

Diagnóstico institucional para fiscalizar el financiamiento político en El Salvador y propuesta de construcción de un sistema nacional integrado de fiscalización del financiamiento político



© **Instituto Nacional Demócrata (NDI)**

Página web: <https://ndicentroamerica.org/>

Autora:

Ruth Eleonora López Alfaro

Responsables del proyecto:

Eduardo Núñez, Director del Programa Regional de NDI para Centroamérica

Rafael Molina, Representante de NDI en El Salvador

La investigación de esta publicación concluyó en septiembre de 2020.

Diseño y diagramación:

Yanira Lovo

El contenido de este material puede ser reproducido total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Las opiniones vertidas en el material publicado, no necesariamente reflejan la posición de las autoridades del Instituto Nacional Demócrata (NDI) o del National Endowment for Democracy (NED) y son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO TEÓRICO	9
1.1. Sistema de control: rendición de cuentas.....	10
1.1.1. Generalidades.....	10
1.1.2. Partidos políticos como entidades sujetas a la rendición de cuentas.....	13
1.1.3. Un sistema de control del financiamiento: ¿por qué?.....	15
1.2. Tipos de sistemas de financiamiento de la política.....	17
1.3. Sistema de fiscalización de la política.....	21
1.4. Enfoque del análisis para el presente estudio.....	23
II. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN AL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR	25
2.1. Antecedentes.....	25
2.2. Sistema de financiamiento según la normativa electoral.....	28
2.3. Identificación de instituciones que forman parte del sistema.....	29
2.4. Identificación de procesos de fiscalización.....	31
2.4.1. Procesos de fiscalización del financiamiento político del TSE.....	32
2.4.2. Procesos de fiscalización del financiamiento político de CCR.....	37
2.4.3. Procesos de fiscalización del financiamiento político de MH.....	41

III. PROPUESTA DE SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE FISCALIZACIÓN

DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO 44

3.1. Problemas identificados en la regulación de fiscalización actual
y propuestas de corrección.....44

3.2. Propuesta de Sistema Nacional Integrado de Fiscalización del
Financiamiento Político50

3.2.1. Filosofía y objetivo principal del sistema.....50

3.2.2. Sistema Nacional Integrado de Fiscalización del Financiamiento Político50

Esquema de Propuesta del Sistema Nacional Integrado de Fiscalización

del Financiamiento Político..... 56

CONSIDERACIONES FINALES..... 57

Bibliografía..... 59

INTRODUCCIÓN

El fortalecimiento del sistema electoral no depende exclusivamente del desarrollo de sus elementos constitutivos. También depende del robustecimiento de las instituciones que forman parte del mismo; así como de los demás sistemas con los que interrelacionan. Este es el caso de los partidos políticos que se erigen como los únicos instrumentos asociativos para el ejercicio del poder político. Así mismo significa la implantación de un auténtico y fuerte sistema que se encargue de controlar el origen y destino de los fondos entregados y utilizados por estos.

A pesar de que los partidos políticos y, por ende, los candidatos han sido beneficiarios durante décadas del financiamiento público, y principalmente del privado, lo cierto es que su control efectivo es una asignatura aún pendiente. Lo anterior debido a que los esfuerzos por establecer mecanismos de control se han realizado de manera aislada y no de una forma sistémica, que permita instaurar un verdadero sistema de control del financiamiento correctamente articulado con los demás sistemas con los que se relaciona (sistema político, sistema electoral, sistema de partidos, entre otros).

Como se verá a continuación los esfuerzos hasta hoy planteados para establecer un sistema de fiscalización del financiamiento de la política han sido insuficientes, tanto en cuanto al articulado que lo regula, como a la decisión de los partidos para promover las reformas necesarias que aseguren un control sistémico y real frente a prácticas nocivas de financiamiento.

