

# Diagnóstico de los sistemas de control del financiamiento político en los países del Triángulo Norte Centroamericano



Eduardo Núñez Vargas  
Director Residente Guatemala  
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales

Rafael Molina (El Salvador)  
Josseline Matute (Honduras)  
Gabriel Reyes Silva (Guatemala)  
Oficiales de Programas NDI

Diagramación  
[www.duarestudio.com](http://www.duarestudio.com)

María Alejandra Erazo  
Hugo Novales Contreras  
Equipo de investigación

---

El contenido expresado en esta publicación es responsabilidad exclusivamente de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones del Instituto Nacional Demócrata ni de los donantes.



# Índice

<b>Listado de acrónimos y siglas</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Marco teórico</b>	<b>7</b>
2.1. Las prácticas de financiamiento partidario	7
2.2. Régimen	9
2.3. El contexto	10
2.4. Los efectos en los partidos	11
2.5. Los efectos del sistema en la inclusión	12
2.6. Conceptos operativos	12
<b>3. Metodología</b>	<b>13</b>
<b>4. Régimen de financiamiento de los partidos políticos</b>	<b>15</b>
4.1. GUATEMALA	15
4.2. HONDURAS	19
4.3. EL SALVADOR	23
4.4. ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO: Una visión comparada	26
4.5. Fortalezas y debilidades de los regímenes de financiamiento del Triángulo Norte Centroamericano	31
<b>5. Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización</b>	<b>33</b>
5.1. Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala	33
5.2. Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización del Tribunal Supremo Electoral de Honduras	42
5.3. Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	47
5.4. ANÁLISIS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL FINANCIAMIENTO EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO: Una visión comparada de sus fortalezas y debilidades	51
<b>6. Las prácticas de financiamiento</b>	<b>57</b>
6.1. El origen de los fondos y los financistas	57
6.2. Las prácticas de recaudación	58
6.3. El uso del dinero	58
6.4. Los procesos de rendición de cuentas	59
<b>7. Efectos del financiamiento en la calidad de la democracia</b>	<b>61</b>
7.1. Efectos del financiamiento en la competitividad del proceso electoral	61
7.2. Efectos del financiamiento en la institucionalidad de los partidos	67
<b>8. Conclusiones y recomendaciones:</b>	<b>69</b>
8.1. Conclusiones generales	69
8.2. Recomendaciones de reforma	71
8.3. Preguntas adicionales y pendientes	74
<b>9. Bibliografía</b>	<b>75</b>

# Listado de acrónimos y siglas

---

<b>CICIG</b>	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
<b>CNE</b>	Consejo Nacional Electoral
<b>CGC</b>	Contraloría General de Cuentas
<b>IAIP</b>	Instituto de Acceso a la Información Pública
<b>LEOP</b>	Ley Electoral y de Organizaciones Políticas
<b>LEPP</b>	Ley Electoral y de partidos políticos
<b>MACCIH</b>	Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad de Honduras
<b>MINGOB</b>	Ministerio de Gobernación
<b>MOE EU</b>	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>OJ</b>	Organismo Judicial
<b>SAR</b>	Servicio de Administración de Rentas
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SENABED</b>	Secretaría de Administración de Bienes en Extinción de Dominio
<b>SIT</b>	Superintendencia de Telecomunicaciones
<b>SIB</b>	Superintendencia de Bancos
<b>TJE</b>	Tribunal de Justicia Electoral
<b>TSC</b>	Tribunal Superior de Cuentas
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral
<b>UEMCEO</b>	Unidad Especial de Medios de Comunicación y Estudios de Opinión
<b>UFTF</b>	Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización
<b>UFECIC</b>	Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción
<b>UEFPP</b>	Unidad Especial de Fiscalización del Financiamiento de los partidos políticos

# 1 Introducción

---

La reforma a la regulación del financiamiento partidario es objeto permanente de discusión en los tres países del norte de Centroamérica, posiblemente derivada de la preocupación acerca de la corrupción y el desempeño pobre de las instituciones políticas. La orientación de dicha reforma requiere de una comprensión de la situación actual, no sólo en cuanto al diseño normativo, sino a cómo este se aplica en la realidad concreta de los sistemas de partidos y la competencia electoral, y de los efectos que causa en ellos. El presente estudio busca abonar a dicha comprensión.

En los apartados que siguen se describen los regímenes de financiamiento de partidos políticos y sus respectivos mecanismos de control y fiscalización en El Salvador, Guatemala y Honduras, la manera en que son aplicados, y las prácticas que los partidos tienen para financiarse. Posteriormente, se analizan todos estos elementos para identificar los efectos que los mismos tienen en la calidad de la democracia, particularmente en la dimensión asociada a las elecciones y los partidos políticos. Con la información recabada, se presentan propuestas de reforma y de fortalecimiento de los sistemas de fiscalización y regulación del financiamiento de partidos políticos, específicas para cada uno de los países estudiados.

## 2 Marco teórico

La actividad política requiere de dinero. No obstante, distintos factores afectan la manera en que los partidos gestionan sus recursos, así como la manera en que se relacionan con financistas. Desde la ciencia política comparada se ha intentado establecer clasificaciones, tipologías y categorías para describir el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, así como establecer la relación entre la diversidad de prácticas de financiamiento, las regulaciones, y las características de las elecciones, los partidos, y los regímenes democráticos.

Existen, en general, dos abordajes del estudio del financiamiento partidario. Desde una perspectiva comparada se suelen analizar los marcos normativos, lo que para fines de este estudio llamaremos el régimen de financiamiento partidario. Los trabajos de Casas-Zamora (2008) y Griner y Zovatto (2005) sobre la regulación del financiamiento de partidos políticos en Guatemala son un ejemplo de esta perspectiva. Por otro lado, los estudios de casos específicos abordan el funcionamiento de dichas normas frente a la realidad de los procesos electorales y de la vida partidaria. El trabajo coordinado por Gutiérrez y Zovatto (2011) ilustra esta perspectiva.

El presente estudio recurre de nuevo a la perspectiva de derecho comparado para describir los regímenes de financiamiento partidario en El Salvador, Guatemala y Honduras. Asimismo, evalúa el desempeño de dicho régimen con base en las perspectivas de los actores involucrados -partidos, órganos electorales y otras entidades públicas, y los auditores sociales-. Finalmente, explora las prácticas reales de financiamiento partidario para poder profundizar en la manera en que estas interactúan con el régimen, produciendo un sistema - régimen en relación con las prácticas- de financiamiento propias y distintivas para cada país. Posteriormente, también considerando la perspectiva de los actores y el contexto local, se identifican las reformas al régimen que puedan brindar un marco distinto a las prácticas financiamiento, moviéndolas en la dirección de uno que favorezca un incremento en la calidad de la democracia, entendida esta en dos sentidos: como una mayor credibilidad de los sistema político, a través de la reducción de los espacios para corrupción y conflictos de interés; y como una mayor competitividad en el proceso electoral.

Para desarrollar el estudio se realizaron 54 entrevistas a dirigentes políticos, legisladores, funcionarios electorales y de órganos de control, empresarios y expertos en Guatemala, El Salvador y Honduras. Las entrevistas fueron codificadas y analizadas utilizando QDA Miner Lite. El contenido de las entrevistas se contrastó con aspectos del contexto tales como el marco normativo y los resultados electorales. El estudio se enfoca en las apreciaciones de los últimos procesos electorales, pero utiliza como contexto los resultados electorales a partir de la primera elección legislativa posterior a la entrada en vigencia de la constitución actual en cada uno de los países.

### 2.1. Las prácticas de financiamiento partidario

Las prácticas de financiamiento partidario han sido objeto de estudio desde los inicios de la tradición contemporánea de estudio de los partidos políticos. Desde el inicio ha sido casi autoevidente el hecho de que las prácticas de financiamiento partidario están asociadas a la manera en que cada partido está organizado. La primera referencia a esta relación en la teoría clásica de partidos políticos aparece en Duverger (1957), que identifica modelos de financiamiento partidario distintos, asociados a las características de los partidos en función de sus tipos sociológicos: los partidos de tipo burgués seguirían un modelo de finanzas privadas, con aportes de candidatos, miembros del parlamento, y dirigentes locales; mientras que los partidos socialistas seguirían un modelo finanzas públicas con un sistema de cuotas individuales o colectivas a través de sindicatos, por ejemplo (Duverger, 1957, 31-32).

Este enfoque, aplicable a partidos europeos de mediados del siglo XX, ha cedido ante una comprensión mucho más flexible de la diversidad de prácticas de financiamiento existentes, tantas como formas de organización de partidos puedan existir. No obstante, la clasificación de los modelos de financiamiento partidario con frecuencia preserva dos variables que están ya implícitas en la clasificación de Duverger: el origen de los fondos y el tamaño relativo de los aportes provenientes de cada financista. Las prácticas de financiamiento pueden clasificarse por una caracterización del origen de este -fuentes de individuales, provenientes del sector privado,

y públicas (Haider, 2008). También pueden clasificarse en legales o ilegales, atendiendo a la legalidad de la actividad productiva en la que se originan, o en función de si cumplen o no con la normativa de financiamiento. En función de la transparencia con que se manejan, las fuentes pueden ser ocultas o abiertas. Dependiendo de la ubicación geográfica del donante, pueden ser domésticas o extranjeras. También pueden clasificarse en institucionales -provenientes de organizaciones, empresas, asociaciones- o individuales -provenientes de personas naturales-. Finalmente, en función de su tamaño, suelen clasificarse en pequeñas o grandes (Williams, 2000).

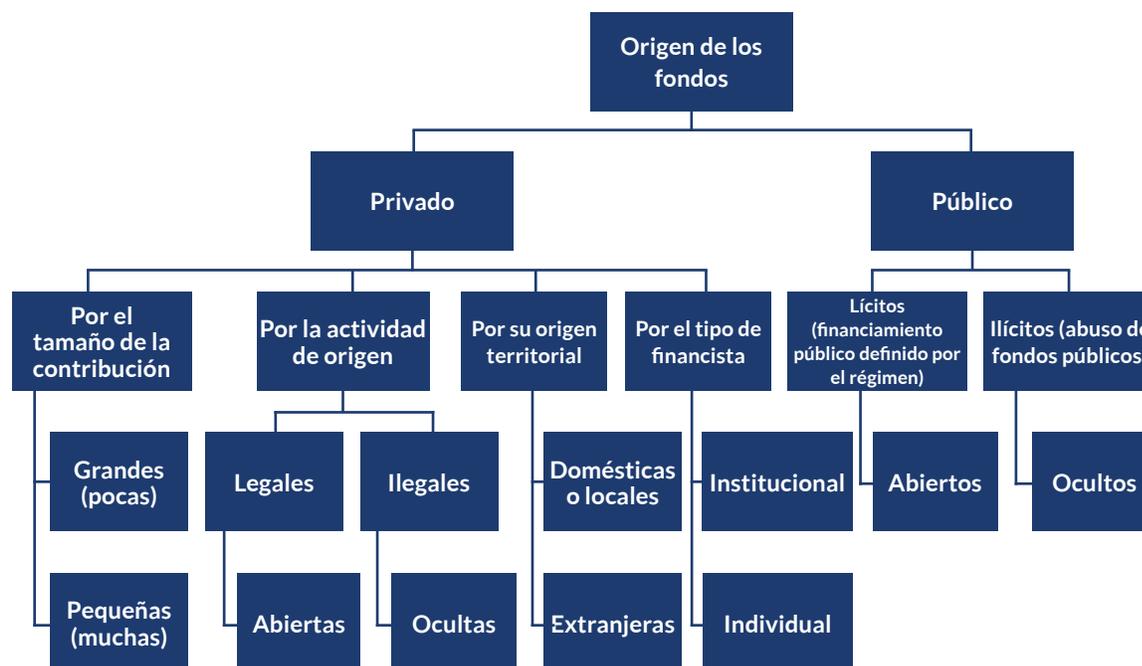
Por otro lado, Nassmacher (2003: 2,3) clasifica las entes en internas, externas o estatales. En el caso de

las fuentes internas, estas pueden tomar la forma de miembros que pagan cuotas equitativos, miembros que disponen de mayores recursos y hacen aportes más grandes, o candidatos que aportan cuotas fijas por disposición del partido (p. 4, 5). En el caso de los financistas externos, estos pueden ser empresas u organizaciones, y sus intereses e ideas pueden o no estar alineados con los objetivos del partido (p. 4-6).

La literatura coincide en utilizar el origen de los fondos como punto de partida para caracterizar el modelo de financiamiento. La categoría más amplia es la publicidad o no del recurso -usualmente definido por el régimen de financiamiento-, y la especificidad viene de las distintas modalidades que puede adoptar el financiamiento privado.

Figura 1

### Prácticas de financiamiento por origen de los fondos



Fuente: Elaboración propia con base en Nassmacher (2003) y Haider (2008)

Los tipos descritos arriba no deben comprenderse como aislados entre sí, sino como dimensiones distintas de un mismo fenómeno. Por ejemplo, si bien las donaciones de entidades extranjeras están clasificadas bajo la categoría de financiamiento privado, las mismas

podrían provenir de gobiernos extranjeros, y no por esto es necesario que sean legales o abiertas. Cada contribución recibida por un partido puede encajar en alguna de las casillas, y seguramente lo hará en más de una.

## 2.2. Régimen

La regulación del financiamiento de partidos políticos es una fuente de preocupación para legisladores y órganos electorales en tanto este constituye un factor importante en la competencia política. La posibilidad de comunicar un mensaje político está con frecuencia estrechamente relacionada a la capacidad de pagar los medios y las herramientas para construir y transmitir dicho mensaje. Adicionalmente, prevalece en la opinión pública y entre los tomadores de decisión la idea de que la misma relevancia del financiamiento para la victoria electoral puede abrir la puerta para que los partidos y funcionarios electos se distancien de los intereses de sus votantes, posiblemente incluso privilegiando los intereses de sus financistas por sobre el interés común.

Los regímenes de financiamiento de partidos políticos pueden clasificarse de acuerdo a sus objetivos. Algunos buscan fortalecer la competencia política, mientras que otros buscan prevenir la corrupción. Los primeros tenderán a asegurar que partidos y candidatos tengan recursos para participar, ven a los partidos como vehículos y agentes de la contienda, conciben a la sociedad civil como un actor interesado con un rol activo. Usualmente ponen más atención a los partidos que a las personas individuales, y a la política de nivel nacional y no local. Incluye normas como exenciones fiscales a los donantes, financiamiento público, protección de la identidad de los financistas, y la provisión de recursos para partidos nuevos o candidatos independientes (Johnston-2005).

En el caso de los regímenes que buscan prevenir la corrupción, se ve a los partidos como entidades cívicas

o proveedores de un servicio público. La sociedad civil es vista como un fiscalizador, y se pone más atención a las personas individuales -candidatos, dirigentes, y financistas- y al nivel local (Johnston-2005).

Tanto Casas, citado por Thompson (2003) como Nasmacher (2003) hacen una distinción entre la estrategia que siguen las políticas de financiamiento de partidos. Por un lado, las políticas que trasladan recursos a los partidos son identificadas como “positivas” por Thompson y como “distributivas” por Nasmacher. Las que buscan limitar, regular, o prohibir ciertas fuentes o usos de recursos son llamadas “negativas” por Thompson” y “distributivas” por Nasmacher.

En el marco de las políticas que buscan prevenir la corrupción existen tres maneras de entender a los partidos y la forma en que gestionan los recursos: Autonomía, transparencia, y fiscalización (Nasmacher, 2003: 10-14). En la primera los partidos son percibidos como asociaciones voluntarias con derecho a la privacidad de su gestión interna. Supone que la cantidad de dinero invertida en la campaña no tiene influencia sobre la decisión del votante individual. La opción por la transparencia supone que los ciudadanos tienen derecho a conocer y juzgar, antes de emitir su voto, todos los aspectos de los partidos incluyendo la gestión del financiamiento. Esto les permite tomar una decisión informada, y con su voto recompensar o castigar la conducta del partido. La tercera opción, la fiscalización, opta por la creación de una institución pública a cargo de monitorear y vigilar el flujo de dinero para campañas, en nombre de los ciudadanos. (Nasmacher, 2003: p. 10-14). Lo más común es que un régimen de financiamiento incluya elementos de dos o más de estas opciones.

Figura 2

### Tipología de regímenes de financiamiento



Elaboración propia

## Cuadro 1

### Clasificación de políticas de financiamiento partidario

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	Límites a gastos y contribuciones Fiscalización intrapartidaria Fideicomisos	Fiscalización estatal Prohibición de anonimato Control de financiamiento privado
	Distributivas	Financiamiento público directo Financiamiento público indirecto Financiamiento en especie	Exenciones fiscales Fondos de contrapartida

Fuente: Elaboración propia con base en Nassmacher (2003) y Johnston (2005)

**NOTA:** Las políticas incluidas en el cuadro se presentan a manera de ejemplo. La lista no pretende ser exhaustiva, sino ilustrar la diversidad de opciones disponibles para los reguladores.

### 2.3. El contexto

La literatura sobre los efectos de los regímenes de financiamiento en la democracia, particularmente en los partidos y el sistema de partidos, señala la necesidad de considerar el contexto particular de cada sistema político, así como la posibilidad de efectos no deseados. En este sentido, es necesario partir de un supuesto de origen: las normas que regulan el financiamiento están, en buena medida, determinadas por la competencia interpartidaria (Castañeda, 2018: 5), en tanto los legisladores ven el régimen de financiamiento como el marco en el cual se juega la política. Por otro lado, en el caso de América Latina, las reformas al régimen de financiamiento han tenido como intención expresa y pública el combate a la corrupción y a las relaciones de conflictos de interés entre financistas y políticos. A pesar de lo anterior, los resultados de las reformas parecen indicar que sus promotores no han considerado adecuadamente los efectos de dicha regulación en los partidos políticos, actores centrales de la democracia (Posada-Carbó, 2008: 24-25)

Por lo anterior, Ohman (2015) señala la necesidad de que la regulación del financiamiento partidario se oriente hacia el cumplimiento de objetivos políticos

concretos, relacionados con el tipo de partidos, de sistema de partidos, y de competencia electoral que se desea promover. Recuerda además la necesidad de considerar el contexto de cada país (205, p. 13-14).

Entre los elementos del contexto que son relevantes se incluye las características del sistema político, tales como el sistema de partidos -entendido como el número de partidos y el conjunto de interacciones que se desarrollan entre ellos-; la estructura de gobierno, entendida como la naturaleza de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. También deben considerarse aspectos técnicos, tales como la capacidad del aparato estatal de supervisar y regular al flujo del dinero (Ohman, 2015: p. 13-14), esté asociado a los partidos políticos o no. Casas-Zamora (2008) incluye también factores como el tipo de sistema electoral y la fortaleza las identidades partidarias, los cuales dan forma a los incentivos y las necesidades financieras de los partidos. De igual manera, el rango y profundidad de la intervención estatal se asocian a la facilidad o dificultad para monitorear el flujo del dinero (p. 27). Finalmente, indica que la regulación del financiamiento político debe partir de una suposición de modernidad: este es un tipo de regulación “avanzada” que solo se desarrolla cuando se han resuelto aspectos

fundamentales de la regulación electoral y partidaria, tales como la eliminación del fraude o el registro de todos los votantes (p. 26).

Los efectos de la regulación del financiamiento partidario varían de acuerdo con el contexto específico en el que se implementan. En este sentido, la literatura ofrece pocas conclusiones certeras y suele advertir acerca de “lo que sabemos que no sabemos” con respecto a los regímenes de financiamiento. Se sabe, por ejemplo, que los regímenes de financiamiento partidario afectan la supervivencia de los partidos y su relación con otros actores en la sociedad (Casal Bertoa, Molenaar, Piccio y Rashkova, 2014: p. 28), y que si bien la intención expresa más frecuente es el combate a la corrupción los efectos del régimen de financiamiento son más evidentes directamente en la calidad de la democracia (p. 29). Para el caso específico del combate a la corrupción, de manera paradójica, no existe evidencia de que algún tipo de regulación en materia de fiscalización reduzca la corrupción. Esta usualmente se mide a partir de percepciones, y si bien las regulaciones más estrictas pueden contribuir a reducir las transacciones sospechosas, también pueden tener el efecto de “escandalizar” el comportamiento que antes era aceptado, y así contribuyen a incrementar la percepción de corrupción partidaria. (Scarrow, 2007: 201) De acuerdo con Casa Bertoa, Molenaar, Piccio y Rashkova (2014), la introducción de un régimen restrictivo, en donde el Estado es el principal contribuyente a las campañas políticas, la provisión de un sistema más independiente de control y fiscalización, y la penalización más estricta de actividades de financiamiento ilegal están asociadas a mayor percepción de corrupción (p. 368).

Sobre la intención de hacer razonablemente equitativa la competencia política, debe considerarse la evidencia acerca del efecto real de los distintos regímenes de financiamiento, particularmente de la provisión de financiamiento público. Además, debe tomarse en cuenta la manera en que este tipo de regulación interactúa con el objetivo de combatir la corrupción. Es sabido que el financiamiento público afecta la competencia partidaria, pero sus efectos dependen del tipo de implementación y están asociados a otros factores del sistema político (Scarrow, 2007: 205) Por ejemplo de acuerdo con Casal Bertoa, Molenaar, Piccio y Rashkova (2014), El establecimiento de límites al monto recibido puede motivar a los partidos a explotar fuentes ilegales (p. 368). Scarrow indica que el gasto en campaña tiene un efecto marginal pero significativo en el desempeño electoral, particularmente en el caso de

los challengers, y en mucha menor medida en los casos de incumbents (Scarrow, 2007: 201). Se sabe, además, que el tipo de regulación tiene un efecto en el comportamiento de los donantes, (Scarrow, 2007: 201-202) pudiendo inhibirlos o motivarlos a contribuir, pero también motivándoles o no a transparentar sus contribuciones. En este sentido, Casas-Zamora concluye que las medidas moderadas suelen ser más efectivas, y las dificultades para la recaudación legal suelen motivar a los partidos a recaudar de manera opaca (p. 28)

Finalmente, Casas-Zamora hace tres advertencias importantes: Primero, que la implementación de reformas al régimen de financiamiento es costosa (p. 28), y esto puede afectar la capacidad de los órganos electorales de atender esta y otras problemáticas que compiten por recursos. Segundo, que el proceso de reforma es permanente y el régimen requiere revisión constante (p. 29) Y tercero, que las expectativas sobre los resultados deben de ser moderadas, pues ninguna regulación erradicará los problemas asociados al financiamiento (p. 29)

## 2.4 Los efectos en los partidos

Las prácticas de financiamiento están estrechamente relacionadas con las características organizativas de los partidos, están condicionadas por estas, pero también contribuyen a moldearlas.

Un ejemplo es que los partidos que se respaldan en donaciones de personas individuales tienen un incentivo para incluir a sus bases en la toma de decisiones. En sociedades con bajos niveles de ingresos, esto presenta un desafío importante (Nassmacher, 2003: 1-2), y comúnmente los partidos recurrirán a fuentes corporativas. En estos casos, surgen dudas acerca de la influencia que un donante grande puede tener sobre las decisiones partidarias, lo cual puede debilitar la confianza pública en dichas organizaciones. (Haider, 2008 1-2). Williams (2000: 5, 6) advierte acerca de la posibilidad de que los partidos dependientes de grandes financistas sean utilizados por estos para avanzar su agenda personal, en detrimento de la influencia de otros actores dentro del partido. El financiamiento estatal es frecuentemente la respuesta normativa a este problema, considerando que podría reducir los incentivos para recurrir a donantes privados interesados, cuyos aportes pueden ser legales o ilegales. Sobre el financiamiento público existen dos grandes preocupaciones: La primera es que el mismo aleje a los partidos de sus bases, al no nece-

sitar recurrir a estas para financiarse -un fenómeno que algunos señalan puede conducir a la cartelización-. La segunda es que, si las normas de entrega no están claramente delimitadas, el financiamiento público sea un instrumento a través del cual el gobierno controle a los partidos políticos (Haider, 2000, 1, 2).

Cuando los partidos desarrollan una excesiva dependencia de un financista privado, los partidos políticos pueden perder de vista el interés público en beneficio del interés de dicho financista (Magolowondo, et al, 2012: 8), y en este ámbito es en donde surgen los incentivos para la corrupción (Argandoña, 2001: 16). Por su indispensabilidad de la comunicación como herramienta de la competencia electoral, los medios de comunicación son vistos como un grupo que requiere atención particular (Griner y Zovatto, 2005: 35).

La dependencia de los partidos hacia pocos grandes financistas tiene dos posibles resultados: Por un lado, estos últimos pueden llegar a condicionar las decisiones de funcionarios electos; por el otro, que los partidos que intentan preservar su autonomía encuentran dificultades mayores para la obtención de recursos, pudiendo incluso desaparecer (Williams, 2000: 9).

## 2.5 Los efectos del sistema en la inclusión

El modelo de financiamiento partidario tendrá efectos en aspectos diversos relacionados con la participación. En el caso de la subrepresentación de mujeres, se sabe que la obtención de financiamiento político resulta particularmente difícil para las mujeres, debido a barreras sistémicas tales como el estatus socioeconómico inferior, o el tipo de sistema electoral, particularmente cuando favorece la personalización; el tipo de campaña y la forma de postulación, particularmente la existencia de procesos internos altamente competitivos; barreras para la recaudación de fondos, tales como el menor acceso a redes empresariales y profesionales que ofrecen recursos financieros y experiencia, o el estatus de

challenger frente a titulares que generalmente son hombres (Ballington y Kahane, 2015: 336-342).

Las regulaciones al tiempo de campaña, la regulación del acceso a medios de comunicación, los límites a las donaciones individuales, y los límites al gasto de campaña pueden contribuir a reducir la desventaja de las mujeres en materia de financiamiento (p. 342).

## 2.6 Conceptos operativos

El presente estudio describe el régimen de financiamiento de partidos políticos y campañas en El Salvador, Honduras y Guatemala a partir de una clasificación del conjunto de normas o políticas que le dan forma, identificándolas por su objetivo aparente o explícito -combatir la corrupción o fortalecer la competencia política-, y por la estrategia que sigue -políticas regulatorias o políticas distributivas-. Adicionalmente, se ubica a cada uno de los países en la clasificación de Johnson (2005), identificando el enfoque y la opción de regulación más apropiada partidos entendidos como entidades autónomas o privadas (opción por la autonomía); partidos entendidos como sujetos obligados a rendir cuentas a los votantes (opción por la transparencia); y partidos entendidos como sujetos de control por parte del órgano electoral (opción por la fiscalización).

Con respecto a las prácticas, el estudio las describe de acuerdo con información acerca de los financistas, la relación de los partidos con estos, el uso que se le da a los recursos, y las prácticas de exigencia y rendición de cuentas, o la ausencia de estas.

La relación entre las prácticas y el régimen se evalúa a la luz de las características contextuales de cada país y se exploran los efectos que el modelo tiene en la competitividad del proceso electoral y en la institucionalidad de los partidos. Estos factores son tomados en cuenta al identificar oportunidades de reforma al régimen.

# 3 Metodología

El estudio busca responder a dos preguntas: Primero, ¿cómo funcionan los sistemas de financiamiento político y sus respectivos mecanismos de control y fiscalización en El Salvador, Guatemala y Honduras? De esta pregunta, se deriva una exploración de las oportunidades de mejora de dichos mecanismos. La segunda pregunta está asociada a los efectos que dichos mecanismos en conjunción con otras características del régimen de financiamiento tienen en la calidad de la democracia; concretamente, ¿cuáles son los efectos de una reforma al régimen de financiamiento en la calidad de democracia de El Salvador, Guatemala y Honduras?

Partiendo de dichas preguntas, el estudio se planteó los siguientes objetivos. Primero, caracterizar desde la perspectiva de las prácticas y los actores políticos, los sistemas de financiamiento y sus mecanismos de control del financiamiento en Guatemala, El Salvador, Honduras, que permita identificar fortalezas y oportunidades de mejora de las normas, políticas, procedimientos y prácticas para el control del financiamiento. Segundo, establecer los efectos de una reforma al régimen de financiamiento partidario en la calidad de la democracia en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Para el efecto, se definieron las siguientes variables: El régimen de financiamiento de partidos políticos será entendido como el conjunto de normas que regulan la obtención y gestión de recursos en los partidos políticos. Por otro lado, la categoría amplia de calidad de la democracia se entenderá como dos variables sin relación entre sí: La competitividad del proceso electoral y la institucionalidad de los partidos políticos.

La competitividad del proceso electoral se desagrega en variables descriptivas del sistema de partidos políticos, asociadas a las posibilidades que tienen dichos partidos de participar en elecciones y obtener resultados electorales, traducidos estos en escaños. Dichas posibilidades pueden describirse a partir de la fragmentación del sistema de partidos -utilizando el número efectivo de partidos, y entendiendo que un número más alto de partidos implica una mayor cantidad de competidores con posibilidades de éxito-; y de mediciones del cambio en el sistema de partidos -vola-

tilidad, mortandad, fluidez y natalidad de partidos-, entendiendo que un sistema es más competitivo en tanto los actores nuevos están en capacidad de ocupar espacios que no ocupaban antes, y los actores antiguos están en riesgo de perder los espacios que ocupan. Por otro lado, la institucionalidad partidaria se entenderá a partir de tres características: La estabilidad del partido en el tiempo, su autonomía con respecto a actores externos, y sus niveles de democracia interna.

Se realizó un estudio comparativo de carácter cualitativo, utilizando los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Los casos fueron seleccionados con base en un área geográfica de interés. Los sistemas de partidos políticos y las características de su competencia electoral son distintos en los tres países. Los tres países tienen similitudes en cuanto a las características más generales que describen la calidad democrática, las cuales son compartidas con mayor profundidad entre Guatemala y Honduras. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT), los tres países se encuentran por debajo del promedio regional de desarrollo democrático. El Salvador se encuentra en el grupo países con bajo desarrollo democrático, mientras que Guatemala y Honduras se encuentran en el grupo de países con desarrollo democrático mínimo (IDD-LAT, 2016). Particularmente, en la dimensión de calidad institucional medida por dicho estudio, El Salvador y Honduras se encuentran muy por encima de Guatemala. Dicha dimensión incluye variables asociadas a la percepción de corrupción, participación de los partidos en el legislativo, accountability institucional y estabilidad política (IDD-LATb, 2016). Esta comparación es consistente con los datos de correlación de cuatro índices de calidad democrática -Freedom House, IDD-LAT, Índice de Democracia de EIU, e Índice de Transformación de Bertlesmann- elaborado por Alcántara Sáez (2014), que ubica a El Salvador entre los países con índices de democracia medios, y a Guatemala y Honduras entre los países con índices de democracia bajos (Alcántara Sáez, 2014: 120).

Los datos electorales utilizados abarcan todas las elecciones legislativas y presidenciales a partir de la emisión de la constitución vigente actualmente en

cada país -El Salvador, 1983; Guatemala, 1985; Honduras, 1982-. El análisis de las prácticas de financiamiento y los efectos de los regímenes y modelos en la calidad de la democracia utiliza información actual, que puede rastrearse a la vigencia de la normativa actual de financiamiento en cada país -El Salvador a partir de 2013; Guatemala a partir de 2016 y Honduras a partir de 2017.

El estudio recurre a tres fuentes de información: Para la caracterización de los regímenes de financiamiento se utilizan fuentes documentales, las cuales son

contextualizadas con entrevistas a informantes clave, incluyendo personal de órganos electorales, dirigentes partidarios, legisladores y expertos. Se desarrollaron 54 entrevistas (ver cuadro 2) que constituyen la fuente primordial para el análisis de las prácticas de financiamiento de los partidos políticos, y para la exploración de los efectos de los regímenes de financiamiento en la institucionalidad partidaria. Para explorar la competitividad del proceso electoral se utilizaron datos electorales, tal y como se describe arriba, los cuales se contextualizan con información obtenida en las entrevistas.

## Cuadro 2

### Resumen de actores entrevistados por país

	PAÍS		
	GUATEMALA	HONDURAS	EL SALVADOR
Órganos de investigación	1	2	1
Órganos responsables de la fiscalización	3	1	4
Partidos políticos	4	7	4
Organizaciones de Sociedad Civil	2	2	3
Sector Privado	4	2	
Órganos contralores / acceso a la información	2	2	1
Periodistas	4	4	
Financistas	1		
SUB-TOTAL	21	20	13
<b>TOTAL DE ENTREVISTAS</b>	<b>54</b>		

Las entrevistas fueron transcritas, codificadas y analizadas utilizando QDA Miner Lite con el fin de identificar consistencias en los casos estudiados.

