos de la actividad humana, ya que se regulan cuestiones de prioridad para el desarrollo y convivencia de las personas. No regula exclusivamente relaciones internacionales; sino también temas de carácter interno como la libertad de expresión, la comercialización de bienes y servicios, las relaciones de trabajo ordinarias, la autorización de ejercicio de profesionales académicos, el ejercicio de actividades económicas primarias como la caza y la pesca, el uso de medios de telecomunicación, el ordenamiento territorial, la calidad de las aguas y la atmósfera, la persecución y castigo de delitos y hasta el régimen de derechos individuales y el sistema político que se puede adoptar, están condicionados a las prescripciones de la normativa internacional que se ha ratificado.⁸⁴

Para un mejor estudio y análisis sobre el tema de investigación se tomaron en cuenta aquellos tratados relacionados a los derechos políticos, la democracia y la probidad pública, los cuales se detallan a continuación:

Declaración sobre Gobierno Abierto

El gobierno abierto es una doctrina política que tiene como objetivo que los ciudadanos participen en la creación y el mejoramiento de servicios públicos y en el fortalecimiento de la rendición de cuentas, se sustenta en tres pilares

⁸⁴ FUSADES., Boletín de estudios Legales, boletín nº 79, Julio 2007, disponible en: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/historico/attachments/article/1251/Boletin_79_Julio_2007_Ratificacion_y_observancia_de_los_tratados_intenacionales.pdf, sitio consultado el 23 de mayo de 2015.

básicos: la Transparencia⁸⁵, la Colaboración⁸⁶ y la Participación⁸⁷, los miembros de esta declaración están comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este es un tratado multilateral general que reconoce derechos políticos y civiles, establece mecanismos para su protección y garantía; es adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, está compuesto por 5 artículos.

Fue creado en reconocimiento a que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, obliga al individuo a esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en el mismo, ya que poseen deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que

⁸⁵ Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación, para mayor información consultar Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009.

⁸⁶ Un Gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones, para mayor información consultar Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009.

⁸⁷ Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. Por tanto, impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en asuntos públicos y compromete con mayor intensidad a las fuerzas políticas con sus conciudadanos, para mayor información consultar Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009.

pertenecen, en el artículo 3 compromete a los estados parte a garantizar a hombres y mujeres en igualdad el goce de los derechos civiles y políticos, se prohíbe la discriminación de cualquier tipo incluso en razón de las ideología política.

El artículo 25 garantiza a todo individuo la participación directa en asuntos públicos ya sea directamente o mediante representantes libremente elegidos, hacer uso de su derecho a elegir a sus gobernantes por medio del voto y a participar en la contienda electoral para optar a un cargo público en condiciones de igualdad.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Históricamente, fue el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, anticipando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después, fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá el año de 1948. No forma parte de la Carta de la OEA, pero está incluida entre los documentos básicos de derechos humanos publicados en su sitio web.⁸⁸

Consta de dos capítulos el primero, sobre los derechos, compuesto por 28 artículos y el segundo, sobre los deberes, integrado por 10 artículos, los países partes consideran la necesidad de que los Derechos Humanos no queden solo como normas sometidas al derecho interno de cada país, sino que se conformen como sistema de protección internacional.

El artículo XX ampara el derecho que tiene toda persona legalmente capacitada en poder tomar parte, ya sea directamente o por medio de un

⁸⁸ Organización de los Estados Americanos, disponible en: <http://www.oas.org>, sitio consultado el 25 de mayo de 2015.

representante del gobierno, así como de poder participar en las elecciones por medio del sufragio, así mismo en el artículo XXXII se instruye la doble función del sufragio pues este a su vez es un deber y finalmente en el artículo XXII se establece el derecho de asociación para promoción, ejercicio y protección de los intereses de orden políticos, económicos, religiosos o de cualquier otro orden específico.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

También llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH, es una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. A la fecha son 25 naciones las que se encuentran adheridas.

Ofrece una protección complementaria de la que ofrece el derecho interno de cada Estado parte, en esta Convención se "comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna", se funda en el respeto a los derechos del hombre.

Consta de 11 capítulos y 82 artículos; en el artículo 16 se garantiza el derecho de asociarse libremente con fines políticos, religiosos, culturales entre otros, el artículo 23 regula lo referente a los derechos políticos indicando que los ciudadanos deben gozar de participar en la dirección de los asuntos políticos directamente o por medio de representantes libre y legalmente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos a la mujer

Suscrito en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, del día treinta de marzo al dos de mayo de 1948, compuesta de un preámbulo y dos artículos. Esta convención fue inspirada por el deseo y aspiración de equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos sin restricción alguna en razones de sexo, se evidencia la necesidad de garantizar a la mujer un tratamiento igualitario en materia de política.

En otros instrumentos internacionales e internos se establece el principio de igualdad de los derechos humanos de hombres y mujeres y razón de esto El Salvador se adhirió a esta convención el 17 de Enero de 1951.

Convención Interamericana contra la Corrupción

Instrumento suscrito en el marco de la OEA, El 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró en vigor el 6 de marzo de 1997, fue ratificada por El Salvador por D.L. N° 351, de 9 de julio de 1998, publicado en el D.O. N° 150, Tomo 340, de 17 de agosto de 1998, ya que uno de los 33 estados del continente que lo han hecho⁸⁹

Esta Convención, es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la

⁸⁹ La Convención fue el primer instrumento internacional en su género. Con posterioridad, El Salvador ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (D.L. N° 325, 20 de mayo de 2004, publicado en el D.O. N° 119, Tomo 363, 28 de junio de 2004), cuyo mecanismo de seguimiento está aún en formación.

cooperación entre los países para combatirla. Los propósitos de esta Convención son:

a. Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

b. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Esta Convención reconoce que la corrupción no podrá ser solucionada únicamente con acciones represivas, sino que también es necesario que los estados adopten medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas de la corrupción o las condiciones que la propicien.

De igual manera, la Convención concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el resultado de acciones puntuales. Por lo tanto, el esfuerzo debe ser permanente y de desarrollo progresivo.

Otro aspecto fundamental que destaca este instrumento es el reconocimiento de que los esfuerzos para combatir la corrupción deben de hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores, y no únicamente desde el Estado.

En particular, reconoce la importancia y la necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha. En el año 2002 se puso en marcha el mecanismo que evalúa su cumplimiento, El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

(MESICIC), en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, celebrada 4 de junio de 2001.

Este es un instrumento de carácter intergubernamental, se apoya a los estados miembros de la convención mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances. Consta de 28 artículos.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

También conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad de México, en diciembre de 2003 por Asamblea General de Naciones Unidas, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, tiene como objetivos:

Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes. Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción. Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

En este sentido, la Convención reconoce que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno. Asimismo, indica que, para evitar los efectos nocivos de la corrupción, es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad en el

diseño e implementación de estrategias en la materia. Consta de 8 capítulos y 71 artículos.

2.4.3 Tratamiento en la Legislación Secundaria sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de los Partidos Políticos

Código Electoral

Cuando la Constitución remite a que: “La ley secundaria regulará lo referente a esta materia”, es en el Código Electoral donde se desarrolla un capítulo denominado “Régimen de Financiamiento Estatal o Deuda Política para el Desarrollo Democrático” (arts.186 a 195 CE.); en el cual el punto de referencia para articular toda la asistencia financiera a los partidos políticos y coaliciones contendientes, se limita al número de votos válidos obtenidos por éstos, en el último evento electoral en el que participaron.

Es decir, el financiamiento se otorga en relación con la fuerza electoral de cada instituto político. A cada voto se le asigna un valor diferenciado, según se trate de elecciones municipales, parlamentarias o presidenciales.

El Salvador reconoce el sistema proporcional para la elección de su Asamblea Legislativa y los diputados al Parlamento Centroamericano, el sistema de mayoría simple para las elecciones municipales y el ballottage o sistema de mayoría absoluta (50% + 1) a dos vueltas, para la Presidencia de la República.

Varios autores reparan en el tipo de sistema a financiar con los fondos públicos, pues la doctrina electoral considera que mientras los sistemas proporcionales buscan asegurar la representatividad, los mayoritarios buscan garantizar la gobernabilidad, compete a cada partido político convencer a la población sobre su oferta electoral.

Ello sin ninguna duda tiene directas implicaciones en materia de financiamiento público. Así lo indica Pilar del Castillo Vera cuando sostiene que: “los sistemas que distribuyen recursos públicos sobre la base de la fuerza parlamentaria de los partidos, tienden a violar el principio de neutralidad del dinero público, al favorecer a los partidos mayoritarios” (Del Castillo Vera 119, 1991).

Dentro del sistema salvadoreño, basta una certificación extendida por el Tribunal Supremo Electoral, de cuántos fueron los votos obtenidos por cada partido político (o coalición contendiente), y éstos reciben del Ministerio de Hacienda, la suma correspondiente.

Ley de Acceso a la Información Pública

La ley de acceso a la información tiene por objeto la obligación de las autoridades a la rendición de cuentas de la gestión pública, a efecto de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción, a efecto que los habitantes del país de El Salvador conozcan la información que se deriva de la gestión gubernamental y del manejo de los recursos públicos, es una importante obligación de los funcionarios públicos de actuar con transparencia y rendir cuentas.

Específicamente en el Art. 10 inciso tercero de la mencionada ley se establece que el Ministerio de Hacienda deberá publicar los montos que se otorguen a los partidos políticos, en concepto de deuda política, así como los informes financieros que le presenten los partidos políticos y las coaliciones; asimismo el art. 16 de dicha ley establece que además de la información enumerada en el artículo 10, la Corte de Cuentas de la República deberá dar a conocer como información oficiosa los informes finales de las auditorías practicadas a los entes obligados con independencia de su conocimiento en

la vía judicial respectiva.⁹⁰

Es importante hablar sobre la rendición de cuentas ya que en las democracias latinoamericanas ha ido permeando un desarrollo general en materia de acceso a la información.

Ley de Partidos Políticos

La creación de esta ley es una innovación en el País de El Salvador, pues hasta el año dos mil doce no se contaba con una ley que regulara en su totalidad los partidos políticos, esta ley regula lo relativo a: Autoridad competente; Constitución, requisitos de inscripción, registro y cancelación; Derechos y deberes de los partidos políticos, así como de sus miembros; Obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas; Funcionamiento democrático interno; Afiliación de los ciudadanos a un partido político; Elección de autoridades y candidaturas a cargos de elección popular; Coaliciones y fusiones; Financiamiento; Acceso a los medios de comunicación estatales, así como otros aspectos; por lo que el ente encargado de hacer cumplir esta ley es el Tribunal Supremo Electoral.

No obstante, lo anterior al analizar el Art. 24 literal f) en cuanto a la transparencia de los partidos políticos hacia la ciudadanía, relativo al financiamiento público y privado, es de hacer notar que el mismo ha sido declarado inconstitucional, por lo que no se puede hablar que exista una transparencia en cuanto al financiamiento de los partidos políticos hacia los ciudadanos.

Asimismo en dicha ley a partir del Art. 50 al 59, se habla del financiamiento

⁹⁰ Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Instituto de Acceso a la Información Pública), 2010.

de los partidos políticos, estableciendo el financiamiento público y el privado, estableciendo que el financiamiento público es aquel que otorga el Estado de conformidad al Art. 210 de la Constitución, no obstante en la presente ley en cuanto al financiamiento privado, abordado en el capítulo cuatro desde el Art. 63 al 68, ha sido declarado inconstitucional, alegando que la Asamblea legislativa ha diferido el cumplimiento del mandato constitucional contenido, en el art. 2 Inc. 1° frase 2ª y art. 6, relacionados con el art. 85 inc. 2° frase 2ª Cn., por lo que el argumento en que se basó para declarar inconstitucional los artículos mencionados es que se estaba violando el derecho al honor y la intimidad de los partidos políticos.

Por lo que no se puede establecer que con la creación de estos partidos políticos se esté hablando de una transparencia hacia los ciudadanos, ya que los temas de interés para el pueblo no son accesibles al mismo.⁹¹

2.4.4 Estatutos de los Partidos Políticos (ARENA, FMLN, PDC, GANA Y PCN)

La democracia en su seno y las prerrogativas de autonomía de los partidos en su funcionamiento constituyen las dos piezas fundamentales de la regulación interna. La juridicidad de las normas estatutarias referentes a la organización de los partidos políticos ha sido cuestionada, especialmente por los administrativistas.

Otros si las conciben como verdaderas normas jurídicas, tal es el caso de Hernández Valle y algunas razones que se esgrimen son las siguientes: las normas estatutarias sirven al interés general en el derecho administrativo existen normas de carácter esencialmente organizativas, cuya función instrumental tiene naturaleza jurídica ya que sirven al interés general.

⁹¹ Ley de Partidos Políticos, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador), 2013.

Los estatutos regulan las relaciones que se dan a lo interno de los partidos, regulan las relaciones entre sus miembros, entre los miembros y los órganos partidarios, y entre los órganos entre sí y son el instrumento al que se acude para la resolución de los conflictos que surgen de esas relaciones, ya sea mediante la intervención de los órganos internos del partido, o de los órganos del Estado, en el presente caso el TSE, esto de acuerdo a lo contemplado en el Art. 171 CE.

Los estatutos son de acatamiento obligatorio para sus miembros indudablemente, las normas constitutivas y estatutarias –además de las reglamentarias y otras disposiciones de organización y funcionamiento- de los partidos políticos legalmente constituidos y reconocidos son de acatamiento obligatorio de conformidad al Art. 168 CE.

Es bajo el concepto de asociatividad, como lo señala Pietro Virga, que los partidos políticos por el hecho de su existencia, se organizan y se dan su propio ordenamiento jurídico. Sus miembros se vinculan mediante una relación jurídica institucional y se someten a la supremacía de la voluntad común, o sea el poder de la institución a la que representan específicamente.

Significa entonces, que ante la falta de norma constitucional o legal expresa, las disposiciones contenidas en los estatutos son válidas y eficaces para dirimir los conflictos a lo interno del partido político. Así mismo, los estatutos son fuente principal del derecho electoral en cuanto ellos responden al principio de autorregulación.

Las normas estatutarias permiten que se originen incontables relaciones jurídicas válidas y eficaces al interior del partido, desarrollando su estructura y funcionamiento interno de manera específica, determinando su funcionamiento e ideología a seguir para realizar su trabajo, ante la ausencia de norma legal o constitucional.

La Organización Interna de los Partidos Políticos

Los partidos políticos como sujetos electorales que son, deben de tener una organización específica, respecto de las actividades internas que realizan todos sus organismos, es por ello que estos institutos políticos deben de contar con una normativa interna que rijan todas sus actividades, para tal efecto es indispensable que cada partido político cuente al momento de su inscripción y de su constitución con sus respectivos estatutos.

La estructura interna de los partidos políticos en El Salvador no se encuentra definida por ley, el CE. en su Art. 172 ord. 2º, sólo exige que los estatutos de los partidos políticos contengan las referencias necesarias a los organismos del partido, así como las facultades y deberes de los mismos.