Un vínculo irregular entre dinero, los intereses que representa y la democracia, puede contaminar la voluntad popular, alterando la equidad en la contienda y la legitimidad de los electos o impidiendo un ejercicio adecuado de la función pública, cuando se adquieren compromisos o se cede ante el *lobby* de los financistas o sus grupos económicos. Por ende, establecer un sistema de fiscalización que defina los límites al financiamiento y edifique los controles sobre el origen y destino para evitar que los partidos políticos sean capturados por los financistas de la ejecución (o no) de políticas públicas, o por redes ilícitas, resulta relevante para la calidad democrática de un país y para el ejercicio de sus funciones. En otras palabras, es imperativa la creación de un sistema de fiscalización del financiamiento político.

Ahora bien, al pretender construir este sistema, se debe de tomar en cuenta que el mismo revela un aspecto íntimo de los partidos políticos, razón por la cual no se ha avanzado de forma decisiva en el tema. No ha sido sino por el empuje decidido de la sociedad civil la que ha impuesto pautas para penetrar esas interioridades, sin que aún exista una consolidación sistémica de la cuestión, ni una apropiación por los actores políticos de la importancia que establecerlo para generar un ambiente de transparencia y cómo esta agrega valor a la recuperación de la percepción de la población sobre la credibilidad de los partidos políticos.

De allí la importancia que reviste institucionalizar un sistema de fiscalización de la política funcional que considere el contexto en el que se implementa, puesto que servirá como un elemento complementario de fortalecimiento del sistema de partidos políticos, del sistema electoral y, por ende, del sistema político.

I. MARCO TEÓRICO

Como bien lo apunta Delia Ferreira, “[e]l *financiamiento político* se refiere a la problemática relacionada con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos para el sostenimiento de su actividad ordinaria y los recursos invertidos por partidos y candidatos durante las *campañas electorales*” (Ferreira, 2017, pág. 411)

En El Salvador, por ejemplo, el tema del financiamiento político es relativamente nuevo y complejo de abordar. A pesar de que desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, El Salvador logró instaurar una democracia que ha permitido la celebración de procesos electorales limpios y la alternabilidad en el ejercicio del poder político, existen aspectos del sistema electoral que deben ser mejorados o desarrollados para dotar de calidad los procesos electorales. Justamente, el tema central del presente documento es uno de esos aspectos pues “[l]a relación dinero y *política* afecta la calidad misma de la *democracia*, la *gobernabilidad*, la representación como principio de organización política y la imparcialidad y competitividad de los *procesos electorales*”. (Ferreira, 2017)

De allí que es fundamental, para los efectos de este trabajo y del análisis del objeto de estudio, tomar como base el enfoque sistémico de matriz *eastoniana* “debido a su propuesta holística, a su capacidad para ofrecer una perspectiva dinámica y a su sensibilidad hacia las interrelaciones con los entornos (o contextos) que envuelven la actividad política cotidiana” (Baqués, 2015).

Para Easton (Categorías para el análisis sistémico de la política, 2016), “la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo”. A partir de esa idea, define un sistema como “cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas”. Esta definición es muy útil por cuanto en ella se pueden insertar una diversa gama de posibles objetos de estudio dentro de este marco de análisis.

Fue a partir de las anteriores nociones que el mismo autor definió el sistema político como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad”.

Siguiendo misma lógica, el sistema de fiscalización del financiamiento político puede definirse como el conjunto de reglas que regulan las prácticas institucionales que permiten inspeccionar el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos y candidatos en el marco de los procesos electorales o en la realización de sus actividades ordinarias.