La selección de casos arbitraria limita la profundidad del análisis. El estudio describe los regímenes de financiamiento de partidos políticos en cada uno de

los países, las prácticas que los partidos realizan para financiarse, y los efectos descritos por los informantes clave en cada país. Cada uno de los países es abordado mediante un estudio interpretativo, lo cual permite extraer conclusiones únicamente aplicables a dicho caso. Dichas conclusiones tienen una utilidad limitada para la comprensión de los demás casos.

# 4 Régimen de financiamiento de los partidos políticos

## 4.1 GUATEMALA

### 4.1.1 Marco normativo vigente

La Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Electoral y de partidos políticos (LEPP) y los Reglamentos de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas, y de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión regulan los aspectos relacionados al financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, así como la distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social para las organizaciones políticas. Las normas específicas sobre financiamiento y fiscalización son de reciente aprobación, producto de un proceso de reforma electoral iniciado en 2015 y finalizado en 2016. El contexto político y social provocado por una serie de procesos judiciales que evidenciaron la estricta vinculación entre la política y la corrupción permitieron que se desarrollara un proceso de reforma electoral en tiempos cortos y que, coyunturalmente, estaba enfocado principalmente en el fortalecimiento del régimen de control del financiamiento de la política y la disminución de la influencia del financiamiento ilícito en el sistema democrático. Estas reformas provocaron cambios en la institucionalidad electoral que demandan un proceso intenso de implementación y adaptación.

### 4.1.2 Fuentes de financiamiento

Según sus fuentes, el régimen financiamiento en Guatemala es mixto, es decir, permite a los partidos políticos recibir fondos públicos y privados tanto para sufragar los gastos permanentes como los de la campaña electoral.

El financiamiento público es un derecho reconocido constitucionalmente<sup>1</sup> al cual también se le denomina deuda política, misma que es entregada en 4 cuotas anuales y equivale a US\$2.00 dólares de los Estados Unidos de América por cada voto legalmente recibido siempre y cuando cumpla con obtener no menos de 5% del total de votos válidos en las elecciones generales, a excepción de los partidos políticos que obtengan al menos una diputación al Congreso de la República. Este beneficio estatal tiene condiciones para su gasto, éste debe ser invertido un 30% en formación y capacitación de afiliados, 20% para actividades nacionales y funcionamiento de la sede nacional, y el 50% para el funcionamiento y actividades del partido a nivel departamental y municipal. En año electoral el 100% de la cuota anual de financiamiento público puede ser utilizado para gastos de campaña electoral y cuentan dentro del límite de gastos de campaña establecidos por la ley.<sup>2</sup>

## Cuadro 3

### Régimen de financiamiento de Guatemala

GUATEMALA	FUENTES				LÍMITES		
	Público			Privado	Restringidas	Límites al gasto	Límites a las contribuciones
	Directo	Indirecto					
		Concesiones Exenciones...	Acceso a medios de comunicación				
	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: elaboración propia con base a la normativa electoral vigente a 2020

1 Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Guatemala

2 Artículo 21 BIS de la Ley Electoral y de partidos políticos

Los Comités Cívicos no tienen derecho a financiamiento público.<sup>3</sup> Los partidos políticos tienen derecho también a cierto financiamiento público indirecto como es el uso de franquicia postal y telegráfica; el uso de postes dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común para colocación de propaganda electoral, y el uso gratuito de salones municipales u otras instalaciones municipales para celebrar asambleas o reuniones cada tres meses.<sup>4</sup>

### 4.1.3 Acceso y los gastos en los medios de comunicación

Las reformas a la LEPP en 2016 introdujeron la modalidad de distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en medios de comunicación social<sup>5</sup>. Esta modalidad consiste en que, en época electoral, el TSE tiene el monopolio de compra de espacios publicitarios para luego distribuirlos equitativamente entre las organizaciones políticas. Para el efecto fue creada la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (UEMCEO).<sup>6</sup>

Para ello, primero formula un plan de distribución diferenciado (50% para presidencia, 25% diputaciones y 25% corporaciones municipales). Este plan es elaborado tomando como base el plan de medios que cada partido político debe entregar al TSE. Los partidos políticos no pueden utilizar otros espacios o tiempos que no sean los planificados y asignados por el TSE, por lo que está prohibido contratar directa o indirectamente, aceptar donaciones, espacios y tiempos en cualquier medio de comunicación social que incremente su presencia en la audiencia pública.

La compra de tiempos y espacios que haga el TSE para el efecto tendrá prioridad sobre las comerciales y los medios de comunicación social no pueden limitar en forma alguna dicha contratación. El TSE tiene derecho a una tarifa electoral preferencial del 20% del valor que resulte del promedio de la tarifa comercial. Los Comités Cívicos pueden utilizar su financiamiento privado de hasta el 10% para que por medio del TSE se contrate la pauta.

Para implementar las estipulaciones anteriores, los medios de comunicación deben remitir al TSE su pliego tarifario y la disponibilidad dentro de sus diferentes franjas durante las dos últimas semanas del mes de diciembre del año anterior a las elecciones.<sup>7</sup>

### 4.1.4 Fuentes prohibidas o restringidas

Las reformas de 2016 adicionaron una serie bastante específica de regulaciones sobre el financiamiento de las organizaciones políticas, a saber:<sup>8</sup>

- Prohibición de recibir contribuciones de Estados o personas individuales o jurídicas extranjeras; personas condenadas por delitos contra la administración pública, lavado de dinero y otros delitos relacionados; Personas cuyos bienes hayan sufrido procesos de extinción de dominio o personas vinculadas a éstos; ni tampoco de Fundaciones o asociaciones de carácter civil con carácter apolítico y no partidario, a excepción de las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación. Por esta prohibición expresa, el TSE decidió elaborar un listado de exclusión de financistas, solicitando para el efecto la colaboración de las entidades públicas responsables: Organismo Judicial (OJ), Ministerio de Gobernación (Mingob) y Secretaría Nacional de Bienes en Extinción de Dominio (Senabed). Al respecto, el TSE hizo una interpretación positiva de la LEPP y determinó que la información que fuera proporcionada por éstas instituciones era de carácter confidencial por lo que las organizaciones políticas no podían obtenerla. De esta cuenta, en términos del modelo de control y fiscalización, se fortalece más el enfoque de sanción que el preventivo pues la organización política no cuenta con la información necesaria para rechazar a un financista que encuadre dentro de las prohibiciones arriba mencionadas. De la misma manera, al no encontrarse en la ley la obligación expresa de proporcionar la información, algunas instituciones se negaron a entregar la misma limitando una de las atribuciones del TSE (Montepeque, 2019).

3 Artículo 21 TER inciso f) de la Ley Electoral y de partidos políticos

4 Artículo 20 incisos e), f) y g) de la Ley Electoral y de partidos políticos

5 Artículo 220 de la Ley Electoral y de partidos políticos

6 Artículo 66 transitorio del Acuerdo 26-2016 que reformó la Ley Electoral y de partidos políticos

7 Artículo 222 de la Ley Electoral y de partidos políticos

8 Artículo 21 TER de la Ley Electoral y de partidos políticos

- Están prohibidas las contribuciones anónimas. Para ello, los partidos políticos tienen la obligación de determinar e identificar para fines de reporte, la procedencia de todas las contribuciones. No se considera procedente la contribución de un financista político si ésta no consta en sus libros contables 6 meses anteriores a la fecha realizada. Se entiende por aportaciones anónimas todas aquellas que no reflejen el origen real de las mismas y que no cumplan con los requisitos establecidos en la LEPP y el Reglamento de Fiscalización y Control.<sup>9</sup>
- No se permiten las donaciones en especie a favor de candidatos o personas vinculados con ellos, todas las donaciones deben ser canalizadas por medio de la organización política.

#### 4.1.5 Límites al gasto

El límite de gastos de campaña electoral de los partidos políticos equivale en quetzales a US\$0.50 cincuenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América, por cada ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones. El límite puede reducirse previa decisión conjunta entre el TSE y los Secretarios Generales de los partidos políticos.

Por su parte, el límite de campaña electoral de los Comités Cívicos es de US\$0.10 diez centavos de dólar de los Estados Unidos de América por cada ciudadano empadronado en la circunscripción municipal o distrital. Este tipo de diferenciación del techo de campaña puso en una situación de desventaja muy complicada a estas organizaciones. Según el informe de CICIG sobre el Sistema político y electoral, el 80 % de los municipios (269) tuvo entre 1 mil y 20 mil quetzales (entre US\$129 y 2580 dólares) en total para gastar en campaña (CICIG, 2019).

#### 4.1.6 Límites a las contribuciones

Las personas individuales o jurídicas relacionadas o vinculadas, o una sola unidad de vinculación, tanto con la organización política, como entre sí, no podrán hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de campaña.

#### 4.1.7 Percepciones sobre el régimen de financiamiento de la política de Guatemala

Previo a la aprobación de las reformas a las reglas de financiamiento en 2016, el financiamiento de la política guatemalteca había sido fuertemente criticado. Particularmente un informe de CICIG (CICIG, 2015) sobre el financiamiento de la política en Guatemala sentenciaba "...Los mecanismos de financiamiento de la política han moldeado el sistema de partidos, incentivan la corrupción, y han socavado a la democracia guatemalteca". Dicho informe resaltaba lo excesivo y desproporcionado de los gastos en las campañas electorales y concluía que la forma de recaudación utilizada por candidatos y los propios partidos políticos abría la puerta al financiamiento ilícito. Este informe también recalca la debilidad del órgano electoral y del marco normativo y sancionatorio. Adicional al informe, las investigaciones del Ministerio Público y la CICIG en 2015 y 2016 evidenciaron que financiar a los partidos políticos era parte del entramado de corrupción, la puerta que daba paso a la obtención de los beneficios del Estado. Los casos que involucraron al delito de financiamiento electoral ilícito tienen que ver con mecanismos de financiamiento anónimo (simulación de servicios para ocultar financiamiento, utilización de empresas de cartón para triangular financiamiento empresarial, etc.) o bien el uso de recursos públicos para fines electorales. El anterior escenario provocó la aprobación de normas para la regulación del financiamiento político tan detalladas que podrían parecer de tipo reglamentario. La complejidad de lo anterior recae en que la norma electoral guatemalteca es de carácter constitucional y su procedimiento de reforma además de ser complicado en tiempo también lo es en materia de consensos políticos. La discusión y proceso de reformas anteriores al 2016 habrían durado hasta diez años, mientras que el último proceso duró alrededor de un año. No se prejuzga que por el tiempo de discusión unas reformas sean mejores que las otras, pero sí es importante señalar que la implementación de las últimas significó un reto a diferentes niveles. Institucionalmente, se le otorgan más funciones a un órgano que responde a un modelo diseñado en 1985 con la promulgación de la Ley Electoral, las implicaciones administrativas, técnicas, presupuestarias, operativas y de coordinación jugaron un

9 Artículo 23 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas

papel importante. Políticamente, el Tribunal Supremo Electoral terminó recibiendo daños colaterales en el marco de la cruzada anticorrupción, donde tanto los promotores como los detractores demandaban una postura del órgano electoral.

En ese marco, la percepción sobre aplicación de las nuevas reglas de financiamiento son variadas, representantes del sector privado organizado y de algunas organizaciones políticas perciben que, los controles estrictos sumados a la implementación de un régimen de medios de comunicación concentrado en la autoridad electoral, significó un debilitamiento de los partidos políticos, particularmente en su capacidad de recibir aportes pequeños o en especie, y en los mecanismos para darse a conocer durante la campaña electoral. Este debilitamiento se sintió aún más en partidos políticos nuevos o con poca presencia territorial quienes no contaban con la estructura necesaria para realizar campaña “de tierra”. En su informe final de observación de Mirador Electoral 2019 concluyó que “...la aplicación de la normativa de medios electorales fue ineficaz. No tomó en cuenta la realidad del sistema de medios y no atendió las necesidades de los partidos políticos; no obstante impactó de buena manera en la disminución de infomerciales.” (Mirador Electoral, 2019).

Ahora bien, funcionarios del TSE dan cuenta que según lo reportado, históricamente la mayor cantidad de recursos financieros que perciben los partidos políticos no provienen de las aportaciones de afiliados y simpatizantes sino más bien de aportaciones propias de los candidatos (Funcionario del Tribunal Supremo Electoral Guatemala, 2019). De esto vale la pena resaltar que los candidatos no son considerados sujetos obligados ante el órgano electoral como responsables del manejo de fondos sino que lo son los directivos del partido político en su respectiva jurisdicción y el partido como tal. Candidatos de la última contienda electoral manifestaron la dificultad que significaba para el partido “controlar a los alcaldes” respecto al manejo de los fondos en sus territorios. (Candidata al Congreso de la República de Guatemala, 2019).

La implementación de un nuevo régimen de compra y distribución de los espacios y tiempos en los medios de comunicación fue uno de los temas más polémicos durante la campaña electoral 2019. De la misma manera que las regulaciones sobre el financiamiento, el uso y relevancia que tienen los medios de comunicación en las campañas políticas guatemaltecas hasta el 2015 fue puesto por diversos informes de moni-

toreo del gasto de campaña nacionales y la propia CICIG. Al respecto la comisión señaló a partir del informe temático y algunas investigaciones penales que la relación entre los medios de comunicación y el financiamiento de la política respondía a tres lógicas: a) una alta concentración de los medios de alcance nacional, particularmente la televisión abierta y las cadenas de radio que cubren la totalidad del país; b) una dispersión en los medios locales, departamentales y regionales; y c) el surgimiento de grupos de medios ligados a líderes políticos (CICIG, 2015). El nuevo régimen de medios intentaba entonces concentrar la compra de espacios y tiempos en los medios de comunicación y su distribución equitativa, para ello los legisladores establecieron una serie de reglas que serían impuestas a los medios de comunicación que ofrecieran sus servicios al órgano electoral. Lo anterior provocó que medios de comunicación organizados plantearan recursos de inconstitucionalidad que finalmente fueron declarados sin lugar pero que generaron incertidumbre respecto a las normas que se implementarían (Hernández, 2019). Los mismos partidos políticos también criticaron la interpretación que se hizo de la normativa particularmente con la prohibición de compra de espacios de propaganda electoral en redes sociales y la insuficiente oferta de medios de comunicación que ofrecieron sus servicios. La televisión abierta nacional no ofertó sus servicios, de la misma manera que no lo hicieron varios medios de comunicación escritos, digitales, radio y vallas. Una de las razones del no registro expresadas por los medios de comunicación consultados fue el hecho que la ley les quitara el control sobre lo que se publica y lo que no, así como la obligatoriedad de recibir el pago una tarifa electoral tan baja que incluso no cubría el costo.

Sin embargo, para efectos de propaganda electoral, los dirigentes partidarios reconocen la necesidad de darse a conocer por medio de la televisión abierta “...En el interior la gente ve los canales abiertos y la televisión sigue siendo muy poderosa. Además, también se puede informar un poquito más la gente de por quién va a votar...” (Candidata al Congreso de la República de Guatemala, 2019). Al respecto, los legisladores que aprobaron e incluso impulsaron la reforma al régimen de medios reconocen que el porcentaje de la tarifa debe ser revisada para promover a más medios de comunicación a ofertar sus servicios (Diputado del Congreso de la República Guatemala, 2019).

Una de las ventajas del nuevo régimen de medios de comunicación fue que tuvo como efecto positivo la disminución del gasto en campañas electorales (Mirador Electoral, 2019). Tal y como lo explica un analista

político “...los ciudadanos percibieron que hubo campañas más austeras y eso termina siendo, si lo vemos desde una perspectiva de la calidad de la democracia, un fortalecimiento de la misma.” (Analista ASIES, 2019)

Sin embargo, la implementación de éste régimen evidenció fallas en su diseño legal. Según funcionarios del TSE, una de las dificultades identificadas es la falta de definición sobre qué es un medio de comunicación y sobre la distribución territorial de los medios de comunicación, en algunos departamentos donde existían varios candidatos no se ofertaron medios de comunicación y viceversa (Funcionario del Tribunal Supremo Electoral Guatemala, 2019). Tal como lo indica el informe de CICIG 2019, la ley concibió el régimen de medios sobre la idea que los partidos presentarán un plan de medios y éste plan integrado sería la base para la compra de espacios y propaganda, cumpliendo entonces con la estrategia mediática de las organizaciones políticas. Sin embargo, el régimen de medios se implementó bajo una lógica administrativa de registro de medios y recepción de ofertas lo que generó disidencia entre lo que los partidos políticos querían y lo que los medios registrados ofrecían.

Respecto al registro de medios los funcionarios electorales destacan los altos grados de informalidad que existen en los medios de comunicación particularmente en el interior del país. Existen casos de arrendamientos verbales que impiden conocer con certeza quién es el que transmite. Otra debilidad institucional consiste en la ausencia de monitoreo para efectos de control y fiscalización. El TSE no tiene la capacidad instalada para hacerlo y no se logró identificar y contratar una empresa privada que tuviera el despliegue territorial necesario para llevar a cabo el monitoreo (Funcionario del Tribunal Supremo Electoral Guatemala, 2019).

## 4.2 HONDURAS

### 4.2.1 Marco normativo vigente

El marco normativo hondureño relacionado con el financiamiento de los partidos políticos y su respectiva fiscalización y control está regulado en dos artículos de la Constitución Política de Honduras (Artículos 49 y 50) y, particularmente por dos normas, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) del año 2004 (Capítulo IV Patrimonio y régimen financiero de los partidos políticos, y la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos aprobada en 2017. Esta ley específica, también conocida como Ley de Política Limpia, fue elaborada con apoyo de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). La Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización (UFTF) también ha emitido disposiciones para la implementación de la Ley de Política Limpia, entre ellas un reglamento y un protocolo para la protección de denunciantes.

En enero de 2019 el Congreso Nacional aprobó también la reforma a varios artículos de la Constitución de la República con la finalidad de distribuir las funciones administrativas, técnicas, logísticas y jurisdiccionales que antes estaban concentradas en el Tribunal Supremo Electoral en dos nuevas instancias: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal de Justicia Electoral. De esta cuenta, las responsabilidades enmarcadas en la LEOP y la Ley de Política Limpia pasarán al Consejo Nacional Electoral en lo que corresponda.

## Cuadro 4

### Régimen de financiamiento de Honduras

HONDURAS	FUENTES				LÍMITES		
	Público			Privado	Restringidas	Límites al gasto	Límites a las contribuciones
	Directo	Indirecto					
		Concesiones Exenciones...	Acceso a medios de comunicación				
	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: elaboración propia con base a la normativa electoral vigente a 2020

## 4.2.2 Fuentes de financiamiento

El régimen de financiamiento en Honduras es mixto, la LEOP determina como derecho de los partidos políticos el recibir financiamiento público y privado en los términos establecidos.<sup>10</sup> El financiamiento público es otorgado por dos vías, la primera por medio de la deuda política establecida en la LEOP y en la Ley de Política Limpia como “[...] la contribución otorgada por el Estado a los partidos políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada partido político que participó en las elecciones generales”.<sup>11</sup> Según la LEOP el monto de la deuda política es de 20 lempiras por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado. La ley establece también que ningún partido político puede recibir menos del 15% de la suma asignada al partido político que obtenga el mayor número total de sufragios, salvo que éste haya obtenido menos de diez mil votos en su nivel electivo más votado. La segunda vía es el financiamiento público para actividades políticas, mismo que únicamente puede ser utilizado para: Fortalecimiento institucional, capacitación política permanente, fomento al liderazgo de mujeres y de la juventud. Este financiamiento equivale al 10% de la deuda política que cada partido político con representación en el Congreso Nacional hubiere recibido en las últimas elecciones generales, así como el 2% del total de los votos válidos, tomando como base el nivel electivo de mayor votación en dichas elecciones.<sup>12</sup>

Por su parte, el financiamiento privado es considerado todo aporte monetario o en especie, que es recibido por parte de personas naturales o jurídicas por medio de contribuciones, donaciones, herencias o legados a su favor, autofinanciamiento o financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y, en su caso cualquier otro ingreso lícito y de origen cierto.<sup>13</sup>

## 4.2.3 Acceso y los gastos en los medios de comunicación

Los medios de comunicación del Estado tienen prohibido realizar propaganda electoral,<sup>14</sup> de la misma

manera que los funcionarios y empleados públicos no pueden utilizar su autoridad, medios o influencias de sus cargos para favorecer personas u organizaciones políticas, utilizar actos de gobierno para hacer propaganda partidista ni tampoco utilizar recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda política. La infracción por contravenir estas prohibiciones es pecuniaria y equivale a dos veces su salario mensual y en caso de reincidencia el doble de la misma sin perjuicio de la destitución de su cargo.<sup>15</sup>

El periodo legal para realizar propaganda electoral es de 50 días calendarios anteriores a la práctica de las elecciones internas o primarias, y 90 días calendario anteriores a la celebración de elecciones generales. La prohibición de propaganda electoral alcanza la utilización de medios de comunicación y las concentraciones públicas. Cuando se contraviene esta estipulación, la sanción es pecuniaria y equivale a entre 100 y 500 salarios mínimos, sanción que también puede ser impuesta a los medios de comunicación involucrados.<sup>16</sup>

La propaganda anónima está prohibida y los medios de comunicación tienen responsabilidad directa por la impresión, transmisión o publicación de dicha propaganda. Al igual que la prohibición de emitir propaganda fuera de los periodos legales establecidos, los medios de comunicación también pueden ser sancionados pecuniariamente con multa equivalente entre 40 y 200 salarios mínimos, y en caso de reincidencia se procederá a la cancelación del permiso de operación del medio de comunicación.<sup>17</sup>

La Ley de Política Limpia introdujo el principio de equidad para los partidos políticos en cuanto a su relación con los medios de comunicación. Bajo este principio, los medios de comunicación no pueden discriminar a ningún partido político, candidata/o o candidatura independiente. Sin embargo, la posibilidad de que los medios de comunicación privados otorguen espacios gratuitos a los partidos políticos es una declaración de buena voluntad planteada en la ley que no tiene carácter obligatorio.<sup>18</sup>

En el caso de contratar propaganda y publicidad en medios de comunicación, se debe acreditar todos los gastos incurridos incluyendo arte o diseño y pro-

10 Artículo 70 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

11 Artículo 82 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y Artículo 18 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

12 Artículo 17 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

13 Artículo 20 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

14 Artículo 141 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas

15 Artículo 142 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

16 Artículo 144 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

17 Artículo 147 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

18 Artículos 28 y 29 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidato

ducción. Las facturas deben consignar también los bonos o descuentos obtenidos si fuera el caso.<sup>19</sup>

#### 4.2.4 Fuentes prohibidas o restringidas

Los partidos políticos, movimientos internos y candidatos tienen prohibición expresa de aceptar fondos no autorizados entre los que se pueden mencionar las contribuciones anónimas (a excepción de los fondos obtenidos en colectas populares), las contribuciones de funcionarios o empleados públicos sin previa autorización de éstos, contribuciones de integrantes de empresas mercantiles con negocios con el Estado, contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles vinculadas con actividades ilícitas, subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras, así como contribuciones de personas individuales o jurídicas extranjeras a excepción de existir vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Las contribuciones de instituciones religiosas también están prohibidas. La sanción por infringir esta norma es pecuniaria y consiste en una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido, sin perjuicio en su caso de la cancelación de su personalidad jurídica<sup>20</sup>.

#### 4.2.5 Límites al gasto

Los límites de gastos de campaña están establecidos por niveles y es responsabilidad del TSE determinarlos luego de la convocatoria a elecciones primarias o elecciones generales conforme la fórmula siguiente:<sup>21</sup>

*En el caso del nivel electivo de Presidente y Designados multiplicando el número total de ciudadanos registrados en el Censo Nacional Electoral por el doble del costo por voto actualizado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). En el caso del nivel electivo de Diputados al Congreso Nacional multiplicando el número total de ciudadanos registrados en el Censo Departamental Electoral por el doble del costo por voto actualizado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Se dividirá entre el número de puestos a competir en el respectivo Departamento. En el caso del nivel*

*electivo de Corporaciones Municipales se tomará el número de electores en el municipio de que se trate, multiplicado por el doble del costo por voto.*

Para ejemplificar lo anterior, en las elecciones de 2017 el límite de gastos de campaña para el nivel presidencial fue de 469.6 millones Lempiras aproximadamente (equivalente a 18.8 millones de dólares). Para nivel electivo de Diputados al Congreso Nacional los límites variaron por departamento entre 2.8 y 4.5 millones de Lempiras (equivalentes entre 112 mil y 180 mil dólares). Por último para nivel de Corporaciones Municipales los límites de gastos de campaña se establecieron entre los 83 mil y los 66.1 millones de Lempiras (equivalentes entre 3 mil 300 y 2.6 millones de dólares).<sup>22</sup>

#### 4.2.6 Límites a las contribuciones

Las aportaciones de personas naturales tienen un límite que equivale hasta 200 salarios mínimos y las personas jurídicas un límite de aportación que equivale hasta 1000 salarios mínimos. Dichas aportaciones pueden realizarse a más de un partido político, alianza, candidatura independiente, candidata o candidato, siempre y cuando la suma total de dichas aportaciones no rebase en su conjunto el límite establecido por persona natural o jurídica.<sup>23</sup> Todas estas contribuciones deben ser registradas y sus aportantes debidamente identificados, quedando expresamente prohibida la simulación de contribuciones usando terceros. Por esta infracción la Ley de Política Limpia si establece la imposición de sanciones penales<sup>24</sup>. Cualquier aportación que realicen los donantes sólo puede hacerse a favor de las candidatas y candidatos que participen tanto a nivel electivo Presidencial, Diputados al Congreso Nacional o de Corporaciones Municipales y Candidaturas Independientes, siempre y cuando lo reciba el propio candidato, el responsable financiero o la persona previamente designada.<sup>25</sup>

#### 4.2.7 Percepciones sobre el régimen de financiamiento de la política de Honduras

No todos los partidos políticos dependen del financiamiento de la deuda pública, algunas organizaciones

19 Artículos 23 y 24 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

20 Arto. 83 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y Artículo 24 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

21 Artículos 14, 15 y 16 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

22 Acuerdo 007-2017 del Tribunal Supremo Electoral

23 Artículo 20 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

24 Artículo 23 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

25 Artículo 4 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

políticas expresan que los mayores ingresos que reciben provienen del financiamiento que los propios candidatos hacen para sus campañas y las deducciones que se le hacen a los afiliados-militantes que trabajan en el Estado. A decir de los propios dirigentes partidarios, “[...] cuando se está en el gobierno se facilita la captación de fondos, por medio de las aportaciones de los empleados públicos. Por ejemplo, el Partido tiene una tabla para determinar el porcentaje de la aportación: salario menor a 10,000 lempiras se deduce un aporte simbólico; de 10 a 25,000 lempiras se deduce un porcentaje de 3% y salario mayor a 25,000 un 4%” (Responsable financiero de partido político Honduras, 2019). Sobre esta última práctica, la Ley prohíbe que los descuentos sean obligatorios, sin embargo es una práctica generalizada y normalizada por los partidos políticos.

Al respecto de la deuda política un diputado manifestó “[...] es el financiamiento que el partido logra darnos para el día de las elecciones. Pero para el resto de la campaña, el partido no da nada. Entonces somos nosotros, individualmente, los que vemos cómo financiamos nuestras propias campañas” (Diputado de partido político Honduras, 2019). En contraposición con lo anterior, las organizaciones de sociedad civil y representantes del sector privado indican que la mayor fuente de financiamiento de los partidos la constituye el uso de recursos públicos y en algunos casos, el dinero ilícito como el que proviene del narcotráfico y el crimen organizado (Representante del Sector Privado Honduras, 2019).

La premisa es que la utilización de recursos públicos siempre pone en ventaja al partido de gobierno, generando disparidad en la competencia electoral. Sin embargo, el “Caso Pandora”, uno de los casos presentados por la MACCIH da cuenta del contubernio existente entre dos partidos políticos (uno de gobierno y otro de oposición) para extraer dinero público y luego repartirlo para financiar sus respectivas campañas. A decir de la MACCIH y la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) la mayor influencia en el financiamiento de la política en Honduras proviene de la utilización de los recursos públicos y no del financiamiento privado (Funcionario MACCIH, 2019). Uno de los hallazgos más importantes de la UFECIC y la MACCIH es identificar que en su mayoría, los casos de corrupción de alto impacto tienen como uno de sus objetivos primordiales, la obtención de recursos para las campañas electorales ya sea para apoyar candidatos o para perjudicar los

contrincantes (Funcionario de la UFECIC, 2019). Organizaciones que han monitoreado las elecciones no lo aseveran con certeza pero explican que sospechan de la posible influencia del dinero proveniente de grandes empresas entre las que mencionan bancos e hidroeléctricas (Representante de Organización de Sociedad Civil Honduras, 2019).

Por su parte, el sector privado considera que en al menos las últimas tres elecciones, las campañas han sido utilizadas para lavar dinero. “[...] No dudaría que esas tres (elecciones) al menos si no otras, han sido financiadas por el narcotráfico. No puedo decir que sean narcotraficantes que han participado en política pero sí se ha usado dinero que ha entrado al país por narcotráfico a las campañas políticas” (Representante del Sector Privado Organizado Honduras, 2019). Este sector también asevera que existen casos en los que las empresas son obligadas a aportar a los partidos políticos a cambio de que se les paguen deudas que tienen con el Estado.

En términos de gasto, los dirigentes partidarios coinciden que los rubros con más peso son los relacionados con el pago de publicidad en medios de comunicación y la logística para las movilizaciones (Responsable financiero de partido político Honduras, 2019).

Al respecto, representantes del sector privado opinan que la práctica de regalar bonos a determinados candidatos por parte de medios de comunicación es una costumbre generalizada. La tarifa depende del medio y del candidato que solicita un espacio en el medio (Representante del Sector Privado Honduras, 2019).

Diputados consultados explicaron que a partir de las nuevas regulaciones, el gasto en medios de comunicación ha disminuido y se ha invertido más en logística para la campaña de tierra (movilización, alimentos, eventos) (Diputado de partido político Honduras, 2019).

Llama la atención el hecho que el gobierno de turno puede beneficiarse de su relación con los medios de comunicación gracias a una ley de canje publicitario por medio de la cual el medio justiprecia el valor de la publicidad y le canjea esos espacios al Estado a cambio de no pagar impuestos. El problema es que no hay forma de verificar si el valor es real o no es real mientras deja de ingresar a las arcas del Estado (Diputado de partido político Honduras, 2019). Al res-

pecto, periodistas independientes opinan que al hacer este tipo de canjes el partido de gobierno puede verse beneficiado con bonos que no necesariamente se utilizan en el momento, sino que se constituyen en una especie de crédito a favor que puede ser utilizado posteriormente en campaña y que es muy difícil de fiscalizar (Periodista independiente Honduras, 2019). Otra situación complicada para el monitoreo de los medios de comunicación es el hecho de contratar el apoyo de un periodista en particular que se encarga de mencionar al candidato y a cubrir de manera especial sus eventos para darlo a conocer pero nunca se constituye como un apoyo formal o mucho menos como una pauta publicitaria (Periodista independiente Honduras, 2019). Sobre esto, durante las elecciones 2017 y a pesar que la Ley de Política Limpia dejó establecidos los principios de imparcialidad, igualdad y equidad, la Misión de la Unión Europea señaló en su informe de observación electoral que esta ley no establece mecanismos que puedan garantizar equilibrio en el acceso a medios de comunicación por parte de candidatos y partidos políticos, específicamente en los programas de noticias, medios privados y peor aún en los públicos. (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2017).

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Política Limpia fue implementada por primera vez para las elecciones de 2017. Según el Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, la aplicación de la misma "... ha coincidido con un descenso muy notable del gasto estimado en la campaña en 2017 respecto a la anterior, en 2013.

*Sin embargo, si bien los techos de gasto suelen ser una buena herramienta para favorecer unas condiciones de competición más equilibradas entre los distintos partidos y candidatos, este, como se acaba de mencionar, no ha sido el caso en el proceso de 2017, quizá debido a que los techos fijados por el TSE son bastante elevados y a las dificultades experimentadas por los dos principales partidos de oposición para atraer financiamiento empresarial." (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2017, pág. 4)*

## 4.3 EL SALVADOR

### 4.3.1 Marco normativo vigente

La Constitución Política de la República de El Salvador, el Código Electoral y la Ley de partidos políticos de El Salvador constituyen el marco normativo que regula los aspectos relacionados al financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. Hasta 1983 no había ninguna regulación del financiamiento de partidos. A partir de 1983 surge la deuda política como mecanismo de financiamiento público pero se han hecho variaciones en torno a su ejecución. El financiamiento privado empieza a regularse en 2013 con la Ley de partidos políticos. Las precampañas no están reguladas y a decir de una experta consultada, "... lo que vemos es que quien más fondos tiene para la promoción interna dentro de los partidos son los que terminan siendo electos. También se reclutan candidatos que se puedan financiar sus campañas". (Experta Derecho Electoral de El Salvador, 2019)

## Cuadro 5

### Régimen de financiamiento de El Salvador

EL SALVADOR	FUENTES				LÍMITES			
	Público				Privado	Restringidas	Límites al gasto	Límites a las contribuciones
	Directo	Indirecto		SI				
		Concesiones exenciones...	Acceso a medios de comunicación					
SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI		

Fuente: elaboración propia con base a la normativa electoral vigente a 2020

### 4.3.2 Fuentes de financiamiento

La Constitución Política de la República de El Salvador reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos encaminado a promover su libertad e independencia.<sup>26</sup> El monto de la deuda política equivale a la cantidad que se pagó en la elección anterior para Presidente, Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para Concejos Municipales, incrementada por la inflación acumulada que se haya producido durante el periodo entre cada una de las elecciones que se trate. Particularmente, los partidos políticos que participan en una segunda elección presidencial, tendrán derecho a recibir, por cada voto válido obtenido en esta elección, una cantidad igual al 50% de lo pagado en las primeras elecciones.<sup>27</sup> Según un monitoreo de Acción Ciudadana en 2019, el 58% (más de 15,7 millones de dólares corresponde al financiamiento privado y el 42% (más de 11 millones de dólares) corresponde al financiamiento público.(Acción Ciudadana, 2019).