Se puede concluir que sobre tal aspecto existe una amplia libertad de configuración por parte de los miembros del partido político, siempre que las normas de organización y funcionamiento se sujeten a los principios de la democracia representativa, tal como lo establece el Art. 85 inc. 2 Cn., lo cierto es que una expresión del ejercicio del derecho de asociación, haría mal el Estado exigiendo o determinando cómo debe ser la estructura interna de una asociación en este caso de un partido político.

El estatuto interno de cada partido político del que se trate, es definido como aquel texto, escrito, ordenado, sistemático y que debe de estar debidamente inscrito en el TSE., el cual emite un partido político, en el uso de la potestad de auto normarse, el que regula la organización y el funcionamiento del mismo, respetando un cuadro mínimo que impone el ordenamiento jurídico, así como los principios democráticos que informan el sistema.

A continuación, se presenta un análisis del financiamiento y mecanismos de control de algunos partidos políticos, de conformidad con sus estatutos.

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)

El partido político ARENA, específicamente en el artículo 99 de sus estatutos establece que el patrimonio dicho partido político estará constituido por el ingreso proveniente de las cuotas canceladas por sus miembros, por los bienes muebles e inmuebles que el partido adquiera, por los donativos y demás aportaciones que reciba y por los fondos provenientes de cualquier actividad o promoción que realice el partido. Esto denota una regulación interna muy importante en el partido la cual establece conceptos específicos en el ámbito de su patrimonio.

Internamente únicamente se encuentra en el artículo 33 que el director de asuntos económicos y sociales del partido es el encargado de administrar el patrimonio del partido y de coleccionar los fondos para el mismo; asimismo se encargará de establecer los sistemas contables necesarios, para el mejor control de los fondos que ingresen.

No obstante, lo anterior el partido ARENA, no establece de donde provienen los donativos y las aportaciones que recibe, por lo que no se puede establecer que dicho partido político cuente con un control interno o externo en cuanto al financiamiento y su control.

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)

El partido político FMLN, específicamente en el artículo 71 de sus estatutos establece que el patrimonio material del partido estará integrado por los bienes muebles e inmuebles que éste posee, por sus créditos activos, por las cuotas que aporten sus miembros y otros ingresos provenientes de actividades lícitas organizadas para tal fin. Internamente no se encuentra dentro de los estatutos ningún mecanismo de control del financiamiento tanto público como privado, ya que el artículo 31 literal g) únicamente establece

que al Consejo Nacional le corresponde aprobar un reglamento que regulará la administración del patrimonio del partido.

Sin embargo, al revisar dicho reglamento no se establece nada relativo al patrimonio del dicho partido político y su financiamiento ya sea público ó privado. En razón de lo anterior se puede establecer que en los estatutos, no existe ningún control interno ni externo en cuanto al financiamiento y su control.

Partido Demócrata Cristiano (PDC)

El partido político PDC, en el artículo 113 de sus estatutos establece que el patrimonio del partido consiste en las contribuciones y donaciones que recibe, los bienes muebles e inmuebles que haya adquirido o adquieran.

A nivel interno únicamente se encuentra en el artículo 115 que el secretario general nacional tiene la obligación de vigilar y promover el incremento del patrimonio partidario para que el partido pueda desempeñar mejor la función histórica que le corresponde o que le es asignada para tal efecto.

No obstante, lo anterior el partido PDC, no establece de donde provienen las contribuciones y donaciones que recibe, por lo que no se puede establecer que dicho partido político cuente con un control interno o externo en cuanto al financiamiento y su control pues no se encuentra regulado.

Gran Alianza para la Unidad Nacional (GANAN)

El partido político GANA, específicamente en el artículo 33 de sus estatutos establece que el patrimonio del partido estará constituido por todos los bienes muebles e inmuebles que posea el partido, la deuda política, los aportes voluntarios de sus miembros, los créditos activos y donaciones de los

donantes nacionales o extranjeros en su caso.

Internamente, únicamente se encuentra en el artículo 17 numeral 3) que el directorio ejecutivo nacional tendrá la atribución de aprobar el presupuesto de los gastos del financiamiento y de operación del partido.

Es de recalcar que este partido político es el único partido que contempla dentro de sus estatutos a la deuda política como parte de su patrimonio público; no obstante, lo anterior el partido GANA, no establece de donde provienen las donaciones realizadas por donantes nacionales y extranjeros, por lo que no se puede establecer que dicho partido político cuente con un control interno o externo en cuanto al financiamiento y su control.

Partido de Conciliación Nacional (PCN)

El partido político PCN, específicamente en el artículo 59 de sus estatutos establece que el patrimonio del partido estará constituido por los bienes muebles e inmuebles de su propiedad y los que adquiera en el futuro, por el ingreso proveniente de las cuotas pagadas por los miembros, de acuerdo a los instructivos que emita el consejo ejecutivo nacional, por los donativos y demás aportaciones que reciba y por los fondos provenientes de cualquier plan o promoción que realice el partido.

Internamente solo se encuentra en el artículo 40 de sus estatutos que el secretario de asuntos económicos administrará junto con el secretario general nacional, el patrimonio del partido.

No obstante, lo anterior el partido PCN, no establece de donde provienen los donativos y aportaciones que recibe, por lo que no se puede establecer que dicho partido político cuente con un control interno o externo en cuanto al financiamiento y su control pues no está regulado.

En conclusión: al analizar los estatutos de estos cinco partidos políticos antes mencionados, no se encuentra en ningún de estos alguna regulación plasmada respecto a cuales son los controles internos con los que cuentan para transparentar el financiamiento público, así como el financiamiento privado, el cual es muy importante conocer debido a los grandes índices de corrupción en el país, esto debido a que los partidos políticos no tienen la voluntad de establecer y transparentar los fondos obtenidos de la deuda política, así como dar a conocer los nombres de su financiantes.

2.4.5 Jurisprudencia Sobre la Probidad Pública y el Financiamiento de los Partidos Políticos.

En los últimos años, que coincide con la alternancia de los partidos políticos en el Órgano Ejecutivo, el sistema político ha experimentado una serie de cambios en la forma de elección de candidatos a cargos de elección popular, en los que finalmente el votante pudo conocer a las personas que durante décadas estuvieron ocultas por las banderas que los nominó.

Dichas reformas han sido impulsadas por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a petición de los ciudadanos, quienes han presentado demandas de inconstitucionalidad contra elementos del sistema político, así como también, la prohibición a candidatos independientes o no partidarios o el voto cruzado.

Las reacciones de los dirigentes partidarios en la mayoría han clamado que se pretende construir un sistema democrático sin partidos, pero los impulsores de dichas reformas sostienen que buena parte del propósito de las iniciativas es fortalecer a los partidos e impulsarlos a transparentar su accionar interno, apegándose a la cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como abrirse a nuevas ideas y propuestas.

Para finales de 2011, la Sala de lo Constitucional ratificó el carácter “proporcional” del sistema político salvadoreño, avalando la constitucionalidad del sistema de cocientes y residuos, que garantiza la representación de la mayoría de expresiones político-partidarias.

De acuerdo al Magistrado de la Sala de lo Constitucional, Rodolfo González, las nuevas modalidades para poder realizar la votación, como poder marcar sobre el rostro de un candidato en específico, así como marcar sobre los rostros propuestos por más de un partido (listas abiertas y desbloqueadas), aporta una mayor libertad de elección al votante, amparado en el concepto de “voto libre” que consigna el artículo 78 de la Constitución.

Otro ejemplo que utilizó fue la reciente sentencia que declaró inconstitucional el transfuguismo de diputados. El magistrado González, terminó en base a dicha resolución que el curul no le pertenece ni al diputado ni al partido, sino que se debe respetar la decisión del elector, quien estableció la proporción de la Asamblea Legislativa para esa determinada legislatura.

En ese sentido el magistrado constitucionalista Rodolfo González, consideró que un “voto de conciencia”, ejercido por un diputado en oposición a la fracción a la que pertenece, no debe ser considerado como una “traición a sus votantes”, tal y como algunos líderes políticos lo creen.

Otros beneficios enumerados de las sentencias de la Sala en materia política-electoral, son el fomentar la competencia interna en los partidos, en orden de procurar la calidad de la democracia y a la vez de fortalecer la rendición de cuentas desde los partidos políticos hacia todos los ciudadanos.

En el plano del derecho electoral, el presidente del IEJES y ex magistrado del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Felix Ulloa, valoró que sentencias

como las que avalaron los concejos municipales plurales, las listas desbloqueadas abiertas para diputados y el voto por rostro, vienen a devolver al ciudadano el ejercicio pleno de su ciudadanía, pero todavía ve necesario avanzar más en dicho campo.

Félix Ulloa recordó que el sistema electoral salvadoreño se hizo en base a la población y no al territorio, eso fue un defecto que se encontró en el año de 1997 en el Código Electoral de la época, en el contexto que los partidos políticos que únicamente en ese momento obtenían apenas 8 por ciento de la votación, lograban hasta 14 diputados.

Después de unas reformas con la subsecuente resistencia de parte de los partidos políticos, en el año 2000 se logra acabar con llamada “plancha nacional” de diputados, pero estos fueron repartidos a los departamentos de forma desproporcionada, dejando a departamentos como Cuscatlán, Morazán y La Unión con solo tres diputados.

Félix Ulloa sostiene que las sentencias además contribuyen a cambiar el rostro político e institucional del sistema electoral, y consideró que las reformas que vengan en el futuro deben de ir en sintonía de despartidizar organismos que imparten justicia, como los organismos temporales que despliega el TSE durante las elecciones.

Las últimas resoluciones a favor de dar más facilidades de votación a los ciudadanos, están motivando a comunidades rurales a organizarse y formular sus “propios” concejos municipales, para poder acudir con un partido que apoye dichas propuestas, de esta manera la ciudadanía tiene la oportunidad de ejercer su derecho al voto.

Especialistas en la rama del Derecho Electoral mencionan, que se debe de procurar eliminar el “sesgo anti –ciudadano” en el sistema político y opinó

que las sentencias en el término electoral son muy positivas porque contribuyen a la eliminación de dicho sesgo.

La Constitución de 1983 en el artículo 85 fundamentó las bases de la partidocracia, al establecer que:

“El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”. Paralelo a sentar las bases de la partidocracia, la Constitución de 1983 limitó y continúa limitando la participación política democrática. Mientras la derecha representada por el partido ARENA se mantuvo en el gobierno central y hegemonizó la Asamblea Legislativa y por ende del órgano judicial, el sistema electoral no fue cuestionado; pero tras su derrota electoral hasta la fecha, la Sala de lo Constitucional viene señalando inconstitucionalidades del código electoral.

Muchas de las resoluciones de la Sala de lo Constitucional llevaron a un enfrentamiento de la Asamblea Legislativa sobre todo entre la fracción legislativa del FMLN y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, produciéndose así una crisis jurídico-política.

La lucha entre dichos órganos en ningún momento es en defensa o garantía de los derechos de la clase trabajadora, el campesino, los pueblos originarios y demás sectores populares.

Al firmarse los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de ARENA y la guerrilla del FMLN, se especuló que se abrirían los espacios de participación política, pero fue todo lo contrario debido, a que las reformas constitucionales de 1992 reforzaron el excluyente y antidemocrático sistema, el cual evolucionó rápidamente a un nuevo sistema bipartidista, basado en dos grandes

partidos: ARENA y el FMLN.

Así mismo el Código Electoral aprobado por la Asamblea Legislativa en 1993 prohibió las candidaturas independientes. Años más tarde, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador abre un importante debate político al haber declarado inconstitucional la prohibición de candidaturas independientes, autorizando así las candidaturas independientes, es decir, por fuera de lo que son los partidos políticos.

Casi todos los partidos políticos conspiraron desde la Asamblea Legislativa contra las candidaturas independientes, imponiendo duros requisitos para la inscripción de las mismas, lo que imposibilita construir una alternativa electoral independiente de los trabajadores y de la izquierda revolucionaria.

De las candidaturas independientes al voto cruzado

Nuevamente la Sala de lo Constitucional abre el debate en relación al sistema electoral. En esta ocasión es a partir de la sentencia que avala el voto cruzado, lo que permite que las personas voten a la vez por candidatos a diputados de varios partidos y candidatos independientes. Según la Sala “...es inconstitucional el artículo 185 inciso 3° del Código Electoral, que establece la prohibición de voto cruzado, ya dicha norma vulnera el carácter libre del voto establecido en el artículo 78 de la Constitución, al prohibir marcar candidatos de distintos partidos políticos, distintos candidatos no partidarios o candidatos de partidos políticos y candidatos no partidarios al mismo tiempo.” (EDH. 6/11/2014).

Como ocurrió con las candidaturas independientes, la sentencia que avala el voto cruzado ha llevado a variadas reacciones de los diferentes partidos políticos, y organizaciones. Así, Aliados por la Democracia considera que “Con el voto cruzado (el votante) podrá escoger de distintas listas de los

partidos al que le parezca por su trayectoria, por su capacidad y su idoneidad y su moralidad, y eso permitirá tener verdaderos representantes. Con esta votación se va a expresar el voto soberano y se va mejorar la calidad de la Asamblea Legislativa".

Para Santiago Flores del FMLN, "...el fallo de la Corte Suprema de Justicia, obedeció a los intereses de la "oligarquía" (EDH. 6/11/2014). Alberto Romero y Margarita Escobar de ARENA "...lamentan que la Sala Constitucional haya apresurado el voto cruzado".

Según Guillermo Gallegos, del partido político GANA, el voto cruzado "...lejos de fortalecer a la democracia la debilitará, pues dijo que lo ideal es que debió ser en el año de 2018. Además, de la confusión que supone para el elector el cambiar el mecanismo...".

Douglas Avilés, del partido CD, cuestionó que "...se debilitará a los partidos y fomentará el bipartidismo político". Alexis Zepeda, del PCN, tildó de "irresponsables" a los magistrados y dijo que la estrategia de la campaña cambiará radicalmente.

Luego de las apresuradas reacciones, los diferentes partidos políticos coinciden en que deberán de legislar; esto llevará a un debate entre los diferentes partidos políticos.

En el tema de las candidaturas independientes, al momento de legislar los diferentes partidos maniobraron contra las mismas al imponer duros requisitos mediante el Decreto No. 555, ya que hoy su principal preocupación los fondos y conteo de votos⁹².

⁹² <http://elsoca.org/index.php/americacentral/el-salvador/3554-el-salvador-la-sentencia-de-la-sala-constitucional-y-las-reformas-al-sistema-electoral> visitado en junio de 2015.

Las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional han logrado democratizar de cierta forma el régimen electoral.

Sin embargo, aún hay mucho más trabajo por hacer debido a que todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa defienden su feudo y al momento de poder legislar respecto a las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, en vez de abrir los espacios, los cierran.

A partir de lo anterior, las diferentes organizaciones sociales y políticas deben exigir una verdadera democratización del régimen político y del sistema electoral, lo que necesariamente tiene que pasar por exigir la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013 sobre transparencia del financiamiento de los partidos políticos y democracia.