Entre las ventajas que destacan del enfoque sistémico, se pueden señalar las siguientes:

- Le dan relevancia a la relación permanente entre el entorno (sistema político, sistema de partidos y sistema electoral por mencionar aquellos más interdependientes) y el sistema de fiscalización del financiamiento político, ya que este no puede ser explicado de forma aislada de los demás sistemas con los que interactúa.
- Pone énfasis en el hecho que el sistema de control del financiamiento debe ser entendido como una consecuencia de las tensiones y conflictos que afectan a los partidos políticos, a los candidatos y a sus afiliados, así como al sistema político mismo.
- Indica la interdependencia de los distintos elementos que integran el sistema de fiscalización, sus funciones y sus mecanismos e instituciones.
- Enfatiza en el aspecto dinámico del sistema de control, el cual está sujeto a las adecuaciones que el sistema le imponga y por tanto a reformularse para poder ejercer su función de manera adecuada, logrando el objetivo de dotar de equidad la contienda electoral, transparentar a los partidos políticos y sus candidatos, otorgando confianza en el electorado.

Estas ventajas son una reformulación de aquellas que se desprenden de la noción del sistema político como modelo de análisis (Vallès J. M., 2015).

1.1. Sistema de control: rendición de cuentas

1.1.1. Generalidades

El desarrollo de un sistema de controles funcional y que permita generar frenos y contrapesos entre las diferentes instituciones públicas es un punto fundamental en los procesos de consolidación de la democracia. En palabras de Artiga-González: "El *kratos* del *demos* no se manifiesta solo en la selección de sus gobernantes, sino en la capacidad de exigirles cuentas y, si es necesario, removerlos de sus cargos" (Gobernabilidad y democracia en El Salvador: Bases teóricas y metodológicas para su medición, 2007). Por ello, el citado autor insiste en que "[l]a dimensión de rendición de cuentas forma parte intrínseca de la democracia como régimen político" (Artiga-González, 2007).

Según Schedler (*¿Qué es la rendición de cuentas?*, 2004) la rendición de cuentas (*accountability*) tiene dos dimensiones que pueden describirse así: (i) la denominada *responsabilidad (answerability)* que se trata de “la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público”, cuyos componentes son el informativo y el justificativo. Es decir que no se agota con la simple obligación de proporcionar la información que se solicite, sino que se añade la posibilidad de que las instituciones públicas justifiquen sus acciones y decisiones; y (ii) “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios, en caso que hayan violado sus deberes públicos”, lo que se denomina *enforcement* y que, por lo tanto, contiene elementos de coacción y castigo, aunque en ocasiones también premios.

La rendición de cuentas así definida se clasifica en dos:

- (i) rendición de cuentas vertical: se ejerce de abajo hacia arriba, es decir desde los ciudadanos hacia las instituciones públicas que buscan fiscalizar; y
- (ii) rendición de cuentas horizontal: es ejercida en el mismo nivel institucional, donde participan las entidades que forman parte del sistema de control que deben auditar a las demás instituciones y donde existen reglas que permiten un régimen de frenos y contrapesos.

Con relación a la rendición de cuentas vertical se pueden mencionar los diferentes mecanismos que permiten a los ciudadanos ejercer auditoría sobre las actuaciones de los funcionarios, por ejemplo, los procedimentales que desarrollan el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información pública a fin de generar transparencia en la gestión de las instituciones. Otro ejemplo, aunque no se le ve desde la perspectiva de control, es el voto o sufragio activo y la decisión del soberano a través de las elecciones para castigar una gestión que haya sido deficiente o manchada de corrupción, etc. Igualmente, existe la posibilidad de que los ciudadanos denuncien ante instituciones como Fiscalía General de la República (FGR), Corte de Cuentas de la República (CCR), entre otras, acciones que consideren ilegales o indebidas cometidas por funcionarios públicos. Por último, es posible agregar dentro de este rubro los monitoreos que puedan realizarse desde el esfuerzo ciudadano, que buscan precisamente auditar la labor de las instituciones públicas y generar opinión informada sobre ellas.

La rendición de cuentas horizontal está compuesta por una estructura de instituciones que tienen facultades de fiscalizar y sancionar de acuerdo a sus áreas de competencia, con el objetivo de persuadir a los funcionarios públicos de actuar dentro del marco legal. Esta estructura de instituciones tiene funciones permanentes y otras se activan cuando se detectan anomalías en el funcionamiento de los entes controlados y así deducir responsabilidades según se trate.