Existe el derecho de los partidos políticos de solicitar un anticipo de la deuda política de hasta el 70% de los votos obtenidos en la elección anterior del mismo tipo en el que haya participado, y para el caso de los partidos políticos nuevos, éstos recibirán por concepto de anticipo la cantidad de cincuenta mil dólares.<sup>28</sup>

Por su parte, la Ley de partidos políticos le reconoce como un derecho de los partidos políticos el recibir financiamiento público y privado.<sup>29</sup>

El financiamiento privado de los partidos políticos está compuesto por las cuotas o contribuciones en dinero de sus afiliados, el producto de la recaudación de fondos del partido político y los rendimientos de su patrimonio, los créditos que contraten, las donaciones y legados o asignaciones testamentarias que se hagan a su favor y cualquier aporte en dinero o especie que obtengan. Sobre los aportes de afiliados, éstos pueden ser de carácter obligatorio si los militantes son funcionarios del Estado (Académico de El Salvador, 2019).

### 4.3.3 Acceso y los gastos en los medios de comunicación

El Código Electoral establece una prohibición expresa para los funcionarios públicos o municipales, militares en servicio activo, miembros de la Policía Nacional Civil y de cualquier índole de hacer propaganda política, imponiendo una sanción administrativa de suspensión o destitución del cargo.<sup>30</sup> Los ministros o pastores de cualquier culto religioso también tienen prohibición expresa de no hacer propaganda política, su incumplimiento conlleva una sanción pecuniaria que alcanza entre los cinco mil a cincuenta mil colones o su equivalente en dólares.<sup>31</sup>

La Constitución respecto a los medios de comunicación establece que, dichas empresas no pueden establecer tarifas distintas o discriminar por el carácter político de lo que se publique. Por ello, el Código Electoral establece la obligación de los medios de comunicación de informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las tarifas que cobran por sus servicios, mismas que aplican para la propaganda durante el proceso electoral. El incumplimiento de esta obligación trae como consecuencia una multa de entre cinco mil a veinte mil colones o su equivalente en dólares. Si se diera el caso de cobros diferenciados la multa equivale a diez veces el valor cobrado en cada infracción. Los medios de comunicación privados están obligados a prestar sus servicios a los partidos políticos de forma equitativa y la infracción a esta norma será sancionada con una multa de entre diez a cincuenta mil colones o su equivalente en dólares por cada infracción. En caso de reincidir, se procede a la suspensión temporal del uso de frecuencias o la cancelación definitiva de la licencia<sup>32</sup>. A pesar de estas disposiciones, la entrega de regalías que reciben ciertos partidos políticos de empresas de medios de comunicación persiste, por ello algunos entrevistados coinciden en que la distribución de tiempos y espacios en medios de comunicación debería de centralizarse (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

26 Artículo 210 de la Constitución Política de la República de El Salvador

27 Artículo 52 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

28 Artículos 55 y 56 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

29 Artículo 21 inciso e. de la Ley de partidos políticos

30 Artículos 184 y 226 del Código Electoral de El Salvador

31 Artículos 184 y 241 del Código Electoral de El Salvador

32 Artículo 6 de la Constitución Política de la República de El Salvador y Artículos 174, 240 y 251 del Código Electoral de El Salvador

De otro modo, los medios de comunicación estatal (radio y televisión) deben proporcionar espacios gratuitos a todos los partidos políticos o Coaliciones cinco días antes de la suspensión de la campaña electoral. Esta franja electoral será difundida entre las 19 y 22 horas, con una duración de treinta minutos diarios. La distribución del espacio se realiza de la siguiente manera: La mitad del espacio es distribuida de manera equitativa entre todos los partidos políticos y la otra mitad se distribuye en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Legislativa al momento de realizarse la elección. La infracción a esta obligación conlleva con la suspensión o destitución del cargo de la persona responsable.<sup>33</sup>

En periodos no electorales los partidos políticos también tienen derecho al acceso gratuito a los medios de comunicación de radio y televisión estatales, en una franja informativa mensual de 60 minutos en cada medio de comunicación. La distribución de este espacio también se realiza de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos en la elección legislativa anterior, siempre y cuando hayan obtenido al menos un escaño en la Asamblea Legislativa.<sup>34</sup>

#### 4.3.4 Fuentes prohibidas o restringidas

Las contribuciones anónimas están prohibidas.<sup>35</sup>

Expresamente la Ley de partidos políticos establece ciertas fuentes prohibidas de financiamiento, entre ellas:<sup>36</sup> Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste;

- a. Instituciones religiosas de cualquier denominación;
- b. Partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros;
- c. Gremios y sindicatos;
- d. Personas naturales que se encuentren cumpliendo sentencias por delitos de corrupción, o cualquiera de los establecidos en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja.

De la misma forma, la ley establece otras prohibiciones:<sup>37</sup>

- a. Es prohibido a las empresas utilizar a sus empleados para realizar donaciones impuestas por sus superiores;
- b. No pueden donar las personas naturales y jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar, aunque se encuentren legalmente registradas y cumplan con sus deberes fiscales;
- c. Quienes contribuyan con los partidos políticos deben estar solventes de sus obligaciones tributarias hasta el año anterior en que realicen la aportación.

#### 4.3.5 Límites al gasto

No están contemplados en la ley.

#### 4.3.6 Límites a las contribuciones

Todas las contribuciones privadas sólo pueden acreditarse a favor de los partidos políticos, debe ser individualizada y debe emitir comprobante. Los límites a las aportaciones están diferenciados por los periodos ordinarios y años pre electorales. Durante los periodos ordinarios los partidos políticos pueden recibir aportes económicos individuales de personas naturales o jurídicas en un mismo año fiscal, hasta el 2% del presupuesto del año anterior, aprobado al TSE por la Asamblea Legislativa. Los límites a dichas aportaciones pueden subir hasta el 3.5% del presupuesto especial extraordinario de elecciones en años pre electorales.<sup>38</sup>

#### 4.3.7 Percepciones sobre el régimen de financiamiento de la política de El Salvador

En general la Ley de partidos políticos respecto al régimen de financiamiento es muy escueta, esto permite que el criterio de interpretación y aplicación por parte del órgano electoral sea muy amplio. Lo anterior provoca un régimen de financiamiento jurídicamente muy débil que da pie al financiamiento

33 Artículos 174 y 229 del Código Electoral de El Salvador y Artículos 60 y 61 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

34 Artículo 62 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

35 Artículos 63 y 64 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

36 Artículo 67 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

37 Artículo 68 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

38 Artículos 65 y 66 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

privado sin límites y controles. En la medida que no hay control más grandes son los riesgos de corrupción (Representante de Organización de Sociedad Civil de El Salvador, 2019).

En la práctica, respecto a los límites de aportaciones individuales no está regulada la figura de la vinculación o la relación entre financistas, lo que ha provocado que accionistas de diferentes empresas aporten por cada una de ellas multiplicando su aporte en hasta cinco o seis veces, evadiendo la prohibición que establece la ley (Funcionario electoral de El Salvador, 2019). También se presentan casos de triangulación de fondos con el objetivo de no evidenciar que el financiamiento para los partidos proviene de otros capitales, ilícitos la mayoría. “[...] En el financiamiento privado el problema es que no se sabe quién es el donante. Las empresas privadas pueden donar y es parte la participación democrática y del rol protagónico que tiene la empresa en la sociedad. El problema es que la empresa financia con el interés de después obtener un favor político y eso ha sido evidente, no está sujeto a interpretación” (Diputado de El Salvador, 2019).

Dirigentes partidarios de partidos relativamente nuevos increpan que históricamente los partidos políticos mayoritarios de larga data son los que reciben el financiamiento privado provocando un desequilibrio frente a los otros partidos (Contador General de partido político El Salvador, 2019).

#### 4.4 análisis de los regímenes de financiamiento en el Triángulo Norte Centroamericano:

Tal y como se mencionó en el marco teórico, los cuadros siguientes fueron adaptados de la clasificación que hacen Nasmacher y Johnston, y caracterizan el régimen de financiamiento de cada uno de los países del triángulo norte de Centroamérica.

Como se puede observar, los regímenes de financiamiento vigentes tanto en Guatemala como en Honduras son predominantemente de tipo regulatorio y están enfocados tanto en fortalecer la contienda política como en el combate a la corrupción.

En Guatemala las normas que tienen el objetivo de fortalecer la contienda política no son regulaciones nuevas, a excepción del monto de los límites de gastos

de campaña, mismos que se diferencian para partidos políticos y Comités Cívicos. En Honduras, los límites de gasto se establecen por tipo de elección, práctica que se ha propuesto en Guatemala y que se aplica bajo el principio de proporcionalidad pues, los gastos a nivel nacional no se pueden comparar con los gastos a nivel departamental y mucho menos municipal.

En Guatemala el régimen de financiamiento establece explícitamente en la ley la definición y limitaciones de las unidades de vinculación, personas vinculadas y personas relacionadas. Estos conceptos son utilizados en el sistema bancario para ponderar el riesgo en la asociación de personas (unidad de vinculación, personas vinculadas y personas relacionadas). Otra obligación impuesta en la normativa guatemalteca permite implementar políticas de control y fiscalización a lo interno de los partidos políticos al obligarlos a constituir órganos de control de las finanzas partidarias.

Tanto en Honduras como en Guatemala, las regulaciones que tienen el objetivo de combatir la corrupción fueron aprobadas recientemente (2017 y 2016 respectivamente), y tal como se mencionó anteriormente, son producto de coyunturas judiciales y políticas que permitieron que entidades especializadas en el combate a la impunidad y corrupción (MACCIH y CICIG) participaran proponiendo o promoviendo la aprobación de reformas electorales enfocadas en disminuir la influencia del dinero en la política. Estas normas permitieron la creación de unidades especializadas con atribuciones para el control y fiscalización del financiamiento público como privado y la capacidad de solicitar apoyo de otras entidades del Estado para identificar el origen de los fondos. Dentro de las normas de fortalecimiento al combate de la corrupción en Honduras como Guatemala podemos identificar limitaciones específicas sobre el financiamiento anónimo y la obligación de los sujetos obligados de mejorar sus sistemas contables y la bancarización de sus finanzas.

En contraposición, en El Salvador, las reglas para el combate a la corrupción son aún incipientes y poco desarrolladas. La potestad de fiscalizar el financiamiento de los Partidos Políticos no se encuentra determinada como una función específica del órgano electoral o de otra institución. Sin embargo, estas funciones se infieren dado que la ley de Partidos Políticos sí establece la obligación que tienen las organizaciones políticas de poner a disposición de la Corte de Cuentas la información relacionada con su financia-

miento público y a disposición del Tribunal Supremo Electoral y Ministerio de Hacienda lo relacionado a su financiamiento público y privado. Respecto a la fiscalización de los fondos públicos por parte de los órganos de control de las finanzas públicas, en los tres países se identifica que estas instituciones no tienen el mandato explícito de la fiscalización de la deuda política entregada a los partidos políticos. En los últimos años, particularmente las organizaciones de sociedad civil han demandado un rol más activo de éstas instituciones, y aunque han manifestado la voluntad de hacerlo en la práctica esto no ha sucedido.

La normativa salvadoreña contiene prohibiciones sobre el anonimato y la obligación de los partidos políticos de llevar contabilidad interna. Estas limitaciones y obligaciones son los primeros pasos para la implementación de mecanismos eficientes de fiscalización, pero son insuficientes. La normativa electoral de El Salvador no ha desarrollado los procesos y particularmente las sanciones a las que los partidos políticos estarían sometidos en caso de incumplimiento.

De esta cuenta, el régimen de financiamiento de la política de El Salvador tiende a fortalecer la contienda política por medio de políticas regulatorias y distri-

butivas. Al respecto, a pesar que no se establecen límites de gastos de campaña la normativa si impone límites para las aportaciones privadas y determina fuentes prohibidas. La prohibición expresa a funcionarios públicos, miembros de las fuerzas de seguridad y religiosos de hacer propaganda política favorece la competencia equitativa.

Finalmente, respecto de las políticas distributivas, el régimen guatemalteco contempla el financiamiento público directo (deuda política) y el indirecto por medio de ciertas concesiones estatales pero principalmente por la introducción de un régimen de distribución igualitaria de los espacios y tiempos en los medios de comunicación. En Honduras en cambio, los partidos políticos tienen derecho de ser favorecidos con otro apoyo estatal adicional a la deuda política (distribuido de forma igualitaria) que consiste en apoyo directo condicionado al fortalecimiento institucional, la promoción de la equidad de género y etaria. En El Salvador, como una política distributiva, el régimen de financiamiento incluye la posibilidad de que los partidos políticos reciban un adelanto de la deuda pública incluyendo los partidos políticos nuevos quienes son favorecidos para no encontrarse en desventaja frente a las organizaciones de larga data.

## Cuadro 6

### Régimen de financiamiento en Guatemala

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	<p>Límites a gastos y contribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Límite de gastos de campaña de US\$0.50 para partidos políticos y US\$0.10 para Comités Cívicos Electorales por cada ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año previo a las elecciones.</li> <li>Prohibición de recibir contribuciones de Estados o personas individuales o jurídicas extranjeras; personas condenadas por delitos contra la administración pública, lavado de dinero y otros delitos relacionados; Personas cuyos bienes hayan sufrido procesos de extinción de dominio o personas vinculadas a éstos; ni tampoco de Fundaciones o asociaciones de carácter civil con carácter apolítico y no partidario, a excepción de las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación.</li> <li>Las personas individuales o jurídicas no podrán hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de campaña.</li> </ul> <p>Fiscalización intrapartidaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Expresamente la ley obliga a los partidos políticos a que, dentro de su estructura partidaria, se instale un Órgano nacional de fiscalización financiera</li> </ul> <p>Fideicomisos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están estipulados en ley.</li> </ul>	<p>Fiscalización estatal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Contraloría General de Cuentas sobre el financiamiento público</li> <li>El Tribunal Supremo Electoral por medio de una Unidad especializada fiscaliza tanto el financiamiento público como el privado</li> </ul> <p>Prohibición de anonimato</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibición de contribuciones anónimas,</li> <li>Prohibición de tener como patrimonio de los partidos políticos títulos al portador o cuentas anónimas.</li> </ul> <p>Control de financiamiento privado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Obligación de llevar contabilidad formal y registro público</li> <li>Obligación de bancarizar las finanzas, emitir recibos contables por cada aportación privada</li> <li>Canalización de todas las aportaciones por medio del partido político, prohibidos los aportes a candidatos u otras personas afines</li> <li>Límite de aportaciones privadas de personas individuales o jurídicas de no más del 10% del límite de campaña electoral</li> <li>Obligación de los financistas de autorizar y llevar un libro de aportaciones</li> <li>Obligación de prestar declaración jurada sobre procedencia de los fondos cuando los aportes sean mayores a 30 mil quetzales.</li> </ul>
	Distributivas	<p>Financiamiento público directo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deuda política por voto equivalente a US\$2.00 por cada voto obtenido en la elección anterior.</li> </ul> <p>Financiamiento público indirecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El TSE tiene el monopolio de compra de espacios publicitarios para luego distribuirlos equitativamente entre las organizaciones políticas.</li> <li>Uso de franquicia postal y telegráfica; el uso de postes dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común para colocación de propaganda electoral, y el uso gratuito de salones municipales u otras instalaciones municipales para celebrar asambleas o reuniones cada tres meses.</li> </ul> <p>Financiamiento en especie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Está permitido como parte del financiamiento privado que puede recibir una organización política, mismo que debe reportarse y justificarse.</li> </ul>	<p>Exenciones fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están contemplados en ley</li> </ul> <p>Fondos de contrapartida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están contemplados en ley</li> </ul>

## Cuadro 7

### Régimen de financiamiento en Honduras

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	<p>Límites a gastos y contribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Límites de gastos de campaña diferenciados (presidencial, diputados y corporaciones municipales),</li> <li>Límites de aportaciones o donaciones por parte de personas naturales o jurídicas,</li> <li>Prohibición de aportaciones o donaciones extranjeras, empresas vinculadas al Estado o a actividades ilícitas así como entidades religiosas,</li> <li>Prohibición de utilización de fondos o recursos públicos para campaña electoral.</li> </ul> <p>Fiscalización intrapartidaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No está determinada en ley pero existen algunas prácticas informales de asesoría, orientación y capacitación dentro de los partidos.</li> </ul> <p>Fideicomisos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Son considerados por ley como parte del financiamiento privado.</li> </ul>	<p>Fiscalización estatal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización</li> <li>Del Tribunal Superior de Cuentas (por ley aunque en la práctica no lo han hecho)</li> </ul> <p>Prohibición de anonimato</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibición de contribuciones anónimas,</li> <li>Prohibición de simulación de contribuciones usando terceros.</li> </ul> <p>Control de financiamiento privado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley específica que norma el financiamiento, transparencia y fiscalización,</li> <li>Unidad específica con mandato para fiscalizar, auditar e investigar el financiamiento de los partidos políticos y Candidatos,</li> <li>Cooperación interinstitucional con instituciones que hacen inteligencia financiera,</li> <li>Obligación de bancarizar y de registro contable de todas las aportaciones,</li> <li>Obligación de llevar sistemas contables y de reporte continuo a la autoridad</li> </ul>
	Distributivas	<p>Financiamiento público directo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento de actividades políticas direccionado a actividades específicas (fortalecimiento institucional, capacitación y fomento del liderazgo de mujeres y jóvenes). 10% de la deuda política,</li> <li>Deuda política por voto obtenido (20 Lempiras por cada voto válido obtenido en la última elección y no menos del 15% de lo obtenido por el partido político más votado).</li> </ul> <p>Financiamiento público indirecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No</li> </ul> <p>Financiamiento en especie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Está permitido como parte del financiamiento privado que debe contabilizarse y reportarse</li> </ul>	<p>Exenciones fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están contempladas en ley</li> </ul> <p>Fondos de contrapartida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están contemplados en ley</li> </ul>

## Cuadro 8

### Régimen de financiamiento en EL Salvador

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	<p>Límites a gastos y contribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No existen límites de gastos de campaña</li> <li>Límites de aportaciones o donaciones por parte de personas naturales o jurídicas diferenciados por periodos ordinarios o pre electorales,</li> <li>Prohibición de aportaciones o donaciones de entidades de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste; instituciones religiosas de cualquier denominación; partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros; Gremios y sindicatos; Personas naturales que se encuentren cumpliendo sentencias por delitos de corrupción, o cualquiera de los establecidos en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja.</li> <li>Prohibición de no hacer propaganda política para funcionarios públicos o municipales, militares en servicio activo, miembros de la Policía Nacional Civil y ministros o pastores de cualquier culto religioso.</li> </ul> <p>Fiscalización intrapartidaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No está determinada en ley pero existen algunas prácticas informales de asesoría, orientación y capacitación dentro de los partidos.</li> </ul> <p>Fideicomisos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están estipulados en ley .</li> </ul>	<p>Fiscalización estatal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No está establecida en ley de carácter electoral,</li> <li>La Corte de Cuentas debe de practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado, tal es el caso de los partidos políticos al recibir la deuda política*.</li> </ul> <p>Prohibición de anonimato</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prohibición de contribuciones anónimas,</li> <li>Prohibición a las empresas de simulación de contribuciones usando a sus empleados.</li> </ul> <p>Control de financiamiento privado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Obligación de llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna,</li> <li>Obligación de poner a disposición de la Corte de Cuentas, la información relativa a su financiamiento público, y a disposición del TSE y del Ministerio de Hacienda la información relativa a su financiamiento público y privado a detalle, sin necesidad del consentimiento de los donantes.</li> </ul>
	Distributivas	<p>Financiamiento público directo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deuda política por voto obtenido calculado en base a la elección anterior sumada la inflación.</li> <li>Los partidos políticos que participan en una segunda elección presidencial, tendrán derecho a recibir, por cada voto válido obtenido en esta elección, una cantidad igual al 50% de lo pagado en las primeras elecciones.</li> <li>Derecho de los partidos políticos de solicitar un anticipo de la deuda política de hasta el 70% de los votos obtenidos en la elección anterior</li> <li>Los partidos políticos nuevos, reciben cincuenta mil dólares por concepto de anticipo de deuda política.</li> </ul> <p>Financiamiento público indirecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Franja electoral en medios de comunicación estatales de 30 minutos diarios en periodo electoral distribuidos la mitad de manera equitativa y la otra mitad de acuerdo al número de diputados que tengan el partido en la Asamblea Legislativa.</li> <li>En periodos ordinarios, el espacio es de 60 minutos al mes distribuidos según los votos obtenidos en la elección anterior.</li> </ul> <p>Financiamiento en especie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Está permitido como parte del financiamiento privado que puede recibir un partido político.</li> </ul>	<p>Exenciones fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las donaciones son deducibles del impuesto sobre la renta</li> </ul> <p>Fondos de contrapartida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No están contemplados en ley</li> </ul>

\*Se anunció que se haría por primera vez en 2019.

## 4.5 Fortalezas y debilidades de los regímenes de financiamiento del Triángulo Norte Centroamericano

### a) Fortalecimiento de la contienda política por medio de la deuda política.

Como se puede observar en los cuadros siguientes, en los tres países del triángulo norte centroamericano está reconocida la deuda política, la diferencia radica en que tanto Honduras como Guatemala se comparten algunos elementos positivos como el fortalecimiento directo a la institucionalidad partidaria por medio de la promoción de actividades específicas con enfoque territorial para el caso de Guatemala (diferenciado por niveles: nacional, departamental y municipal) y con enfoque de apoyo a poblaciones vulneradas en el caso de Honduras (mujeres, jóvenes e indígenas).

### b) Fortalecimiento de la contienda política por medio de limitaciones y restricciones al financiamiento privado.

En los tres países se establecen regulaciones importantes como: la prohibición de las contribuciones anónimas; límites de aportaciones privadas y la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento.

### c) Fortalecimiento de la contienda política por medio del establecimiento de límites al gasto.

Una fortaleza del régimen de Honduras consiste en la diferenciación por tipo de elección para determinar el tope de gasto. Sin embargo en el régimen guatemalteco aunque el tope de gasto es positivo se ha convertido en una debilidad el hecho de no tener una diferenciación entre tipo de elecciones ya que el cálculo se hace a nivel nacional. En El Salvador no se han impuesto límites. Otra debilidad identificada en

los regímenes de Honduras y Guatemala lo constituye el hecho que los partidos políticos hondureños tienen límites del gasto demasiado elevados, mientras que los partidos políticos guatemaltecos son muy bajos, particularmente los impuestos a las organizaciones locales temporales (Comités Cívicos Electorales).

### d) Fortalecimiento de la contienda política por medio del acceso a medios de comunicación.

En El Salvador y Honduras se incluyeron principios de no discriminación y trato equitativo para todos los partidos políticos, pero no se establece obligatoriedad o mecanismos de cumplimiento de dichos principios mientras que en Guatemala se estableció un régimen que concentra en el órgano electoral la compra y distribución de tiempos y espacios en los medios de comunicación que por su mal diseño tuvo importantes implicaciones en su implementación. Sobre lo anterior, para las elecciones 2019 se logró identificar la extrema rigidez respecto a la distribución que debe hacerse del acceso a los medios de comunicación y ya en la fase de implementación, no se lograron adaptar las normas de compra y contratación, de manera que fuera un régimen atractivo para que los medios de comunicación ofertaran sus servicios.

### e) Combate a la corrupción.

Ninguno de los órganos contralores del gasto público en los tres países cuenta con mandatos específicos para fiscalizar el financiamiento público entregado a los partidos políticos por medio del financiamiento público. Dichos mandatos se infieren de sus leyes ordinarias pues tienen la potestad de auditar y fiscalizar a cualquier instancia que reciba fondos públicos pero al faltar el mandato de forma explícita, las Cortes o Contralorías de Cuentas hasta la fecha no han realizado auditorías a las organizaciones políticas.

## Cuadro 9

### Fortalezas y debilidades del régimen de financiamiento de Guatemala

RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE GUATEMALA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deuda política condicionada al fortalecimiento institucional a nivel departamental y municipal, así como formación de afiliados</li> <li>• Prohibiciones expresas sobre personas individuales o jurídicas de las que no puede recibirse financiamiento</li> <li>• Prohibición de contribuciones anónimas</li> <li>• Límite de aportación definido por persona individual o jurídica</li> <li>• Introducción de la modalidad de distribución igualitaria de todos los tiempos y espacios en medios de comunicación privados para efectos de campaña electoral y en época electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los límites de gastos de campaña no están diferenciados por tipo de elección</li> <li>• Límites de gastos de campaña muy bajos, particularmente severos para Comités Cívicos Electorales</li> <li>• Rigidez sobre la distribución que debe hacerse del acceso a los medios de comunicación</li> <li>• Las normas establecidas para la compra y manejo de los tiempos y espacios en medios de comunicación no es atractivo para que las empresas que prestan el servicio ofrezcan sus servicios de venta de tiempo (tarifa electoral inviable por ser muy baja, prioridad sobre los contratos comerciales, etc.)</li> </ul>

## Cuadro 10

### Fortalezas y debilidades del régimen de financiamiento de Honduras

RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE GUATEMALA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoce la deuda política y un aporte específico para actividades políticas de apoyo a fortalecimiento institucional y liderazgo de mujeres y jóvenes</li> <li>• Existen prohibiciones importantes relacionadas con los tipos de aportes como las donaciones anónimas, de funcionarios públicos y empresas con vínculos con el Estado.</li> <li>• Los límites de gastos de campaña están delimitados y diferenciados por niveles</li> <li>• Existen límites para las aportaciones privadas de personas naturales o jurídicas</li> <li>• Publicidad de los estados financieros</li> <li>• Principio de equidad para el acceso a los medios de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los techos de campaña son bastante elevados</li> <li>• No obligatoriedad de cumplir el principio de equidad para el acceso a los medios de comunicación</li> <li>• Ausencia de obligaciones expresas sobre el rol del Tribunal Superior de Cuentas respecto a la fiscalización del financiamiento público</li> </ul>

## Cuadro 11

### Fortalezas y debilidades del régimen de financiamiento de El Salvador

RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE GUATEMALA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda condiciones equitativas entre partidos políticos reconociendo la deuda política y permitiendo entregar anticipos. A los partidos políticos nuevos se les entrega un anticipo estandarizado.</li> <li>• Establece regulaciones importantes como: la prohibición de las contribuciones anónimas; los límites de aportaciones privadas y delimita las prohibiciones para recibir financiamiento.</li> <li>• Respecto al acceso a medios de comunicación privados introduce conceptos importantes sobre la no discriminación y trato equitativo para todos los partidos políticos.</li> <li>• Respecto al acceso a medios estatales distribuye espacios y tiempos de forma equitativa en época electoral y no electoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen límites de gastos de campaña</li> <li>• Ausencia de obligaciones expresas sobre el rol de la Corte de Cuentas respecto a la fiscalización de de la deuda política</li> </ul>

## 5 Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización

El papel de la autoridad responsable en la implementación de los modelos de control y fiscalización es determinante. Por ello, es indispensable identificar al menos cuatro variables que pueden ayudar a entender la capacidad de las instituciones para responder de manera eficiente y eficaz la atribución del control y fiscalización del financiamiento de la política.

Primero, es necesario hablar sobre el órgano electoral, su función de fiscalización y los niveles de autonomía e independencia que puedan tener para el cumplimiento de la misma. El objetivo es identificar si los órganos electorales pueden actuar de manera objetiva frente a los intereses de las propias organizaciones políticas. En este sentido es importante ahondar en la forma que se integran los órganos responsables de la fiscalización y los riesgos de que éstos respondan a intereses partidarios o de otros sectores.

Segundo, profundizar en las facultades y herramientas para desarrollar la labor de fiscalización, esto implica no sólo lo normativo sino también el enfoque de control y fiscalización. Los mecanismos de control y fiscalización están determinados por un conjunto de reglas formales e informales moldeadas por el enfoque que tanto los legisladores como los implementadores, en este caso los órganos electorales, hacen al momento de ponerlos en práctica. Para efectos del presente estudio utilizaremos dos categorías para diferenciar dichos enfoques. El primero orientado a la fiscalización y sanción, se refiere a la implementación de un modelo de control con reglas y procedimientos que tienen como objetivo identificar la ruta del financiamiento de las organizaciones políticas, su origen, destino y su respectiva rendición de cuentas (reporte y verificación), y que generalmente cuenta con un régimen sancionatorio robusto. El segundo, orientado a la transparencia y prevención, se refiere a la implementación de un modelo de asesoría y acompañamiento que tiene por objetivo que las organizaciones políticas cumplan con su obligación de reportar los ingresos y gastos de su financiamiento, promueve la auditoría social y usualmente, su régimen sancionatorio es más débil.

En tercer lugar se deben valorar las capacidades técnicas y presupuestarias, que incluye de manera

no limitativa la cobertura territorial y la coordinación inter e intra institucional. Estas variables determinan el alcance que pueden tener los órganos para desempeñar sus funciones.

Finalmente, los regímenes sancionatorios permiten no sólo castigar el incumplimiento de las normas relacionadas con el financiamiento sino también tienen una función disuasiva que busca lograr prevenir la comisión de faltas o delitos relacionados con el financiamiento de la política.

### 5.1 Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

#### 5.1.1 Órgano electoral, su facultad fiscalizadora, autonomía e independencia

La máxima autoridad en materia electoral de Guatemala es ejercida por el TSE, órgano colegiado que concentra las funciones administrativas y jurisdiccionales en la materia. El órgano electoral está integrado por cinco magistrados (as) titulares y cinco magistrados (as) suplentes electos por el organismo legislativo. Su presidencia es rotativa.

Los magistrados son electos de una nómina de veinte candidatos propuestos por una Comisión de Postulación integrada por el Rector de la universidad estatal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante de los rectores de las universidades privadas, un representante del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala electo en Asamblea General, el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la universidad pública y un representante de todos los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.

La LEPP de forma expresa le otorga la responsabilidad al TSE de ejercer el control y la fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el funcionamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

Respecto a su facultad fiscalizadora, la LEPP estipula que tanto la Contraloría General de Cuentas (CGC) como el TSE tienen la potestad de fiscalizar los fondos públicos y privados de los partidos políticos y Comités Cívicos Electorales.<sup>39</sup>

Particularmente al TSE le corresponde el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.<sup>40</sup> Estas atribuciones las cumple por medio de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los partidos políticos (UEFPP)<sup>41</sup>, misma que administrativamente depende del Auditor Electoral pero que es la dependencia del TSE responsable del control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas que actúa con total independencia para llevar a cabo las investigaciones, auditorías y estudios que sean necesarios para el correcto cumplimiento de sus funciones.<sup>42</sup>

La UEFPP, es una unidad creada luego de las reformas que sufriera la LEPP en 2016. Esta unidad, está integrada por un equipo multidisciplinario que tiene la potestad de realizar las auditorías e investigaciones correspondientes para identificar el origen de los fondos de financiamiento de las organizaciones políticas.

La UEFPP trabaja de manera coordinada con otras instancias del TSE y su reglamento establece que el modelo de trabajo se desarrolla con un enfoque integral y sistémico que contiene múltiples vías de fiscalización y control cruzado de la información por medio de auditorías, investigaciones especiales y análisis financiero.<sup>43</sup>

Aunque la propia LEPP establece la obligación de la CGC de fiscalizar los fondos públicos que son entregados a los partidos políticos, nunca ha desarrollado una auditoría sobre la deuda política que reciben cada uno de los partidos políticos que según la ley les corresponde. Sin embargo a decir de un funcionario de la CGC entrevistado, tienen la intención de hacerlo y de continuar apoyando el mecanismo de intercambio de información establecido para cruzar información que pudiera ser de utilidad tanto del órgano electoral

como de la propia contraloría (Funcionario CGC Guatemala, 2019).