En las últimas décadas, las reformas electorales en América Latina se han enfocado en dos temas claves y complejos: la democracia interna y la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos. De cara a este desafío y en el marco del debate respecto a la aprobación de la Ley de Partidos Políticos por parte de la Asamblea Legislativa de El Salvador, en octubre del año 2012 se presentó – para la consideración de este cuerpo colegiado – una propuesta interinstitucional, a través de la cual se exponen mecanismos concretos que permitan la materialización de los derechos al acceso a la información asociados a la transparencia y a la rendición de cuentas de los partidos y la participación ciudadana al interior de los partidos políticos. Esta propuesta fue elaborada en conjunto por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO); la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador; la Fundación Nacional

para el Desarrollo (FUNDE); la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA); y la Universidad Tecnológica (UTEC)⁹³.

En febrero de 2013 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Partidos Políticos, la cual fue demandada por miembros de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En agosto de 2014, la Sala de lo Constitucional emitió su fallo declarando la inconstitucionalidad por omisión asociada a la falta del cumplimiento en la ley de los mandatos derivados del derecho al acceso a la información y de su regulación legal en El Salvador, los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos; y ordenó a la Asamblea Legislativa emitir, en un plazo de dos meses, las reformas pertinentes (Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013, 2014)⁹⁴.

Observaciones de la Sala y propuesta para regular el financiamiento:

La Sala de lo Constitucional identificó que, pese a la creación de la Ley de los partidos políticos, en esta se omitió legislar sobre el derecho fundamental de acceso a la información.

Este consiste en la facultad que se tiene para poder solicitar o requerir información bajo control y poder – en este caso – de los partidos políticos.

“Toda persona (militante partidario o no), como integrante de la Comunidad

⁹³ German Rivera, *Legislación comparada sobre regulación de partidos políticos en América Latina*, (El Salvador: FUNDAUNGO, 2012), 10.

⁹⁴ Inconstitucionalidad, Referencia 43-2013 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

titular del poder soberano, tiene el derecho a poder conocer la manera en que los partidos políticos utilizan sus fondos y de ello deriva el derecho de acceso a la información”, señaló la Sala (2014).

La ley de partidos aprobada por la Asamblea Legislativa no estableció las garantías pertinentes para asegurar el cumplimiento eficaz de este derecho.

En tal sentido, para la Sala, legislar sobre la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático al optimizar la calidad de la información al elector.

Esto abrió un abanico de elementos a ser regulados y que están enfocados a: facilitar la identificación de vínculos políticos y sectores de interés, evitar conductas corruptas, verificar el cumplimiento de las normas sobre financiamiento, evitar la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno, incentivar el control recíproco de los partidos políticos y brindar insumos y parámetros para la evaluar las decisiones de los funcionarios electos, (ver cuadro 4 en anexos).

La democracia interna:

Hasta el momento no existe una manera exclusiva de definir qué es democracia interna⁹⁵, ya que se le relaciona con lo que debería ser “un buen partido” (Freidenberg, 2006)⁹⁶, aunque si existe un consenso sobre los

⁹⁵Freidenberg señala que la democracia puede ser entendida como un procedimiento. Si las elecciones son un mecanismo que sirve para tomar decisiones de manera democrática y pluralista, la democracia interna puede ser entendida como el procedimiento por el cual los militantes de un partido político toman decisiones utilizando mecanismos electivos.

⁹⁶ Flavia Freidenberg, “*Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*”, Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo Electoral de Elecciones, Costa Rica, (2006).

mínimos factores que la determinan. Freidenberg, Rivera, y Zovatto⁹⁷ definen estos factores⁹⁸ como:

1. La existencia del proceso de selección de candidatos (para ser postulados a cargos públicos o en el partido).
2. Nivel de intervención del Estado en el proceso (como financiador y garante de los derechos de los integrantes de los miembros del partido).
3. La regulación del proceso (por Constitución o en leyes ordinarias).
4. La efectiva práctica.

Omisión sobre democracia interna y propuestas:

La democracia interna en los partidos políticos de El Salvador no está regulada ni por la Constitución ni por leyes ordinarias, pese a la creación de la Ley de Partidos Políticos en 2013. Esto podría llevar a concluir que los partidos políticos no tienen obligación de realizar procesos que los lleven a desarrollar democracia interna en su interior, ni a rendir cuentas sobre la toma de decisiones (transparencia), salvo que esto se encuentre contemplado en sus estatutos.

No obstante, la Sala de lo Constitucional en el año 2014 señaló al respecto que “los partidos políticos tienen la obligación de sujetarse a la Constitución de la República, cuando se establece que las normas, organización y funcionamiento de los mismos se sujetarán a los principios de la democracia representativa”.

⁹⁷Daniel Zovatto, *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, (México D.F.: Internacional IDEA y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006).

⁹⁸ Existen otros factores que Freidenberg (2006, 2009) considera importantes: el tipo de mecanismo de selección, la fecha o momento que se lleva a cabo el proceso o la obligatoriedad.

Adicional a esto plantea que, si los partidos son el “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”, entonces sus normas, organización y funcionamiento deben de estar regidos por principios y reglas de la democracia representativa. Así mismo señala que los miembros de los partidos son titulares de un conjunto de condiciones que posibilitan su participación política oponible al partido y a su dirección.

Para la Sala “la dimensión formal de la democracia interna de los partidos es insuficiente (respecto a los miembros del partido), pues para su supervivencia necesita límites sustanciales; la democracia partidaria, entendida solo en su aspecto procedimental, podría permitir la supresión de derechos fundamentales de los militantes de estas organizaciones políticas.

La voluntad de los miembros se expresa auténticamente solo si lo hace libremente, y esto solo puede lograrse mediante el ejercicio del voto libre, directo, igualitario y secreto, y de las libertades de pensamiento, expresión, opinión e información, entre otros, en las elecciones internas de los partidos”.

De acuerdo con la sentencia emitida por parte de la Sala de lo Constitucional, la democracia interna tiene que ver de la forma en cómo los partidos políticos toman las decisiones, “tanto en el aspecto procedimental como en además en el aspecto sustantivo de participación y transparencia”.

La Sala de lo Constitucional además señala algunos elementos que deben ser regulados para poder garantizar el ejercicio de las libertades y el derecho al voto libre de los miembros del partido político, así como el derecho a ser votado para poder participar como candidatos en las elecciones populares.

En el cuadro 4 se enumeran los elementos que deben ser regulados, según

la Sala, y cómo la propuesta interinstitucional de Ley de Partidos Políticos puede contribuir llenar los vacíos señalados.

CAPITULO III

LA HIPÓTESIS DE TRABAJO

3.1 PRESENTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

3.1.1 Formulación y Explicación de la Hipótesis

El problema de investigación en forma de pregunta es el siguiente:

¿En qué medida los partidos políticos actúan con probidad en la obtención y manejo del financiamiento para su actividad electoral?

¿Qué factores determinan el grado de probidad de los partidos políticos?

Del estudio del marco de análisis de la presente investigación y considerando las posibles respuestas al problema planteado, se han extraído las siguientes hipótesis que se les denomina alternativas⁹⁹, de las cuales trabajaremos con la que se considera más cercana a la respuesta del problema y que mejor se puede fundamentar con la información obtenida.

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad en la obtención y manejo de su financiamiento electoral; esto debido principalmente a las falencias de su ordenamiento jurídico institucional.

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad en el manejo de su financiamiento electoral; esto debido principalmente a la poca voluntad de sus dirigentes para regular este tema.

⁹⁹ Francisco Eliseo Ortiz R., *Guía Metodológica para el Desarrollo de un Seminario de Ciencias Jurídicas*, (El Salvador: Editorial e Imprenta Universitaria, 1999), 99.

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad en el manejo de su financiamiento electoral; esto debido principalmente a las debilidades de los mecanismos de control.

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad en el manejo de su financiamiento electoral; esto debido principalmente a la cultura de opacidad prevaleciente en las élites políticas.

De las hipótesis planteadas anteriormente, la que se considera más factible de fundamentar, a partir de la información del marco de análisis, es la que se ha identificado como A, la cual será formulada de la siguiente manera:

“En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad en la obtención y manejo de su financiamiento electoral; esto debido principalmente a las falencias de su ordenamiento jurídico institucional.”

La hipótesis anterior se explica de la siguiente forma: al decir que los partidos políticos actúan con poca probidad se hace notar que los funcionarios públicos proceden con poca honradez o rectitud en su actuar, específicamente en el manejo del financiamiento electoral.

Para la comprensión de las hipótesis se hace necesario definir los siguientes conceptos:

Partidos políticos

Probidad

Poca probidad

Financiamiento electoral

Ordenamiento jurídico

Los partidos políticos: son asociaciones u organizaciones apoyadas en una ideología determinada, unos de sus fines es promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática de un país ya sea ejerciendo su derecho y deber al sufragio o participando en la contienda electoral.

Los partidos políticos que se han tomado en cuenta para la investigación son los siguientes: ARENA, FMLN, GANA, PCN y PDC

Probidad: Muchas legislaciones destacan la probidad como una conducta funcionaria moralmente intachable, una entrega honesta y legal al desempeño de un cargo y por esto mismo prevalece del interés público sobre el privado. El funcionario que practica la probidad está totalmente fuera de todo tráfico de influencias, clientelismo, egoísmo, etc.

Para conocer el grado de probidad pública en el país y la confianza que los ciudadanos tienen en los partidos políticos, se ha tomado en cuenta los siguientes aspectos:

Sometimiento voluntario a los controles institucionales

La rendición de cuentas y transparencia

El reconocimiento de lo incorrecto de sus acciones

Establecimiento de límites al financiamiento privado

Correcta utilización del financiamiento, es decir, hacer uso de los fondos públicos de acuerdo a los fines previstos por la ley

Señalamiento y denuncia de acciones incorrectas

Poca probidad: Como lo se ha abordado anteriormente, un partido político

será muy probo cuando se cumpla con los seis aspectos anteriores, es decir que en un rango del cero al seis obtenga seis, bastante probo cuando se cumpla con cinco de los aspectos señalados, será probo cuando se cumpla con cuatro de los aspectos señalados, poco probo cuando cumpla con tres, dos o uno de los aspectos establecidos y nada probo cuando obtenga una calificación de cero.

En razón de todo lo anterior, será poco probo el partido político cuando se actué con menos honradez y transparencia en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo a la escala anteriormente señalada.

Financiamiento electoral: es el conjunto de recursos destinados a cada uno de los partidos políticos para que los mismos lleven a cabo sus actividades de carácter electoral. El financiamiento puede ser público, privado o mixto.

Los partidos políticos reciben financiamiento público ya sea directo o indirecto de parte del estado, lo que se traduce en la denominada deuda política y por ley se les obliga a rendir informe de ello, sin embargo hay muchas deficiencias y falencias en el ordenamiento jurídico respecto al tema; entendiendo la palabra falencia como un error e insolvencia.

El ordenamiento jurídico: es aquel conjunto de normas jurídicas que rigen en un lugar determinado, en una época concreta, está formado por la Constitución del Estado de El Salvador, que se rige como la norma suprema, por las leyes, por las normas jurídicas del poder ejecutivo, tales como son los reglamentos, y otras regulaciones tales como los tratados, las convenciones, los contratos y todas las disposiciones particulares.

Existen al menos dos concepciones del origen del ordenamiento jurídico:

- 1) La corriente normativa nos dice que el ordenamiento es un conjunto de normas que se entienden y que se rigen de acuerdo con una serie de juicios

de valor, creencias y convicciones. Su base es el iusnaturalismo.

2) La corriente institucional establece que el ordenamiento jurídico está formado por la sociedad, por todos aquellos mecanismos que producen aplican y garantizan las normas jurídicas, por todas las instituciones del estado y por todos los criterios de aplicación. Su base es el iuspositivismo.

Falencias del ordenamiento jurídico electoral en El Salvador: es importante que exista un control eficaz en cuanto al financiamiento electora de los partidos políticos, este control puede ser entendido como la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones, pero es muy importante establecer controles específicos y claros en cuanto al manejo del financiamiento público y a la obtención y manejo del financiamiento privado.

3.1.2 Extremos de la Prueba

1er Extremo: Efecto (Y)

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad.

2do Extremo: Causa (X)

En el período del 2009 al 2015, han existido falencias en el ordenamiento jurídico de los partidos políticos en cuanto a la obtención y manejo del financiamiento electoral.

3er Extremo: Relación de Causalidad (X---Y)

La poca probidad de los partidos políticos en la obtención y el manejo del financiamiento electoral se han debido principalmente a las falencias de su ordenamiento jurídico.

3.1.3 Fundamentación de la Hipótesis

Con el propósito de mostrar el grado de verdad de la hipótesis de trabajo se someterán a verificación los extremos señalados, que expresan la determinación o la relación principal e inmediata en la explicación del comportamiento del problema.

Primer Extremo: Efecto (Y) Del estudio del marco de análisis se puede explicar cada extremo de las hipótesis.

Históricamente los sectores determinantes de la vida política salvadoreña conforman un sistema electoral inconsistente y frágil de controlar en caso de emergencias, en relación a esto es que se han realizado reformas algunas han servido para enfrentar problemas concretos de los partidos de cara a la cercanía de eventos electorales.

Cuando por problemas de ineficiencia o atrasos en sus compromisos legales han modificado plazos a su conveniencia, en algunos de los casos, han afectado en forma negativa al electorado al reducirseles plazos que conviene alargar para facilitar la participación ciudadana, este tipo de actos crea desconfianza e incertidumbre en la población.

Son muchas las dudas sobre lo que realmente se financia, lo indiscutible es que los ciudadanos no tienen la seguridad del debido uso que los políticos le dan a los fondos que obtienen como parte de su financiamiento, existe desconfianza de la ciudadanía debido a los actos faltos de honradez e integridad.

El reconocimiento, señalamiento y denuncia de las acciones incorrectas es uno de los aspectos importantes de la probidad, pero realmente es difícil que reconozcan lo incorrecto de sus acciones o señalen y denuncien las acciones incorrectas de los miembros de su partido; cuando existen este tipo de actos

de parte de los partidos políticos se genera una crisis que tiene a fundar en la población desconfianza y esto provoca que los partidos políticos vayan desapareciendo.

En el país para evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias se optó por el financiamiento público, pero realmente la falta de transparencia en esta materia ha sido una de las metas no cumplidas por las democracias representativas.

Al tratar la transparencia es muy importante hablar sobre la rendición de cuentas, está un principio que ha sido tratado desde los albores del constitucionalismo y consagrado en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo numeral XV se expresa con claridad: “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración”.

Pedir cuentas, rendirlas y responder es una actividad inherente a la función de gobernar y administrar.

El derecho de los ciudadanos a exigir cuentas es irrenunciable como la obligación de darlas de parte de los funcionarios públicos, cualquiera que sea su cargo.

“Sin elecciones no hay democracia” dice el dicho; sin embargo es necesario establecer de igual forma que “sin rendición de cuentas tampoco hay democracia”. Como ya se expresó anteriormente la rendición de cuentas debe entenderse como un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales funcionarios públicos son evaluados por el ejercicio de la autoridad que se les ha delegado. Y que de dicha evaluación se derivan premios o sanciones para los mismos.