Cabe destacar, a partir de lo anterior, la importancia del objetivo de la rendición de cuentas que es evitar el abuso del poder público de parte quienes lo ejercen. Por ello, para que el sistema político de un país posibilite estos mecanismos es necesario que:

“a) Se pueda obligar a los gobernantes y funcionarios a la inspección pública. --- b) Se les pueda forzar a explicar y justificar sus actos. --- c) Estén supeditados (y así lo perciban) a la amenaza de sanciones” (Resaltado agregado) (Artiga-González, 2015).

En el caso concreto, el control del financiamiento de los partidos políticos es parte del sistema de control, que a su vez forma parte del sistema político salvadoreño (Artiga-González, 2015) y es ejercido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) porque en materia electoral tiene facultades para llevar a cabo procesos de rendición de cuentas e imponer multas por incumplimiento de las obligaciones previstas. Sin embargo, este control no está diseñado bajo un esquema sistémico como se verá en el desarrollo de este análisis, y aunado a ello, las investigaciones sobre la temática lo abordan desde la perspectiva del funcionamiento o rendimiento del TSE como autoridad encargada de ejercer la función de control y la implementación de las reglas existentes.

Ahora bien, es preciso señalar dos aspectos relevantes de la regulación actual: en primer lugar, que la misma no ha tenido un tratamiento sistémico, ni siquiera desde su conceptualización; y, en segundo lugar, como consecuencia de lo primero, hay otras instituciones que deben dar acompañamiento a la labor del TSE, pero no logran desarrollar un trabajo coordinado. Por ejemplo, y quizás el caso más emblemático debido a su clara función dentro del sistema político salvadoreño, la Corte de Cuentas de la República (CCR), que es la institución llamada por antonomasia a fiscalizar el erario público. En ese sentido, siendo los partidos políticos entes que reciben fondos públicos, la CCR debería de hacer desde siempre auditorías a todos y cada uno de los institutos políticos; empero, como se verá más adelante, no ha sido el caso.

Otras instituciones que deberían brindar acompañamiento en el control del financiamiento político son: el Ministerio de Hacienda (MH), que recibe detalle –procedencia, monto, época– de todas las donaciones incluidas las que se realizan a los partidos políticos; el Órgano Judicial (OJ), que por medio de sus tribunales que poseen información valiosa que debe ser cruzada con los donantes de partidos para establecer si están o no habilitadas, entre otros.

Finalmente, es preciso indicar que, si bien existen algunos mecanismos legales regulados en la normativa electoral que permiten llevar a cabo procesos de rendición de cuentas horizontal y vertical, estos han sido revisados solo en función de su rendimiento y los resultados relevantes percibidos; pero también se requiere un análisis bajo la perspectiva sistémica, con el objeto de detectar de mejor forma los problemas que impiden un funcionamiento óptimo e integral –coordinado e interrelacionado– de las reglas existentes y de las autoridades protagonistas.

1.1.2. Partidos políticos como entidades sujetas a la rendición de cuentas

El último eslabón que permitirá hacer un análisis integral del financiamiento político en El Salvador es revisar la naturaleza de las entidades beneficiarias del financiamiento y que al mismo tiempo se convierten en controlados. Se trata de los partidos políticos. Es preciso estudiar cuál es la naturaleza de estos institutos en el marco normativo salvadoreño y establecer las razones por las cuales deben considerarse sujeto a rendir cuentas.

Cada sistema político define la naturaleza de sus partidos políticos, por lo que resulta más provechoso analizar directamente el caso salvadoreño. Así, la Constitución de la República en su Art. 85 inciso 2° establece que “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de democracia representativa”.

A partir de ello, es dable afirmar, como primer punto, que los partidos políticos tienen tal importancia para el sistema político que como instituciones jurídicas poseen categoría constitucional. Sin embargo, el citado artículo no se refiere a la naturaleza de esas instituciones.