El TSE cuando lo considere puede ordenar la realización de auditorías a los partidos políticos para determinar el cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento y otras relacionadas.<sup>44</sup>

Adicionalmente el TSE tiene la facultad de solicitar la información que acredite los aportes dinerarios y no dinerarios efectuados por cualquier financista político.<sup>45</sup> En el marco de un modelo de control riguroso esta potestad es determinante si se tiene el objeto de identificar el origen del financiamiento y que implica identificar como sujetos de fiscalización no únicamente a la organización política sino también su financista.

El diseño normativo del órgano electoral le brinda suficiente autonomía en la toma de decisiones. El TSE a pesar que es integrado por magistrados que son electos por el Congreso de la República estos deben cumplir con ciertos requisitos y ser evaluados por medio de una comisión multisectorial. Coyunturalmente se ha evidenciado que, a pesar de los procesos de selección, el TSE ha demostrado vulnerabilidad respecto a favorecer ciertas organizaciones políticas cuando su interpretación de la coyuntura lo demanda (Analista ASIES, 2019). Ahora bien, en términos de control y fiscalización, la UEFPP no tiene suficiente autonomía e independencia administrativa ya que organizacionalmente depende de la figura del Auditor Electoral, quien entre otras actividades es responsable de la auditoría interna y de la auditoría al padrón electoral. Adicionalmente sus funciones están establecidas en un reglamento específico de fácil modificación. Varios analistas coinciden que, en la práctica, tanto el contexto general como el contexto interno del TSE, genera condiciones para que se actúe de forma más temerosa, no asuma riesgos y opte por irse por la vía que genere menor conflicto político.

### 5.1.2 Sujetos obligados

Los secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, son personalmente responsables del manejo de los fondos.<sup>46</sup>

39 Artículo 19 Bis de la Ley Electoral y de partidos políticos

40 Artículo 21 de la Ley Electoral y de partidos políticos

41 Artículo 66 transitorio del Acuerdo 26-2016 que reformó la Ley Electoral y de partidos políticos

42 Artículo 2 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas

43 Artículo 7 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas

44 Artículo 22 inciso n) de la Ley Electoral y de partidos políticos

45 Artículo 21 TER inciso j) de la Ley Electoral y de partidos políticos

Cada secretario de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, son responsables solidariamente con cada secretario de finanzas, de la declaración jurada sobre las fuentes de ingreso y del manejo del financiamiento público y privado que reciba la organización política, en su jurisdicción.<sup>47</sup>

### 5.1.3 Normas de control y fiscalización

Todas las contribuciones deben cumplir con los requisitos bancarios y financieros establecidos por el sistema bancario, y las organizaciones políticas tienen la obligación de emitir recibo contable autorizado por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para cada una de ellas.

Las organizaciones deben cumplir con llevar registros contables y tres libros específicos (contribuciones en efectivo, en especie y de formación política por entidades extranjeras). Todos estos registros contables son públicos. Es importante destacar que la ley (por error o no) establece que dichos libros también deben ser llevados por los financistas políticos, lo cual según representantes de organizaciones del sector privado y del mismo TSE consultadas generó durante mucho tiempo falta de certeza legal sobre la interpretación que el órgano electoral hiciera de dicha obligación, la que finalizó con la emisión de un instructivo para financistas que aclaraba los alcances de la misma y los formatos y procedimientos que serían utilizados para su cumplimiento.<sup>48</sup> Todas las donaciones o contribuciones que realicen las personas naturales o jurídicas a favor de las organizaciones políticas deben ser expresamente aceptadas y justipreciadas por escrito por la entidad favorecida, de lo contrario el TSE determinará su justiprecio.

Todo financista que efectúe aportaciones dinerarias a organizaciones políticas superiores a 30 mil quetzales o su equivalente en dólares deberá prestar declaración jurada en acta notarial sobre la procedencia de dichos recursos y declarando expresamente que no se encuentra dentro de las prohibiciones señaladas por la ley. Estos aportes únicamente podrán hacerse efectivos por medio de transferencia bancaria, cheque u otro medio proporcionado por el sistema bancario.<sup>49</sup>

Anualmente, los partidos políticos tienen la obligación de remitir un informe financiero firmado por Contador Público y Auditor a la autoridad electoral.<sup>50</sup> Además, tienen la obligación de instalar un Órgano nacional de fiscalización financiera.<sup>51</sup>

Las organizaciones políticas tienen la obligación de contabilizar todos los ingresos de manera centralizada, ya sean públicos o privados en una sola cuenta bancaria, separada por el origen de cada una, además de utilizar una sola cuenta para la organización departamental o municipal.<sup>52</sup>

### 5.1.4 Mecanismos de control y fiscalización

Respecto al control del financiamiento de la política las regulaciones no constituyen el problema principal, sino la adecuada fiscalización pues usualmente los partidos cumplen con el envío de reportes pero estos no representan la realidad (Investigador de CICIG, 2019).

La CGC, la SAT, la SIB y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), así como cualquier funcionario público tienen la obligación legal de realizar las diligencias pertinentes y entregar la información que le sea requerida por el TSE, bajo reserva de confidencialidad, para la efectiva fiscalización de los aportes públicos y privados que reciban las organizaciones políticas.<sup>53</sup>

Para el efectivo cumplimiento de lo anterior, el TSE constituyó un mecanismo político y técnico que facilita la definición de protocolos, procedimientos y sistemas de intercambio de información para la fiscalización.<sup>54</sup>

En la práctica, el intercambio de información con la CGC ha sido positiva para ambas instituciones, a decir de sus funcionarios se han establecido mesas técnicas que permiten el análisis de información que puede apoyar a la fiscalización sobre el financiamiento y sobre la utilización de recursos públicos para campaña electoral (Funcionario CGC Guatemala, 2019). Por su parte, aunque la disposición y coordinación con la SAT y la SIB ha sido buena, es necesario reforzarla particularmente para dar certeza sobre el levantamiento

46 Artículo 21 Bis de la Ley Electoral y de partidos políticos

47 Artículo 24 Bis de la Ley Electoral y de partidos políticos

48 Acuerdo 558-2018 del Tribunal Supremo Electoral, Instructivo para Financistas de Organizaciones Políticas o Financistas Políticos

49 Artículo 22 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas

50 Artículo 22 inciso n) de la Ley Electoral y de partidos políticos

51 Artículo 24 inciso a) numeral 3 de la Ley Electoral y de partidos políticos

52 Artículo 21 inciso a) y b) de la Ley Electoral y de partidos políticos

53 Artículo 21 de la Ley Electoral y de partidos políticos

54 Artículo 8 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas

del secreto bancario para efectos de la información que proporciona la autoridad de supervisión bancaria.

Una crítica que le hacen analistas, representantes del sector privado e incluso diputados a las reformas 2016 sobre el régimen de financiamiento es que se desarrolló casi a nivel reglamentario cuando a una ley electoral de rango constitucional no le corresponde llegar a ese nivel de detalle. Sin embargo se han identificado dos obstáculos para la fiscalización que contradicen esta premisa. La primera la constituye la negativa constante de los bancos del sistema a abrir cuentas bancarias a los partidos políticos, ésta deficiencia se logró superar relativamente con la firma voluntaria de 8 bancos que accedieron a colaborar. La segunda es la negativa que ha recibido el TSE para la entrega oportuna de información por parte de instituciones públicas. Todo esto responde a una lógica extremadamente positivista para la interpretación de las leyes en Guatemala en la que si la ley no lo obliga expresamente o si no hay una sanción clara o procedimiento en caso de incumplimiento, no se cumple.

El TSE tiene la facultad de solicitar la información que acredite los aportes dinerarios y no dinerarios efectuados por cualquier financista político.<sup>55</sup>

Para efectos de fiscalización, la LEPP hace cuatro definiciones concretas.<sup>56</sup> Las primeras dos especifican cómo se definen las personas relacionadas y las personas vinculadas. Términos extraídos de las regulaciones del sistema bancario y que fueron adecuadas al contexto del financiamiento electoral en las reformas de 2016.

Son consideradas personas relacionadas, dos o más personas individuales o jurídicas independientes a la organización política, que reciben, canalizan, administran u otorgan, algún tipo de financiamiento a la misma, dentro de las cuales existe una relación directa o indirecta entre sí, por relaciones de propiedad, administración o de cualquier otra índole que defina el Tribunal Supremo Electoral.

Son consideradas personas vinculadas, las personas individuales o jurídicas, vinculadas con la organización política, con el financista político, con alguno de los miembros de sus órganos permanentes o de dirección y control o sus candidatos, por relaciones de propiedad, administración o cualquier otra índole que defina el Tribunal Supremo Electoral.

Otra de las definiciones es la Unidad de financiamiento, que es constituida por dos o más personas individuales o jurídicas relacionadas o vinculadas que otorguen financiamiento a una organización política.

Por su parte, la Unidad de vinculación es el conjunto de personas que tengan relaciones de propiedad, administración o controles comunes según los criterios antes establecidos. El Tribunal Supremo Electoral establecerá la existencia de unidades de vinculación con base en criterios que incluyan razones de propiedad, administración, estrategias de negocios conjuntas y otros elementos debidamente fundamentados por la Superintendencia de Bancos.

Por último, es considerado Financista de organización política o financista político toda persona, individual o jurídica nacional que realice una contribución, en dinero o en especie, o por medio de cualquier contratación que no se realice en condiciones de mercado, a cualquier organización política, asociación con fines políticos o entidad de cualquier tipo, nacional o extranjera, que realice actividades que beneficien un partido político, un candidato o persona con interés en postularse para un cargo de elección popular.

Analistas y representantes del sector privado opinan que las restricciones respecto a las personas vinculadas y relacionadas son extremadamente excesivas y han contribuido a disminuir el interés del financista privado para aportar a los partidos políticos. Explican que, los vínculos familiares no necesariamente son financieros y la responsabilidad es personal, por lo que no se puede castigar a otra persona por las actuaciones de otra. Aunado a lo anterior, la LEPP expresa que los estándares para determinar este tipo de vinculaciones deben ser los mismos que utiliza el sistema bancario. Sin embargo, las autoridades de la SIB no coinciden con esta premisa pues la naturaleza de la prohibición tiene un objetivo distinto. Por lo anterior, el TSE y la SIB no han logrado coordinarse para establecer o compartir dichos estándares.

Sobre la base normativa se entiende que el modelo de control y fiscalización guatemalteco estaría enfocado en la sanción ya que, por ley se le otorgaron más y mejores funciones y sanciones al órgano electoral para castigar el incumplimiento de dichas normas.

Además, a diferencia de los otros países del triángulo norte, en Guatemala si están tipificados tres delitos

55 Artículo 21 TER inciso j) de la Ley Electoral y de partidos políticos

56 Artículo 21 QUATER de la Ley Electoral y de partidos políticos

relacionados con el incumplimiento de las reglas de financiamiento electoral. Sin embargo, la propia unidad especializada reconoce que, su objetivo no es la sanción si no la imposición de líneas correctivas “[...] porque no somos un ente que busca cerrar la participación política sino más bien fortalecer las finanzas [...] se emiten notas de auditoría en donde los partidos tienen la oportunidad de aclarar información para decir mire yo no sabía la información que está diciendo y no vuelva a pasar.” (Funcionario del Tribunal Supremo Electoral Guatemala, 2019).

Respecto a los alcances de la fiscalización es necesario acotar que, el órgano electoral no es el responsable de identificar prácticas conexas al financiamiento de partidos políticos que por su naturaleza deben ser identificadas y perseguidas por el Ministerio Público. Un ejemplo de ello es el lavado de dinero o bien el re direccionamiento de fondos lícitos o ilícitos a sus cuentas personales, lo que puede implicar enriquecimiento ilícito de candidatos pero que evidencia que algunos candidatos ven la campaña electoral como un medio para agenciarse de fondos.

A pesar de todo el entramado normativo (LEPP, reglamentos y protocolos) el primer ejercicio de fiscalización bajo las nuevas reglas de financiamiento tuvo sus problemas y/o obstáculos. Según candidatos que participaron en la contienda una de las dificultades viene aparejada al número de partidos políticos (Candidata al Congreso de la República de Guatemala, 2019). Mientras más partidos políticos se deben fiscalizar más complicada se vuelve la tarea de fiscalización.

Otra dificultad para la fiscalización es que la LEPP establece que el manejo de financiamiento debe estar centralizado en el partido político y no en los candidatos, esto supone un problema tanto para el propio partido como para la autoridad electoral. El partido muchas veces no tiene cómo controlar los aportes que reciben los candidatos, especialmente en el interior del país a nivel de elecciones municipales y luego la responsabilidad del financiamiento no la tiene el candidato sino la organización política. Y para la autoridad electoral es un problema pues la mayoría de estos fondos no se bancarizan dificultando así la trazabilidad del dinero (Funcionario del Tribunal Supremo Electoral Guatemala, 2019). Sobre esto último, el Mirador Electoral (2019) menciona en su informe final de observación que la fiscalización de partidos políticos se dio de manera eficaz a nivel de elecciones presidenciales, pero no así en el caso de las elecciones municipales y de diputados. Una falencia de la LEPP lo constituyó el hecho de no

especificar de manera explícita la obligación de los bancos de abrir cuentas para que las organizaciones políticas pudieran llevar el manejo centralizado del financiamiento. En varias ocasiones los partidos políticos exigieron al Tribunal Supremo Electoral (TSE) apoyo para que los bancos facilitaran el procedimiento respectivo. Una dirigente partidaria entrevistada explicó la dificultad que significó para el partido el hecho de visitar alrededor de 10 bancos y que todos rechazaran su solicitud (Dirigente de partido político de Guatemala, 2019). Las autoridades de la Superintendencia de Bancos (SIB) consultadas indicaron que no ven viable que la ley obligue a los bancos a abrir cuentas bancarias a los partidos políticos, consideran que el problema fue solventado finalmente elaborando un protocolo especial que debían cumplir los bancos para el manejo de cuentas de partidos políticos. Los partidos políticos, para el sistema bancario, están catalogados como personas jurídicas de alto riesgo y dada esta categorización los bancos elevaron sus requisitos (Funcionario de la SIB Guatemala, 2019).

Por su parte los funcionarios electorales identifican tres obstáculos principales a la labor de fiscalización. El primer obstáculo que existe es el cultural, Guatemala no está preparada ni su clase política para entender los cambios en materia electoral que se está desarrollando a nivel latinoamericano y Guatemala no puede quedarse atrás. La tendencia regional quiere llevar a la formalidad el funcionamiento a los partidos políticos, esto lleva una serie de implicaciones que van desde la habilitación de libros de contabilidad e implementación de otros controles pero principalmente la contratación de personal de planta que ejerza y pueda hacerse responsable de estas funciones. El régimen de financiamiento requiere organizaciones políticas fuertemente institucionalizadas con mecanismos internos de control y responsabilidad de reportaje. Este problema cultural se extiende además a otros actores relevantes, ciudadanos e incluso a la propia autoridad electoral.

El segundo obstáculo tiene que ver con algo que se mencionaba anteriormente y responde al hecho de haber aprobado una ley que contiene elementos drásticos que debe ser acatada por una sociedad poco preparada. Esto llevó a que existieran diversos criterios de interpretación y ambigüedades, y por ende, falta de certeza jurídica.

Finalmente, el tercer obstáculo es más a nivel interno de la autoridad electoral. La implementación de todo este entramado relacionado con el régimen de financiamiento requirió de esfuerzos y apoyos adicionales

(recursos humanos, técnicos, tecnológicos y políticos) que no necesariamente llegaron a tiempo. La UEFPP fue creada en 2016 y el equipo fue contratado hasta mediados del 2018. Lo anterior implicó que los protocolos y herramientas que debían ser elaborados por la Unidad se hayan presentado a las puertas del proceso electoral, dejando poco margen para la socialización y capacitación de las organizaciones políticas.

### 5.1.5 Capacidades técnicas y financieras, cobertura territorial y coordinación intra e interinstitucional

Con el apoyo de la cooperación internacional, se estableció una hoja de ruta para la implementación de la UEFPP que contenía 3 fases. La primera fue el diseño del modelo de fiscalización, el segundo el diseño organizativo y el tercero el fortalecimiento de capacidades. A pesar de los atrasos en el cumplimiento del cronograma aprobado, el TSE contrató alrededor de 40 personas que forman parte de un equipo multidisciplinario responsable de llevar a cabo las auditorías e investigaciones especiales en materia de fiscalización. El personal de la unidad ha sido apoyado con capacitaciones, asesorías y la entrega de software por parte de la cooperación internacional.

Sin embargo, las capacidades técnicas son las más cuestionadas por los expertos y analistas consultados. Se asegura que de ser deficiente la labor de fiscalización ésta no tendría relación con sus funciones o atribuciones sino más bien con la calidad técnica de su trabajo (Investigador de CICIG, 2019). Se identifica la ausencia de protocolos o manuales de trabajo interno que blinden y den certeza al personal técnico en sus actuaciones. Una falencia importante es la ausencia de personal que pueda apoyar con el trabajo de campo dado que las auditorías y verificaciones deben desarrollarse en todo el territorio nacional. Para compensar esta deficiencia, la Inspección General del TSE podría apoyar en las labores de la UEFPP sin embargo, por el nivel de especialidad es aconsejable que sea el propio personal de la Unidad la que tenga la posibilidad de hacer las verificaciones en campo. Este trabajo, aunque se intensifica en época electoral para poder verificar los gastos de campaña, también es importante en época no electoral ya que es en esta temporada cuando se contrasta la información de los informes entregados por los partidos políticos y se realizan las tareas de investigación.

Presupuestariamente la UEFPP tuvo un buen inicio

dado que además del presupuesto institucional recibido, una sentencia en un caso de financiamiento electoral ilícito obligó a que dos de las empresas vinculadas a un caso de financiamiento electoral ilícito presentado por el MP y la CICIG entregaran fondos al TSE como parte de la reparación digna que se debe de perseguir en cada caso penal. El reto será conseguir estabilidad presupuestaria para el futuro de modo que se pueda mantener no sólo al personal sino también la labor de capacitación.

Respecto a la coordinación interna se considera valiosa la implementación de espacios de trabajo conjunto liderados por la UEFPP donde se coordinó con la Unidad de Medios, el Registro de Ciudadanos y la Inspección General. Hacia fuera, a nivel interinstitucional se valoran altamente los resultados del Mecanismo de intercambio de información establecido entre el TSE y la SAT, SIB, SIT y CGC.

### 5.1.6 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Las organizaciones políticas deben proporcionar información y acceso permanente al TSE a los libros de los partidos políticos y en el caso de los financistas, a la información contable pertinente, relacionada con las contribuciones realizadas.<sup>57</sup>

- a) Los partidos políticos y comités cívicos electorales deberán publicar, por cualquier medio electrónico a su alcance, treinta días antes de la fecha fijada para la realización de las elecciones:
- b) El monto de los aportes de las personas individuales o jurídicas que han efectuado los aportes de cualquier naturaleza en el caso de los partidos políticos durante los últimos dos años, y los comités cívicos electorales desde la fecha de su creación;
- c) El monto de las aportaciones de las personas individuales o jurídicas que han efectuado aportaciones de cualquier naturaleza para el proceso electoral en el que participa;
- d) El balance de estados financieros de la entidad correspondientes al último año previo a la realización de las elecciones en las que participa.

El informe deberá ser presentado al Tribunal Supremo Electoral y éste lo pondrá a disposición de la ciudadanía en su página electrónica.<sup>58</sup>

Cada secretario de los Comités Ejecutivos Nacionales,

57 Artículo 21 inciso c) de la Ley Electoral y de partidos políticos

58 Artículo 21 QUINQUIES de la Ley Electoral y de partidos políticos

Departamentales y Municipales, será responsable solidariamente con cada Secretario de Finanzas, de la declaración jurada sobre las fuentes de ingreso y del manejo del financiamiento público y privado que reciba la organización política, en su jurisdicción. Los responsables deberán remitir trimestralmente al órgano de fiscalización financiera, bajo juramento informes detallados de ingresos y egresos, así como copia certificada de los estados de cuenta bancarios. De encontrar anomalías, el Órgano de Fiscalización Financiera, remitirá al Comité Ejecutivo Nacional, el informe respectivo para que éste proceda a emprender las acciones pertinentes. Toda declaración jurada y cuentas bancarias, relacionadas con el partido político deberán contar con las firmas mancomunadas.<sup>59</sup> Al respecto, dirigentes partidarios coinciden en la dificultad que significó en la campaña de 2019 el reporte de gastos en el interior, particularmente de candidatos a alcaldes. Las candidaturas de alcaldes son también las más propensas a recibir dinero ilícito, narcotráfico por ejemplo y en estos casos, con la cantidad de apoyo que reciben no tienen necesidad de pedir de los fondos centralizados del partido y por ende tampoco de reportar dichos ingresos o gastos.

El TSE dejó establecido en su Reglamento de Fiscalización y Control que pondría a disposición de las organizaciones políticas una plataforma electrónica bajo el manejo de la UEFPP con el objeto de tecnificar y actualizar los procedimientos de control, fiscalización y rendición de cuentas de las organizaciones políticas.<sup>60</sup> Luego de la reforma y con el objetivo de facilitar la fiscalización y la rendición de cuentas, el TSE coordina con el Consejo Electoral de Colombia y con el apoyo de organizaciones internacionales adquiere los derechos de un software que permite implementar “Cuentas Claras Guatemala”, una plataforma informática que le permite a los partidos políticos llevar su control contable y sus reportes. El sistema permite estandarizar los reportes y esto a su vez facilita la labor de auditoría. La plataforma informática fue adaptada al régimen de financiamiento guatemalteco y fue lanzada pocas semanas antes del inicio de la campaña. Cuentas Claras Guatemala facilita la consulta ciudadana y permite la descarga de los informes financieros en formatos amigables para la auditoría social. Sin embargo, según el Mirador Electoral (2019) no todos los partidos políticos utilizaron

la herramienta.

Ahora bien, para hablar de facilitar la auditoría social, el TSE debería tener una política integral de manejo de datos e información. El módulo de consulta de Cuentas Claras Guatemala únicamente contiene información sobre los reportes financieros, pero a nivel de otras instancias del TSE la información no está puesta a disposición y mucho menos en formatos electrónicos, por ejemplo información sobre el Registro de Ciudadanos, Organizaciones Políticas, Inspección General y particularmente no existe información sobre las delegaciones departamentales y municipales.

A pesar que se hicieron esfuerzos para implementar procesos de capacitación en todos los niveles de las organizaciones políticas, no existió claridad sobre su uso obligatorio y por ende no todos los partidos políticos utilizaron la plataforma. Una vez más el factor tiempo jugó un papel importante para el éxito de la herramienta.

### 5.1.7 Régimen sancionatorio

En caso una persona jurídica efectúe actos de propaganda electoral, antes o después de la convocatoria, en favor de una organización política o un candidato, el TSE como tribunal competente y respetando el debido proceso podrá ordenar al registro respectivo la inmediata cancelación de su personalidad jurídica, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que se haya incurrido.<sup>61</sup>

El régimen sancionatorio que puede ser impuesto por el TSE<sup>62</sup> estipula que las sanciones pueden ser impuestas tanto a la organización política como a los candidatos y sus afiliados. Dependiendo de la gravedad de la infracción y de la jurisdicción ya sea nacional, departamental o municipal según corresponda, sin que exista un orden de prelación, impondrá las siguientes sanciones:

- a) Amonestación pública o privada;
- b) Multa;
- c) Suspensión temporal;
- d) Suspensión de la facultad de recibir financiamiento político público o privado en caso de contravención

59 Artículo 24 BIS de la Ley Electoral y de partidos políticos

60 Artículo 31 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas y Acuerdo 98-2019 del Tribunal Supremo Electoral -creación del sistema cuentas claras Guatemala-

61 Artículo 21 TER inciso i) de la Ley Electoral y de partidos políticos

62 Artículo 88 de la Ley Electoral y de partidos políticos

- a las normas que regulan el financiamiento y fiscalización de las organizaciones políticas;
- e) Cancelación del partido;
  - f) Otras contempladas específicamente en la Ley.

En el caso que la infracción, constituya la posible comisión de un delito se procederá a certificar lo conducente al MP. Por su parte, las personas individuales o jurídicas que hagan contribuciones financieras o en especie contraviniendo lo establecido en la Ley o que violen la normativa electoral quedan sujetas a las disposiciones del Código Penal, en lo que corresponda.

De manera específica la LEPP establece que, será impuesta una multa en caso de incumplimiento de las obligaciones relativas a las normas de financiamiento o sobrepase los límites máximos de gasto en propaganda electoral, incumpla los límites y procedimientos de financiamiento privado o incumpla las disposiciones sobre transparencia, publicidad de los registros contables o restrinja el acceso a la información que debe ser pública.<sup>63</sup> El importe de las multas por incumplimiento de estas prohibiciones se calcula entre el equivalente en moneda nacional de US\$50 mil dólares a US\$ 250 mil dólares de los Estados Unidos de América, dependiendo de la gravedad del hecho.

Las personas individuales o jurídicas que contravengan la ley también podrán ser multadas y su pago no exime del cumplimiento de la obligación infringida.

En caso de que los partidos incumplan excediéndose en los límites de financiamiento público o privado de campaña o que no entregue los reportes contables o financieros que manda la ley, éstos serán sancionados suspendiéndoles el derecho de recibir financiamiento público o privado de campaña hasta la terminación del proceso electoral. La sanción puede ser levantada únicamente en el caso de la entrega del reporte / informe respectivo.<sup>64</sup>

La suspensión temporal de un partido político corresponde cuando, transcurridos 120 días de finalización del proceso electoral, no hayan entregado el informe detallado de sus gastos de campaña y/o el informe de todas las contribuciones privadas recibidas durante la campaña electoral en el que identifiquen a los contribuyentes, montos, tipos de donaciones, y fechas de las contribuciones, incluyendo copia de los recibos emitidos y de los depósitos bancarios o

facturas contables que respalden las contribuciones. La suspensión dura hasta un máximo de 6 meses y durante ese periodo no pueden ejercer los derechos que les corresponden.<sup>65</sup>

Finalmente, la ley estipula expresamente que el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de las sanciones administrativas o penales que determine la ley, tanto para las organizaciones políticas, como para los secretarios nacionales, departamentales o municipales, personas que realicen aportes, quienes las reciban y los candidatos que se beneficien de ellas, incluida la cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva por parte del Registro de Ciudadanos o el Tribunal Supremo Electoral. La declaratoria de cancelación de la personalidad jurídica de la organización de que se trate procederá de oficio y sin haber suspendido previamente a la organización.<sup>66</sup>

Respecto al régimen de propaganda y medios de comunicación es importante resaltar que las sanciones establecidas por la infracción a las normas de difusión de propaganda en los diferentes medios de comunicación social alcanzarán a los medios de comunicación social, sus representantes legales y directores, quienes podrán ser objeto de sanciones pecuniarias y penales, al incumplir las limitaciones establecidas en materia de campaña electoral.<sup>67</sup>

Sobre los delitos electorales en general vale la pena mencionar que en Latinoamérica, los países que tipifican algunas conductas delictivas relacionadas con el financiamiento electoral son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. La mayoría de estos países ha actualizado su legislación en materia de delitos electorales en los últimos cuatro años. Además de las penas de prisión y multas, algunos países contemplan la imposición de penas accesorias que incluyen la privación de los derechos políticos. Y en caso de ser funcionarios públicos incluye inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

Los países que cuentan con más regulación sobre los delitos electorales relacionados con financiamiento son únicamente México, Guatemala y Costa Rica. En Guatemala se penaliza además la obstrucción a la fiscalización por parte del órgano electoral y contempla además la tipificación del financiamiento anónimo o

63 Artículo 90 incisos g, h) y j) de la Ley Electoral y de partidos políticos

64 Artículo 90 BIS de la Ley Electoral y de partidos políticos

65 Artículo 92 inciso d) de la Ley Electoral y de partidos políticos

66 Artículo 21 TER inciso k) de la Ley Electoral y de partidos políticos

67 Artículo 222 de la Ley Electoral y de partidos políticos

no reportado.

Tanto México como Guatemala penalizan a la persona individual o jurídica que aporte, reciba o autorice recibir recursos provenientes del crimen organizado, lavado de dinero o actividad ilícita.

Colombia recientemente ha reformado su código penal incluyendo también la tipificación del delito de financiación de campañas con fuentes prohibidas sumándose a México y Guatemala que lo hacían desde 2014 y 2016 respectivamente. Una adición novedosa por parte de la legislación colombiana consiste en la tipificación del delito de violación de topes o límites de gastos. Además, penaliza la omisión de reportar donaciones a campañas electorales que cualquier persona individual o jurídica deje de realizar.

Costa Rica tipifica conductas relacionadas con el financiamiento ilícito relacionadas con contribuciones de extranjeros, aquellas contribuciones realizadas evadiendo los controles de las finanzas partidarias o utilizando mecanismos no regulados o autorizados por el Comité Ejecutivo superior del partido. Además tipifica delitos específicos cometidos por los tesoreros de los partidos políticos o los miembros de los comités ejecutivos y candidatos.

En Guatemala vale la pena mencionar la evolución y reformas relacionadas con los delitos de financiamiento electoral a partir de dos momentos. Antes de la última reforma al Código Penal se encontraban tipificados 3 delitos relacionados con el financiamiento. El primero, el 407 L sanciona a todo aquel que impida la labor de control y fiscalización del TSE. El segundo, el 407 M sanciona a los aportantes individuales o jurídicos que sobrepasen el límite del 10% del límite máximo de campañas. De la misma forma, se sanciona a quién reciba aportes que sobrepasen el 10% del límite máximo de gastos de campaña, reciba aportes extranjeros y no canalice por medio de la organización política las contribuciones que se realicen a favor de candidatos. Por último, el 407 N sancionaba el financiamiento electoral ilícito y que incluía dos supuestos, los aportes que provinieran del crimen organizado, lavado de dinero o cualquier ilícito, así como las contribuciones anónimas que no se registraran en el libro contable, independiente del origen lícito de los fondos. La peculiaridad de este artículo era que imponía la misma pena a los dos supuestos.

Por medio de una sentencia, la Corte de Constitu-

cionalidad mandó al Congreso de la República a que revisara la redacción de éste último artículo únicamente para que se diferenciara las penas para cada uno de los supuestos expuestos siguiendo el principio de proporcionalidad de la pena. Sin embargo, luego de múltiples redacciones y propuestas, y con un contexto político y judicial que tenía en vilo a varios empresarios y miembros importantes de partidos políticos sindicados por el MP y la CICIG por éste delito, el Congreso aprobó una modificación al mencionado artículo “dividiéndolo en dos”. El artículo 407 N sigue tipificando al financiamiento electoral de fuentes ilícitas y se creó un nuevo delito, el 407 O “Financiamiento electoral no registrado”.

Los principales cambios consistieron en quitarle la responsabilidad directa al secretario general de un partido político sobre los aportes, tanto ilícitos o no reportados, y ahora sería quien autorice o reciba los aportes quien enfrente los procesos penales. Estos cambios tienden a eliminar la responsabilidad a quienes reciban los aportes como es el caso de los candidatos o gestores de fondos afectando la estructura formal partidaria y dejando sin castigo a los principales responsables.

Además, se aclara en cada uno de los artículos reformados que los aportes, ilícitos o no reportados, constituirán delito cuando financien actividades permanentes o la campaña electoral, lo que abre la ambigüedad de cualquier aporte que se pueda dar y recibir por las organizaciones políticas el día de las elecciones. Las penas de cárcel también se modificaron y se tipificaron, tanto para el financiamiento ilícito y el no reportado, y se imponen de uno a cinco años de prisión con multas que, en el caso de los financistas que no se reporten, son iguales a la cantidad de dinero que aportaron a la organización política de manera anónima.

La necesidad de un régimen sancionatorio más robusto varía conforme a la coyuntura y a los actores consultados. Integrantes de partidos políticos, representantes del sector privado y algunos analistas coinciden que las sanciones administrativas deben ser más severas, en contraposición a otros particularmente investigadores o funcionarios electorales que consideran que las sanciones penales deben prevalecer para castigar el incumplimiento del régimen de financiamiento.

## 5.2 Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización del Tribunal Supremo Electoral de Honduras

### 5.2.1 Órgano electoral, su facultad fiscalizadora, su autonomía e independencia

En el 2018 se aprobaron reformas electorales que entraron en vigencia en 2019 y que hicieron cambios importantes en la institucionalidad electoral hondureña dividiendo sus facultades administrativas de las jurisdiccionales creando dos órganos separados, autónomos e independientes, sin relaciones de subordinación de los poderes del Estado.