En el país los dirigentes y miembros de los partidos políticos visualizan la rendición de cuentas o la llevan a cabo únicamente como una manera de informar y explicar lo que hicieron, pero esa actividad resulta ser insuficiente pues la población desconfía del actuar de los funcionarios.

Según las 3 dimensiones que involucra la rendición de cuentas se puede hacer notar que en el ordenamiento jurídico nacional, los funcionarios públicos apenas cumplen con la primera dimensión que es informar, difícilmente justifican su actuar, probablemente lo hacen de esa forma porque no quieren verse expuestos a la censura o señalamiento social y muchos menos a las posibles sanciones que se les pueden imponer por el ejercicio de su función.

Segundo Extremo: Causa (X)

Las falencias en el ordenamiento jurídico en cuanto a la obtención y manejo del financiamiento de los partidos políticos, provoca en la población desconfianza en el sistema político de El Salvador y por la relación que existe entre este y el sistema judicial resulta también ser poco confiable, ya que para muchos, estos actúan o se mueven en base a intereses particulares.

En El Salvador, como en algunos países de la región para el otorgamiento, desde la regulación de la deuda pública se distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se instituye la distribución generalmente después de la elección, no obstante existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

Esta disposición jurídica sirvió para que durante el conflicto armado se lograra un esquema político que no provocara cambios bruscos, después de la negociación de conflicto armado y con la ejecución de los acuerdos de paz

se introdujeron reformas al sistema electoral, tanto en la vía constitucional, donde se instauró una jurisdicción electoral y se reconoció el derecho de vigilancia permanente de los partidos políticos sobre todo el proceso electoral como en la vía legal, es necesario que estén acorde a las tendencias democráticas actuales, del sistema jurídico salvadoreño.

La Cn. Establece como único mecanismo de financiamiento la deuda pública, en la legislación hay muchos vacíos en cuanto a la regulación del financiamiento, es evidente la necesidad de creación de una ley de financiamiento en la cual se deben establecer índices de control y límites al mismo. A pesar de que en el código electoral se desarrolle un capítulo denominado Régimen de Financiamiento Estatal o Deuda política para el desarrollo democrático, el punto de referencia para articular la asistencia financiera se limita al número de votos válidos obtenidos por cada partido político en el último evento electoral, es decir que la deuda política se convierte en una operación meramente matemática.

El Ministerio de Hacienda es el encargado de publicar los montos que se otorgan a los partidos políticos así como los informes financieros que estos presenten, pero no basta solo informar es necesario que los partidos políticos justifique.

Es de conocimiento general que los partidos políticos reciben financiamiento privado, sin embargo este hacer no es fiscalizado ni está controlado por el ordenamiento jurídico salvadoreño, lo que constituye una debilidad para el sistema ya que existe la probable injerencia de actos ilícitos como el narcotráfico y lavado de dinero.

Tercer Extremo: Relación de Causalidad (X---Y)

Para consolidar una democracia plena y verdadera aún falta mucho trabajo

por hacer, son muchas las exigencias de los ciudadanos que deben ser tomadas en cuenta para lograr un sistema político basado en los intereses generales y no partidarios.

Los acuerdos tomados por los partidos políticos deben ir encaminados a garantizar el beneficio de la población; es así que a mayores mecanismos de control del financiamiento electoral más probidad y a menores mecanismos de control del financiamiento electoral menos probidad.

En diciembre de 1983, cuando entra en vigencia la Constitución, que actualmente rige en El Salvador se aprueba la Ley Electoral que instauró un Consejo Central de Elecciones, integrado con participación de los partidos políticos, este consejo estaba encargado de vigilar y administrar los procesos electorales, en ese momento el control no era tan complejo, ya que existía un monopolio en favor de los partidos políticos que participaban dentro del sistema político salvadoreño.

Un problema sumamente grave del actual sistema electoral salvadoreño, es la inexistencia de mecanismos legales de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos.

No existe normativa jurídica que obligue a los partidos a rendir cuentas de los dineros y recursos que reciben tanto de fondos públicos como de fuentes privadas, así de cómo los invierten, existe una relación delicada entre la política y el dinero, ya que puede haber un desequilibrio y desigualdad a favor de una u otra opción electoral la cual puede ser una fuente recurrente de corrupción, atendiendo al uso inadecuado de un cargo en beneficio personal o de un grupo, así mismo se sabe que los partidos minoritarios se encuentra en desventaja frente a los partidos mayoritarios.

A pesar que la constitución regula lo referente a la deuda política; en la

actualidad no se cuenta con una ley especial que regule el manejo del financiamiento de los partidos políticos, la falta de esta ley genera una eminente debilidad institucional ya que por la falta de control de una autoridad electoral, los partidos políticos no rinden cuentas del reintegro que el Estado; la ciudadanía desconoce qué cantidad de dinero se utiliza los partidos políticos utilizan en cada proceso electoral y de qué manera lo invierten.

En este medio predomina la falta de voluntad política, es necesaria la existencia de un ente regulador que fiscalice el hacer político de forma eficaz en cuanto al financiamiento que estos reciben, rigiéndose por una ley específica.

Es muy importante hacer notar que la regulación de la propaganda electoral tiene íntimamente relación con el tema del financiamiento, pues es de ahí de donde salen los fondos para costear los gastos de la propaganda, existe un escenario de desigualdad ya que los partidos minoritarios se encuentran en desventajas frente a los partidos mayoritarios, cuestión que es necesario normar, pues aunque la constitución ampare el principio de igualdad la forma de otorgamiento de la deuda pública es desproporcional tomando en cuenta el fin por el cual se concede.

Históricamente los partidos políticos se han denegado al control que la ciudadanía puede ejercer sobre ellos y ya que la Asamblea Legislativa el ente encargado de la creación de leyes, vemos la dificultad de que exista un acuerdo entre los legisladores para crear una ley que regule de forma específica lo referente al financiamiento público y privado que establezca mecanismos de control para la obtención y manejo del mismo.

Desde 1983, año en que se introduce por primera vez la deuda pública a la constitución, el único avance en materia de financiamiento es un

anteproyecto de ley que aún no ha sido discutido por los legisladores.

3.1.4 Técnicas de Verificación

En relación al diseño de la investigación y las unidades de investigación definidas, las cuales proporcionaron los datos empíricos, se hizo necesario desarrollar una entrevista. De esa manera se diseñaron 3 modelos de entrevistas que se agregan como anexo. Los instrumentos de la investigación de campo se diseñaron a partir de las preguntas derivadas y como resultantes del gráfico de operativización de las hipótesis.

CAPITULO IV

LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 PRESENTACIÓN Y EXPLICACIÓN DE RESULTADOS

4.1.1 Entrevista realizada a Diputados de la Asamblea Legislativa.

Cuadro 1, ver anexo 3.

La forma de repartición de la Deuda política es igualitaria para dos de los 3 diputados entrevistados es evidente que entre más votos recibe un partido político mayores posibilidades de éxito tendrá.

En razón de esto serán siempre los partidos políticos mayoritarios los directamente beneficiados en la contienda electoral.

Sin embargo podría ser este un incentivo para que los candidatos realicen mejores propuestas electorales para el país y de esa forma convencer al electorado de una forma ética, quienes a opinión de los legisladores se interesan muy poco en cuanto al manejo que estos hacen del financiamiento recibido.

Es necesario que el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador sea el ente fiscalizador de los fondos que se les asigna, no creyendo necesaria la creación de otra institución para esa importante labor, sin duda el Tribunal necesita de más recursos para llevar a cabo esta tarea de gran importancia para el desarrollo democrático del país.

Cada legislador de los diferentes partidos políticos de El Salvador entrega a su partido una contribución, esta depende de lo regulado por sus estatutos, de esta manera el partido político recibe financiamiento privado, además de las donaciones económicas o en especie que pueda recibir.

4.1.2 Entrevista realizada a miembros del Tribunal Supremo Electoral

Cuadro 2, ver anexo 3

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos por parte de la deuda política se tiene que en base al criterio de repartición y precio de voto esta es igualitaria, ya que de acuerdo a los votos obtenidos así es la cantidad de dinero que se entrega, sin embargo en El Salvador los partidos minoritarios se encuentran ante una gran desventaja ante los partidos mayoritarios, debido a que la cantidad de dinero entregado a los partidos mayoritarios supera al triple la cantidad de dinero entregada a los partidos minoritarios en concepto de financiamiento, no obstante en cuanto a los desembolsos realizados los partidos son pocos probos ya que la población desconoce sobre el monto entregado a cada partido político, sin embargo el Tribunal Supremo Electoral es el encargado de llevar los balances contables y los informes financieros de los partidos políticos; no existe ninguna Unidad Especializada para poder exigir a los partidos políticos la rendición de cuentas del financiamiento público, a pesar de que existe una ley de Partidos Políticos y que exista sentencia emitida al respecto no se regula lo referente al financiamiento privado de forma efectiva.

4.1.3 Entrevista realizada a Académicos

Cuadro 3, ver anexo 3.

En gran parte de los casos los académicos entrevistados coinciden en sus respuestas, las cuales pudieron proporcionar de acuerdo a su conocimiento teórico y empírico obtenido, la proporcionalidad en la entrega que se hace de la deuda política es una regla justa en base a lo regulado por la constitución sin embargo quien tenga más votos tendrá sin duda mayor ventaja en la

contienda electoral y de esa manera obtener el anhelado triunfo. Para los académicos salvadoreños la contribución privada sin duda influye en el desempeño de los partidos políticos ya que estos pueden sentirse obligados a satisfacer sus intereses personales por la ayuda que estos les brindan, razón por la cual no pueden ser auto sostenible ya que se inmiscuiría la voluntad privada al financiar así como la probabilidad de la injerencia de asociaciones y actos ilícitos, ya que estos no son probos en su hacer político.

4.2 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

4.2.1 Con relación a la Hipótesis de Trabajo

Con respecto a la hipótesis y en relación a los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a diputados, miembros del Tribunal Supremo Electoral y académicos, en total fueron 11 personas entrevistadas, sin duda que el hacer de los partidos políticos, especialmente lo referente al financiamiento produce mucho hermetismo cuando se trata de los fuentes que financian de forma privada. La hipótesis fue planteada de la siguiente manera:

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad en la obtención y manejo de su financiamiento electoral; esto debido principalmente a las falencias de su ordenamiento jurídico institucional.

Ocho de los entrevistados manifiestan que la contribución privada puede influir en el desempeño de los partidos políticos por estar estos condicionados a satisfacer intereses particulares de cierto grupos debido a la contribución económica que les pueden conceder, sin embargo los miembros vinculados directamente a los partidos políticos (diputados) manifiestan que hay partidos que si responden a intereses de carácter particular, desligando

a su partido de esta práctica, entonces ¿qué tan probos son los partidos políticos? A pregunta directa 4 de los entrevistados manifiesta que los partidos políticos no son probos, ya que no existe voluntad de parte de estos para someterse a los controles institucionales, creación de leyes efectivas o fortalecimiento de las ya existentes que regulan lo referente al financiamiento, sobretodo en cuanto a la contribución privada, no existe una verdadera rendición de cuentas, lo único que realizan es un informe financiero donde establecen el dinero recibido en concepto de deuda política y que lo invirtieron en la campaña, sin ningún detalle y sin establecer nombre de sus donantes y contribución privada así como la inversión detallada de esta, la ley no los obliga a hacerlo de esa forma, y si no lo hacen de esa forma no sabremos si hacen una correcta utilización del financiamiento, se puede observar que aún hay falencias que se deben suplir, el último aspecto tomado encuentra para la probidad es el Señalamiento y denuncia de acciones incorrectas, casi nunca señalan las acciones incorrectas de sus miembros y esto también es necesario para ser probos ya que se deben al pueblo que los eligió no al partido político que los postulo. De la hipótesis planteada se desprendieron tres extremos que fueron sometidos a prueba los cuales son:

1er Extremo: Efecto (Y)

En el período del 2009 al 2015, los partidos políticos salvadoreños han actuado con poca probidad.

Para realizar esta investigación y medir el grado de probidad se tomó en cuenta 6 aspectos los cuales fueron:

Sometimiento voluntario a los controles institucionales

La rendición de cuentas y transparencia

El reconocimiento de lo incorrecto de sus acciones

Establecimiento de límites al financiamiento privado

Correcta utilización del financiamiento, es decir, hacer uso de los fondos públicos de acuerdo a los fines previstos por la ley

Señalamiento y denuncia de acciones incorrectas

Midiendo de la siguiente manera: un partidos políticos o funcionario público será muy probo cuando se cumpla con los seis aspectos anteriores, es decir que en un rango del cero al seis obtenga seis, bastante probo cuando se cumpla con cinco de los aspectos señalados, será probo cuando se cumpla con cuatro de los aspectos señalados, poco probo cuando cumpla con tres, dos o uno de los aspecto establecidos y nada probo cuando obtenga una calificación de cero.

En razón de esto, y tomando en cuenta las entrevistas realizadas llegamos a la conclusión que para siete de los entrevistados los partidos políticos son poco probos, los diputados entrevistados desligan al partido al que pertenecen señalando como poco probos a los demás, para cuatro de los entrevistados no son probos ya que no cumplen con ninguno de los aspectos señalados para medir la probidad.

2do Extremo: Causa (X)

En el período del 2009 al 2015, han existido falencias en el ordenamiento jurídico de los partidos políticos en cuanto a la obtención y manejo del financiamiento electoral.

Hay muy poca normativa que regule de forma efectiva lo referente al financiamiento, la deuda política está regulada en la constitución y por ley se

establece la forma de repartición de esta, el momento para otorgarla y la institución competente para determinar el valor del voto.

Sin embargo en cuanto al financiamiento privado aún hay muchas falencias en el ordenamiento jurídico, no se establecen límites y no se obliga a los partidos políticos a expresar quiénes son sus patrocinadores y de qué forma invierte el financiamiento que reciben tanto privado como público de una forma detallada para de esa forma conocer si hacen una correcta utilización de los fondos que reciben, por esta razón para cinco de los entrevistados no es suficiente la normativa por lo que se hace necesario crear nuevas leyes, mientras que para seis de ellos basta con fortalecer las leyes e instituciones ya existentes, es decir que el ordenamiento jurídico contiene falencias en cuanto a la regulación del Financiamiento electoral.

3er Extremo: Relación de Causalidad (X---Y)

La poca probidad de los partidos políticos en la obtención y el manejo del financiamiento electoral se han debido principalmente a las falencias de su ordenamiento jurídico.

Al relacionar los dos extremos se ha logrado establecer que los partidos políticos han sido poco probos en la obtención y manejo del financiamiento electoral, ya que la ley no les obliga de forma efectiva. Así mismo hay poca voluntad por parte de ellos para norma firmemente, así lo indica la interpretación de los resultados vertidos por el instrumento de investigación aplicado, que genera suficientes indicadores que demuestran y comprueban las hipótesis.

4.2.2 Con relación a los objetivos de la investigación

Objetivos Generales: Determinar el grado de probidad de los partidos, en la

obtención y el manejo de los fondos obtenidos para su actividad electoral en el Periodo de 2009-2015.