Al revisar la normativa electoral vigente, de igual forma se puede constatar que no existe disposición que defina claramente la naturaleza de los partidos políticos. De hecho, el Art. 4 de la Ley de Partidos Políticos (LPP) dispone que “son asociaciones voluntarias de ciudadanas y ciudadanos que se constituyen en personas jurídicas con el fin de participar y ejercer el poder político dentro del marco constitucional vigente”. Agrega además que “[s]u finalidad es participar lícita y democráticamente en los asuntos públicos y de gobierno, como instituciones fundamentales del pluralismo del sistema político, concurriendo en los procesos electorales previstos en la Constitución”.

Este vacío normativo respecto de la naturaleza de los partidos políticos es lo que ha impedido que exista claridad respecto de los alcances y límites de competencia del sistema de control o sobre la obligatoriedad de la rendición de cuentas de estas instituciones. Ahora bien, es igualmente cierto que, al ser una categoría constitucional, pueden ser perfectamente regulados por las instituciones del Estado. Sin embargo, sería mucho más fácil si su naturaleza estuviera claramente delimitada, sea legalmente o incluso constitucionalmente.

Por su parte, la jurisprudencia emanada de las decisiones de la Sala de lo Constitucional (SC) de la Corte Suprema de Justicia ha dado ciertas luces sobre esta duda teórica. La sentencia dictada en el proceso de inconstitucionalidad 61-2009, del 29 de julio de 2010, estableció lo siguiente:

“En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, se ha dicho que son órganos que cumplen una función constitucional (la de contribuir a formar la voluntad política del pueblo), pero no son órganos del Estado. Son, más bien, grupos libremente formados que enraízan en la esfera sociopolítica, llamados, por ello, a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a incidir en la estatalidad institucionalizada. Debe recalcarse que, para que los partidos cumplan su función, es importante que se asienten sobre los valores de un orden democrático, libre y pluralista”. (Resaltado agregado)

Es decir que ni siquiera la jurisprudencia constitucional ha dirimido la duda sobre la naturaleza de las instituciones más importantes en cuanto al sistema electoral y al régimen democrático de un país. Se ha limitado a afirmar que cumplen una función constitucional y, por ende, su funcionamiento debe basarse en valores democráticos. Y este vacío conceptual posibilita interpretaciones que permitan zonas exentas del control hacia estas instituciones democráticas.

A pesar de la falencia advertida, cabe comentar que son entidades que a partir de la aprobación del orden constitucional vigente y luego de la firma de los Acuerdos de Paz, han experimentado una creciente regulación de su actividad, como es el caso de su financiamiento público (establecido mediante reforma constitucional) previsto en el Art. 210 de la norma constitucional, y de su financiamiento privado, con la reglamentación existente en la Ley de Partidos Políticos (vigente a partir de marzo de 2013).

1.1.3. Un sistema de control del financiamiento: ¿por qué?

Antes de concluir con el presente marco teórico que sirve de referencia al análisis de la temática que se aborda en este estudio, es conveniente reflexionar en torno a la siguiente interrogante: ¿por qué es necesario un sistema de control del financiamiento de los partidos políticos?

Los partidos políticos son instituciones que se encuentran en una especie de zona gris entre las instituciones públicas y aquellas de carácter eminentemente privado; ya que, a pesar de ser asociaciones de personas, reciben dinero del erario público debido a su función dentro del régimen democrático. Sin embargo, pueden recibir dinero de fuentes privadas. Y, de hecho, el uso de su financiamiento sirve tanto para mantener su funcionamiento ordinario¹, sufragar actividades políticas de carácter ordinarias², financiar los diferentes tipos de campañas electorales³ y las candidaturas que resultan de las mismas.