Se derogó la figura del Tribunal Supremo de Elecciones y nace el Consejo Nacional Electoral (CNE) integrado por tres consejeros propietarios y dos suplentes electos por el Congreso Nacional a quien le corresponde los actos y procedimientos administrativos, técnicos y de logística.

Por su parte, se crea el Tribunal de Justicia Electoral (TJE) con jurisdicción y competencia para conocer los actos y procedimientos jurisdiccionales en materia electoral, máxima autoridad en materia de justicia electoral. El TJE se integra de igual manera con tres magistrados titulares y dos suplentes electos por el Congreso Nacional.

Respecto a la función fiscalizadora, la legislación electoral, hasta antes de la aprobación de la Ley de Política Limpia únicamente le delegaba al Tribunal Supremo Electoral (TSE) la atribución de conocer todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales,<sup>68</sup> y entre otras, le otorgaba la atribución de exigir a los partidos políticos, al finalizar cada ejercicio fiscal, la presentación de sus estados financieros y publicarlos, así como regular la propaganda electoral, reglamentar y supervisar el financiamiento de los partidos políticos.<sup>69</sup> La ley también le otorgaba una atribución investigadora en términos generales ya sea de oficio o a petición de parte y respecto a los hechos que constituyan violaciones a la ley, sancionando y formulando las denuncias que sean necesarias ante las autoridades competentes.<sup>70</sup>

Por su parte y de manera más específica, la Ley de Política Limpia estableció la creación de una unidad especializada adscrita al TSE, responsable de la fiscalización: la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización<sup>71</sup> (UFFF) también llamada Unidad de Política Limpia. Es importante destacar que la UFFF es responsable de revisar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos públicos y privados utilizados por las organizaciones políticas, su fiscalización y sus sanciones.<sup>72</sup> Además, cuenta con autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión y presupuestal.<sup>73</sup>

La UFFF es dirigida por 3 Comisionados electos por el Congreso Nacional luego de una convocatoria pública y un proceso de selección abierto acompañado por organismos de sociedad civil. Los Comisionados duran en sus cargos 6 años y sólo pueden ser removidos por el propio Congreso Nacional por incumplimiento o falta grave en el ejercicio de su cargo.<sup>74</sup>

El proceso de selección de los Comisionados es muy criticado por organizaciones de sociedad civil y representantes del sector privado. Si los Comisionados representan intereses políticos muy difícilmente se llevarán a cabo las labores de fiscalización. Al respecto se opina que “[...] la unidad (de política limpia) fue un reparto político partidario y ellos difícilmente van a fiscalizar y hacer señalamientos de corrupción, narcotráfico, financiamiento ilícito cuando al final son los mismos los que lo colocaron.” (Representante de Organización de Sociedad Civil Honduras, 2019).

Siguiendo con esta crítica, a decir de ciertos partidos políticos, los criterios aplicados en la fiscalización no siempre eran los mismos para todos. Esto generó mucha desconfianza y descontento respecto a la falta de independencia de los Comisionados.

Respecto a su autonomía, por una parte la Unidad de Política Limpia terminó siendo adscrita (presupuestariamente) al TSE que no era parte de la iniciativa, esto de una forma ya crea un sesgo político. Por otra parte, a decir de periodistas entrevistados, la elección de los comisionados fue una elección política completamente (Periodista independiente Honduras, 2019).

68 Artículo 9 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

69 Artículos 15 inciso 4 y 8-A) de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

70 Artículo 15 inciso 17 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

71 Artículo 6 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

72 Artículo 5 numeral 20) de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

73 Artículo 6 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

74 Artículos 7, 8 y 9 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

En términos de capacidad, los actores consultados al igual que la MOE UE (2017) coincidieron en varios puntos. Primero, carencias presupuestarias, la falta de personal especialmente en el interior del país y dificultades logísticas. Segundo, su debilidad en términos de fiscalización. Lo anterior limitó su capacidad operativa en las elecciones 2017 viéndose sobrepasado por sus múltiples funciones y tareas.

Respecto a la parte presupuestaria y técnica, la Unidad de Política Limpia con tan solo 14 auditores para la revisión de 428 informes por partido, no fue del todo funcional pues en el año electoral no pudo contar con el número y cantidad de fiscales y auditores necesarios para sus labores. De la misma manera, al tener que digitalizar manualmente cada documento, el personal de la Unidad cometió errores que los partidos impugnaron (Dirigente de partido político Honduras, 2019).

## 5.2.2 Sujetos obligados

Son sujetos obligados los partidos políticos, sus Candidatos, Movimientos Internos de los partidos políticos y las Alianzas entre los partidos políticos y Candidaturas Independientes. Así mismo tienen responsabilidad los donantes y las instituciones fiduciarias y bancarias cuando se les señale específicamente.<sup>75</sup>

## 5.2.3 Normas de control y fiscalización

La normativa electoral establece que los recursos provenientes del financiamiento público o privado deben depositarse en cuentas separadas diferenciadas atendiendo al tipo de financiamiento de que se trate y en las instituciones del sistema financiero nacional, y que las aportaciones privadas para campañas electorales deben ser canalizadas y contabilizadas por el partido político que postuló el candidato. Estas aportaciones, sean en dinero o especie, deben ser registradas en libros contables de los Partidos, y cuando sean mayores a 120 salarios mínimos deben realizarse mediante cheque o transferencia electrónica bancaria y notificarle a la UFTF sobre la misma. Todos los donantes deben ser registrados en los libros contables de cada partido político.<sup>76</sup>

Para cumplir con lo anterior, la Ley de Política Limpia establece que el sistema contable deberá ser elaborado por la Unidad, de modo que los partidos

políticos cuenten con un sistema confiable que permitan un control eficiente de sus operaciones financieras y presentar a la Unidad los informes de ingresos y egresos con el detalle del origen y destino de los mismos. Toda la documentación contable debe ser resguardada por 6 años.<sup>77</sup> La responsabilidad el resguardo de documentación también le corresponde a los donantes e instituciones del sistema financiero nacional relacionadas.<sup>78</sup>

Todos los partidos políticos, Alianzas de partidos políticos, Candidaturas Independientes y sus candidatos deben acreditar un responsable financiero ante la UFTF. Pueden ser personas naturales o jurídicas y son los responsables de la presentación y veracidad de los informes, estados financieros, reportes, notificaciones y demás obligaciones ante la UFTF.<sup>79</sup>

Los partidos políticos deben presentar un informe anual donde registre el estado de su patrimonio o balance general y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio anexando además una lista completa de las personas naturales y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en el periodo, detallando datos de identificación personal, tributaria, monto y fecha del aporte.<sup>80</sup> De la misma manera, por cada proceso electoral primario y general los partidos políticos, movimientos internos y candidatos/as deben rendir un informe sobre los gastos de elecciones primarias y de procesos electorales con el detalle del origen y destino de los fondos administrados.<sup>81</sup>

## 5.2.4 Mecanismos de control y fiscalización

Según la Ley de Política Limpia, se entiende por fiscalización, los actos de vigilancia sucesivos o posteriores que ejerce el TSE a través de la Unidad, sobre los recursos económicos y financieros de los sujetos obligados.<sup>82</sup>

La UFTF para realizar sus funciones puede desarrollar auditorías documentales e In Situ. El objetivo de las primeras es la comprobación de que la procedencia de los recursos sea de origen lícito que su administración es transparente, así como la existencia de documentos de respaldo, eficiencia de los sistemas y herramientas de administración del financiamiento de la actividad política y campaña electoral. Por su parte,

75 Artículo 4 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

76 Artículo 84 y 85 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y Artículos 11, 21 y 22 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

77 Artículo 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y Artículo 40 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

78 Artículo 7 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

79 Artículo 8 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

80 Artículo 43 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

81 Artículo 46 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

82 Artículo 51 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

la auditoría In Situ tiene como finalidad la supervisión presencial de los eventos públicos de los partidos políticos, Alianzas de Partidos o candidatos o c para corroborar el cumplimiento de las obligaciones y veracidad de los informes que se presentaran ante la Unidad.<sup>83</sup>

La UFTF tiene competencia para solicitar directamente información bancaria, fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados en la Ley de Política Limpia y que reciban aportes en especie o monetario.<sup>84</sup> En este sentido, también se establece la obligatoriedad de ciertas instituciones públicas de cooperar con la Unidad,<sup>85</sup> entre ellas:

- a) El Tribunal Superior de Elecciones (TSE)
- b) El Ministerio Público (MP)
- c) La Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)
- d) La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
- e) La Administración Tributaria y Aduanera
- f) La Comisión Interinstitucional para la Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

La cooperación con el sistema financiero es de doble vía, el Reglamento de la Ley de Política Limpia establece la obligación de la Unidad de proveer los datos de las candidatas y candidatos inscritos quienes requerirán abrir cuentas bancarias para darle cumplimiento a las normas de financiamiento.

Para el cumplimiento de su función, la Unidad tiene las atribuciones siguientes:<sup>86</sup>

1. Supervisar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados, de lo establecido en la presente Ley y la legislación electoral, relativas al financiamiento público y privado, la transparencia y la fiscalización de los fondos, aportaciones en dinero o en especie y para ingresos destinados a sufragar gastos de las actividades de los referidos sujetos obligados;
2. Llevar e Integrar un Registro de Auditores para efectuar las tareas de fiscalización;
3. Realizar auditorías técnicas especializadas con el objeto de verificar los procesos de contribuciones, aportes y gastos en dinero o en especie a los sujetos obligados;
4. Elaborar los formatos para la presentación de los estados financieros e informes y notificaciones de registro de aportaciones a que

se refiere la presente Ley y la Ley Electoral de las Organizaciones Políticas;

5. Verificar los estados financieros, informes y notificaciones de registro de aportaciones de los sujetos obligados que reciben aportaciones monetarias o en especie;
6. Auditar los estados financieros de cada ejercicio fiscal anual y por separado de cada proceso electoral de los sujetos obligados que reciben aportaciones monetarias o en especie;
7. Recibir los estados financieros auditados y demás informes establecidos en los artículos 15 numeral 4) y 87 de la Ley Electoral y de las organizaciones Políticas que contenga los ingresos y egresos con el detalle del origen, monto, destino y aplicación de los mismos;
8. Realizar los análisis e investigaciones necesarias para comprobar la conformidad de los estados financieros e informes presentados por los sujetos obligados;
9. Elevar, en apelación al pleno del Tribunal Supremo Electoral (TSE) las impugnaciones contra las resoluciones que emita la Unidad, luego de los procedimientos de investigación;
10. Notificar al Tribunal Supremo Electoral (TSE) las resoluciones que emitida por la Unidad, que hayan causado estado para su ejecución;
11. Recibir de los sujetos obligados para su registro, la notificación de las contribuciones y donaciones en general;
12. Realizar investigaciones especiales, de oficio o a petición de parte, sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos en monetario o en especie aportados para la campaña electoral (propaganda electoral) a los sujetos obligados;
13. Requerir, en el marco de una investigación originada por una operación sospechosa y cuando lo estime pertinente a las instituciones correspondientes la información bancaria, fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados;
14. Notificar a las autoridades competentes la comisión de presuntos delitos o irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones;
15. Sancionar, en primera instancia, a los sujetos obligados que infrinjan las disposiciones de la presente Ley;

83 Artículos 33 y 36 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

84 Artículo 6 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

85 Artículo 3 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

86 Artículo 10 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

16. Supervisar en todo tiempo el patrimonio y los recursos financieros de los partidos políticos;
17. Vigilar, en el marco de la legislación de la materia aplicable a la presente Ley, el debido cumplimiento por parte de los sujetos obligados, de la obligación de transparencia, incluyendo la debida inserción de la información en el Portal Único del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IAIP), así como en sus propios portales electrónicos;
18. Monitorear los medios de comunicación impresos y digitales, así como facilitar a la ciudadanía el acceso a los reportes generados de monitoreo de medios de comunicación; y,
19. La demás que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

La Unidad tiene la facultad para iniciar investigaciones cuando identifique la existencia de operaciones sospechosas por denuncias o de oficio. Para desarrollar dicha investigación la ley le otorga un plazo de 20 días con posibilidad de ampliar el plazo por 10 días más.<sup>87</sup> Plazo peculiarmente corto que imposibilita el desarrollo de una investigación seria y analítica.

Si producto de la investigación u auditoría se encontraran indicios de la comisión de delitos, la Unidad trasladará el informe respectivo con la documentación de sustento al Tribunal Superior de Cuentas y/o al Ministerio Público según sea el caso.<sup>88</sup>

Para darle seguimiento al tema de la publicidad electoral la Unidad de Política Limpia abrió una comisión y se contrató a una empresa que hace sistemas de monitoreo informativo. Además se desarrollaron ejercicios de veeduría en algunas ciudades periféricas para identificar cuántos de los partidos políticos tenían de publicidad (Unidad de Política Limpia, 2019).

Respecto a la función de fiscalización vale la pena mencionar las múltiples coincidencias entre los entrevistados sobre la responsabilidad del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) respecto a la fiscalización de los fondos públicos. A la fecha no se ha realizado ninguna auditoría relacionada por parte de la autoridad de cuentas.

Aunque la Ley de Política Limpia desarrolla una normativa bastante exhaustiva sobre las reglas del financiamiento y las sanciones por su incumplimiento, el modelo de control y el enfoque que la Unidad de

Política Limpia le ha dado es eminentemente preventivo. Lo anterior se deduce porque hasta el momento no se han emitido sanciones en contra de los sujetos obligados y, a decir de los propios partidos políticos, la Unidad ha implementado la normativa con flexibilidad, de modo que se les ha permitido subsanar errores en tiempos razonables. De la misma manera, dieron acompañamiento y asesoría para la elaboración de informes y reportes.

Se lograron identificar también ciertos obstáculos para la fiscalización, uno de ellos fueron las dificultades para abrir cuentas bancarias, situación que fue solventada con posterioridad (Dirigente de partido político Honduras, 2019). Otro obstáculo fue el poco tiempo que tuvo la Unidad para implementar el régimen de financiamiento y control, también las limitaciones tecnológicas que impiden mayor eficiencia en el manejo de datos. (Unidad de Política Limpia, 2019)

### 5.2.5 Capacidades técnicas y financieras, cobertura territorial y coordinación intra e interinstitucional

La Unidad de Política Limpia tuvo varios problemas en su implementación por falta de recursos financieros, se vieron en la necesidad de prestar vehículos y a desarrollar alianzas con organizaciones sociales para poder cubrir el monitoreo a nivel local (Unidad de Política Limpia, 2019).

Respecto de la parte presupuestaria la Unidad tuvo que solventar la falta de presupuesto y por ende tener dificultades para cumplir con sus funciones. Finalmente funcionó con un préstamo que le otorgó el propio TSE para poder cumplir con las fechas de reporte.

La Unidad ya está trabajando en conjunto con otras instituciones del Estado como el Servicio de Administración de Rentas (SAR), la Comisión Nacional de Bancos y Seguros y la Asociación de Instituciones Bancarias, con el MP que tiene el monopolio de la acción penal y otras entidades relevantes que le den fortalecimiento institucional a la unidad. Se han firmado además convenios de entendimiento con el TSC y es importante porque este tribunal ve toda la forma en la que se financian los funcionarios públicos pero su supervisión es más que todo con los alcaldes (Unidad de Política Limpia, 2019)

<sup>87</sup> Artículo 67 y 68 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

<sup>88</sup> Artículo 37 del Reglamento para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

## 5.2.6 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Respecto a la transparencia, la LEOP también establece que el TSE debe publicar con carácter obligatorio los estados financieros anuales en un medio escrito de circulación nacional.<sup>89</sup> La Ley de Política Limpia establece que bajo el principio de máxima publicidad, toda persona tiene derecho a acceder a la información sobre el financiamiento y la fiscalización.<sup>90</sup> De la misma manera, todos los partidos políticos tienen la obligación de publicar la información en sus portales institucionales, así como al Portal Único de Transparencia administrado por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Unidad.<sup>91</sup>

El Instituto tiene potestad de fiscalizar de que los partidos políticos publiquen en el portal de transparencia sobre la deuda política, porque esos sí son recursos del estado, pero la institución no tiene la facultad legal para fiscalizar las aportaciones privadas. (Comisionado Instituto Acceso a la Información Pública Honduras, 2019)

Sin embargo, la misma ley establece que los datos personales, entre los que se incluyen las aportaciones y los aportantes, son reservados y por ende no pueden ser publicados. Al respecto, el sector privado reiteró que esta confidencialidad no debe ser levantada en función del temor de arruinar su imagen reputacional al ser vinculados con un partido político. En palabras de un representante del sector empresarial “[...] el riesgo a veces con aportes, por no producir, violentar derechos, etc. por un tema de récord reputacional de verse involucrado en estas, lo veo bien por tema de transparencia pero en la medida que pidan eso, hasta el sector empresarial es mejor porque van a decir que sí pero no te apoyo porque no quiero que salga mi nombre publicado.” (Representante del Sector Privado Organizado Honduras, 2019)

Sobre esto, el IAIP también tiene una postura a favor de los financistas manifestando que “si se accede a hacer público los nombres de los financistas se estaría limitando a los partidos políticos a que cada vez tengan menos aportantes, porque aquí hay un elemento bien interesante de analizar, aquí hay muchos empresarios que le aportan no solo a un partido, no solo a un candidato, sino le aportan a varios, entonces entraría yo a fiscalizar al aportante, porque puedo dar origen a

que me empiecen a preguntar pero este aportante que me dio 50,000 lempiras tiene capacidad para dar este dinero? [...]” (Comisionado Instituto Acceso a la Información Pública Honduras, 2019)

Para cumplir con los requerimientos de la Ley en materia de financiamiento y rendición de cuentas algunos partidos implementaron procesos de asesoría por medio de la cual los candidatos y miembros del partido eran guiados y acompañados por alguna persona experta en la Ley de Política Limpia (Diputado de partido político Honduras, 2019). Otros partidos optaron por capacitar a los candidatos, particularmente los candidatos a Alcalde.

Ahora bien, a efectos de auditoría social las organizaciones de sociedad civil insisten que, las herramientas puestas a disposición, no son de fácil manejo. Para compensarlo, la Unidad de Política Limpia compartió que se han hecho ya acercamientos para poder adaptar la herramienta Cuentas Claras de la misma manera que esta plataforma es manejada en Colombia y Guatemala.

## 5.2.7 Régimen sancionatorio

La Ley de Política Limpia introdujo sanciones administrativas rigurosas por incumplimiento de las normas de financiamiento, entre ellas, la posibilidad de declarar nula la elección cuando habiéndose comprobado la ilicitud de los fondos usados en la campaña y se estime que dicho uso ha viciado la voluntad popular.<sup>92</sup>

Además de las sanciones específicas ya detalladas en el presente informe, la Ley de Política Limpia individualizó y diferenció sanciones concretas por:<sup>93</sup>

- Incumplimiento de la presentación de estados financieros, informes o registros (pecuniaria)
- Negativa de presentación de estados financieros e informes (pecuniaria, eventual suspensión de la personalidad jurídica del partido político y las denuncias respectivas al TSC y el MP)
- Presentación de información falsa en los estados financieros e informes (pecuniaria y denuncia ante el MP)

89 Artículo 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

90 Artículo 35 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

91 Artículo 35 numeral 3) de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

92 Artículo 55 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

93 Artículos 56 al 62 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos

Sin embargo, la propia Unidad hace la reflexión sobre la falta de proporcionalidad en las sanciones que castigan de igual manera los candidatos a alcalde, diputado o presidente.

Por su parte, la competencia para conocer juicios por delitos y faltas electorales la tiene la justicia ordinaria, a excepción de las sanciones administrativas y pecuniarias que corresponden al TSE. En Honduras no está tipificado el delito de financiamiento electoral ilícito u otros delitos por incumplimiento de normas de financiamiento de partidos políticos. Algunos casos recientemente presentados ante la justicia por parte del MP con el apoyo de la MACCIH están relacionados con financiamiento de campañas y partidos políticos pero están siendo investigados y juzgados por otros delitos tal y como se explica en el Caso Pandora presentado por la UFECIC con el apoyo de la MACCIH. Por esto, la mayoría de entrevistados coincidían que determinando la gravedad de las infracciones si es necesario tipificar el delito de financiamiento electoral ilícito, especialmente a la luz de los casos de corrupción mencionados.

Otra adición novedosa de la Ley de Política Limpia consiste en establecer mecanismos de protección de denunciantes a efectos de impedir represalias y consecuencias negativas por el ejercicio del derecho de denuncia. De igual forma, determinar un mecanismo de sanciones a aquellas personas que de forma temeraria interponga denuncias sin fundamento.<sup>94</sup>

Respecto al régimen sancionatorio, a la fecha de realizar el estudio la Unidad de Política Limpia no había emitido ninguna sanción a ningún partido político por incumplimiento de las normas de financiamiento.

## 5.3 Diseño institucional y enfoque de control-fiscalización del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

### 5.3.1 Órgano electoral, su facultad fiscalizadora, autonomía e independencia

El Tribunal Supremo Electoral de El Salvador se constituye como la máxima autoridad en materia electoral, siendo un órgano colegiado que concentra las funciones administrativas y jurisdiccionales en la materia. La autoridad electoral está integrada por

cinco magistrados (as) titulares y cinco magistrados (as) suplentes electos por la Asamblea Legislativa.

Tres de los cinco magistrados son electos por cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial, los otros dos magistrados son electos con el voto favorable de al menos dos tercios de los diputados/as electos, de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Respecto a la autonomía o independencia del órgano electoral, existe una figura que juega un papel interesante y es el de Fiscal Electoral, que es un delegado del Ministerio Público dentro del TSE cuya función formal es llevar el control del proceso electoral e inscripción de partidos políticos, velando porque se cumplan las regulaciones del órgano electoral. Sin embargo, la percepción del propio funcionario es que debe velar porque los funcionarios electorales<sup>95</sup> no cometan delitos electorales. El organigrama de la unidad electoral está dentro del organigrama de la Fiscalía General de la República, es decir que le responde directamente. El Fiscal Electoral le rinde cuentas y representa al Fiscal General, no está en función del TSE ni de los magistrados ni partidos políticos (Funcionario Fiscalía Electoral de El Salvador, 2019).

Para varios entrevistados la forma de designación de los magistrados no permite una auténtica independencia en el actuar de sus magistrados (Académico de El Salvador, 2019). Otra circunstancia que no le permite una total autonomía la constituye el hecho de no contar con un presupuesto autónomo dado que la ley no determina una asignación o porcentaje específico del presupuesto nacional (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

La Presidencia del TSE le corresponde al Magistrado (a) que representa al partido político o coalición legal que obtuvo el mayor número de votos en la última elección presidencial.

La Constitución salvadoreña establece que la máxima autoridad en materia electoral es el TSE y delega a que una ley secundaria desarrolle lo referente al pago de la deuda política a los partidos políticos.<sup>96</sup>

Respecto a la facultad fiscalizadora, la ley no especifica dicha función ni los procedimientos para el efecto.

94 Artículo 64 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y Candidatos y Protocolo especial de protección de denunciantes y de sanciones por denuncias temerarias de la UFTF

95 Funcionarios públicos del Tribunal Supremo Electoral

96 Artículos 208 y 210 de la Constitución Política de la República de El Salvador

### 5.3.2 Sujetos obligados

La Ley establece que los partidos políticos están obligados a cumplir con las obligaciones y deberes en materia de transparencia. Los candidatos independientes no son sujetos obligados y por ende tampoco son sujetos de sanciones.

### 5.3.3 Normas de control y fiscalización

La ley exige a los partidos políticos a llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna en los periodos de gestión conforme a sus estatutos, sobre el uso de su patrimonio propio y de los fondos obtenidos del financiamiento público y privado.<sup>97</sup>

Los partidos políticos tienen la obligación de poner a disposición de la Corte de Cuentas, la información relativa a su financiamiento público, y a disposición del TSE y del Ministerio de Hacienda la información relativa a su financiamiento público y privado a detalle, sin necesidad del consentimiento de los donantes. Esta información debe ser enviada al final de cada ejercicio fiscal.<sup>98</sup>

### 5.3.4 Mecanismos de control y fiscalización

La ley no contempla los mecanismos o procedimientos de fiscalización, así como tampoco se define expresamente la instancia dentro del órgano electoral responsable de realizar ésta función. El TSE no tiene una oficina especializada para ver el financiamiento de los partidos pero funciona con la dirección jurisdiccional y auditoría de la institución y una comisión de magistrados (Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, 2019).

Sin embargo, dentro de las atribuciones y funciones que le otorga la ley a la Corte de Cuentas, se establece la de practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado, tal es el caso de los partidos políticos al recibir la deuda política.<sup>99</sup>

Funcionarios de la Corte de Cuentas explican que a partir del 2012 cuando entra en vigencia la Ley de partidos políticos la Corte tuvo claridad respecto a su función de auditar el financiamiento público. Así las cosas, iniciaron las auditorías en 2019 respecto

a los fondos que se otorgaron a partir de 2014. Se está desarrollando entonces actualmente la primera experiencia de auditoría (Funcionario de la Corte de Cuentas de El Salvador, 2019). El hecho de que la Corte de Cuentas se haya tardado casi 7 años en asumir su responsabilidad de auditar le ha generado críticas entre analistas y representantes de organizaciones de sociedad civil salvadoreñas. Por su parte, los partidos políticos han manifestado reticencia a esta fiscalización una parte natural por cultura y otra por que ha existido desorden en el manejo de los fondos pues no se ha separado lo público de lo privado (Funcionario de la Corte de Cuentas de El Salvador, 2019).

Ahora bien, los fondos privados no son auditados y los propios funcionarios electorales de El Salvador están conscientes que esta situación de descontrol permite incluso que el financiamiento de los partidos políticos pudiera estar viniendo de actividades ilícitas (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

Las autoridades electorales identifican el problema presupuestario como obstáculo para la fiscalización dada la escasez de personal que se dedique a esta labor pero también en las constantes negativas de los partidos políticos de no entregar la información que se les requiere (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

Los partidos políticos también tienen su cuota de culpa, no quieren asumir el cumplimiento de la ley porque siempre buscan la manera de evitar dar un real informe. Porque ellos se escudan con que los datos son confidenciales pues hay información que es sensible para ellos como los nombres de quienes dan el aporte (Funcionario Fiscalía Electoral de El Salvador, 2019).

Se puede considerar entonces que ha existido poca voluntad para abordar el tema y no ha habido disposición para reglamentar el tema.

Por otra parte, existe un problema de falta de estandarización de criterios o formatos para presentar la información. La autoridad electoral menciona que hay partidos políticos que al día de hoy presentan información financiera como si fueran empresas y otros la presentan como si fueran una ONG. Son formatos distintos y eso a los auditores les provoca un problema (Funcionario electoral de El Salvador, 2019). De esta cuenta, en El Salvador se puede afirmar que no existe un modelo de control-fiscalización y por ende

97 Artículo 22 inciso f. de la Ley de partidos políticos

98 Artículo 2 C de la Ley de partidos políticos de El Salvador

99 Artículo 3 y 5 numeral 1) de la Ley de la Corte de Cuentas de la República

la autoridad electoral no ha sabido definir cuál será su enfoque. Lo anterior se concluye por que a nivel de asesoría el TSE se ha quedado muy corto, tampoco ha brindado información o manuales sobre cómo llevar la contabilidad o herramientas para facilitar la rendición de cuentas. Ahora bien, funcionarios consultados dan cuenta de su preferencia por diseñar un proceso de acompañamiento a los partidos políticos para ir cambiando cultura y forma de hacer las cosas.

### 5.3.5 Capacidades técnicas, cobertura territorial y coordinación intra e interinstitucional

Existe buena comunicación y coordinación con el órgano electoral y el Fiscal Electoral, pero esto no se circunscribe específicamente a la labor de fiscalización. A decir de los entrevistados actualmente el TSE no cuenta con las capacidades o el personal necesario para hacer una auditoría exhaustiva del financiamiento privado.

Los funcionarios electorales consultados expresaron que existe voluntad y visión de mejorar la fiscalización por medio de la creación de una unidad contralora que cuente con personal técnico especializado y el uso de tecnologías avanzadas para verificar si ese dinero se usó para lo que se estaba planteando. Por ahora, se apoyan del área jurisdiccional que tiene otras funciones por lo que no se pueden dedicar exclusivamente a esta labor ni tampoco tienen la especialidad. Sin embargo plantean un obstáculo y es el presupuesto (Funcionario electoral de El Salvador, 2019). En contraposición, organizaciones de sociedad civil argumentan que la falta de presupuesto para esta labor también tiene que ver con la falta de voluntad para exigir. Todos los años se pide presupuesto a Hacienda Pública y no lo dan, para ello debería de ponerse en marcha una estrategia coordinada para exigir el presupuesto entre el TSE, la Corte de Cuentas y el propio Ministerio Público (Representante de Organización de Sociedad Civil de El Salvador, 2019). El TSE argumenta también que, por falta de recursos tampoco ha facilitado la labor de rendición de cuentas. No hay formularios, software, manuales, protocolos, etc. (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

En la práctica lo que ha hecho el TSE es que personal de la dirección jurisdiccional han formado equipos con las personas de auditoría interna del TSE. Este equipo solicita a los partidos la revisión financiera, hay una obligación de entregar la información del

año fiscal anterior en los primeros tres meses del año. Este equipo se activa y el procedimiento que se ha adoptado es el de hacer consultas a los partidos para que vayan subsanando algunas deficiencias y ya cuando se llega a la segunda fase de consultas o de prevención, si el partido político no subsane todas las deficiencias entonces estas se quedan vivas, pasan ya a los procesos sancionatorios y allí el partido ya buscará la información necesaria para justificar por qué aparecen esas dudas (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

Con el esquema anterior, el TSE únicamente ha podido hacer auditoría tradicional, el propio órgano electoral acepta que para poder identificar financiamiento proveniente de fuentes ilícitas necesitarían de información y colaboración de otras instancias como Hacienda, los registros de los juzgados que conozcan las condenas, Fiscalía General, Superintendencia del tema financiero, etc. (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

El sistema bancario tampoco ha apoyado la función de rendición de cuentas y fiscalización dado que se han negado a abrir cuentas separadas para llevar la contabilidad del dinero público y el privado (Funcionario de la Corte de Cuentas de El Salvador, 2019).

Finalmente, respecto a los medios de comunicación el TSE no tiene mecanismo de monitoreo de pautas y cuando se ha hecho se ha hecho exclusivamente para saber si hay propaganda ilegal o anticipada, no para establecer montos. De la misma manera hay una obligación de los medios de comunicación de enviar tarifas y nunca las han enviado. El tribunal tampoco las ha exigido y si se les quisiera imponer la multa consiste en un monto insignificante de alrededor de cien dólares. (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

### 5.3.6 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Los partidos políticos, de acuerdo a la Ley tienen la obligación de cumplir con las obligaciones que las leyes establezcan en materia de transparencia y acceso a la información.<sup>100</sup> Sin embargo, los montos de financiamiento público y privado deben ser facilitados de oficio por los partidos políticos a la ciudadanía ya sea mediante medios electrónicos o físicos.<sup>101</sup> Ahora bien, a petición de parte, los ciudadanos pueden solicitar a los partidos información sobre las personas naturales o jurídicas que realizan aportes al partido político y el

100 Artículo 22 inciso g. de la Ley de partidos políticos

101 Artículo 24 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

monto de los mismos. También se puede solicitar a los partidos políticos un informe sobre el uso o destino de los fondos obtenidos mediante la deuda política y las donaciones privadas.<sup>102</sup> Para efectos del cumplimiento de estas disposiciones, cada partido político debe contar con una Unidad de Acceso a la Información o de Transparencia, misma que tiene un plazo de 10 días hábiles para entregar la información solicitada.<sup>103</sup>

Dirigentes de partidos políticos respaldan la premisa de resguardo de la identidad de los financistas bajo el argumento de seguridad. De esta cuenta creen que de hacerse público debería establecerse un límite en las aportaciones para tener la obligación de publicar los datos del donante (Dirigente partidario de El Salvador, 2019). Hay argumentos detrás, justamente ese es uno. La inseguridad que podría provocar esta información en manos de quienes quisieran aprovecharse de ella y siempre también en la lógica de la desconfianza de los partidos políticos, que se pudiera utilizar para vendettas políticas (Funcionario electoral de El Salvador, 2019).

Los expertos consultados consideran que a medida que los ciudadanos piden información, las instituciones van respondiendo a dichas solicitudes y la hacen pública, a menos que la considere confidencial. En esto se ha avanzado más, porque inicialmente el TSE estaba renuente al igual que los partidos a publicar esta información. La Sala es la que principalmente ha ido impulsando que esta información sea pública.

Cuando hay negativa de entregar información se puede acudir al Instituto de Acceso a la Información Pública pero no hay multas por incumplimiento por lo que se complica el cambio de actitud por parte de los partidos políticos.