Identificar los factores que inciden en la probidad en el financiamiento de los partidos políticos.

Con base a las conclusiones obtenidas, hacer recomendaciones que contribuyan a una mejor probidad en el financiamiento de los partidos políticos.

Tomando en cuenta los resultados de la investigación, los objetivos generales fueron alcanzados satisfactoriamente, ya que el instrumento de investigación aplicado se pudo obtener datos que al ser procesados nos generan indicios para determinar qué tan probos han sido los partidos políticos en la obtención y manejo de los fondos obtenidos para su financiamiento, en base al resultado obtenido se puede determinar que los partidos políticos son poco probos, en la obtención y manejo del Deuda política, así como en la rendición de cuentas sobre el financiamiento que reciben tanto público como privado.

Entre los factores que inciden en la probidad del financiamiento se puede determinar que no existe una cultura de rendición de cuenta por parte de estos, prácticamente lo que realizan es un informe financiero, las leyes son débiles y no obligan de manera efectiva a que haya una rendición de cuenta real, puede existir la posibilidad de sometimiento a intereses de particulares a falta de límites a la contribución privada.

Objetivos particulares

1. Conocer las distintas posiciones de los Partidos Políticos sobre la Deuda Política.

El objetivo número uno se cumplió parcialmente ya que solo se pudo realizar tres entrevistas a los diputados de las fracciones parlamentarias del FMLN, PDC y GANA, no se logró conocer la posición de los partidos ARENA y PCN porque no nos brindaron la entrevista solicitada.

2. Establecer las causas económicas, políticas y sociales que dieron origen a la Regulación del Financiamiento Público de los Partidos Políticos.

Este objetivo se cumplió en base a la recopilación de información documental sobre el Financiamiento público y privado en El Salvador, lo que está incluido en el capítulo dos de la investigación.

3. Exponer la posición de los partidos políticos sobre los beneficios del financiamiento.

El objetivo número tres se cumplió parcialmente como resultado de las diferentes entrevistas realizadas, así como por medio de la investigación documental.

4. Analizar la efectividad de los límites del financiamiento público de los partidos políticos, tomando en cuenta la base constitucional y las demás disposiciones normativas que regulan el financiamiento.

El objetivo número cuatro se verifico al investigar las leyes relacionadas con la deuda política, los partidos políticos como son, la constitución de la Republica, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y los estatutos de cada partido político, información con la cual se puede decir que no hay límites concretos en cuanto al financiamiento público, ya que no se establece hasta que cantidad pueden los partidos políticos recibir del Estado, todo depende de la cantidad de votos que obtengan.

5. Identificar los espacios de participación ciudadana en el país que trabajan

el tema del financiamiento.

Este objetivo se logró establecer con el resultado de la investigación exploratoria y las entrevistas realizadas a los académicos ya que algunos de ellos han trabajado con organizaciones que tratan temas de política.

6. Determinar el antecedente historio de la función electoral.

El objetivo número seis se alcanzó determinar de acuerdo a la investigación documental realizada, para lo cual se ocupó bastante material bibliográfico.

7. Estudiar las posiciones doctrinarias actuales sobre el financiamiento y el control del mismo.

El objetivo número siete se obtuvo en base a la documentación doctrinaria realizada por diferentes autores como el licenciado Felix Ulloa.

8. Identificar los límites legales para el financiamiento privado de los partidos políticos.

Este objetivo se obtuvo mediante el estudio de las leyes que regulan el financiamiento de los partidos políticos como constitución de la Republica, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y los estatutos de cada partido político, ya que no existe una ley del financiamiento de los partidos políticos, de esa manera se logró ver que no hay límites legales al financiamiento privado.

9. Determinar el grado de efectividad de los mecanismos actuales de control de la utilización de los fondos del financiamiento.

El objetivo número nueve se cumplió por medio del estudio de las leyes referentes al financiamiento y los partidos políticos, además se tomó en cuenta los resultados de las encuestas realizadas.

10. Describir las condiciones históricas, políticas y sociales que propiciaron el surgimiento de la regulación del financiamiento a los partidos políticos.

El objetivo número diez se logró por medio del estudio de la información documental utilizada para la realización de la presente investigación.

11. Conocer las distintas visiones doctrinales sobre la probidad pública en el manejo del financiamiento público y privado de los partidos políticos.

El objetivo número once se cumplió por medio del resultado de las entrevistas realizadas, así como de la lectura de las diferentes posiciones doctrinales de diversos autores.

12. Analizar la jurisprudencia del TSE y la Sala de lo constitucional en materia de probidad y transparencia.

El objetivo número doce cumplió al estudiar las diferentes posturas jurisprudenciales emitidas por los tribunales.

4.2.3 Con relación al Bien Jurídico protegido

El bien jurídico protegido en esta investigación se relaciona con la probidad considerada como el valor jurídico de mayor relevancia, sin que ello implique que otros valores como la igualdad y la transparencia no sean importantes, sin embargo es un hecho que la poca rendición de cuentas, lleva implícita la vulneración de esos otros valores.

De acuerdo con los resultados de la investigación los partidos políticos son poco probos ya que no rinden cuentas en su totalidad de la deuda política entregada ni del financiamiento privado, ya que si bien es cierto el Tribunal Supremo Electoral es el encargado de vigilar la entrega de la deuda política a los partidos políticos, pero no obstante no existe una Unidad o Departamento

Especializado para poder verificar que la Ley de Partidos Políticos se aplique de manera aceptable, asimismo la ciudadanía no exige a los partidos políticos información sobre la rendición de cuentas, razón por la cual los partidos políticos no se sienten obligados a rendir información sobre sus diferentes tipos de financiamiento.

4.3 RESULTADOS PROCESALES DE LA INVESTIGACIÓN

En el desarrollo de esta investigación inicialmente se realizó una consulta bibliográfica y documental en las bibliotecas de la Universidad de El Salvador y la universidad privada Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", en la biblioteca de la Asamblea Legislativa y de la Corte Suprema de Justicia, con la que se pudo determinar que sobre el problema había muy poca información, aspecto que evidenciaba la relevancia científica de esta investigación.

Para la elaboración de los marcos históricos, coyunturales, doctrinarios y jurídicos, se consultó documentación relacionada con el tema de los partidos políticos y el financiamiento.

Para la investigación de campo, se utilizó como instrumento de investigación la encuesta, técnica de recolección de datos que se pudo conocer las diferentes posturas, de diputados, funcionarios públicos y diferentes analistas, además de datos estadísticos realizados por organizaciones de la sociedad civil. En los resultados obtenidos se utilizó las entrevistas realizadas, en las cuales se determinó las diferentes posturas sobre el presente tema de investigación, además sirvió para la interpretación de resultados y la redacción de las conclusiones por cada unidad de investigación, lo que permitió la obtención de conclusiones generales.

CAPITULO V

EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 EL PROYECTO E INVESTIGACIÓN

En la elaboración del proyecto de investigación, la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos, se siguieron los siguientes pasos:

Selección del tema de investigación.

Para seleccionar el tema a investigar se identificó la falta de regulación que existe en cuanto al financiamiento de los partidos políticos y el desconocimiento que la población tiene respecto al tema, así mismo se analizó el impacto que este problema causa por lo que optamos investigar lo referente a la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos.

Encuadre de la investigación.

Se identificaron las diferentes manifestaciones que tiene en la actualidad la poca regulación o falta de regulación del financiamiento de los partidos políticos y deuda política, a fin de determinar la necesidad de la existencia de una ley que regule de forma efectiva el financiamiento de los partidos políticos en El Salvador, obligando a los funcionarios públicos a rendir cuentas sobre la obtención de dichos ingresos y egresos.

Inventario de antecedentes de la investigación.

Se procedió a realizar una investigación bibliográfica a través de la recolección y lecturas de material documental como libros, tesis, revistas, informes acerca del problema a investigar, dicha recolección se realizó en diferentes bibliotecas, así mismo se recolectó información a través de páginas web, con el fin de realizar un inventario para determinar que el tema

seleccionado no ha sido investigado, de esa manera se determinó la importancia de investigar sobre dicho tema y el aporte que se brindaría al ser investigado.

Delimitación del problema de investigación.

Aquí se determinaron los límites entre los cuales se enmarca la investigación, delimitando además conceptos básicos como período de tiempo y espacio geográfico.

Factibilidad de la investigación.

Este consistió en establecer los recursos a utilizar, económicos y técnicos y el factor tiempo, lo cual fue necesario para la realización de la investigación.

Problematización del problema de Estudio.

Se elaboró una lluvia de preguntas, las cuales posteriormente depuramos, seleccionando las preguntas pertinentes y descartando las innecesarias, consecutivamente se clasificaron en: coyuntural, históricas, doctrinarias y jurídicas, según la información requerida para los marcos de análisis.

Planteamiento del Problema.

Se realizó la descomposición del problema de investigación en sus elementos estructurales y sus aspectos lógicos para estudiarlo de manera particular.

Metodología de Investigación.

Se acordó la metodología de la investigación a seguir, estableciendo las clases de información y sus fuentes y las técnicas de información que se utilizó.

5.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez obtenida la información documental se continuó el desarrollo de la investigación en las siguientes fases:

Elaboración de la estructura capitular.

Construcción del marco de análisis.

Construcción de la hipótesis de trabajo

Elaboración de la estructura capitular.

CAPITULO 1

Se abordó la introducción al estudio de la problemática electoral y el problema de la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos.

Además de abordaron los alcances de la investigación, estos conceptos espaciales y temporales y el planteamiento del problema, estableciendo los aspectos coyunturales históricos doctrinarios y jurídicos.

CAPITULO 2

Se desarrolla el marco de análisis del problema de investigación, estableciendo el marco histórico, el cual está dividido en antecedentes mediatos e inmediatos; marco coyuntural que contiene la situación actual del problema. También se desarrolló lo correspondiente al marco doctrinario donde se encuentra la evolución del problema de investigación, doctrinas y elementos importantes del problema investigado y finalmente el marco jurídico el cual contiene legislación nacional e internacional.

CAPITULO 3

Este capítulo contiene las hipótesis de trabajo, que comprende la formulación

y explicación de las hipótesis, los extremos de prueba y la fundamentación y contextualización de las mismas; la operalización de las hipótesis.

CAPITULO 4

Se desarrolla la presentación e interpretación de los resultados de la investigación, en el cual se elaboró un análisis de los resultados obtenidos en relación a la hipótesis, los objetivos de la investigación y el bien jurídico protegido.

CAPITULO 5

En este capítulo se estableció la descripción del desarrollo de la investigación y las etapas que se realizaron en la investigación del mismo, así como los obstáculos que se tuvieron en la realización de la investigación.

CAPITULO 6

Este capítulo comprende la elaboración de las conclusiones generales y particulares y las recomendaciones mediatas e inmediatas, así como las consideraciones finales.

La construcción del marco de análisis

Lo primero que se realizó fue la delimitación del problema de investigación, para lo que se recolectó información documental de libros, tesis, artículos a fin de realizar un análisis de las manifestaciones que tiene el problema de investigación que se seleccionó, con la información recolectada se construyó un marco coyuntural el cual contiene las causas, situación e impacto social que este genera.

El marco histórico se construyó a partir del estudio realizado de la

información documentada recolectada.

El marco doctrinario se obtuvo a partir de la consulta y análisis de artículos y documentos que contenían información relacionada con el Financiamiento público y privado, los partidos políticos y la probidad pública en el quehacer político.

El marco jurídico contiene la normativa nacional e internacional y la jurisprudencia emitida respecto al tema de investigación.

Para la elaboración del marco de análisis, fue necesario visitar diferentes bibliotecas, una vez se obtuvo toda la información necesaria, por lo cual se procedió a la construcción del mismo.

Construcción de la Hipótesis de Trabajo

A partir de la construcción y aprobación del marco de análisis por el asesor de tesis, se hizo un análisis para elaborar las hipótesis de trabajo, de esa manera se logró identificar las principales causas de la problemática.

La hipótesis fue fundamentada y operativizada, según sus variables e indicadores; posteriormente surgieron una serie de preguntas, que fueron utilizadas para la técnicas de verificación, con el objeto de crear los instrumentos respectivos a utilizar el cual fue entrevista a efecto de comprobar la hipótesis principal.

5.3 LA EJECUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Se clasificaron las preguntas en tres modelos de entrevista, con las correcciones echas para su aplicación, tomando un poco de tiempo debido a problemas de atención ya que nos demoró que nos programaran fecha para realizar las entrevistas poco a poco se fueron ejecutando.

Las encuestas contenían entre doce y quince preguntas, el modelo de entrevista uno se le realizó a diputados de la Asamblea Legislativa, el modelo de entrevista dos a miembros del Tribunal Supremo Electoral y finalmente el modelo de entrevista tres a personas expertas o conocedoras del tema, estas entrevistas estaban estructuradas con el fin de indagar, verificar, establecer las posiciones de cada uno de los entrevistados respecto al tema de investigación.

Después de realizadas las entrevistas se procedió al tratamiento de la información obtenida, elaborando los cuadros de resultado de entrevistas en las que se fue concluyendo.

5.4 LOS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS Y LOS AJUSTES INTRODUCIDOS EN LA INVESTIGACIÓN

Durante el desarrollo de la investigación, se desarrollaron ciertos obstáculos que deben de ser planteados a fin de ofrecer un resultado de calidad para cumplir con las expectativas metodológicas y científicas planteadas en el proyecto, de esta manera se asienta las causas que pudieron atrasar el proceso de investigación.

Entre los obstáculos enfrentados durante este proceso se puede exponer:

Debido a la poca información del tema de investigación y la falta de accesibilidad y el hermetismo para hablar sobre el mismo, se tuvo que realizar una búsqueda exhaustiva, sin duda esta investigación representó un desafío.

Otra de las dificultades fue la poca disposición de algunos políticos para conceder la entrevista, se tuvo que recurrir a intermediarios para la programación de estas y algunas de ellas no se pudieron realizar ya que no

nos atendieron como es el caso de los grupos parlamentarios ARENA y PDC.

En cuanto a los Funcionarios Públicos solamente se pudo coordinar entrevista con el magistrado Ulises Rivas ya que no se reciben respuestas de los demás magistrados para la realización de la entrevistas.

De igual manera se nos dificulto la programación de entrevista con los expertos en el tema, muy pocos querían hablar sobre el tema, algunos no nos atendieron, otros nos reprogramaron en varias ocasiones las entrevistas y ya que la entrevista era instrumento para esta investigación, se hizo necesaria la espera para llevar a cabo la entrevista.

En cuanto al trabajo en equipo, en algunos momentos se tuvo problemas de coordinación para la realización de las actividades requeridas en esta investigación motivadas por la limitación del tiempo ya que cada integrante del grupo tenía otras responsabilidades, lo que ha impedido que este trabajo se concluya en el tiempo esperado.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se desarrollan las conclusiones y recomendaciones finales de la investigación.

6.1 CONCLUSIONES

Para fortalecer la democracia se necesita que existan partidos que representen, en forma transparente, los intereses de sus integrantes y respondan directamente a sus electores.