La rendición de cuentas es un problema no solo de la autoridad electoral sino también del partido político. Las organizaciones políticas no tienen mecanismos ni personal para verificar los fondos que reciben los candidatos, particularmente en el interior.

### 5.3.7 Régimen sancionatorio

La Ley de partidos políticos establece dos tipos de infracciones, menos graves y graves. El incumplimiento de las normas de financiamiento, particularmente el incumplimiento de los límites de financiamiento

privado, la aceptación de fuentes prohibidas y no cumplir con la obligación de llevar contabilidad formal, así como no contar con una auditoría interna son considerados infracciones graves. De igual manera el incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información se considera una infracción grave. La infracción grave consiste en una multa de entre 15 y 55 salarios mínimos vigentes, debiendo corregir la infracción en un periodo no mayor de 15 días.<sup>104</sup>

En El Salvador no está tipificado el delito de financiamiento electoral ilícito o delitos relacionados con el incumplimiento de normas de financiamiento de partidos políticos. Sin embargo, a criterio de la Fiscal Electoral se pueden tipificar otros delitos conexos como negociaciones ilícitas o corrupción (Funcionario Fiscalía Electoral de El Salvador, 2019).

Para el cumplimiento del régimen sancionatorio el Fiscal Electoral pone de conocimiento al TSE de las denuncias por las infracciones al Código Electoral y la Ley de partidos políticos. Se hace por medio de una denuncia formal, presentando una investigación que amerita que se abra un proceso. Aunque el TSE hace su propia investigación y la Fiscalía la suya si se pueden coordinar para aunar fuerzas y acompañar al órgano electoral en las audiencias para que la prueba tenga robustez. (Funcionario Fiscalía Electoral de El Salvador, 2019)

Respecto al régimen sancionatorio, la mayoría de los entrevistados coinciden en que independientemente de la pena, si esta es administrativa o penal, debe garantizarse el debido proceso y aplicar correctamente el procedimiento. Se propone que las sanciones se apliquen tanto al partido político como a los candidatos. De igual manera si los hechos cometidos son graves las sanciones deberían ser del ámbito penal siempre tomando en cuenta la proporcionalidad de las penas.

Por su parte, la Corte de Cuentas puede aplicar dos tipos de sanciones, la patrimonial y la administrativa. La administrativa es solamente con empleados públicos. Los partidos políticos, no son empleados públicos, por lo tanto solo se les puede aplicar sanciones patrimoniales (Funcionario de la Corte de Cuentas de El Salvador, 2019).

102 Artículo 24 A de la Ley de partidos políticos de El Salvador

103 Artículo 26 A de la Ley de partidos políticos de El Salvador

104 Artículos 69-73 de la Ley de partidos políticos de El Salvador

## 5.4 Análisis del diseño institucional y mecanismos de fiscalización y control del financiamiento en el Triángulo Norte Centroamericano:

Una visión comparada de sus fortalezas y debilidades

### 5.4.1 Órgano electoral, integración, facultad fiscalizadora, autonomía e independencia

Los órganos electorales de Guatemala y El Salvador son órganos colegiados que concentran las funciones administrativas y jurisdiccionales, ambos están integrados por cinco magistrados electos por los órganos legislativos. La diferencia en su elección radica en que las ternas para elección en el caso salvadoreño son presentadas, tres por los partidos políticos con mayor representación y dos por la Corte Suprema de Justicia, en cambio en Guatemala se constituye una Comisión intersectorial que se encarga de presentar la terna. Con sus matices y a decir de los actores entrevistados, la potestad que tienen los partidos mayoritarios en El Salvador de presentar ternas para la elección de magistrados ha permitido una mayor politización de la institución. Lo anterior representa un riesgo respecto a su autonomía e independencia de sus acciones particularmente en lo que respecta a fiscalización y sanción.

Por su parte, el diseño institucional del órgano electoral en Honduras ha cambiado recientemente (2018), ahora el Tribunal de Justicia Electoral concentrará las atribuciones jurisdiccionales y el Consejo Nacional Electoral estará a cargo de la organización de las elecciones. Aunque las funciones serán desempeñadas de forma independiente, la forma de elección de las autoridades es la misma, vía el órgano legislativo.

Respecto a la facultad fiscalizadora se puede indicar que únicamente la legislación guatemalteca define explícitamente la potestad de la Contraloría General de Cuentas para fiscalizar el financiamiento público. En Honduras y El Salvador, los órganos contralores de cuentas no tienen un mandato específico aunque la fiscalización del uso de fondos públicos es su mayor responsabilidad y los partidos políticos son receptores de dichos fondos vía el financiamiento público directo o indirecto. En consecuencia de lo anterior, a la fecha ningún órgano de cuentas ha realizado auditorías y/o sanciones a partidos políticos, aunque los funcionarios

de cuentas entrevistados mencionaron que han analizado llevarlo a cabo pronto.

Respecto a la fiscalización del financiamiento privado, tanto en Honduras como en Guatemala se han creado recientemente unidades especializadas para el control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Como toda institucionalidad nueva, es muy apresurado arrojar conclusiones sobre su desempeño pero como se describe más adelante, si se puede analizar sus funciones, integración y capacidades técnicas. Una característica importante del ente especializado de Honduras es que fue creado como una unidad independiente del TSE, a diferencia del guatemalteco que forma parte de la estructura orgánica interna del órgano electoral. Esto último, restringe su ámbito de acción pues depende jerárquicamente del Auditor y del Pleno de Magistrados. Sin embargo, en términos de liderazgo, la Unidad especializada en Honduras se encuentra integrada por tres Comisionados, situación que dificulta la eficiencia administrativa.

### 5.4.2 Sujetos obligados

La normativa electoral en Guatemala determina que los partidos políticos, por medio de sus secretarios generales, así como los secretarios de finanzas son los responsables sobre las finanzas partidarias. Los candidatos no son sujetos obligados en los regímenes de financiamiento de Guatemala ni El Salvador. En Honduras, además del partido político y los Candidatos, los Movimientos Internos, las Alianzas y las Candidaturas Independientes son responsables frente a las normas de financiamiento. Es importante, ampliar el margen de responsabilidad frente al cumplimiento del régimen de financiamiento tanto en Guatemala como en El Salvador para que figuras como los candidatos, recaudadores o bien cualquier miembro del partido con funciones de recaudo o manejo de financiamiento asuman responsabilidades sobre dichos fondos. Esto los hace sujetos de fiscalización y en su caso, de sanción.

### 5.4.3 Normas de control y fiscalización

Mientras que en Honduras y Guatemala recientemente se han aprobado leyes específicas que regulan el financiamiento y su respectivo mecanismo de control y fiscalización, las normas de control y fiscalización en El Salvador no se encuentran desarrolladas, la Ley exige a los partidos políticos el cumplimiento de requisitos contables y auditoría interna en términos generales.

Las normas de control y fiscalización de Guatemala y Honduras establecieron la obligatoriedad de la bancarización del financiamiento, ésta fue una decisión importante que facilita la fiscalización pero sus alcances deben establecerse en forma clara en la ley pues en ambos países se logró identificar dificultades por parte de los partidos políticos de abrir cuentas en los bancos del sistema.

La definición en la ley de la obligación de los partidos políticos de contar con una figura específica responsable de las finanzas partidarias aporta certeza y es una práctica positiva para los mecanismos de control y fiscalización de Guatemala y Honduras.

Dentro de las normas de control en Guatemala que fueron recientemente reformadas destacan otras obligaciones que permiten consolidar el objetivo de combatir la corrupción y la influencia del dinero en la política, tales como: la obligación de extender recibo por las donaciones, certificar la aceptación de la misma, obligación de los financistas de emitir declaración jurada sobre el origen y procedencia de los fondos mayores a 30 mil quetzales, entre otras. Sin embargo, la norma electoral establece otras obligaciones que implican dificultades tales como la obligación de los partidos políticos a centralizar el control financiero y contable, situación que se salió de las manos dado el poco control que se tiene a nivel local. Otras debilidades de la ley fueron la falta de claridad sobre el levantamiento del secreto bancario por información solicitada por el órgano electoral, la implementación de regulaciones extremadamente burocráticas y con pocas opciones de cumplimiento relacionadas con los registros contables que deben llevar los financistas, así como la falta de claridad respecto a la interpretación sobre los financistas relacionados o vinculados. Estas últimas fueron criticadas por las distintas Misiones de Observación Electoral (CACIF y Mirador Electoral).

#### 5.4.4 Mecanismos de control y fiscalización

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de fiscalización de Guatemala al igual que el de Honduras, tienen el objetivo de identificar el origen real de los fondos y sancionar a las organizaciones políticas que incumplan con las normas relacionadas al financiamiento político. Sin embargo en su implementación, se ha identificado que las autoridades electorales se han enfocado a desarrollar mecanismos de asesoría y acompañamiento a las organizaciones políticas para

el cumplimiento de las normas de financiamiento y no han desarrollado procesos de sanción producto de las auditorías e investigaciones, al menos a la fecha.

Tanto en Honduras como en Guatemala se estableció la obligación de los partidos políticos que llevar un sistema de control contable, registro y reporte a la autoridad electoral. Sin embargo, en Guatemala la autoridad electoral proporcionó una plataforma informática que facilitó esta tarea, misma plataforma que a decir de las autoridades hondureñas será implementada a la brevedad con el apoyo de la cooperación internacional.

Otra coincidencia entre las unidades de fiscalización de Honduras y Guatemala consiste en que la norma le otorga explícitamente la potestad de solicitar información bancaria, fiscal y fiduciaria a las instituciones financieras del sistema para realizar la labor de fiscalización. Esta atribución es de vital importancia para la labor de fiscalización, la inteligencia financiera permite desarrollar auditorías e investigaciones más profundas y fundamentadas que permitan la trazabilidad del dinero y por ende la identificación del origen de los fondos. En Guatemala se implementó un mecanismo de intercambio de información bastante exitoso que permitió la aprobación de protocolos para hacer más eficiente la coordinación entre las instancias obligadas a proporcionar información. Este mecanismo no lo tienen en Honduras y ha significado un obstáculo para su trabajo. Sin embargo, es importante señalar que en Guatemala, a pesar de este mecanismo de intercambio, la norma no dejó establecido con claridad el procedimiento o sanción aplicable en caso de negativa de proporcionar la información, esto ha mantenido al órgano electoral atado de manos al enfrentarse con una situación de esta naturaleza. La ausencia de protocolos de intercambio de información también la ha sufrido la unidad especializada hondureña.

Es interesante la homologación que la Unidad especializada guatemalteca ha hecho de las normas de auditoría gubernamental para ser aplicadas en los mecanismos de fiscalización de los partidos políticos. Si bien es cierto que éstas deberían ser una guía, es necesario hacer una labor de adecuación, considerando a los sujetos obligados relacionados con el cumplimiento de las normas que regulan el financiamiento.

Respecto al monitoreo de medios, le logró identificar que, tanto las unidades especializadas de Guatemala y Honduras no lograron desarrollar un monitoreo adecuado del uso de medios de comunicación para la campaña electoral, las dificultades tienen que ver

con la cobertura territorial y las capacidades técnicas necesarias.

Finalmente, las normas electorales no determinan los alcances que tienen tanto las unidades especializadas de Honduras y Guatemala respecto al trabajo coordinado con los Ministerios Públicos (entidades de investigación penal). Uno de los errores más graves respecto a la expectativa de la labor de fiscalización de los órganos electorales, es la creencia de que éstos deben identificar y sancionar el financiamiento proveniente de fuentes ilícitas tales como Crimen Organizado, Narcotráfico, Lavado de Dinero, etc. En todo caso, debería establecerse los límites de cada una de sus actuaciones y la colaboración que deben prestarse mutuamente para el efecto con las fiscalías. El Caso de El Salvador es interesante porque a pesar que existe la figura del fiscal electoral, que trabaja desde las instalaciones del órgano electoral, a decir del propio funcionario, su labor se concentra en la prevención de la comisión de delitos por parte de los funcionarios de la institución. Sobre esto es relevante comentar que los casos presentados por MACCIH y CICIG identifican que dentro de los casos de criminalidad compleja se identifica que el financiamiento de campañas electorales coexiste con la comisión de otros delitos. De esta cuenta, es irreal pretender que un delito relacionado con el financiamiento político tenga siempre como origen una investigación o auditoría del órgano de fiscalización del financiamiento, tal y como se pretende con una reciente sentencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (2019). Puede pasar que durante la investigación los órganos electorales identifiquen la posible comisión de un delito y lo haga de conocimiento de la fiscalía, pero también puede suceder lo opuesto, y en este caso, la fiscalía sería la llamada a notificar a la autoridad electoral competente.

#### 5.4.5 Capacidades técnicas y financieras, cobertura territorial y coordinación inter e intra institucional

En mayor o menor medida en los tres países de la región, luego del análisis normativo y a percepción de los actores entrevistados, se identifican serias dificultades presupuestarias, de cobertura territorial, coordinación y capacidades técnicas del personal.

Empezando por El Salvador, el órgano electoral no cuenta con una unidad específica para desarrollar la labor de fiscalización, para cumplir con dicha función,

cuando se da el caso, se recurre a personal de otras unidades. También tiene problemas presupuestarios y como consecuencia no tiene cobertura territorial.

La Unidad de Política Limpia de Honduras es de reciente creación, tuvo su primera experiencia en las elecciones de 2017 pero enfrentó serias dificultades presupuestarias dado que tuvo que sobrevivir con un préstamo que le hiciera el Tribunal Supremo Electoral y el apoyo de organizaciones para la utilización de vehículos. Adicional al presupuesto, se han identificado debilidades en materia de capacidad técnica y tecnológica, además no lograr la cobertura territorial necesaria. En términos de coordinación, se identifica que puede existir duplicidad y falta de coordinación sobre lo que solicita la Unidad de Política Limpia y el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Por su parte, la Unidad especializada de Guatemala, al igual que Honduras, contó con poco tiempo para implementar sus procesos, lo anterior no tuvo que ver con que la reforma electoral se hiciera con poco tiempo sino más bien en la inacción del órgano electoral para implementar la Unidad con el suficiente tiempo para preparar los procesos. La Unidad contó con el apoyo de la cooperación internacional y se implementó siguiendo un plan de implementación que sirvió de manera positiva para que el proceso se llevara a cabo en orden y con mayor eficiencia de los recursos. El plan permitió el diseño del modelo de fiscalización, el diseño organizacional, perfil del personal, capacitación así como la adquisición de software necesario para el análisis financiero. Dos buenas prácticas desarrolladas por la Unidad especializada de Guatemala fueron, la implementación de una plataforma informática sencilla y de acceso a la ciudadanía para llevar los registros contables del financiamiento de los partidos políticos; así como el desarrollo de una incipiente pero efectiva estrategia de comunicación y relación con medios de comunicación que permitió la diseminación de información relacionada con las normas de financiamiento así como su incumplimiento. Ahora bien, una debilidad de la Unidad guatemalteca fue la poca coordinación interna con otras instancias del órgano electoral, lo que hizo que no tuvieran acceso al monitoreo de medios de comunicación o bien el despliegue territorial necesario. La Unidad no cuenta con personal suficiente para llevar a cabo toda la labor de monitoreo a nivel local. Finalmente, es de acotar que, a pesar del proceso de capacitación iniciado con apoyo de la cooperación, aún se encuentran debilidades técnicas en el personal responsable de llevar a cabo las auditorías y fiscalizaciones.

## 5.4.6 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Como se menciona en el apartado anterior, la herramienta implementada en Guatemala para hacer públicos los informes financieros presentados ante el órgano electoral se valora como una buena práctica no solo para estandarizar dichos informes y recibir la información en tiempo real y en formato digital, sino también porque incluye un módulo de acceso a los ciudadanos para que puedan realizar auditoría social y estar informados. Esta herramienta, denominada Cuentas Claras, según los Comisionados de la Unidad de Política Limpia también será implementada en este país. Sin embargo, la normativa hondureña aún estipula que los datos de los financistas no son públicos, así que debe ser una aspiración eliminar esta restricción para promover mayor transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos.

Por su parte, los mecanismos de acceso a la información en El Salvador están garantizados por la Ley de Acceso a la Información que coloca al TSE como órgano responsable de brindar la información.

## 5.4.7 Régimen sancionatorio

El régimen sancionatorio más débil en materia de fiscalización y control del financiamiento es el que rige

en El Salvador, seguidamente de Honduras. En ninguno de éstos países se contemplan figuras penales como delitos de financiamiento ilícito (u otras modalidades). Las sanciones son meramente administrativas y son impuestas contra los partidos políticos, no se ha individualizado la sanción. En Honduras una sanción adicional en las últimas reformas permite que la UFTF tenga potestad sancionatoria e incluye sanciones por incumplimiento como la nulidad de elecciones o la inelegibilidad sobrevenida.

Finalmente, el régimen sancionatorio guatemalteco está compuesto por las sanciones administrativas aplicadas por el TSE y las penales, dado que al menos existen 3 delitos tipificados como delito en el país. Una debilidad consiste en que a diferencia de la UFTF de Honduras, la sanción por incumplimiento es aplicada por otra instancia diferente a la unidad especializada (Registro de Ciudadanos). Respecto a los delitos electorales relacionados con el financiamiento, luego de los múltiples casos presentados por el MP y la CICIG, se ha desarrollado una modificación al Código Penal con el objeto de favorecer a los propios partidos políticos o bien favorecer a terceros.

Los cuadros que se presentan a continuación permiten conocer las debilidades y fortalezas del diseño institucional y mecanismo de control y fiscalización descritas en el apartado anterior.

## Cuadro 12

### Diseño institucional y mecanismo de control y fiscalización de Guatemala

DISEÑO INSTITUCIONAL Y MECANISMO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE GUATEMALA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque de fiscalización con el objetivo de identificar el origen real de los fondos</li> <li>• Implementación de mecanismos de asesoría a organizaciones políticas para el cumplimiento de las normas de financiamiento</li> <li>• Plataforma informática sencilla y de acceso a la ciudadanía para llevar los registros contables del financiamiento de los partidos políticos</li> <li>• Mecanismo de intercambio de información con protocolos y mecanismos establecidos</li> <li>• Incipiente pero efectiva estrategia de comunicación y relación con medios de comunicación que permitan la diseminación de información relacionada con las normas de financiamiento así como su incumplimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débil coordinación intra institucional respecto al uso de medios de comunicación o bien el despliegue territorial</li> <li>• Débil capacidad técnica del personal de las unidades especializadas</li> <li>• No hay personal suficiente para la laborar en terreno (auditorías de campo)</li> <li>• No se implementó el monitoreo de medios</li> <li>• Homologación de normas de auditoría gubernamental cuando deben adecuarse al sujeto auditado</li> <li>• Falta de protocolos de investigación que delimiten los alcances de la unidad, el órgano electoral y otros órganos de investigación</li> </ul>

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de cooperación internacional bajo el marco de un plan de trabajo coordinado que permitió el diseño del modelo de fiscalización, el diseño organizacional, perfil del personal, capacitación así como la adquisición de software necesario para el análisis financiero</li> <li>• Mandato específico del órgano electoral para fiscalizar</li> <li>• Creación de una unidad especializada para la fiscalización y el control</li> <li>• Definición en ley de la atribución de la unidad especializada para desarrollar investigaciones especiales y análisis financiero</li> <li>• Definición en reglamento del mecanismo político y técnico para el intercambio de información necesaria para la fiscalización</li> <li>• Régimen sancionatorio robusto para sancionar el incumplimiento de las normas de financiamiento</li> <li>• Facultad legal para solicitar información a los donantes sobre los aportes dinerarios y no dinerarios</li> <li>• Centralización del control financiero y contable de los partidos</li> <li>• Obligación de bancarización del financiamiento</li> <li>• Centralización de la recepción de fondos únicamente por el partido y no por los candidatos</li> <li>• Facultad del órgano electoral de justipreciar las donaciones en especie</li> <li>• Obligación de certificar la aceptación de donaciones por parte del partido político receptor</li> <li>• Obligación de hacer declaración jurada sobre el origen y procedencia de los fondos en caso de aportaciones mayores de 30 mil quetzales</li> <li>• Obligación de que el partido político tenga un órgano nacional de fiscalización financiera</li> <li>• Publicidad y transparencia respecto a informes contables, montos, destinos y financistas</li> <li>• Responsabilidad mancomunada de los Secretarios Nacional, Departamental y Municipal según corresponda del manejo de los fondos del partido político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación entre organismos de investigación (Ministerio Público e Intendencia de Verificación Especial) para identificar la infiltración de dinero ilícito en el financiamiento de organizaciones políticas (narcotráfico, lavado de dinero, etc.) y delitos conexos no relacionados con las atribuciones del TSE (enriquecimiento ilícito y otros que se cometen contra la administración pública).</li> <li>• Alta informalidad de los medios de comunicación especialmente en el interior de la República</li> <li>• La unidad especializada no tiene suficiente autonomía para desempeñar sus funciones</li> <li>• No hay mecanismos que obliguen al sistema bancario a colaborar con la bancarización del financiamiento</li> <li>• No hay mecanismos que sancionen el incumplimiento de algunas instituciones que no colaboran con la entrega de información financiera necesaria</li> <li>• Falta de certeza sobre el levantamiento del secreto bancario por información que solicite la autoridad electoral a la autoridad de supervisión bancaria</li> <li>• Procedimiento sancionatorio a cargo de otra instancia dentro del TSE</li> <li>• Regulaciones extremadamente burocráticas y con pocas opciones de cumplimiento relacionadas con los registros contables que deben llevar los financistas</li> <li>• Falta de claridad respecto a la interpretación sobre las personas relacionadas o vinculadas</li> <li>• Falta de certeza en la definición de candidatos inscritos y no inscritos antes de la campaña electoral</li> </ul>

## Cuadro 13

### Diseño institucional y mecanismo de control y fiscalización de Honduras

DISEÑO INSTITUCIONAL Y MECANISMO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE GUATEMALA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de fiscalización enfocado en determinar el origen, monto y destino del financiamiento.</li> <li>• Autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión</li> <li>• Aprobación de una reciente norma específica que regula el financiamiento, transparencia y fiscalización</li> <li>• Creación de una unidad específica con autonomía para fiscalizar tanto el financiamiento público como el privado</li> <li>• Obliga a la bancarización del financiamiento</li> <li>• Se establece un sistema de control contable, registro y de reporte a la autoridad electoral estandarizado y proporcionado por la UFTF</li> <li>• Existe la figura del responsable financiero</li> <li>• Se establece en ley la potestad de solicitar información bancaria, fiscal y fiduciaria</li> <li>• Potestad sancionatoria de la UFTF</li> <li>• Sanciones interesantes por incumplimiento como la nulidad de elecciones o la inelegibilidad sobrevenida.</li> <li>• Mecanismos de protección de denunciantes a efectos de impedir represalias y consecuencias negativas por el ejercicio del derecho de denuncia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de tiempo para la implementación en la primera elección a fiscalizar</li> <li>• El modelo de administración con 3 Comisionados dificulta la eficiencia administrativa</li> <li>• El procedimiento de selección de los Comisionados no es independiente de la influencia política</li> <li>• No tiene presupuesto suficiente</li> <li>• Poca capacidad tecnológica</li> <li>• No tiene alcance territorial</li> <li>• No tiene personal suficiente y con las capacidades técnicas para cumplir con el modelo y enfoque de fiscalización</li> <li>• No están establecidos los protocolos de intercambio y colaboración con otras instituciones que manejen información financiera para hacer cruce de información</li> <li>• Los techos de campaña son bastante elevados</li> <li>• Los datos de los financistas no son públicos</li> <li>• Hay duplicidad y falta de coordinación sobre lo que solicita la UFTF y el Instituto de Acceso a la Información Pública.</li> <li>• No están contemplados delitos electorales relacionados con el incumplimientos de normas de financiamiento</li> </ul>

## Cuadro 14

### Diseño institucional y mecanismo de control y fiscalización de El Salvador

DISEÑO INSTITUCIONAL Y MECANISMO DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE GUATEMALA	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal cumple con su atribución de obligar a los partidos a rendir cuentas, respaldado en Ley de acceso a la información.</li> <li>• El diseño de la unidad electoral (o fiscalía electoral) en el MP pareciera tener la intención de favorecer la colaboración entre MP y TSE.</li> <li>• El personal a cargo de la fiscalización tiene experiencia por haber hecho carrera en el TSE.</li> <li>• la centralización de la recepción de fondos únicamente por medio el partido políticos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal Supremo Electoral no cuenta con una unidad específica para fiscalizar a los partidos políticos, cobertura territorial, y recurre a personal de otras unidades para desarrollar el trabajo de fiscalización.</li> <li>• Ausencia de claridad o precisión en relación entre unidad electoral y MP no favorece colaboración entre ambas instancias.</li> <li>• El TSE es seleccionado con criterios partidistas establecidos en ley, que es percibido como una limitante a su independencia, autonomía y capacidad sancionatoria.</li> <li>• Presupuesto limitado impide desarrollar labor de fiscalización establecer la unidad requerida.</li> </ul>

# 6 Las prácticas de financiamiento

La relación entre partidos y financistas varía a través de los países y de los partidos. No obstante, en general existe un interés de los financistas de influir en el resultado del proceso electoral, y en ocasiones en las decisiones de los funcionarios electos. Esto entra en tensión con la aspiración de dirigentes y candidatos de tomar decisiones con autonomía. A continuación, se describe esta relación en seis apartados: Una descripción de los financistas, sus características y sus motivaciones; una descripción de los procesos de recaudación en los partidos políticos; una exploración del uso que se le da al dinero; y una descripción de las maneras en que los partidos rinden cuentas. Finalmente, se explora la relación entre los distintos modelos y regímenes de financiamiento y dos aspectos de la calidad de la democracia: la competencia electoral y la institucionalidad de los partidos políticos.

## 6.1 El origen de los fondos y los financistas

En general, los financistas son de cuatro tipos:

- Financistas externos al partido político, generalmente empresarios. Este es el financiamiento más frecuente en los partidos exitosos electoralmente.
- Financistas internos, particularmente candidatos o dirigentes. Esto ocurre con mayor frecuencia entre partidos políticos más pequeños, con menor desempeño electoral, tanto antiguos como nuevos.
- Financistas internos de base, cuyos recursos con frecuencia no son monetarios.
- Financistas externos de base, cuyos aportes se recaudan a través de actividades. Ocurre con menor frecuencia.

Adicionalmente, en los tres países partidos utilizan el financiamiento público que les es otorgado por ley. De manera esperada, los partidos que indican utilizar este financiamiento son los que tienen mejor desempeño electoral, y por consiguiente reciben cantidades mayores. En el caso de El Salvador, este financiamiento tiene un uso casi exclusivamente electoral, en tanto la misma legislación orienta a los partidos hacia ese uso (Experta en derecho electoral del El Salvador 1). En Honduras, un legislador estimó que

el financiamiento público constituye un 90% del total del gasto de campaña electoral (Diputado de partido político de Honduras). En Guatemala, el hecho de que los fondos se otorguen en incrementos de 25% cada año propició que los partidos los utilicen primordialmente para organización interna, práctica que se institucionalizó en la reforma de 2016, que estableció usos específicos para el mismo, liberando su uso en el año electoral (Dirigente de partido político de Guatemala).

Además de la deuda política, en los tres países existe preocupación acerca del uso irregular de recursos públicos para financiar campañas electorales, ya sea a través del uso de insumos de oficinas públicas -combustible, vehículos, papel- o a través del uso de la propaganda gubernamental. En el caso de Honduras esta preocupación apareció con mayor frecuencia y fue descrita con mayor profundidad.

Todos los partidos buscan financiamiento externo, y su capacidad de obtenerlo está relacionada con las motivaciones de los financistas, y los criterios que utilizan para seleccionar un partido para apoyar. Las motivaciones suelen ser de tres tipos:

- Influir en el resultado del proceso electoral, favoreciendo a determinado candidato o partido.
- Influir en las decisiones del funcionario electo, a través del condicionamiento del financiamiento futuro.
- Obtener acceso al funcionario electo para resolver problemas u obtener un trato preferencial.

Los criterios para apoyar a determinado partido o candidato varían de acuerdo con las características de los sistemas de partidos políticos en cada uno de los casos analizados. No obstante, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Criterio ideológico o programático: Un financista apoya a determinado partido político o candidato por afinidad con sus valores políticos -ideología- o con determinadas propuestas programáticas. Este apoyo puede ser interesado -una determinada propuesta programática puede convenir a los intereses de una determinada empresa, por ejemplo-, o altruista -ciertos valores o propuestas

son percibidas por el financista como “convenientes para el país”. Este criterio es identificado en los tres países, aunque aparece con mayor frecuencia en El Salvador.

- Criterio de confianza personal: Un financista financia a un candidato en quien confía, frecuentemente a partir de una relación personal -familiar o de amistad, por ejemplo-. Este criterio de confianza es por mucho el más frecuente en Guatemala.
- Criterio de viabilidad electoral: Un financista otorgará recursos a aquellos partidos o candidatos con mejor oportunidad de ganar. Este criterio generalmente está asociado a la motivación de obtener acceso al funcionario electo o influir en sus decisiones.

Existen casos en que financistas otorgan recursos a más de un partido político. Esto fue mencionado de manera particular por tres expertos en financiamiento político en El Salvador (Experta en derecho electoral de El Salvador, académico del El Salvador, experto de sociedad civil de El Salvador, 2019). Esta práctica permite compatibilizar el criterio de viabilidad electoral con el criterio ideológico programático.

## 6.2 Las prácticas de recaudación

De manera general, la recaudación que llevan a cabo los partidos políticos puede ser centralizada -un órgano específico o un grupo reducido de personas dentro del partido tiene la autoridad o asume la carga de recaudar el financiamiento- o descentralizada -múltiples actores dentro del partido político realizan tareas de recaudación-. Más que las variaciones en las prácticas de recaudación entre partidos, resulta relevante la variación entre distintos niveles de la organización partidaria. Si bien algunos partidos prefieren mantener una recaudación centralizada, lo más frecuente es que la recaudación se centralice en el nivel nacional -elección de presidente o legisladores de circunscripción nacional- y esté descentralizada en el nivel local -diputados distritales y alcaldes y corporaciones municipales-.

El análisis sugiere que dos factores influyen en el grado de centralización de la recaudación de fondos: las características de la estructura partidaria y las normas que regulan la competencia política, particularmente las que configuran el sistema electoral.

Por ejemplo, en el caso de El Salvador, se destacó que la recaudación del FMLN es centralizada (Dirigente partidario del El Salvador 1) y estructurada en

cuotas para dirigentes y militantes (Académico del El Salvador). En el caso de Honduras, hay una diferencia entre el modelo de recaudación del Partido Nacional, descrito como “disciplinado y vertical”, cuya recaudación es centralizada; y el Partido Liberal, con un electorado de “base municipal”, con una recaudación que se realiza a nivel municipal también (Experto de Honduras 1).

La influencia del sistema electoral se evidencia de manera particular en El Salvador, en donde el formato de listas abiertas ha favorecido una recaudación descentralizada, en donde los candidatos recaudan y ejecutan sus propios gastos, independientemente de si el régimen de financiamiento lo permite o no (Dirigente partidario del El Salvador 1, ; Experto de sociedad civil del El Salvador ). En los tres países se indicó que los candidatos u organizaciones de nivel municipal realizan recaudación por su cuenta, algo que probablemente esté asociado al carácter mayoritario de la elección de los alcaldes, que personaliza la competencia electoral.

Destaca cierta incongruencia entre el régimen de financiamiento y las prácticas: Todos los regímenes estudiados están diseñados con las organizaciones políticas como sujetos obligados a rendir cuentas, y todas prohíben o limitan de cierta manera la recaudación descentralizada, especialmente aquella que se centra en la figura del candidato; no obstante, en todos los países existe un grado importante de descentralización en la recaudación.

## 6.3 El uso del dinero

Los entrevistados indican que el uso principal del financiamiento es la contratación de espacios de propaganda y publicidad. Esto es cierto en Honduras, El Salvador y en mucha menor medida en Guatemala. Estudios anteriores (Novales, 2014) indican el gasto en medios de comunicación como el principal rubro; no obstante, la reforma al régimen de financiamiento en 2016 modificó esta situación en Guatemala. El gasto principal sigue siendo en campaña electoral, pero se ha redirigido hacia la campaña de tierra -reuniones, concentraciones- (Dirigente de partido político de Guatemala). En Honduras y en Guatemala, dirigentes partidarios indicaron también que el día de las elecciones se realiza un gasto importante en movilización de votantes y de fiscales del proceso de voto y escrutinio -en el caso de Guatemala- o de miembros de la mesa -en el caso de Honduras-. Se incluyen gastos tales como alimentación, transporte o incluso remuneración.

El gasto en medios de comunicación en Honduras y El Salvador merece especial atención. En el caso de Honduras, diversas entrevistas indican un uso electoral de la presencia gubernamental en medios de comunicación. Adicionalmente, se ha indicado que empresas que obtienen concesiones del Estado, a las cuales el régimen de financiamiento prohíbe hacer aportaciones a los partidos políticos “lo dan de otra vía, financiando publicidad y en sus propias empresas incidiendo a que se vote por el partido oficial” (Experto de Honduras 3). En el caso de El Salvador, un dirigente partidario indica que, a pesar de que la estructura de los del mercado medios de comunicación se ha hecho más dispersa, aún existen medios cuya posición dominante los hace indispensables para hacer propaganda electoral (Dirigente partidario del El Salvador 2). Además, se señala que ciertos partidos políticos reciben un trato preferencial en “regalías” o “bonificaciones”, por parte de algunos medios de comunicación (Funcionario electoral de El Salvador). Esta situación se da también en Honduras, añadiéndose el problema de que el precio de la pauta publicitaria se incrementa en época electoral (Periodistas de Honduras 1, 2, 3; Dirigente empresarial de Honduras). Además, al menos un entrevistado en Honduras indicó que las cifras de audiencia de los distintos medios de comunicación no son transparentes (Periodista de Honduras 4).

Adicionalmente, el modelo de negocio de algunos medios de comunicación, particularmente locales, les hace vulnerables al uso por parte de partidos políticos y candidatos que buscan ser retratados de manera favorable, evadiendo así las regulaciones de gasto. La práctica de obtener opiniones favorables por parte de periodista de opinión fue señalada por varios entrevistados de orígenes distintos (Periodistas de Honduras 1, 2, 3, 4; Dirigente empresarial de Honduras; Funcionario de de UFECIC). Además, un dirigente empresarial indicó que entre los medios de comunicación existe “temor a no cubrir a ciertos partidos o candidatos” (Dirigente empresarial de Honduras). Debe señalarse que en el caso de Guatemala esta práctica también existe, y la nueva regulación de la propaganda en medios de comunicación no solo no la ha eliminado, sino que podría haberla propiciado (Periodista de Guatemala 1, ). Por otro lado, siempre en el caso de Guatemala, dicha regulación obligó a algunos medios de comunicación a cuidar la equidad en su cobertura, dificultando pero no inhibiendo trabajo de informar acerca del proceso electoral (Periodista guatemalteco 3).

El segundo gran rubro de gasto es la organización permanente a nivel nacional y local de los partidos; dicha estructura se financia fundamentalmente con aportes de los dirigentes partidarios. La declaración de un Dirigente partidario del El Salvador en este sentido es reveladora: a ningún actor externo le interesa el partido afuera del proceso electoral, y por lo tanto el financiamiento de las actividades no relacionadas con las elecciones se realiza con financiamiento predominantemente interno.

## 6.4 Los procesos de rendición de cuentas

Dado que la responsabilidad acerca de la rendición de cuentas en los tres países está depositada en los partidos políticos, la calidad la rendición de cuentas dependerá fundamentalmente de la capacidad de estos de producir información sobre su financiamiento. Al igual que en el ámbito de la recaudación, la capacidad de rendir cuentas está asociada a las normas del sistema electoral y a las características organizativas de cada partido.

En Guatemala y El Salvador, todos los dirigentes partidarios entrevistados señalaron que su partido cuenta con una normativa interna de financiamiento y de rendición de cuentas. No obstante, existen diferencias sustanciales entre ambos países. En el caso de El Salvador, la ambigüedad de la normativa, que les obliga únicamente a llevar una “contabilidad formal”, sin especificar las características que esta debe tener, ha resultado en que diversos partidos presenten información contable en formatos distintos (Funcionario electoral de El Salvador; Dirigente partidario del El Salvador; expertos salvadoreños 3 y 4). Por otro lado, en el caso de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral ha desarrollado, desde la introducción de la obligatoriedad de rendir cuentas en 2006, una serie de instrumentos normativos y administrativos para uniformar la entrega de información financiera. Este aspecto se desarrolló más profundamente con la introducción del software Cuentas Claras en 2019. La dificultad mayor en el caso guatemalteco no está relacionada con las acciones u omisiones del órgano electoral, sino con la debilidad institucional de los partidos políticos. Existe una opinión divergente sobre este tema: mientras los dirigentes partidarios y responsables de fiscalización indican haber diseñado procesos internos adecuados para rendir cuentas, al menos tres expertos coinciden en señalar que han escuchado de los mismos partidos que no les fue posible seguir adecuadamente la normativa correspondiente (Analista ASIES, experto

de Guatemala). En el caso salvadoreño existen diferencias claras entre partidos con más y menos capacidad:

“Hay partidos, los más nuevos y más pequeños son partidos que hacen sus documentos como pueden. Partidos grandes como Arena y FMLN tienen su contador y demás. Los pequeños van avanzando en la medida que el TSE les va acompañando en el proceso”. (Funcionario electoral de El Salvador).

En cambio, en el caso de Guatemala, la percepción es que la totalidad de los partidos tienen problemas para realizar la rendición de cuentas:

“Mi percepción sobre los reportes, es que los partidos políticos no cumplieron con las reglas, algunos me imagino que por incapacidad, otros por desconocimiento, otro por no querer hacerlo, pero creo que en el fondo las organizaciones necesitan otro tipo de reglas, quizá un poco menos complicadas para que se les pueda exigir más (...) yo se los he preguntado a todos, a los grandes, a los pequeños, a los de izquierda, a los de derecha, a los viejos y a los nuevos y ninguno me dice tener la parte de financiamiento a detalle”. (Experto de Guatemala 3)

Un elemento adicional afecta al caso salvadoreño, y es el formato de listas abiertas utilizado para la elección de diputados. Aunque los partidos intentan distribuir con criterios propios el financiamiento, reconocen que no es posible garantizar que los candidatos individuales estén cumpliendo con las normas de financiamiento (Dos dirigentes políticos del El Salvador). En la línea del sistema electoral, podría considerarse que las candidaturas independientes, también permitidas por la legislación salvadoreña, tienen más dificultades para rendir cuentas sobre su financiamiento de campaña. No obstante, el único diputado independiente electo en la actual legislatura salvadoreña señala lo siguiente:

“En mi caso particular no hay mayor complicación por dos razones. Una porque soy solo una sola persona y las cuentas son unilaterales, financista y receptor. Y dos que las cantidades fueron no fueron grandes. Eso no implica que en un futuro un candidato no partidario no pueda tener un financiamiento millonario”. (Diputado independiente de El Salvador).

La afirmación anterior debe considerarse tomando en cuenta ciertos aspectos del contexto, como el hecho de que la competencia política tiene como grandes protagonistas a los partidos políticos, y que el Tribunal Supremo Electoral no cuenta con la capacidad para fiscalizar a todos los candidatos individuales, apenas cubriendo con dificultad la fiscalización de los partidos (Dirigente partidario del El Salvador).

A pesar de todo lo anterior, debe destacarse que el caso de Honduras, con el sistema de partidos políticos más institucionalizado -en términos de longevidad partidaria y capacidad organizativa- no muestra evidencia de contar con prácticas mejores de rendición de cuentas que las de El Salvador y Guatemala. Algunos atribuyen las falencias en el caso hondureño a una falta de disposición de los partidos (Dirigente de partido político de Honduras). Este factor actitudinal aparece también en El Salvador (Funcionario electoral y Dirigente partidario del El Salvador, comunicaciones personales), en donde se señala que para los financistas el temor a represalias políticas es un factor que les motiva a preferir mantener sus contribuciones en secreto.

Tanto en Guatemala como en Honduras, se señaló que un disuasivo importante para la rendición de cuentas es la posibilidad de que existan represalias del gobierno en contra de financistas de partidos opositores (Financista de Guatemala, Representante del s. privado de Honduras). Estas represalias pueden tomar la forma de acoso fiscal, retiro de licencias, concesiones, o contratos públicos. En el caso de Honduras también se mencionó el riesgo reputacional que supone para una empresa el conocimiento público acerca de sus aportes a campañas políticas.

## 7 Efectos del financiamiento en la calidad de la democracia

De acuerdo con lo definido en el apartado de metodología, la calidad de la democracia se entenderá de manera restrictiva como la competitividad de las elecciones y la institucionalidad de los partidos políticos.

La competitividad de las elecciones se analizará utilizando variables descriptivas de los sistemas de partidos políticos. Para analizar la institucionalidad de los partidos políticos se inquirió acerca de la autonomía relativa de estos, particularmente en relación con los financistas.

### 7.1 Efectos del financiamiento en la competitividad del proceso electoral

Los sistemas de partidos políticos en los tres países estudiados tienen características sustancialmente diferentes. Los niveles de institucionalización de los partidos y del sistema, las condiciones de la competencia política, y los perfiles ideológicos varían drásticamente.

El sistema salvadoreño se caracteriza por su alto nivel de polarización ideológica, con una competencia dominada a partir de 1993 por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y antes de esto por ARENA y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). No obstante, el sistema es multipartidista. En la última década el sistema ha dado paso a nuevos actores.

El sistema de partidos políticos de Honduras fue, durante décadas, el más institucionalizado de la región, caracterizado por un bipartidismo cerrado entre el Partido Liberal (PL) y el Partido Nacional de Honduras (PN), ambos cercanos ideológicamente. También en la última década, y aparentemente como consecuencia persistente de la crisis política de 2009, el sistema hondureño se encuentra actualmente en un proceso de transición e incertidumbre.

El caso de Guatemala se caracteriza por su volatilidad y progresiva fragmentación, así como por la alta mortalidad y natalidad partidaria. Ningún partido ha gobernado más de una vez, ni ha obtenido dos

mayorías consecutivas en el Congreso de la República. Además, los partidos son fluidos, propicios al transfuguismo y al fraccionamiento.

A continuación, se describe cada uno de los sistemas a partir de las variables de fragmentación, para lo cual se utiliza el número efectivo de partidos políticos de Laakso y Taguepera (1979); y volatilidad, utilizando el índice de Pedersen (1979). Además, se utilizan las variables propuestas por Artiga (1998): fluidez partidaria, natalidad partidaria y mortalidad. El uso de estas variables descriptivas construye un cuadro sobre la competitividad de los sistemas de partidos. La fluidez, natalidad y mortalidad partidaria se refieren a los cambios en la oferta del sistema de partidos; la volatilidad ilustra los cambios en la demanda de parte de los votantes hacia el sistema de partidos; y la fragmentación indica el grado en el que la competencia electoral resulta en la inclusión de múltiples fuerzas políticas (sin hacer una calificación acerca de la proporcionalidad de los resultados con respecto a los votos obtenidos por cada partido). En todos los casos el análisis se realiza utilizando como base la proporción de escaños obtenidos en el legislativo en todas las elecciones realizadas a partir de la vigencia de la constitución actual de cada país, considerando dicho momento como el punto histórico en el que inician los procesos de democratización. Se oficializa la transición a la democracia, y tomando ventaja del hecho de que las mismas ocurren en momentos similares: El Salvador en 1983, Honduras en 1982 y Guatemala en 1985.

El número efectivo de partidos (N) de Laakso y Taguepera (1979) se calcula invirtiendo la sumatoria de los cuadrados del porcentaje de escaños obtenido por cada partido mediante la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

En donde n es el número de partidos que obtienen escaños y p es el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido.

En donde n es el número de partidos que obtienen escaños y p es el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido.

El índice de Pedersen (V) se obtiene sumando los valores absolutos de las diferencias entre el porcentaje (p) de escaños obtenido en una elección t y el voto obtenido en la elección t-1 por cada partido y dividiendo el número resultante entre 2.

$$V_t = \frac{\sum_{i=1}^n |p_{it} - p_{it-1}|}{2}$$

La natalidad partidista se obtiene dividiendo en número de partidos que obtienen escaños en la elección t sin haberlos obtenido en t-1 en relación al número total de partidos que obtienen escaños en t. La mortalidad partidista m se obtiene dividiendo en número de partidos que obtienen escaños en la elección t-1 y no en t, en relación al número total de partidos que obtienen escaños en t-1.

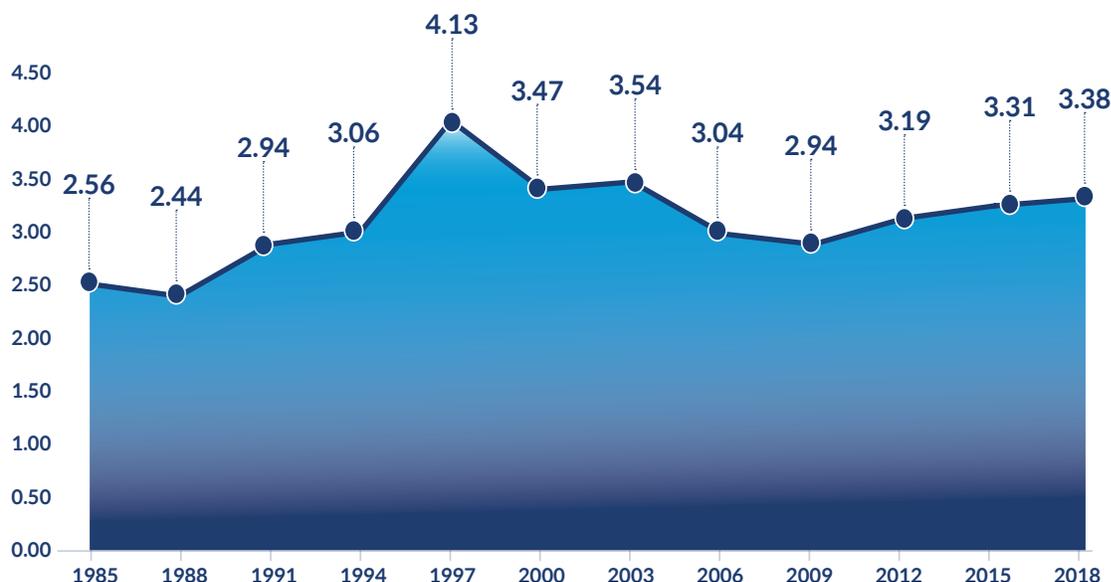
La fluidez partidaria  $F_p$  es el porcentaje de escaños obtenidos por partidos nuevos en una elección ( $e_n$ ) con respecto al total de escaños M.

$$F_p = \frac{e}{M}$$

En el caso de El Salvador, se observa cierta estabilidad en el número efectivo de partidos legislativos con un mínimo de 2.56 y un máximo de 3.94. A pesar de que el sistema ha tendido a estabilizarse progresivamente, particularmente a partir de la irrupción del FMLN en 1994, los últimos tres procesos electorales dan cuenta de la introducción de nuevos partidos políticos y coaliciones al sistema, sin que esto suponga un tan alto de fluidez partidista como el de 1994. Resulta relevante que la introducción de nuevos partidos coincide con la introducción de la Ley de partidos políticos en 2013; no puede afirmarse en este momento que dicha legislación tenga un efecto en la competencia interpartidaria, sino que debe considerarse la posibilidad de que sea el cambio en esta última el que motive la introducción de nueva legislación, o que ambas respondan a una misma causa.

## Gráfico 1

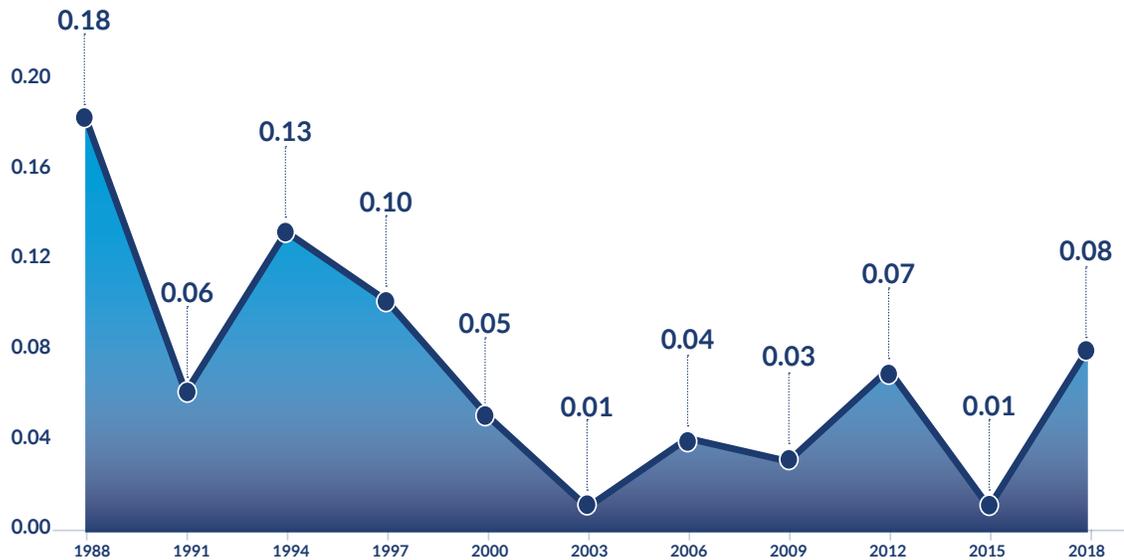
### EL SALVADOR: Número efectivo de partidos legislativos 1985-2017



Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

## Gráfico 2

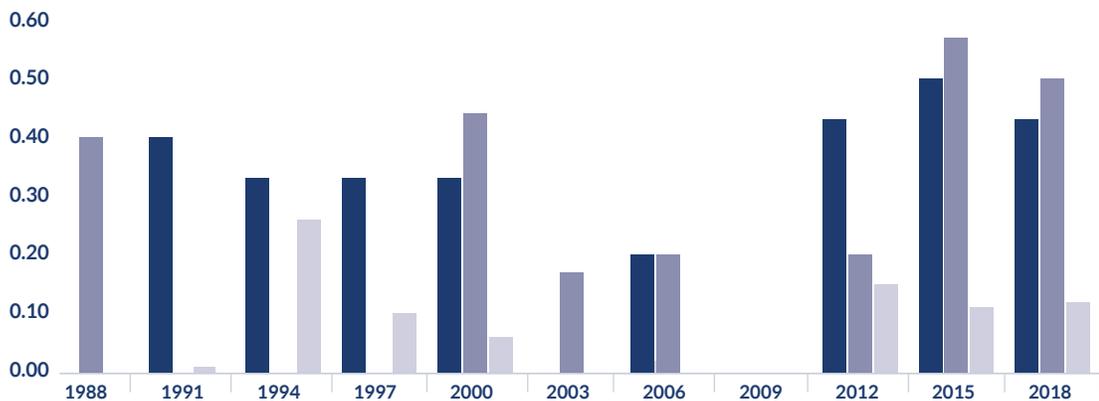
### EL SALVADOR: Volatilidad electoral 1988-2018



Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

## Gráfico 3

### EL SALVADOR: Fluidez, natalidad y mortalidad partidaria (1988-2018)



Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

■ Natalidad partidista ■ Mortalidad partidista ■ Fluidez

## Cuadro 15

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Natalidad partidista	0.00	0.40	0.33	0.33	0.33	0.00	0.20	0.00	0.43	0.50	0.43
Mortalidad partidista	0.40	0.00	0.00	0.00	0.44	0.17	0.20	0.00	0.20	0.57	0.50
Fluidez partidista	0.00	0.01	0.26	0.10	0.06	0.00	0.02	0.00	0.15	0.11	0.12

Guatemala es por mucho el sistema más inestable de la región, con un grado alto de volatilidad, que nunca ha sido menor al 34% y que ha llegado hasta el 65% en momentos de crisis. Adicionalmente, se observa una progresiva fragmentación, asociada en ocasiones a cambios en la magnitud del Congreso de la República y los distritos que lo integran. No obstante, dicha magnitud ha permanecido prácticamente invariable a partir de 2003, con excepción de dos escaños

adicionados a partir de la reforma a la Ley Electoral y de partidos políticos en 2016. Resulta notorio que en 2019 coincide un incremento en la natalidad de partidos a su punto histórico más alto, una reducción en la mortalidad y un incremento en la fluidez. Menos partidos murieron, más partidos nuevos entraron al Congreso, y estos ocuparon una proporción más alta de escaños, lo cual parece indicar un proceso electoral más competitivo.

## Gráfico 4

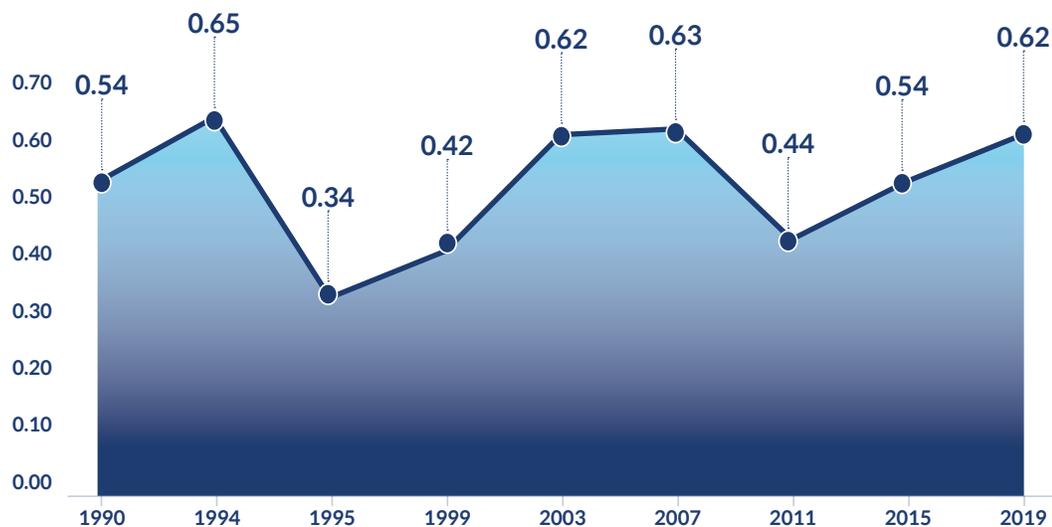
### GUATEMALA: Número efectivo de partidos legislativos 1985-2017



Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

Gráfico 5

GUATEMALA: Volatilidad Electoral 1990-2019



Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

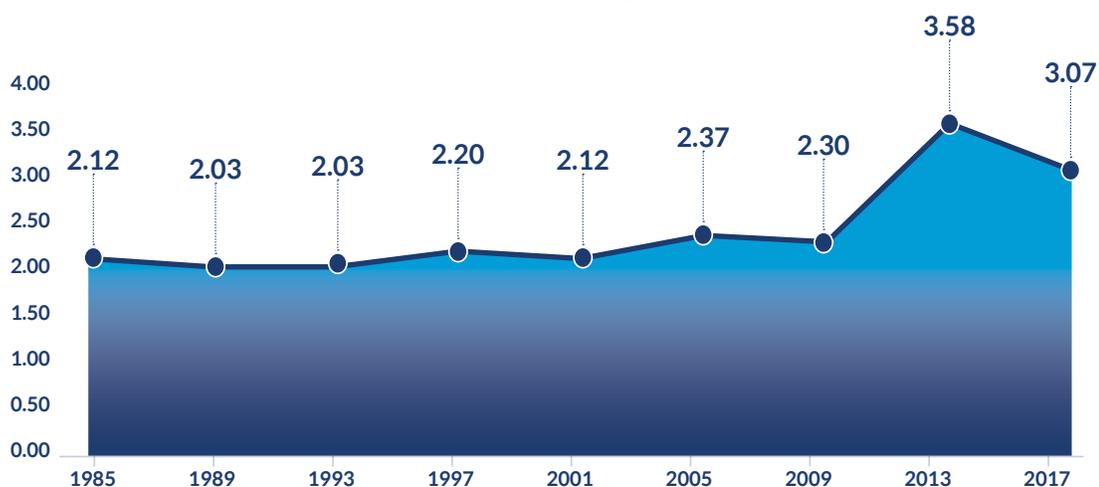
Cuadro 16

	1990	1994	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Natalidad partidista	0.75	0.33	0.14	0.60	0.70	0.45	0.45	0.62	0.68
Mortalidad partidista	0.71	0.63	0.00	0.71	0.60	0.40	0.45	0.55	0.46
Fluidez partidista	0.25	0.40	0.08	0.14	0.61	0.51	0.23	0.34	0.45

Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

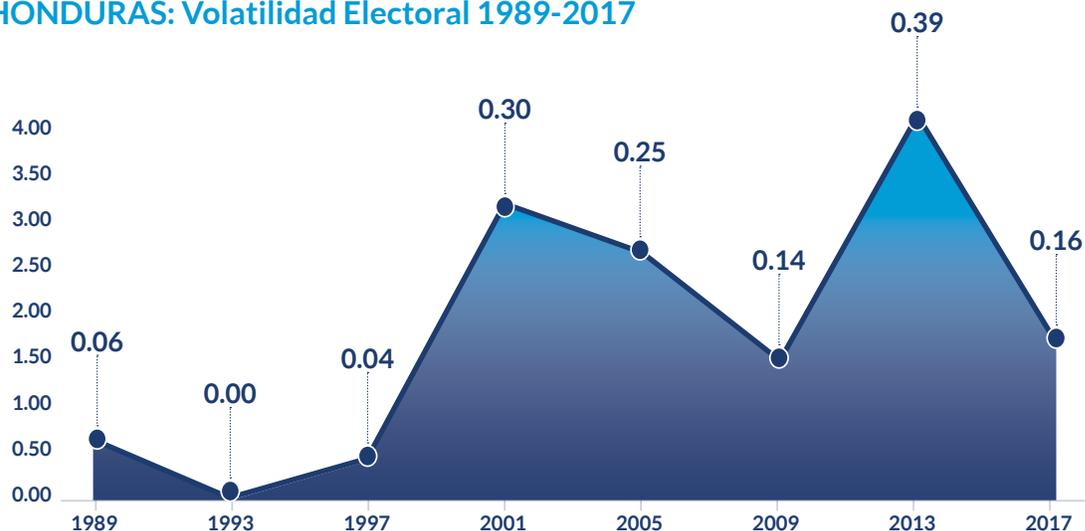
Gráfico 6

HONDURAS: Número efectivo de partidos legislativos 1985-2017



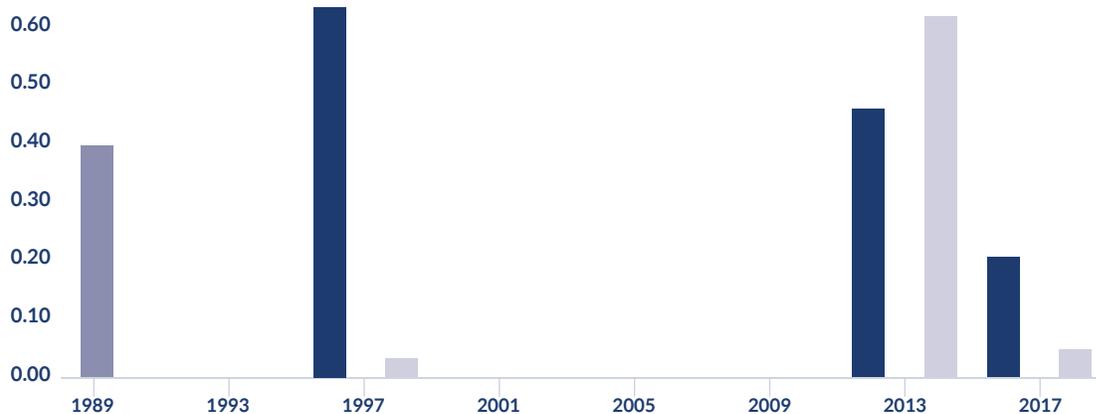
## Gráfico 7

### HONDURAS: Volatilidad Electoral 1989-2017



## Gráfico 8

### EL SALVADOR: Fluidez, natalidad y mortalidad partidaria (1988-2018)



Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

■ Natalidad partidista ■ Mortalidad partidista ■ Fluidez

## Cuadro 17

	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
Natalidad partidista	0.00	0.00	0.40	0.00	0.00	0.00	0.29	0.13
Mortalidad partidista	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Fluidez partidista	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.39	0.03

Elaboración propia con datos de Georgetown-CLAS e IPU.

Por contraste, Honduras es el sistema más estable de los tres estudiados, con cero mortalidad partidista después de la segunda elección. Si bien la volatilidad es alta en 2001 y 2005, esta no significó una irrupción de nuevos partidos sino una transferencia significativa de escaños entre los partidos Liberal y Nacional. Sin embargo, a partir de la elección siguiente a la crisis política de 2009 se observa una irrupción de nuevos partidos con proporciones significativas de escaños.

Tanto entre los entrevistados de El Salvador como en Honduras existe una percepción generalizada de que la desigualdad en el acceso a recursos condiciona la disparidad en los resultados electorales. Esta desigualdad se da entre candidatos, entre partidos, pero también condiciona la participación de mujeres, que generalmente tendrán mayores dificultades para obtener el financiamiento, ya sea por no contar con patrimonio propio, por no tener acceso a los espacios informales en donde se negocia el financiamiento, o por una actitud discriminatoria<sup>105</sup> (Funcionaria electoral del El Salvador 2).

En el caso de Guatemala, llama la atención que los resultados de Novales (2014), CICIG (2015) y Novales (sf) señalaban que el acceso a financiamiento, particularmente para comprar tiempo y espacio en los medios de comunicación era un factor que influía en los resultados electorales. No obstante, en las entrevistas a dirigentes partidarios se dio más énfasis al liderazgo personal que al acceso a recursos (Dirigente de partido político de Guatemala 2); y también se indicó que se redujo la disposición de los financistas, particularmente los más grandes, para aportar a los partidos (Dirigente de partido político de Guatemala 1).

El análisis de los datos asociados a la competitividad del proceso electoral -volatilidad electoral, fragmentación, fluidez, la natalidad partidaria y la mortalidad partidaria no arroja relación alguna con la implementación de normas que buscan combatir la corrupción o regular la competencia política en El Salvador y Honduras en los últimos años. No obstante, destaca el hecho de que en la elección de 2019 en Guatemala -la primera posterior a las reformas llevadas cabo en 2016 que incluyeron una regulación

estricta de la propaganda en medios de comunicación y la provisión de financiamiento público indirecto con criterios de igualdad a través de la compra de tiempos y espacios en medios de comunicación que posteriormente fueron distribuidos entre los partidos políticos- hayan coincidido cuatro fenómenos, un incremento del número de partidos que por primera vez entran al Congreso de la República (natalidad); una reducción del número de partidos que salieron del Congreso como porcentaje del total que llegaron en la elección anterior (mortalidad), un incremento del porcentaje de escaños obtenidos por partidos recién nacidos (fluidez), y un incremento del número efectivo de partidos. Esto sugiere una alteración importante de las condiciones de la competencia política a partir de la reforma al régimen de financiamiento.

## 7.2 Efectos del financiamiento en la institucionalidad de los partidos

La institucionalidad de un partido político está asociada a la formalidad de los procesos internos, su permanencia en el tiempo, y su relación permanente y consistente con los votantes, y su consistencia o coherencia ideológica y programática. Todas estas características que resultan en un partido institucionalizado tienen un costo, razón por la cual la institucionalidad de los partidos está estrechamente vinculada a la manera en que estos se financian.

Un dirigente partidario del El Salvador señala que los requerimientos de organización y los procesos de designación de autoridades internas establecidos en la Ley de partidos políticos, representan un costo significativo (Dirigente partidario del El Salvador 2). Además, la existencia de dichos procesos electorales internos implica el desarrollo de competencia intrapartidaria, en donde el financiamiento también puede otorgar ventaja a uno u otro candidato (Académico del El Salvador 2).

En el caso guatemalteco, los dirigentes no ven relación entre la selección de candidatos y el financiamiento. Coinciden con la apreciación de los entrevistados salvadoreños en cuanto a que los requisitos de organización territorial hacen que la estructura partidaria sea más costosa (Dirigente de partido

105 "La mujer por las diferentes ocupaciones o roles que tiene en la sociedad se le dificulta bastante participar en política. Primero quizás el tema económico, que no tiene trabajo y no tiene a su cargo una propiedad que pueda vender o hipotecar para hacerse de una candidatura y el Estado no está ayudando con financiamiento extra".

"Principalmente en los partidos grandes como Arena. Como hay muchos empresarios, por lo general los hombres se veían mejor reflejados y tenían las mejores pautas. En cambio las mujeres usaban más prendas y bandereos en las calles" (Funcionario electoral de El Salvador 2).

político de Guatemala ; Funcionario electoral de Guatemala). Sin embargo, resulta interesante que los gastos de organización territorial y de realización de asambleas, en el caso de Guatemala no son públicos, y usualmente no son reportados al órgano electoral (Funcionario electoral de Guatemala).

Los partidos con mayor actividad en períodos entre elecciones son los hondureños, pues los partidos grandes participan de un esquema optativo de elecciones primarias. El Tribunal Supremo Electoral subsidia la logística de la elección, pero las distintas fracciones -movimientos- que participan costean su participación. El mecanismo para rendir cuentas sobre estas primarias no está claro; sin embargo, se percibe como menos transparente que la misma elección general.