Actualmente los partidos políticos y los candidatos no partidarios enfrentan el peligro de que grupos delictivos como el crimen organizado y el narcotráfico les financien, principalmente porque no existen mecanismos que transparenten el origen y el destino de los fondos que reciben, mucho menos los nombres de sus donantes, no existiendo por tal razón un límite al financiamiento privado, y en consecuencia es imposible que se puedan auditar de manera efectiva, además reflejan a la ciudadanía poca probidad, debido a que la rendición de cuentas por parte de éstos es deficiente y no existe una Unidad Especializada que exija el cumplimiento de la Ley de Partidos Políticos.

6.1.1 Generales

1. Los partidos políticos son poco probos en cuanto a la obtención del financiamiento público y privado, debido a que no rinden cuentas del destino del financiamiento otorgado.
2. Los partidos políticos pueden estar subordinados a intereses particulares, debido a que su voluntad podría estar apegada a sus financistas privados.

3. Existe una significativa desventaja por parte de los partidos políticos minoritarios frente a los partidos políticos mayoritarios en cuanto al otorgamiento de su financiamiento.
4. Hay una gran falta de interés de la mayoría de ciudadanos para exigir a los partidos políticos información sobre la obtención del financiamiento debido a la poca transparencia con la que estos actúan.
5. Existe ausencia de mecanismos y procedimientos que exijan la rendición de cuentas a los partidos políticos, así como también la falta de una unidad especializada sobre transparencia y financiamiento de estos en el Tribunal Supremo Electoral.

6.1.2 Particulares.

1. Existe falta de voluntad de Los partidos políticos de rendir cuentas a la población civil sobre el otorgamiento del financiamiento público y privado ha contribuido a que no se les exija un informe de la obtención y manejo de su financiamiento.
2. Hay una ausencia de límites al financiamiento privado ha permitido en gran medida que los partidos políticos respondan a intereses particulares.
3. Los pocos recursos económicos de los partidos minoritarios los limita a darse a conocer en gran manera ante la ciudadanía lo que ocasiona que los partidos políticos mayoritarios tengan mayor ventaja en las contiendas electorales.
4. El desconocimiento de los nombres de los donantes de los partidos políticos genera desconfianza en cuanto al financiamiento privado y el uso de este.
5. No existe una Unidad Especializada que vele por la auditoria del

otorgamiento del financiamiento público y privado de los partidos políticos, así como de su buen uso.

6.2 RECOMENDACIONES.

Luego de haber desarrollado la ejecución de la investigación y haber determinado las conclusiones de la misma, se procede a presentar las recomendaciones de la investigación, y estas se dividen en recomendaciones inmediatas y recomendaciones mediatas las cuales se subdividen en jurídicas y no jurídicas.

6.2.1 Recomendaciones inmediatas

6.2.1.1 Jurídicas

1. A la Asamblea Legislativa que trabaje en la creación de una Unidad Especializada en el Tribunal Supremo Electoral que exija a los partidos políticos la rendición de cuentas en la obtención y manejo de su financiamiento público y privado.

2. A la Asamblea Legislativa, que impulse la aprobación de una nueva Ley sobre el Financiamiento de los partidos políticos o reforme las leyes electorales existentes para que se origine una cultura de transparencia en los mismos, a través de registros contables sobre las fuentes y los usos de los recursos en efectivo y en especie, que reciben los partidos políticos, entre otros mecanismos como límites y restricciones, sin dejar de lado sanciones y multas considerables por incumplimiento de las leyes.

6.2.1.2 No Jurídicas

1. A los partidos políticos que sean probos y transparentes en el manejo y uso de su financiamiento público y privado; asimismo que respeten la ley de partidos políticos y se apeguen a la normativa electoral existente.

2. A la Sala de lo Constitucional que esté vigilante ante la creación de leyes electorales o reformas a estas, para declarar inconstitucional cualquier ley o artículo de estas que atente contra la probidad y transparencia a la deben someterse los partidos políticos.

3. A toda la ciudadanía Salvadoreña, que tenga siempre la cultura de estar vigilante en el actuar de los partidos políticos, y exigir que estos rindan cuentas de la obtención y uso de su financiamiento electoral, sobre todo exigir que se revelen los nombres de los financistas privados y los montos otorgados.

6.2.2 Recomendaciones mediatas

6.2.2.1 Jurídicas

1. A los partidos políticos que reformen sus estatutos y se obliguen a transparentar los fondos obtenidos para evitar ser financiados por el crimen organizado, el narcotráfico, y otras actividades ilícitas, además que publiquen quienes son sus donantes y el monto financiado, así como contar con sistemas de contabilidad que detalle el destino y uso de los recursos, detallando en qué se utilizaron, además de sistemas de auditorías y controles tanto internos como externos.

2. A los partidos políticos que trabajen por mejorar el sistema electoral de este País, ya que el actual no obedece a las necesidades de la población Salvadoreña.

6.2.2.2 No Jurídicas

1. Al Tribunal Supremo Electoral que no sea únicamente receptor de la información proporcionada por parte de los partidos políticos, sino, que también verifique y controle que esa información sea concordante con lo

reflejado en su informe, es decir, debe ser vigilante y controlador de los movimientos financieros que estos realicen, a través de una Unidad Especializada.

2. A los partidos políticos, que manejen con austeridad su financiamiento público y privado, y que sus campañas electorales sean de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, para que no se conviertan en un derroche irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.

3. A los partidos políticos que sean más accesibles en cuanto a brindar la información solicitada por la población, debido a que la presente investigación ha sido un tanto difícil debido a que al acudir a algunas de las entrevistas agendadas los diputados no nos podían atender a pesar de que no había en ese momento sesiones plenarias, por lo que se demostraba rechazo y apatía a hablar sobre el tema de su financiamiento.

4. A los partidos políticos que se sometan a la vigilancia y control del Tribunal Supremo Electoral, y que no sigan con el mismo juego de crear y reformar leyes con vacíos legales que les benefician para seguir cometiendo con toda libertad los mismos errores.

6.3 CONSIDERACIONES FINALES

Al llevar a cabo la investigación, se hizo el estudio acerca del problema planteado, para ello se recolectó información que se extrajo de las diferentes fuentes tanto documentales como reales, así como también por medio de las entrevistas y el análisis documental, relacionándolo a la problemática si los partidos políticos son probos en cuanto al financiamiento recibido.

La valoración de la investigación es que se logró cumplir con cada uno de sus pasos y así comprobar en gran medida la hipótesis principal y la

veracidad de la misma; por lo que lo evaluamos como una buena investigación que brindará un aporte al tema de la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos, así mismo se cumplió razonablemente con los objetivos planteados, por lo que al final se logró determinar las conclusiones y recomendaciones en cuanto a la falta de aplicación de la Ley de Partidos Políticos pese a haber sido creada desde el año dos mil trece; asimismo la falta de creación de una Unidad Especializada que vele por la aplicación de la Ley de partidos políticos, lo cual impide que se transparente el destino del financiamiento otorgado a los partidos políticos.

Los aspectos que se desarrollaron en la investigación fueron en lo coyuntural las elecciones presidenciales y de diputados, desde el año mil novecientos noventa y dos hasta el año dos mil quince, las deficiencias que presenta el Código Electoral en cuanto a la rendición de cuentas de los fondos empleados para las elecciones tanto para diputados como para presidente y el desempeño de la Corte de Cuentas en cuanto a la declaración de los fondos para el financiamiento, así como las causas del problema de la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos, ya que al no existir voluntad política, una normativa o no tener una ley efectiva atrae consecuencias como la corrupción en las elites políticas, mal uso y afectación de fondos públicos, sospecha de lavado de dinero e interferencia de narcotráfico, desconfianza de los ciudadanos en los partidos políticos y el ausentismo electoral, cuya manifestaciones son: débil control o falta de control electoral, falta de transparencia sobre el uso de los fondos públicos, financiamiento ilícito y no rendición de cuentas al ciudadano; asimismo se estudiaron los antecedentes generales sobre la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos en Latinoamérica, las relaciones de impacto del manejo del financiamiento electoral y la probidad pública sobre

los derechos políticos, la reseña histórica del surgimiento de los partidos políticos, la regulación constitucional sobre el financiamiento de los partidos políticos, así como también se estudió los tratados internacionales sobre la probidad pública y el tratamiento en la legislación secundaria sobre la probidad pública y el financiamiento de los partidos políticos.

En general se puede decir que el desarrollo de la investigación se basa en el financiamiento de los partidos políticos y con mayor énfasis a la probidad pública en cuanto al financiamiento que reciben cada uno de los partidos políticos en El Salvador. El aspecto que no se logró abordar en su totalidad en la investigación, fue en cuanto al financiamiento privado de los partidos políticos, no por falta de interés, sino, por la falta de transparencia de los partidos que se niegan a dar información al respecto.

En cuanto al desempeño como grupo, en ciertos momentos o etapas de la tesis fue difícil lograr la coordinación de la mejor manera, esto en relación a diferencia de horarios debido a trabajo y otras responsabilidades, así mismo a problemas personales que surgieron durante el proceso de elaboración de tesis lo que ocasionó una lentitud en la investigación, las diferencias entre uno y otro miembro del grupo también contribuyeron a que fuese difícil trabajar en equipo, sin embargo a pesar de todas las dificultades y problemas que se dieron al llegar a un acuerdo se logró trabajar en el único fin que unía al equipo de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Alcocer Jorge, *"Introducción y La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo"*, (México: 1993).

Artiga Álvaro, *Las reformas a la legislación electoral salvadoreña en el periodo 1993-2007*, 1ª edición, (El Salvador, 2008).

Carmona S. Carlos, *Apuntes de Clases Derecho Administrativo: El Principio de Legalidad*, (Chile, Universidad de Chile), 2013.

Cerdas Rodolfo, *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*, (REI: Costa Rica: 1993).

Gonzales Varas Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, (Dykinson: Madrid, 1995).

Urquilla Carlos Rafael, *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, (El Salvador).

Marvan L. Maria, *"Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles? ¿Tienen futuro los partidos políticos?"*, Metapolítica, vol. 3, n. 10, (México: 1999).

Njaim Humberto, *"El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública"*, en *Ética y Administración Pública*, (CLAD: Caracas, 1997).

Ortíz R. Francisco Eliseo, *Guía Metodológica para el Desarrollo de un Seminario de Ciencias Jurídicas*, (El Salvador: Editorial e Imprenta Universitaria, 1999).

Pinto-Duschinski Michael, "*Grassroots approaches*", in Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Versión 01, 1999.

Rajevic Mosler Enrique, *Manual de Transparencia y Probidad de la Administración del Estado*, (Chile: 2008).

Sabato Larry, *Paying for elections. The Campaign Finance Thicket, The Twentieth Century Fund*, (United States: 1991).

Villalta Ramón, *Sistematización de propuestas para la reforma política y electoral en el Salvador*, 1ª edición, (El Salvador: Iniciativa Social para la Democracia, 2011).

TESIS

Hernández Turcios Héctor Antonio, *Régimen de Partidos Políticos en El Salvador 1930-1975*, (tesis doctoral, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, (El Salvador: 1977).

LEGISLACIÓN

Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Constituyente, D. C. S/N, del 15 de diciembre de 1983. Diario Oficial. N° 234, tomo 281, de fecha, 16 de diciembre de 1983).

Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Instituto de Acceso a la Información Pública), 2010.

Ley de Partidos Políticos, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador), 2013.

JURISPRUDENCIA

Acta N° 1 de la Comisión Interpartidaria del 6 de octubre de 2006.

Inconstitucionalidad, Referencia 43-2013 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2014).

Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009 (El Salvador, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2010).

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, referencia: 0129-E-2006 (4).

OTRAS INSTITUCIONES

PNUD y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *El Fin de la Política o su Verdadero Comienzo*, (FESCOL: Colombia).

PNUD, *La Dimensión Política del Desarrollo Humano*.

REVISTAS

Cartes Oscar, *Informativo "Probidad y Transparencia Pública"*, (Chile: Instituto Nacional de Hidráulica: 2010).

Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Election System (IFES), Version 01, 1999.

De la Calle Humberto, *"Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia"*, 120-121.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y FLACSO, *Programa El Salvador: El Proceso Electoral de 1994 (El Salvador: 1995)*.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Las instituciones democráticas en el Salvador: Valoración de rendimiento*, (FUSADES: El Salvador, 2013).

Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico, *“Revista de Análisis”*, N° 2, (El Salvador: 2012).

Gonzales Roura, *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*, Coords. Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, (México: 1997).

Gruenberg Christian, *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*, (Poder Ciudadano: Argentina, 2000).

Martel Juan José, *Fundamentos para la Modernización del Sistema Político Electoral Salvadoreño*, 1ª edición, (El Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010).

Orozco Jesús, *Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Entrevista, Marzo 2000, México D. F., México.

Schedler Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Colección Cuadernos de transparencia, 2008, n. 03, 7.

Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, Revista de Derecho Privado, (Madrid: 1934), 199-200.

Ulloa Félix, *“Democracia y Financiamiento de los Partidos Políticos. Una Propuesta para El Salvador”*, n°. 1, (El Salvador: 2008).

Zovatto Daniel, *“La Política bajo Sospecha”*, (La Nación: 1996).

DICCIONARIOS

Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, 5ta. edición., (México: 1987), 56.

PAGINAS WEB

<http://elecciones.eud.com/financia.html>.

<http://cabi.com/blackbox/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>.

<http://www.observatorioelectoral.org/>.

<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe95.pdf>.

<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe129.pdf>.

<http://www.fec.gov/press/canye96.html>.

<http://www.fec.gov/pres96/presmstr.htm>.

<http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>.

<http://elecciones.eud.com/financia.htm>.

<http://www.educatransparencia.cl>.

http://www.revistaprobidad.info/25/art_8.php.html.

http://www.observatoriolegislativo.org.sv/historico/attachments/article/1251/Boletin_79_Julio_2007_Ratificacion_y_observancia_de_los_tratados_internacionales.pdf.

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.

<http://elsoca.org/index.php/america-central/el-salvador/3554-el-salvador-la-sentencia-de-la-sala-constitucional-y-las-reformas-al-sistema-electoral>.

http://www.tse.go.cr/revista/art/8/Sobrado_Gonzalez.pdf.

<http://es.thefreedictionary.com>.

<http://www.jurisprudenciaelectoral.org>.

<http://www.isd.org.sv>.

ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro 1

Países con financiamiento público		
País	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X

Paraguay	X	X
Perú	-	X
Venezuela	-	-
Uruguay	X	X

Cuadro 2

Actividades Objeto De Financiamiento Público Directo				
País	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Capacitación/Investigación
Argentina	X	-	-	X
Bolivia	X	-	-	X
Brasil	X	-	-	X
Colombia	X	-	-	X
Perú	-	-	-	-
Costa Rica	-	X	-	-
Chile	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	-
El Salvador	X	-	-	X
Guatemala	X	-	-	-
Honduras	-	X	-	-

México	X	-	-	X
Nicaragua	-	X	-	-
Panamá	X	-	-	X
Paraguay	X	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-

Cuadro 3

Aporte privado con fines electorales					
País	Extranjeras	Organizaciones políticas o sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	X	X	-	X	x
Bolivia	X	X	-	-	x
Brasil	X	X	x	X	-
Colombia	-	-	x	-	-
Costa Rica	X	-	x	-	-
Chile	X	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	X	-
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-
Honduras	X	X	-	X	x

México	X	X	-	X	X
Nicaragua	X	X	-	X	X
Panamá	-	-	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-
República Dominicana	X	X	-	X	-
Venezuela	X	X	-	X	X

Cuadro 4

Cuadro 1. Elementos a regularse en el financiamiento de los partidos políticos y propuesta	
Elementos a regularse, según la Sala de lo Constitucional	Propuesta de Ley de Partidos Políticos
<ul style="list-style-type: none"> •La exigencia de presentar rendiciones de cuentas a un determinado organismo y a la población. 	<ul style="list-style-type: none"> •En la propuesta se promovió la creación de la Dirección General de Partidos Políticos, que fuese independiente en lo administrativo. Su director y sub director serían elegidos por la mayoría calificada de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. El director tendría la principal función de fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, a través de auditorías, evaluaciones, entre otros mecanismos (ver artículos 6, 7, 9, 46, 69, y 72). •También se propuso la existencia de un tesorero/a o secretario/a de finanzas y un director/a de campaña electoral al interior de los partidos políticos, quienes tendrían que rendir cuentas a la Dirección sobre el financiamiento y los productos de comunicación política difundidos (ver artículos 74 y 80).
<ul style="list-style-type: none"> •La forma y contenido de esas rendiciones de cuentas, para permitir el análisis y comparación de la información. •Crear instrumentos de auditoría, de tal manera que se garantice la veracidad de la información reportada por los partidos. •Crear mecanismos adecuados de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas, pues no es suficiente con que estos datos se registren ni que la institución controladora acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes. •Garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna. 	<ul style="list-style-type: none"> •Los partidos políticos no podrán apelar al secreto bancario para eludir la fiscalización de su financiamiento. Deberán elaborar un sistema contable, presentar balances financieros a la Dirección y hacer pública en sus sitios web esta información (ver artículos 70, 73, 75, 76, 77 y 78). •Toda la información sobre la financiación de los partidos políticos, bajo el principio de máxima publicidad – salvo los casos estipulados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – deberán estar disponibles para ser consultado por la población. Esta tarea está asignada a la Dirección y a los partidos políticos (ver artículo 11, 76, 77, 78 y 130).
<p>Fuente: Propuesta de Ley de Partidos Políticos de El Salvador (2012), Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013 (2014).</p>	

ANEXO 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

“EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA PROBIDAD PUBLICA”

Modelo de entrevista N°1

Objetivo de la entrevista: Adquirir información completa y directa para lograr una mejor comprensión, análisis y conclusión en la presente investigación, así mismo vislumbrar las diferentes posiciones que tienen los funcionarios públicos respecto al tema investigado.

Entrevistados:

Derrotero de preguntas:

¿Piensa que existe igualdad en la repartición de la deuda pública?

¿Tienen ventajas los partidos políticos mayoritarios sobre los partidos políticos minoritarios en cuanto a la obtención de financiamiento electoral?

¿Rinden cuentas los partidos políticos del financiamiento que reciben?

¿Es posible hablar de mejores prácticas por parte de los partidos políticos en cuanto a la rendición de cuentas?

¿Considera que el Estado es eficiente en cuanto al control del financiamiento?

¿Es necesaria la creación de una institución especializada en la contraloría del financiamiento de los partidos políticos?; en caso afirmativo, ¿Cuál sería la naturaleza, atribuciones e integración?

¿Considera que la población conoce sobre el manejo del financiamiento de los partidos políticos?; en caso negativo, ¿Por qué estará determinado este desconocimiento?

¿Qué tipo de financiamiento recibe su partido político?

¿Puede la contribución privada influir en el desempeño de los partidos político?

¿Qué mecanismos de autorregulación del financiamiento posee su partido político?

Entrega usted una aportación económica a su partido político; En caso afirmativo, ¿su aportación es obligatoria o voluntaria? ¿Qué cantidad o porcentaje aporta? ¿con que periodo?

¿Considera que los partidos políticos pueden ser auto sostenibles?

¿Qué retos enfrenta el proyecto de ley de probidad pública?

ANEXO 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

“EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA PROBIDAD PUBLICA”

Modelo de Entrevista N°2

Objetivo de la entrevista: Adquirir información completa y directa para lograr una mejor comprensión, análisis y conclusión en la presente investigación, así mismo vislumbrar las diferentes posiciones que tienen los funcionarios públicos respecto al tema investigado.

Entrevistado:

Derrotero de preguntas:

¿Existe igualdad en la repartición de la Deuda Política?

¿Quién determina el precio del voto?

¿Tienen ventajas los partidos políticos mayoritarios sobre los partidos políticos minoritarios en cuanto a la obtención de financiamiento electoral?

¿De acuerdo al criterio de repartición de la deuda política se garantiza la democracia?

¿Considera que es suficiente la legislación sobre el tema del financiamiento?

¿Podrían los partidos políticos subordinarse a intereses particulares?

¿Rinden cuentas los partidos políticos del financiamiento que reciben?

¿Existe interés de la población por exigir a los partidos políticos la rendición de cuentas? En caso negativo, ¿A qué se debe ese desinterés?

¿Dentro del Tribunal existe una sección o departamento de control del Financiamiento que se les otorga a los partidos políticos?

¿Pueden los partidos políticos ser auto sostenibles?

ANEXO 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

“EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA PROBIDAD PUBLICA”

Modelo de entrevista N°3

Objetivo de la entrevista: Adquirir información completa y directa para lograr una mejor comprensión, análisis y conclusión en la investigación, así mismo vislumbrar las diferentes posiciones respecto al tema investigado.

Entrevistado:

Derrotero de preguntas:

¿Usted considera que existe igualdad en la repartición de la deuda política?

¿Tienen ventaja los partidos políticos mayoritarios sobre los partidos políticos minoritarios en cuanto a la obtención del financiamiento electoral?

¿Considera que los partidos políticos pueden ser auto sostenibles?

¿Podría influir la contribución privada en el desempeño de los partidos político? ¿Puede haber subordinación de los partidos políticos a intereses particulares?

¿Considera que los partidos políticos son probos en el manejo del dinero obtenido para su financiamiento electoral y rinden cuentas sobre este?

¿Usted considera que existe interés de la sociedad civil por exigir a los partidos políticos rendición de cuentas de su financiamiento electoral y el

manejo de este?; Si la respuesta es negativa, ¿A qué se debe el desinterés de la sociedad civil?

¿existe una regulación jurídica efectiva en lo referente al financiamiento electoral y la probidad pública?

¿Es necesaria la creación de una institución especializada en la contraloría del financiamiento de los partidos políticos o basta con el fortalecimiento de las ya existentes?

¿considera que existe voluntad política para regular el tema del financiamiento y la probidad?

¿Qué retos enfrenta ley de probidad pública?

ANEXO 3 Entrevista realizada a Diputados de la Asamblea Legislativa

Diputados Preguntas	Lic. Rigoberto Soto GANA	Licda. Jackeline Noemí Rivera Ávalos FMLN	Lic. Arnoldo Marín suplente PDC	Conclusión
1. ¿Existe igualdad en la repartición de la deuda política?	Si existe igualdad al momento de la repartición de la deuda política	Es igualitario porque a los partidos políticos se les entrega la cantidad en concepto de deuda política de acuerdo a los votos que saco, a ningún partido político le pagan más por un voto que a otros	Considero que en base al criterio de repartición de la deuda política no hay igualdad, lo que hay es equidad	Con base en el criterio de repartición de la deuda política esta es igualitaria ya que a los partidos políticos se les paga el mismo precio por cada voto obtenido
2. ¿Tienen ventajas los partidos políticos mayoritarios sobre los partidos políticos minoritarios en cuanto a la obtención de financiamiento electoral?	Un diputado de un partido político mayoritario tiene más opción de éxito que un diputado proveniente de un partido político más	Es lógico que entre más votos saque un partido político más dinero recibe, entre menos votos saque es menos dinero	Hay una gran desventaja para los partidos políticos minoritarios, porque reciben menos financiamiento	Es evidente que los partidos políticos mayoritarios tienen mucha más ventaja frente a los partidos políticos

	pequeño			minoritarios ya que poseen mayor recursos económicos
3. ¿Rinden cuentas los partidos políticos del financiamiento que reciben?	Muy poco	Puedo dar fe que mi partido si porque no existe una cultura de rendición de cuentas en el país	De acuerdo a la nueva Ley de Partidos Políticos, hay que rendir cuentas del último centavo.	No existe una rendición de cuentas real, efectiva, hay poco interés de los partidos políticos respecto a este tema, basta solo con informar
4. ¿Es posible hablar de mejores prácticas por parte de los partidos políticos en cuanto a la rendición de cuentas?	Depende de la voluntad de cada partido político	Por su puesto, a partir de que se tenga una ley que obligue en términos generales	Ya la ley dispone y nos obliga a rendir cuentas, debemos cumplir las disposiciones jurídicas	Es posible que exista mejores prácticas en cuanto a la rendición de cuenta por parte de los partidos políticos todo depende de su voluntad
5. ¿Considera que el	Sí, pero hay	Lo que el	Puede auditar	Puede el

<p>Estado es eficiente en cuanto al control del financiamiento?</p>	<p>mucho que mejorar</p>	<p>gobierno ha hecho a través de procesos de rendición de cuentas es un proceso novedoso que cada día el Estado vaya administrando mejor los recursos , inhibe a los corruptos, al tráfico de influencias, a la malversación, la mala administración</p>	<p>los gastos de la deuda política porque son fondos del Estado</p>	<p>gobierno realizar un mejor trabajo en cuanto a la contraloría</p>
<p>6. ¿Es necesaria la creación de una institución especializada en la contraloría del financiamiento de los partidos políticos?; en caso afirmativo, ¿Cuál sería la naturaleza, atribuciones e integración?</p>	<p>Crear más instituciones es crear más burocracia, por lo que se debe de asignar esa función a una entidad ya existente</p>	<p>tenemos 2 instancias ahora que se encargan de controlar las finanzas públicas, la primera instancia es la corte de cuentas y a partir de 6 años la secretaria de transparencia</p>	<p>No, el Tribunal puede encargarse de eso</p>	<p>No es necesaria la creación de otra institución, lo mejor sería asignar esta función al TSE u otra institución dotándole de presupuesto</p>

<p>7. ¿Considera que la población conoce sobre el manejo del financiamiento de los partidos políticos?; en caso negativo, ¿Por qué estará determinado este desconocimiento?</p>	<p>La población es apática en el tema de inmiscuirse mucho hacia la raíz</p>	<p>Quizás poco, pero la población no se interesa un pueblo entre más educado esta, puedo asegurar que más va a exigir sus derechos, entre menos educado este el pueblo, más conformista es, menos interesado, mas indiferente</p>	<p>No, no les interesa</p>	<p>Los diputados coinciden en que la población muestra poco interés respecto al tema</p>
<p>8. ¿Qué tipo de financiamiento recibe su partido político?</p>	<p>Financiamiento público y privado</p>	<p>Financiamiento público y privado</p>	<p>Financiamiento público y privado</p>	<p>Todos los partidos políticos en El Salvador reciben los dos tipos de financiamiento, público que es el que les otorga el Estado por medio de la Deuda Política y el financiamient</p>

				o privado, constituido por cuotas de sus miembros y donativos ya sean económicos o en especie.
9. ¿Puede la contribución privada influir en el desempeño de los partidos político?	Hay partidos que debido a que son apadrinados deben de responder a los intereses de ese sector	Por supuesto, por eso es que siempre cuando se estuvo discutiendo ese capítulo de la ley se dijo que el límite del financiamiento privado debe ser menor, porque los partidos políticos no pueden ser corporaciones	Por supuesto que el dinero es muy influyente	No hay duda que la financiación privada puede influir en el actuar político
10. ¿Qué mecanismos de autorregulación del financiamiento posee su partido político?	No se reciben apadrinamiento	En primer lugar se considera que como partido político tenemos un financiamiento permanente, el	No responde	En los estatutos de los partidos políticos no hay mecanismos establecidos

		partido hace asignaciones presupuestarias no por persona sino por departamento		para autorregular el financiamiento o privado que reciben
11. Entrega usted una aportación económica a su partido político; En caso afirmativo, ¿su aportación es obligatoria o voluntaria? ¿Qué cantidad o porcentaje aporta? ¿Con que periodo?	El 30 % ó 35 % del salario, mensualmente.	Si a cada diputado nos descuentan \$706 mensuales	Si, en el caso del partido político son cuotas voluntarias, no hay una disposición que diga que tiene que dar el 10%, el 15% o el 20%, por lo general no menos del 10% mensualmente	Todos los miembros de los partidos políticos entregan cuotas obligatorias y de forma mensual, esto constituye un aporte importante
12. ¿Considera que los partidos políticos pueden ser auto sostenibles?	En El Salvador son casi auto sostenibles porque no se reciben donaciones de un sector importante de la sociedad salvadoreña, solo la colaboración de	No pueden ser corporaciones, porque si no hagamos partidos políticos-empresas	Sencillamente aquí en El Salvador no	En El Salvador los partidos políticos no pueden ser auto sostenibles, eso implicaría un regulación profunda, el Estado

	los miembros			tendría muy poca injerencia
13. ¿Qué retos enfrenta el proyecto de ley de probidad pública?	Su aplicación	A mi juicio esta ley debe contener 3 cosas: - Tipificación de las conductas no probas y establecimiento de sanciones - Procesos sancionatorios - Identificar como ha crecido la institucionalidad	Ninguno	Sin duda la aplicación de una nueva ley y el cumplimiento de esta es un reto, sin embargo es necesario observar los vacíos que puedan existir y suplirlos de una forma eficiente

ANEXO 3 Entrevista realizada a miembros del Tribunal Supremo Electoral.

<p>Miembros TSE</p> <p>Preguntas</p>	<p>Magistrado Ulises Rivas</p>	<p>Lic. Eduardo Cuellar</p>	<p>Conclusiones</p>
<p>1. ¿Existe igualdad en la repartición de la deuda política?</p>	<p>Existe igualdad, de acuerdo a los votos así se entregara la deuda política</p>	<p>Existe equidad no igualdad porque no se les puede dar a todos los partidos la misma cantidad.</p>	<p>Existe discrepancia sobre si es igualitaria la deuda política, sin embargo se considera que los partidos políticos están en la misma condición respecto al valor del voto.</p>
<p>2. ¿Quién determina el precio del voto?</p>	<p>El Ministerio de Hacienda según la situación económica del País</p>	<p>Lo determina el Ministerio de Hacienda</p>	<p>El Ministerio de Hacienda es el que se encarga de determinar el precio del voto de acuerdo a la situación económica actual del País.</p>
<p>3. ¿Tienen ventajas los partidos políticos mayoritarios sobre los partidos políticos minoritarios en cuanto a la obtención de financiamiento electoral?</p>	<p>Tienen más ingresos los partidos mayoritarios</p>	<p>Si tienen más ventajas los partidos políticos mayoritarios</p>	<p>Los partidos políticos mayoritarios tiene mayor ventaja sobre los partidos minoritarios ya que a la hora de la entrega de la deuda política reciben más cantidad</p>

			de dinero los partidos políticos mayoritarios
4. ¿De acuerdo al criterio de repartición de la deuda política se garantiza la democracia?	No, la democracia va más allá del pluralismo partidario	No se realizó la pregunta	Se garantiza la democracia en cuanto a la repartición de la deuda política porque un partido política para no poder desaparecer buscara otro tipo de financiamiento extra al que recibe del Estado y de sus militantes
5. ¿Considera que es suficiente la legislación sobre el tema del financiamiento?	No es suficiente, en El Salvador en cuanto a las donaciones aún hay fragilidad porque puede verse expuesto al narcotráfico o lavado de dinero	Aún falta regular de forma efectiva lo que es el financiamiento	La legislación sobre el tema del financiamiento aún es insuficiente, porque todavía hay aspectos que no están regulados
6. ¿Podrían los partidos políticos subordinarse a intereses particulares?	Si por supuesto, algunos candidatos se financian ellos mismos la campaña y no siguen ninguna línea partidaria	En la práctica se da, los partidos políticos representan intereses de grupo económicos	En la actualidad los partidos políticos si obedecen a intereses particulares ya que son estos los que financian sus campañas electorales

<p>7. ¿Rinden cuentas los partidos políticos del financiamiento que reciben?</p>	<p>Si, el Tribunal Supremo Electoral lleva los balances contables</p>	<p>En la práctica poco, recientemente el Tribunal Supremo Electoral ha comenzado a pedir los informes financieros</p>	<p>El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de que los partidos políticos rindan cuentas</p>
<p>8. ¿Existe interés de la población por exigir a los partidos políticos la rendición de cuentas? En caso negativo, ¿A qué se debe ese desinterés?</p>	<p>Las personas no piden información únicamente lo hacen los periodistas</p>	<p>Es difícil saber lo que piensan los ciudadanos ya que en el Tribunal reciben muy pocas solicitudes de información</p>	<p>Existe falta de interés por la población de exigir la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y son estos quienes tienen la obligación de brindar la información necesaria a los ciudadanos</p>
<p>9. ¿Dentro del Tribunal existe una sección o departamento de control del Financiamiento que se le otorga a los partidos políticos?</p>	<p>En ninguna parte de la ley o el código dice que se tendrá una unidad especializada, entonces la tenemos que crear</p>	<p>Solo se aprobó la ley pero no se aprobó ningún presupuesto para la creación de una Unidad Especializada</p>	<p>En la actualidad no existe ninguna Sección o Departamento que controle lo relativo al financiamiento no obstante en la ley de partidos políticos habla de la creación pero no se aprobó financiamiento para la misma</p>
<p>10. ¿Pueden los</p>	<p>No, pueden tienen</p>	<p>No, necesitan del</p>	<p>Los partidos políticos</p>

partidos políticos ser auto sostenibles?	un gasto muy grande en cuanto a campaña y estas son caras	aporte del Estado	no pueden ser auto sostenibles y si fuera así habría mucho dinero ilícito.
--	---	-------------------	--

	<p>en la entrega de dicha deuda, entre más votos obtenga un partido político más dinero obtienen. En ese sentido me parece justa la forma de repartir el financiamiento público.</p>	<p>votados, obviamente son los que reciben mayor cantidad de dinero en concepto de financiamiento público.</p>	<p>único problema que veo es que entonces todos sus ingresos provendrían del financiamiento privado.</p>	<p>financia tu organización (en este caso partido político) y te diré los intereses que representas". Creo que es evidente que como partido debo intentar tener "gestos" con la entidad o persona natural que está financiando de forma privada.</p>	<p>son probos, por dos razones: 1) no se sabe cuánto dinero ingresa a sus cuentas en concepto de financiamiento privado, si es lícito o no, etc. 2) por la misma discreción de este dinero, los partidos nos suelen hacer rendiciones de cuentas.</p>
<p>Lic. Marlon Hernández</p>	<p>No, definitivamente no, por una cuestión, el criterio que se toman son los votos que se sacan.</p>	<p>Por supuesto, totalmente existe ventaja por parte de los partidos mayoritario.</p>	<p>Auto sostenible no creo, porque siempre van a estar financiados, en la mayoría de esquemas que conozco están financiados por privados y por el Estado que es el esquema mixto que se tiene.</p>	<p>Totalmente, en muchos países las declaraciones de probidad que se hacen no solo tienen que ver con tu patrimonio, sino que tienen que ver con relaciones, y esas relaciones no tienen que ver con solo relaciones empresariales, vos debes que enunciar ahí todas las relaciones que tienes con</p>	<p>No, definitivamente no, lo puedes ver en un montón de manifestaciones, comenzando quizás con una de las más graves es cuánto dinero infiltrado del crimen organizado se ha metido para campañas.</p>

				cualquier tipo de persona jurídica.	
Licda. Mónica Vaquero	No, no existe igualdad porque no se reparte en partes iguales a todos los partidos, ni siquiera es equitativa porque aunque se reparte de manera proporcional al número de votos obtenidos; tiene un sesgo, ya que los partidos más pequeños son los que necesitan más recursos para volverse visibles y hacer crecer el proyecto político.	Los partidos grandes tienen ventaja ya que al tener bancadas legislativas numerosas y una cantidad importante de alcaldes a nivel nacional, se vuelven relevantes para los diferentes sectores empresariales, por el peso y el alcance de las decisiones que tomen.	No, no pueden ser auto sostenible. El fin de un Partido Político no es generar dinero; es generar contribuir a la construcción de democracia.	En la práctica, el deber ser se ha desvirtuado, y muchos de los actores políticos representados en los distintos partidos, subordinan la toma de decisiones para favorecer los intereses de sus más grandes donantes.	Cada Partido Político debe rendir por Ley un informe sobre sus ingresos y egresos. La Corte de Cuenta es el ente responsable de auditar dichos estados financieros, en una buena medida son públicos.
Lic. Francisco Raúl Ortiz	No, obviamente que no, porque así como está establecido en la ley, los partidos que ms votos sacan,	Si se trata de financiamiento electoral con fondos públicos al sacar más voto y al financiamiento propio de acuerdo a la	No, es difícil que sean auto sostenible.	Sí, hay partidos políticos o políticos que se deben a grupos económicos que los impulsa y los promueve.	Eso de decir que son probos no lo puedo afirmar. En realidad no hay voluntad de los propios partidos

	mayor es la cantidad que el estado les da como deuda política.	cantidad de miembros mayor la cantidad de fondos obtenidos.			políticos de entregar cuentas.
Lic. Felix Ulloa	El principio de equidad está bien conceptualizado, el tema es que la equidad no es lo mismo que igualdad.	En el caso de la deuda política sí, siempre van a tener más ventaja porque van a recibir más fondos.	En ninguna parte del mundo los partidos políticos son auto sostenibles, porque si lo pretende cambia su naturaleza	Justamente ese es el riesgo cuando son los fondos privados los que definen las agendas de los partidos.	No sé si se trata de probidad, como no hay transparencia no se puede decir si esa persona es probo o corrupto, es bien lógico decir si no hay transparencia hay corrupción.
Conclusiones	Hay un consenso sobre que es justa y legitima, por lo tanto si existe igualdad de la repartición de la deuda política, mas no es equitativa ya que a pesar que el dinero obtenido es proporcional a los votos logrados por los	Efectivamente los partidos políticos mayoritarios tienen más ventajas, ya que al tener un gran aparato electoral y más simpatizanes obtienen mayores votos y por consecuencia son los que reciben más fondos del Estado.	En este punto es compartida la respuesta, para algunos los partidos políticos pueden ser auto sostenibles con las cuotas partidarias, además de lo obtenido por los financistas, pero habría menos control	Efectivamente aquí todos opinan que si influye la contribución privada, ya que las decisiones que los partidos políticos se vuelven en gran medida dependientes de los que los financian por tanto pueden verse subordinados a intereses particulares.	La mayoría coincide en que los políticos no son probos o dicen que son pocos probos. Actualmente no son tan transparentes ni para el interior del partido ni para los ciudadanos en general, por lo cual es un aspecto en que

	partidos, siempre se benefician solo los partidos mayoritarios.		del manejo, y se prestarían para responder todavía más a intereses particulares, lo mejor es un sistema mixto.		debe mejorarse
--	---	--	--	--	----------------

Preguntas	6- ¿Usted considera que existe interés de la sociedad civil por exigir a los partidos políticos rendición de cuentas de su financiamiento electoral y el manejo de este?	7- ¿existe una regulación jurídica efectiva en lo referente al financiamiento electoral y la probidad pública?	8-¿Es necesaria la creación de una institución especializada en la contraloría del financiamiento de los partidos políticos o basta con el fortalecimiento de las ya existentes?	9- ¿considera que existe voluntad política para regular el tema del financiamiento y la probidad?	10-¿Qué retos enfrenta el proyecto de ley de probidad pública?
Académicos					
Lic. William Rebollo	Si hay interés por parte de la sociedad civil, sin embargo, este interés no se ha magnificado ni mostrado en debida forma, porque el	No, no existe una regulación efectiva, ya que ni la ley de partidos políticos ni la actual ley de probidad son efectivas, por lo cual se requiere de reformas legales orientadas a ese fin.	Es necesaria la creación de una institución especializada para hacer más efectiva la transparencia en los partidos políticos, pero también es necesaria la	Considero que no existe voluntad política suficiente, debido a que muchos políticos tienen intereses oscuros y por	El principal reto es la falta de voluntad política, pues las propuestas técnicas existen y el interés por parte de la población y de la sociedad civil

	común de los ciudadanos exige transparencia.		reforma legal para que esta institución tenga las herramientas jurídicas pertinentes	ello no abordan el tema con la atención necesaria.	organizada también.
Lic. William Santamaría	Hay interés, pero es solo sectorial, es decir que solo una parte específica de ese universo teóricamente nebuloso que llamamos “sociedad civil” está realmente interesada. El desinterés del resto de sectores se debe a varios factores.	No, desde luego que no, los parámetros de control efectivo son casi nulos, y se centran en el financiamiento público. Lo “interesante”, es decir, el privado, no se contempla como parámetro de control por parte de ningún organismo, mucho menos la rendición de cuentas.	Opino que basta con el fortalecimiento de las ya existentes, crear más instituciones implica asignarle parte del presupuesto general del Estado.	No, todo lo contrario, en general hay una gran resistencia política de regular el tema.	El gran reto es la falta de voluntad política, si eso no se cambia, aunque se haga la ley más fuerte en los sustantivo, nunca será eficaz, ya que será imposible o difícil utilizar el cuerpo legal para investigar los casos de probidad pública
Lic. Marlon Hernández	Si hay, de algunos más que otros, lo que pasa es que yo tengo mis reservas con la sociedad civil en general de este país, en el sentido de que	Hay un marco jurídico más o menos, no diría tan bueno, pero que se avanzó un poco en la Ley de Partidos Políticos, en la ley de acceso a la información pública también pero lo que	Creo que se puede seguir trabajando con la sección de probidad, si se mejora, el instituto de acceso a la información pública, con la misma corte de cuentas, de lo que	Tenemos elites políticas acostumbradas a intentar manejar el poder de la manera más antojadiza posible y tenemos un	Primero, que al pasar el camino legislativo no le quiten los dientes, segundo diría yo que no intente ser utilizada como un arma y eso es casi

	actúa al igual, que pueden ser con respecto a sectores empresariales muy alineados, no todos, también hay un cierto nivel de independencia de algunos y de autonomía.	pasa es que es letra muerta verdad.	se trata es de fortalecer esas instituciones.	esquema y mentalidad de botín, es decir, cuando yo llego la corrupción de todos los demás, pero no de los míos.	inevitable, ya sea de la oposición hacia el gobierno o del gobierno hacia la oposición.
Licda. Mónica Vaquero	No existe un interés real por conocer el detalle del financiamiento de los Partidos, muchas de las coyunturas en donde se señala quienes son transparentes y quienes no, es porque hay intereses políticos que se mueven.	La legislación que existe es muy buena, lo que hay que calificar son a las instituciones responsables de llevarla a cabo.	Si, si es necesaria. La corte de cuentas y el TSE no pueden solos con esta contraloría. Debe ser una entidad autónoma como la defensoría del consumidor, que tenga facultades similares a las de la Corte de Cuenta.	Se puede crear toda la legislación necesaria para el correcto funcionamiento o y administración de los partidos Políticos, pero mientras no se cambie la mentalidad de quienes hacen uso de la política para fines personales, se seguirá aplicando el dicho de: "hecha la Ley,	El más importante es que no se desvirtúen los artículos relacionados con la rendición de cuentas y el acceso que debe darse a las constancias de ingresos y egresos.

				hecha la trampa”.	
Lic. Francisco Raúl Ortiz	Hay organizaciones que están impulsando este tema y luchando por avanzar y hay otras que lo hacen por un tema coyuntural, marcando sesgo político.	Hay que reconocer que ha habido pequeños avances, pero en cuanto al financiamiento no hay controles.	El problema es cómo está conformada la institucionalidad el TSE bien pudiera jugar el papel contralor o bien la Corte de Cuentas.	El discurso de todos es que hay que ser probos, pero siempre terminan echándole la culpa al otro.	Los son: - los parámetros de reforma. - Su implementación
Lic. Felix Ulloa	Sí, yo preferiría decir que es la sociedad en su conjunto la que está demandando esta transparencia.	Creo que existe una regulación normativa bastante limitada, poco efectiva con falta de profundidad y amplitud.	Lo que haría falta es que en el TSE se cree una dependencia especializada en el tema	No hay voluntad política, todos se resisten a este tema, al momento de entrar a regular el financiamiento privado se hacen el del ojo pacho y se echan la culpa unos a otros.	Yo creo que los retos que tiene es que ante esta actualización que se hizo era de proveerla de herramientas que la hicieran más efectiva y eficiente.
Conclusiones	Si hay interés de la sociedad civil, no de toda, pero el problema es que no toda la	No existe una regulación efectiva por lo que se hace necesario normar de mejor manera lo referente al	La mayoría opina que ya hay instituciones suficientes, lo que es necesario es fortalecerlas y	Todos coinciden en que no existe voluntad política para regular como	El reto que enfrenta esta ley es que no sea utilizada como arma política por los

	<p>sociedad civil está organizada y a veces ese interés no pasa más allá de las redes sociales, lo que hace falta es poder canalizar ese interés a través de un mecanismo eficaz.</p>	<p>financiamiento sobretodo la contribución privada.</p>	<p>reforzar las leyes existentes para que estas sean más eficaces.</p>	<p>se debe el tema del financiamiento de los partidos políticos, ya que en este tema todos se ponen de acuerdo para mantener privilegios y que no se les pueda fiscalizar.</p>	<p>gobiernos de turno o la dejen como ley muerta.</p>
--	---	--	--	--	---