Más allá de la descripción de los costos que supone la organización partidaria y las ventajas que implica el financiamiento en los procesos internos y las primarias, no existe evidencia brindada por los

partidos de un efecto del modelo de financiamiento en la institucionalidad de los partidos. No obstante, expertos en cada uno de los países coinciden en que los financistas buscan influir en las decisiones de los funcionarios electos (Financista guatemalteco, académico del El Salvador 1, Experto de Honduras) lo cual podría conllevar una alteración del programa político del partido. El hecho de que la recaudación sea predominantemente descentralizada posiblemente evite el surgimiento de financistas que controlen las decisiones de los partidos, tales como la selección de candidatos o la definición de la línea política. Sin embargo, es necesario considerar la posibilidad de que la influencia de los financistas esté definiendo los límites de lo que puede o no puede discutirse en la política pública, particularmente en casos como el salvadoreño, en donde pocos donantes tienen influencia en múltiples partidos. Por otro lado, en los casos en los que el financiamiento público es relevante, nada en las entrevistas indicó que los partidos hayan dejado de buscar financiamiento privado.

# 8

## Conclusiones y recomendaciones:

El estudio describió los regímenes de financiamiento partidario y sus respectivos mecanismos de fiscalización y control en El Salvador, Guatemala y Honduras, y evaluó su desempeño con perspectivas de los actores involucrados. Además, exploró el modelo de financiamiento partidario y su interacción con el régimen de cada país.

A continuación se resumen los hallazgos del estudio para cada país, y se exploran algunas opiniones de reforma y fortalecimiento de los regímenes de financiamiento.

### 8.1 Conclusiones generales

El Salvador tiene el régimen de financiamiento partidario menos desarrollado de los tres países estudiados, no por esto siendo el menos eficaz. La normativa sigue un enfoque de transparencia, buscando asegurar que la información acerca del financiamiento de los partidos esté disponible para los interesados que lo soliciten. Este se sustenta en una legislación de acceso a la información pública eficaz que coloca al Tribunal Supremo Electoral como el ente rector de la entrega de dicha información por parte de los partidos políticos.

No obstante, el escaso desarrollo de la norma, posiblemente derivado de su reforma a través de sentencias judiciales y no como consecuencia de la voluntad política de los legisladores, ha favorecido la falta de certeza en su aplicación.

En esto último juega un rol relevante la capacidad del órgano electoral, cuyo diseño institucional adolece de dos grandes debilidades: Primero, la integración abiertamente partidista resta credibilidad a las acciones que el órgano tome en el ámbito de financiamiento, el cual está estrechamente vinculado a la competencia política. Segundo, que el órgano electoral no cuenta con suficientes recursos financieros para desarrollar sus funciones actuales, por lo que no ha sido capaz de establecer una unidad dedicada a la fiscalización del financiamiento. Por ello, respecto al caso de El Salvador no se puede determinar que cuente con un enfoque de fiscalización. Esta circunstancia se agrava por el carácter personalista que ha adoptado la competencia electoral a partir de la implementación del

formato de listas abiertas. Si el órgano electoral no cuenta con recursos financieros, humanos e institucionales para fiscalizar a los partidos políticos, no resulta creíble que cuente con la capacidad de monitorear el financiamiento y gasto de los candidatos individuales, partidarios o no. Esta realidad parece aceptada por los partidos políticos, que se limitan a informar acerca de los financistas y gastos de alcance nacional. Dicha información es conocida y constituye el ámbito formal y visible, del financiamiento. En cambio, el financiamiento que reciben los candidatos a diputados y alcaldes, o el que se recauda a nivel local, es invisible y se desarrolla en el ámbito de la ilegalidad; es posible que provenga de actividades ilícitas, pero saber resultaría imposible dado el sistema actual que no considera como sujetos obligados a los candidatos. Por otro lado, incluso el uso de financiamiento público, que comúnmente se entiende como más visible y fácil de fiscalizar, no es actualmente visible, pues la Corte de Cuentas apenas ha iniciado la revisión del uso que los partidos dieron al mismo en la elección de 2014.

Guatemala cuenta con el régimen de financiamiento más avanzado, con una norma que establece un enfoque de fiscalización centrado en la identificación del origen de los fondos y su respectiva sanción en caso de incumplimiento, pero que en la práctica ha cambiado de enfoque, centrándose entonces en brindar herramientas y acompañamiento a los partidos políticos para que cumplan con las normas de financiamiento. El régimen guatemalteco busca reducir la corrupción y hacer más equitativa la competencia política. Al igual que en caso de El Salvador, esto no debe considerarse una afirmación acerca de la eficacia del régimen. La debilidad institucional de los partidos políticos, que constituyen los principales sujetos obligados en la rendición de cuentas, les impide (si tuviesen la voluntad) de recoger y entregar información precisa acerca de su financiamiento, particularmente en relación a las campañas de tierra, en donde existe un volumen importante de contribuciones no monetarias. La reciente reforma parece haber contribuido a reducir la influencia del dinero en los resultados electorales, modificando sustancialmente las condiciones de la competencia política. La dirección restrictiva que tomó el régimen de financiamiento, además, resultó en un conjunto de regulaciones que son percibidas como excesivamente

burocráticas y costosas de cumplir por parte de las organizaciones políticas. Un estudio más profundo permitiría determinar el grado al cual dichas regulaciones inhibieron a los financistas de participar, así como los efectos que esto tiene en el desempeño de los partidos políticos, o el grado al que el financiamiento que antes pasaba por canales formales se haya trasladado a canales informales, ante la dificultad de cumplir. Adicionalmente, la presencia y rol activo de la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en las elecciones de 2015 y 2019, colaborando con el Ministerio Público en la persecución penal y con el órgano electoral en la fiscalización del financiamiento no permite obtener conclusiones definitivas acerca de la eficacia del nuevo régimen de financiamiento, pues su aparente buen funcionamiento podría deberse precisamente a este rol activo. Por último, de la misma manera que los otros dos países del triángulo norte, las dificultades técnicas y financieras, así como una precaria cobertura territorial del órgano electoral es percibida como una de sus principales debilidades.

Honduras tiene también un régimen de financiamiento muy desarrollado en términos de normas pero aún débil en lo que se refiere al diseño y desempeño de la unidad responsable de que se cumpla. El régimen cuenta con normas regulatorias que siguen un modelo adecuado aunque con un régimen sancionatorio débil, y que están orientadas tanto a combatir la corrupción como a crear condiciones de equidad en la competencia política. Esto es destacable en un sistema que hasta hace dos elecciones fue dominado de manera incuestionable por dos partidos políticos con más de cien años. Su enfoque de fiscalización tiene como objetivo la asesoría a los partidos políticos para apoyar la rendición de cuentas y prevenir el incumplimiento de las normas.

No obstante, la debilidad institucional del órgano electoral y de los demás órganos de control, así como la abrumadora influencia de los partidos mayoritarios no permite garantizar que la normativa esté siendo aplicada adecuadamente. Una expresión clara de esta debilidad es que la norma no se haya desarrollado por el órgano electoral y los órganos de control para abarcar los procesos de elecciones primarias, cuyos gastos son significativos y casi equivalentes a los de las elecciones generales.

La conclusión generalizable a los tres países es que la debilidad de los órganos electorales y de los órganos de control (técnica, cobertura territorial y presupuestaria) constituye una barrera para la implementación eficaz de cualquier régimen de

financiamiento, independientemente de su enfoque y sus características. Los mecanismos de fiscalización en Guatemala y Honduras son ampliamente desarrollados y aún así se pueden observar debilidades, al respecto vale la pena resaltar la importancia que las leyes electorales definan con certeza las funciones, alcances y mecanismos de implementación (incluyendo el régimen sancionatorio) de lo establecido en la ley. Una vez teniendo esa claridad, los reglamentos y normas de menos categoría pudieran desarrollar más los procedimientos.

Al analizar la relación entre los sistemas de financiamiento y la calidad de la democracia en cada país, el resultado esperado se confirma: una regulación laxa, que permite el gasto sin límite (como en el caso de El Salvador) o ineficaz (como en el caso de Honduras), permitirá que las desigualdades en el acceso a recursos se reproduzcan en los resultados electorales. Si bien el financiamiento no necesariamente determina directamente el resultado electoral, sí define que los partidos o candidatos son viables electoralmente. Los resultados de la drástica reforma realizada en Guatemala deben llamar a la reflexión: si bien está claro que una regulación estricta de la propaganda, acompañada de un esquema de financiamiento público indirecto con criterios equitativos tuvo un efecto en la competencia política, la pregunta es si este es un efecto deseable, particularmente en lo que refiere a la fragmentación del sistema de partidos y su relación con la gobernabilidad.

Por otro lado, en el análisis comparativo de la eficacia de los tres regímenes, destaca el hecho de que los dos más desarrollados -Guatemala y Honduras- son también los menos eficaces en su implementación, mientras la regulación menos desarrollada de El Salvador se implementa con mayor eficacia. De esta observación surge la duda acerca de la viabilidad de las reformas drásticas o demasiado ambiciosas.

En materia de reforma electoral, los hallazgos del estudio sugieren tres advertencias: Primero, que el objetivo de la reforma debe definirse con precisión, para seleccionar las herramientas apropiadas; normas que regulan la competencia política no necesariamente serán las ideales para combatir la corrupción. El caso de Guatemala es ilustrativo en este sentido. Segundo, que es preferible que los legisladores -que a la vez son reguladores de la competencia y competidores- estén apropiados de la reforma a realizarse; si la misma proviene de un impulso externo, su implementación podría verse saboteada o incompleta. El caso salvadoreño es un ejemplo de esto último. Finalmente,

el caso de Honduras ilustra la realidad de que ningún régimen de financiamiento puede funcionar sin un órgano electoral fuerte e independiente.

## 8.2 Recomendaciones de reforma

El grado de complejidad que adquirió el régimen de financiamiento en Guatemala a partir de 2016 ha dado lugar una serie de efectos no esperados. Destaca de manera particular el alto costo de la rendición de cuentas para los financistas, particularmente para los más pequeños. Esto es particularmente relevante debido a que el órgano electoral es débil, y es posible que una parte importante de los recursos en campaña no estén siendo fiscalizados. En el caso de la regulación de medios de comunicación y propaganda, ésta movió la competencia electoral en una dirección de mayor igualdad, pero no garantizó el acceso de los partidos a los medios necesarios para comunicar su propaganda. Este problema es atribuible en buena medida al establecimiento de la tarifa electoral, que resultó un disuasivo para que los medios más importantes participaran en la contratación de propaganda.

Respecto a la reforma normativa y ante un proceso de revisión como el que desarrolla la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, se debieran prio-

rizar dos objetivos. Primero, promover una reforma que permita hacer los ajustes necesarios para mejorar las normas de financiamiento y su respectivo mecanismo de control y fiscalización (incluyendo el fortalecimiento de la UEFPP). Segundo, no permitir la aprobación de una agenda regresiva que pretenda dar vuelta atrás a los avances en materia de fiscalización y control del financiamiento político.

Respecto a los cambios institucionales, se propone llevar a cabo una evaluación de las capacidades de las dos Unidades especializadas e implementar mecanismos que permitan hacer más eficiente la coordinación interna. Aunado a lo anterior, es necesario mejorar la coordinación del órgano electoral con otras instituciones responsables de brindarles información y definir con claridad los alcances, limitaciones y colaboraciones entre la UEFPP y la fiscalía para apoyarse en el marco de la investigación de delitos relacionados con el financiamiento político y otros delitos conexos.

A continuación, en el cuadro siguiente las recomendaciones/acciones de mejora que desde el punto de vista normativo y/o institucional pudieran promoverse para mejorar el régimen de financiamiento y los mecanismos de fiscalización y control de Guatemala.

### Cuadro 18

#### GUATEMALA

	NORMATIVAS	INSTITUCIONALES
ACCIONES DE MEJORA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar independencia de la UEFPP de la Auditoría Electoral</li> <li>• Garantizar el funcionamiento óptimo del mecanismo de intercambio de información estipulando expresamente las obligaciones y las sanciones y procedimientos en caso de incumplimiento</li> <li>• Modificar o eliminar los requisitos de registro en libros contables que deben ser llevados por financistas</li> <li>• Ampliar el margen de responsabilidad frente al cumplimiento del régimen de financiamiento para figuras como los candidatos, recaudadores o bien cualquier miembro del partido con funciones de recaudo o manejo de financiamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar el diseño organizacional de las Unidades especializadas para responder a las atribuciones y funciones</li> <li>• Evaluar la capacidad técnica del personal de la UEFPP y de la UEMCEO</li> <li>• Evaluar la opción de mejorar la coordinación intra institucional para abarcar el trabajo a nivel departamental o municipal/ o bien ampliar la contratación de personal específico para el efecto a cargo de la Unidad</li> <li>• Diseñar un plan de capacitación adaptado a las necesidades identificadas durante el proceso de implementación de las unidades y las aptitudes del personal</li> </ul>

- Implementar techos de campaña electoral diferenciados por tipo de elección y techos de campaña más altos para los Comités Cívicos
- Obligación expresa del sistema bancario de colaborar con la bancarización del financiamiento (abrir cuentas y no aplicar el secreto bancario para efectos de fiscalización)
- Redefinir el modelo de contratación de medios para que el plan de medios se diseñe sobre la base de lo que las organizaciones políticas hayan identificado como necesario y no sobre la disposición que exista de los medios de ofrecer tiempos y espacios.
- Evaluar el aumento de la tarifa electoral o regular la contratación a precio de mercado.
- Evaluar la pertinencia de aplicar el régimen de contratación de medios de comunicación para efectos de propaganda política únicamente a ciertos medios de comunicación. Atendiendo capacidad técnica y alcances legales (medios digitales, publicidad móvil y vallas por ejemplo).
- Evaluar y definir con claridad las funciones de la UEMCEO y la Inspectoría General
- Que los candidatos inscritos legalmente estén inscritos con certeza antes de la campaña electoral
- Adecuar las normas de compras y contrataciones a las funciones y atribuciones y tiempos de las unidades especializadas especialmente la UEMCEO
- Responsabilizar a los candidatos como sujetos de fiscalización administrativa y de acción penal
- Más claridad en la interpretación sobre los delitos electorales relacionados respecto a los sujetos y actos sancionados
- Implementar estrategias y campañas de comunicación dirigidas a los ciudadanos, partidos políticos, medios de comunicación, etc., sobre los alcances de las normas de financiamiento y régimen de medios
- Evaluar el diseño e implementación del modelo del régimen de propaganda en medios de comunicación
- Mejorar comunicación y coordinación interinstitucional para una implementación efectiva de las normas de financiamiento, particularmente con el sistema bancario, el organismo judicial, el Ministerio Público, la Secretaría de Extinción de Dominio, el Ministerio de Gobernación, entre otros.
- Extender los controles de fiscalización a Comités Cívicos y partidos políticos en formación, así como asociaciones con fines políticos en lo que corresponda.
- Establecer los límites de las actuaciones y colaboración que deben prestarse entre el TSE y la fiscalía.

En el caso de Honduras, la normativa está sumamente avanzada en términos de sus objetivos, no obstante, su principal desafío está asociado a la implementación de dicha normativa, lo cual requiere acciones de fortalecimiento institucional. En este ámbito, resulta particularmente importante revisar el mecanismo de selección de los comisionados de la Unidad de Política Limpia, para garantizar la independencia de esta, así como la mejora de procedimientos, controles y coordinación interinstitucional, mucho de lo cual puede realizarse sin necesidad de reformas legislativas. Las

buenas prácticas en la implementación del modelo guatemalteco pueden ser utilizadas de referencia para promover las reformas en el régimen de financiamiento hondureño y su respectivo mecanismo de fiscalización y control del financiamiento político. El cuadro a continuación define con mayor especificidad estas recomendaciones e incluye también algunas propuestas de mejora que desde el ámbito institucional pueden ser implementadas para hacer más eficiente la fiscalización.

## Cuadro 19

### HONDURAS

	NORMATIVAS	INSTITUCIONALES
ACCIONES DE MEJORA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio en la selección de comisionados en la Unidad de Política limpia para garantizar mayor independencia</li> <li>• Eliminación del secreto bancario</li> <li>• Establecer mecanismos que garanticen mayor independencia del órgano responsable de la fiscalización respecto a las organizaciones políticas (selección)</li> <li>• Promover cambios para coordinar mejor la solicitud de información tanto para efectos de fiscalización como de acceso a la información pública</li> <li>• Considerar poner a disposición de la ciudadanía la información sobre los donantes</li> <li>• Explicitar y definir las competencias y obligaciones del Tribunal Superior de Cuentas para efectos de fiscalización del financiamiento público y del uso de recursos públicos para campaña electoral</li> <li>• Mejorar los procedimientos y controles sobre el financiamiento en especie</li> <li>• Mejorar la fiscalización y control sobre el financiamiento que reciben directamente los candidatos</li> <li>• Valorar la posibilidad de tipificar delitos electorales relacionados al financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar los presupuestos destinados a los órganos responsables de la fiscalización y control</li> <li>• Adaptación e implementación de sistemas informáticos para la rendición de cuentas y sistemas contables de los partidos (cuentas claras)</li> <li>• Contratación de más personal con capacidades técnicas en la Unidad de Política Limpia</li> <li>• Desarrollar contratación y estrategia para llegar nivel municipal</li> <li>• Proceso de capacitación permanente al personal en la Unidad de Política Limpia</li> <li>• Mejorar la coordinación y comunicación de la Unidad de Política Limpia con otras dependencias del estado para efectos de inteligencia financiera</li> <li>• Mejorar la cooperación entre la Unidad de Política Limpia y la UFECIC</li> <li>• Establecer una estrategia de difusión sobre los alcances de la Ley de Política limpia para partidos políticos y ciudadanía</li> </ul>

En el caso de El Salvador, el enfoque en la transparencia se ha implementado con relativo éxito. No obstante, la regulación actual parece insuficiente dadas las condiciones de su sistema electoral de listas abiertas. Existe una contradicción entre un sistema de fiscalización eficaz, pero que se centra en los partidos, y un sistema electoral que se centra en las personas. Este factor, conjugado con la debilidad del órgano electoral, sugiere que la eficacia en materia de exigencia de cuentas tiene un alcance limitado, y que una parte

importante de los recursos usados en la campaña electoral, particularmente a nivel territorial y en las elecciones legislativas, no están siendo fiscalizados.

El cuadro siguiente presenta una lista de acciones de mejora que tanto desde la reforma a la normativa electoral como desde las actuaciones del órgano electoral pueden tomarse en cuenta para mejorar el régimen de financiamiento y su respectivo mecanismo de fiscalización y control.

## Cuadro 20

### EL SALVADOR

	NORMATIVAS	INSTITUCIONALES
ACCIONES DE MEJORA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer mejoras al sistema contable y de reportes</li> <li>• Dotar de funciones, presupuesto y facultades al órgano electoral para ejercer su función de fiscalización</li> <li>• Obligar la cooperación y coordinación interinstitucional con entidades del estado que manejan información financiera (Administraciones Tributarias, Banca, Ministerio Público, Corte de Cuentas, etc.)</li> <li>• Mejorar el régimen sancionatorio (procedimientos y severidad de las sanciones)</li> <li>• Ampliar el margen de responsabilidad frente al cumplimiento del régimen de financiamiento para figuras como los candidatos, recaudadores o bien cualquier miembro del partido con funciones de recaudo o manejo de financiamiento.</li> <li>• Establecer límites de gastos de campaña diferenciados por cada nivel, incluyendo diputados en listas abiertas.</li> <li>• Regular financiamiento a candidatos que compiten en formato de listas abierto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar e implementar un modelo de fiscalización estandarizado que logre identificar el origen de los fondos</li> <li>• Evaluar la capacidad técnica del personal responsable de la fiscalización e implementar estrategias para fortalecimiento de sus capacidades</li> <li>• Trabajar de la mano con otras instancias del Estado para lograr la identificación de la utilización de recursos públicos para fines electorales y penetración de fondos ilícitos (narcotráfico, estructuras criminales, etc.)</li> <li>• Establecer unidad especializada en fiscalización del financiamiento.</li> <li>• Fortalecer independencia de TSE facilitando autonomía funcional a funcionarios a cargo de fiscalización, y respetando autonomía funcional y técnica.</li> <li>• Dotar de más presupuesto al TSE para cumplir con su labor de fiscalización</li> </ul>

### 8.3 Preguntas adicionales y pendientes

Los hallazgos del estudio plantean una serie de preguntas que constituyen la base de una agenda posterior de investigación.

Por medio de las entrevistas se obtuvo información acerca de las prácticas de los partidos políticos, brindado por actores partidarios del ámbito nacional; se estableció que existe poca información acerca del objeto del estudio a nivel local. Un estudio posterior podría tomar a los partidos -no los sistemas de partidos a nivel nacional- como caso de estudio para profundizar en las prácticas de financiamiento y rendición de cuentas en las campañas locales.

Resulta notorio que en los tres casos analizados la debilidad del órgano electoral sea un factor tan relevante en la eficacia de los regímenes de financiamiento. La importancia de dichos órganos sugiere la necesidad de estudiar las razones de su debilidad, incluyendo factores administrativos y presupues-

tarios, así como elementos del diseño institucional, particularmente los mecanismos de designación de sus autoridades.

Los autores y algunos entrevistados suponen una relación entre el acceso al financiamiento y la subrepresentación de las mujeres en los cargos de elección popular, un fenómeno que se da con mayor o menor medida en los tres casos analizados. La información obtenida a lo largo de este estudio no permitió profundizar en esta relación, y la complejidad de la misma sugiere su abordaje en un estudio específico y especializado.

Finalmente, la diversidad en los sistemas electorales, sistemas de partidos y marcos normativos en los tres países seleccionados plantea una dificultad para el análisis comparativo. Las recomendaciones de reforma aquí planteadas se verían mejor sustentados por análisis comparativos ad hoc a cada país, que seleccionen casos con criterios distintos a la ubicación geográfica.

# 9 Bibliografía

Acción Ciudadana (2018). El financiamiento político en 2018: Transparencia y rendición de cuentas de los partidos. San Salvador.

Alcántara Sáez, M. (2014) Política y calidad de la democracia en América Latina. En La calidad de las democracias en América Latina. IDEA Internacional, Estocolmo.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>

Argadoña, A. (2001) La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. Papeles de Ética, Economía y Dirección, no. 6. España, IESE.

Casal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D., & Rashkova, E. (2014). The world upside down: Delegitimising political finance regulation. *International Political Science Review*, 35(3), 355-375. doi: 10.1177/0192512114523302

Casas Zamora, K. (2008) Political finance and State funding systems: An overview. Brookings Institution / UCR.

Castañeda, Néstor. 2018. Electoral volatility and political finance regulation in Colombia. *Colombia Internacional* (95): 3-24. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.01>

CICIG. (05 de 10 de 2017). *cicig.org*. Recuperado el 04 de diciembre de 2019, de <https://www.cicig.org/casos/caso-caja-de-pandora/>

CICIG. (2019). *Informe temático: Sistema político-electoral*. Guatemala: CICIG.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. (2019) Expedientes acumulados 1660-2019 y 1750-2019. Sentencia de fecha 26 de diciembre de 2019. Guatemala.

Duverger, Maurice (1957) Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México.

Georgetown University – Center for Latin American Studies (CLAS) - Political Database of the Americas. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu>

Griner, Steven y Zovatto, Daniel (2005). Funding of political parties and election campaigns in the Americas. IDEA y OEA, Washington, EUA.

Haider, Huma (2008). Helpdesk Research Report: Political Party Financing. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). Australia.

Hernández, M. (25 de abril de 2019). CC mantiene vigente la Ley Electoral, a excepción de lo relativo a las encuestas. *Prensa Libre*.

Interparliamentary Union (IPU). Parline database on national parliaments.

Disponible en <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

Johnston, M. (2005). Political Finance Policy, Parties and Democratic Development. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, DC. EUA.

Kahane, M. y Ballington, J. (2015) La mujer en la política: el financiamiento en favor de la igualdad de género. En El financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. IDEA. México.

Laakso, Markku; Taagepera, Rein (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*. 12 (1): 3-27.

Mirador Electoral (2019). Lectura Integral del Proceso Electoral 2019, Informe final de Mirador Electoral. Guatemala.

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2017) Informe Final Elecciones Generales 2017 de Honduras. Honduras.

Mogens N. Pedersen, excerpted from 'The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility', *European Journal of Political Research*, 7/1 (1979), 1-26.

Recuperado de <http://janda.org/c24/Readings/Pedersen/Pedersen.htm>

Mogolowondo, A. et al. (2012). Regulating political party financing. IDEA y Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

Montepeque, F. (17 de enero de 2019). Senabed incumple con informar sobre financistas con impedimento. *El Periódico*.

Nasmacher, Karl-Heinz (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En Austin y Tjenström, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. IDEA.

Novalés, Hugo (2014) Partidos políticos guatemaltecos: Financiamiento e institucionalidad. ASIES, Guatemala.

Novalés, Hugo (sf) El financiamiento de partidos y campañas en Guatemala: Un sistema en transición. En Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral. 2016. NDI, Guatemala.

Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Un%20modelo%20en%20transicio%CC%81n.pdf>

Ohman, M. (2015) Introducción al financiamiento político. En El financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. IDEA. México.

Polilat y KAS (2016). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016. Resultados del desarrollo democrático regional.

Recuperado de <http://idd-lat.org/2016/informes/149/resultados-del-desarrollo-democrático-regional.html>

Polilat y KAS (2016b). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016. Dimensión II, Democracia de las instituciones.

Recuperado de <http://idd-lat.org/2016/informes/149/resultados-del-desarrollo-democrático-regional.html>

Posada Carbó, E. (2008) Democracy, Parties and Political Finance in Latin America. Working Paper 346. Notre Dame, Indiana. Kellogg Institute for International Studies.

Scarow, S. (2007). Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review Of Political Science*, 10(1), 193-210.

Tribunal Supremo Electoral de EL Salvador. (07 de octubre de 2019). [www.tse.gob.sv](http://www.tse.gob.sv). Recuperado el 06 de diciembre de 2019, de <https://www.tse.gob.sv/noticia/2019/TSE-participa-en-conversatorio-sobre-financiamiento-pol%C3%ADtico>

Williams, Robert (2000). Party Finance and Political Corruption. University of Durham y Macmillian Company. Nueva York.

(01 de octubre de 2019). Dirigente de Partido Político Honduras.

(07 de octubre de 2019). Funcionario del Tribunal Supremo Electoral Guatemala.

(08 de octubre de 2019). Diputado del Congreso de la República Guatemala.

(09 de octubre de 2019). Funcionario CGC Guatemala.

(14 de octubre de 2019). Candidata al Congreso de la República de Guatemala.

(17 de octubre de 2019). Funcionario de la SIB Guatemala.

(2 de octubre de 2019). Investigador de CICIG.

(octubre de 2019). Académico de El Salvador.

(octubre de 2019). Experto de sociedad civil de El Salvador

(octubre de 2019). Experto de Honduras

(octubre de 2019). Experto de Guatemala

(octubre de 2019). Periodista de Honduras 1

(octubre de 2019). Periodista de Honduras 2

(octubre de 2019). Periodista de Honduras 3

(octubre de 2019). Periodista de Honduras 4

(octubre de 2019). Periodista de Guatemala 1

(octubre de 2019). Periodista de Guatemala 2

(octubre de 2019). Analista ASIES.

(octubre de 2019). Comisionado Instituto Acceso a la Información Pública Honduras.

(octubre de 2019). Contador General de Partido Político El Salvador.

(octubre de 2019). Diputado de El Salvador.

(octubre de 2019). Diputado de Partido Político Honduras.

(octubre de 2019). Dirigente de Partido Político de Guatemala.

(octubre de 2019). Dirigente partidario de El Salvador.

(octubre de 2019). Ex Comisionado de la Banca y Seguros Honduras.

(octubre de 2019). Experta Derecho Electoral de El Salvador.

(octubre de 2019). Funcionario de la Corte de Cuentas de El Salvador.

(octubre de 2019). Funcionario electoral de El Salvador.

(octubre de 2019). Funcionario Fiscalía Electoral de El Salvador.

(octubre de 2019). Funcionario MACCIH.

(octubre de 2019). Periodista independiente Honduras.

(octubre de 2019). Representante de Organización de Sociedad Civil de El Salvador.

(octubre de 2019). Representante de Organización de Sociedad Civil Honduras.

(octubre de 2019). Representante del Sector Privado Honduras.

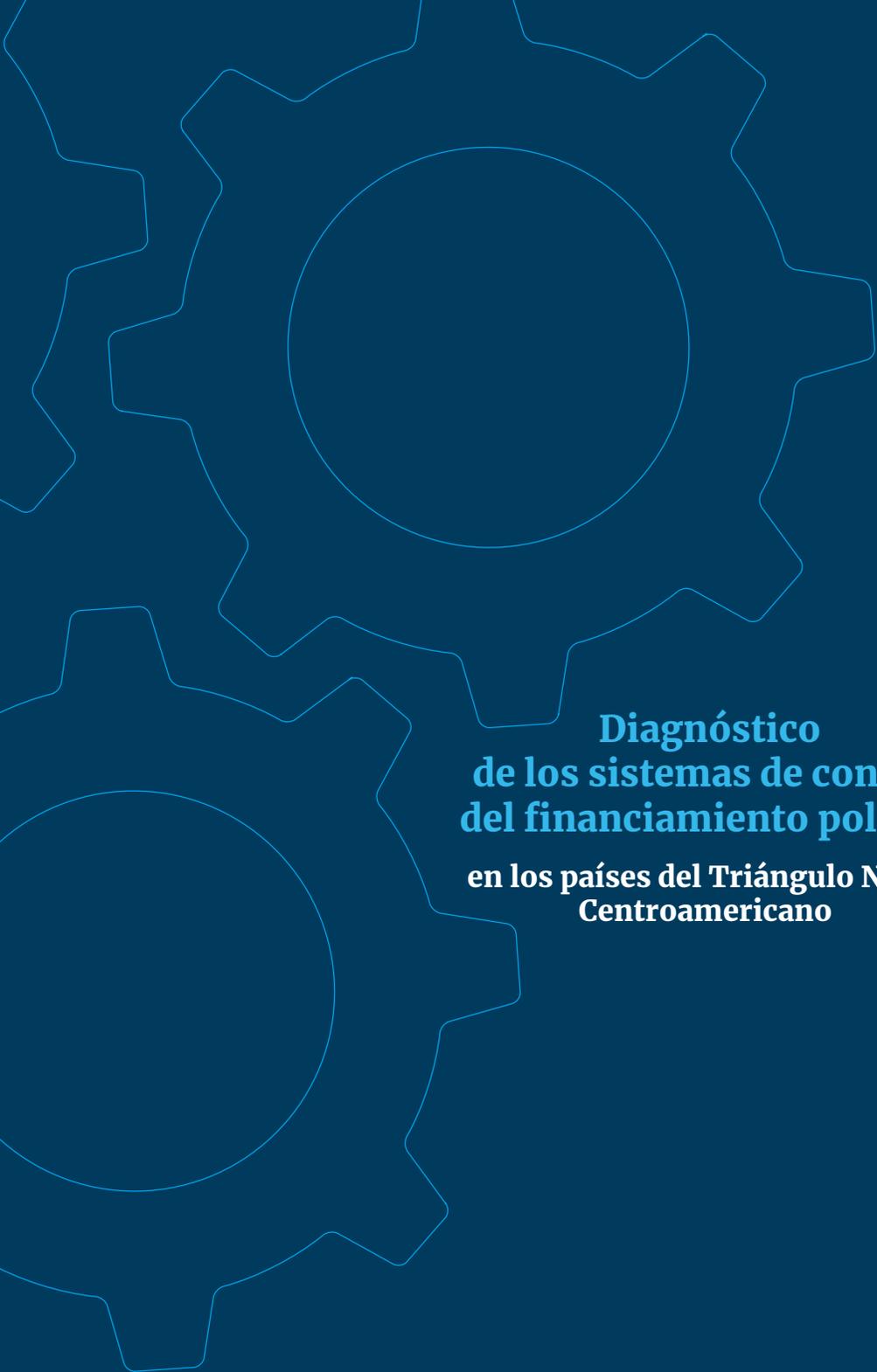
(octubre de 2019). Representante del Sector Privado Organizado Honduras.

(octubre de 2019). Representante de Organización de Sociedad Civil Honduras.

(octubre de 2019). Responsable financiero de Partido Político Honduras.

(octubre de 2019). Unidad de Política Limpia.

(octubre de 2019). Financista de Guatemala



**Diagnóstico  
de los sistemas de control  
del financiamiento político  
en los países del Triángulo Norte  
Centroamericano**