Está claro que reglamentar el aspecto financiero de los partidos es tocar las entrañas de estas entidades, ya que permite establecer estándares de transparencia y de combate a la corrupción. Esto no quiere decir que estos mecanismos de fortalecimiento están exentos de críticas, más bien son percibidos como amenaza de parte de los mismos institutos políticos. Sin embargo, es preciso señalar que el objetivo de regular el financiamiento es promover el fortalecimiento de los partidos, al permitirles actuar con libertad e independencia de los intereses de aquellos grupos que posean mayores posibilidades económicas. Lo que se busca, pues, es la autonomía de los partidos políticos con relación a los grupos de poder de la sociedad, a fin de que puedan cumplir con su labor de canalización de los diferentes intereses de la sociedad y no solamente de unos pocos.

Además, en la medida que se procure mayor transparencia en el uso de los fondos por los partidos políticos y demás actores involucrados, posibilitará la recuperación de la credibilidad de la población sobre los institutos partidarios así como de la clase política y generará mejores condiciones de equidad en la contienda como garantía del respeto a la voluntad popular. Hoy por hoy, la transparencia y la rendición de cuentas son dimensiones importantes de la calidad de la democracia.

-
- 1 Con ello se alude al pago de personal, pago y mantenimiento de infraestructura, pago de servicios relacionados con las anteriores, inversión, etc.
 - 2 En este rubro cabe incluir capacitación política a sus cuadros, actividades partidarias como efemérides, comunicación con bases, y similares.
 - 3 Las campañas electoras se refieren tanto a las de elecciones internas de autoridades partidarias como de candidaturas para elección popular, así como a las de campañas externas o nacionales en el marco de los procesos electorales que organiza y dirige el TSE.

Para ello se hace necesario crear un sistema que permita controlar el financiamiento de la política con instituciones debidamente coordinadas, regulaciones que permitan la interrelación de las funciones de modo que puedan articularse en un objetivo preciso: promover la libertad e independencia de los actores políticos –institutos y candidatos– en el desarrollo de sus plataformas y el cumplimiento de sus fines como intermediarios de los insumos –demandas y apoyos– que fluyen hacia el sistema político para obtener productos en forma de decisiones o acciones –políticas públicas–, tal como lo planteaba David Easton (Categorías para el análisis sistémico de la política).

Y es que, así como está planteado el sistema político y los subsistemas que lo conforman, dentro de esa estructura sistémica debe ser insertado este subsistema de control o fiscalización del financiamiento de la política. Al ser implantado bajo la misma lógica, el mismo estará interrelacionado con el sistema de control general que existe dentro del sistema político y ello le permitirá establecer interrelaciones con otros subsistemas para mejorar su funcionamiento y su rendimiento.

Por lo anterior, es indispensable que el sistema de control o fiscalización del financiamiento de la política sea concebido sobre la base del enfoque sistémico que ha sido brevemente explicado, con el fin de que pueda funcionar de manera óptima e integral; y no como actualmente funciona la vigente regulación, dispersa y nada enlazada. Y es que “el modo en que los partidos y candidatos acceden al financiamiento afecta en gran medida al funcionamiento del sistema político y a la gestión de la política democrática” (IDEA Internacional y TEPJF, 2015). En consecuencia, a partir de lo anterior, es pertinente abordar los elementos más relevantes respecto de los tipos de sistemas de financiamiento de la política, para poder comprender el origen de este y así establecer controles sobre ellos y su uso.

1.2. Tipos de sistemas de financiamiento de la política

La manera en que incide el dinero en los sistemas políticos democráticos puede ser regulado mediante una amplia variedad de fórmulas que se agrupan en los denominados sistemas de financiamiento de la política (Casas-Zamora, 2008). Este conjunto de reglas que componen los sistemas de financiamiento de la política delimitan el marco de actuaciones permitidas y prohibidas, los cuales pueden ser clasificados en cuatro categorías, según Casas-Zamora (2008): (i) la regulación de las fuentes de financiamiento tanto de candidatos como de partidos políticos, (ii) la regulación de gastos para actividades políticas, (iii) la regulación de la transparencia en materia de financiamiento y (iv) la regulación de las infracciones y sanciones.

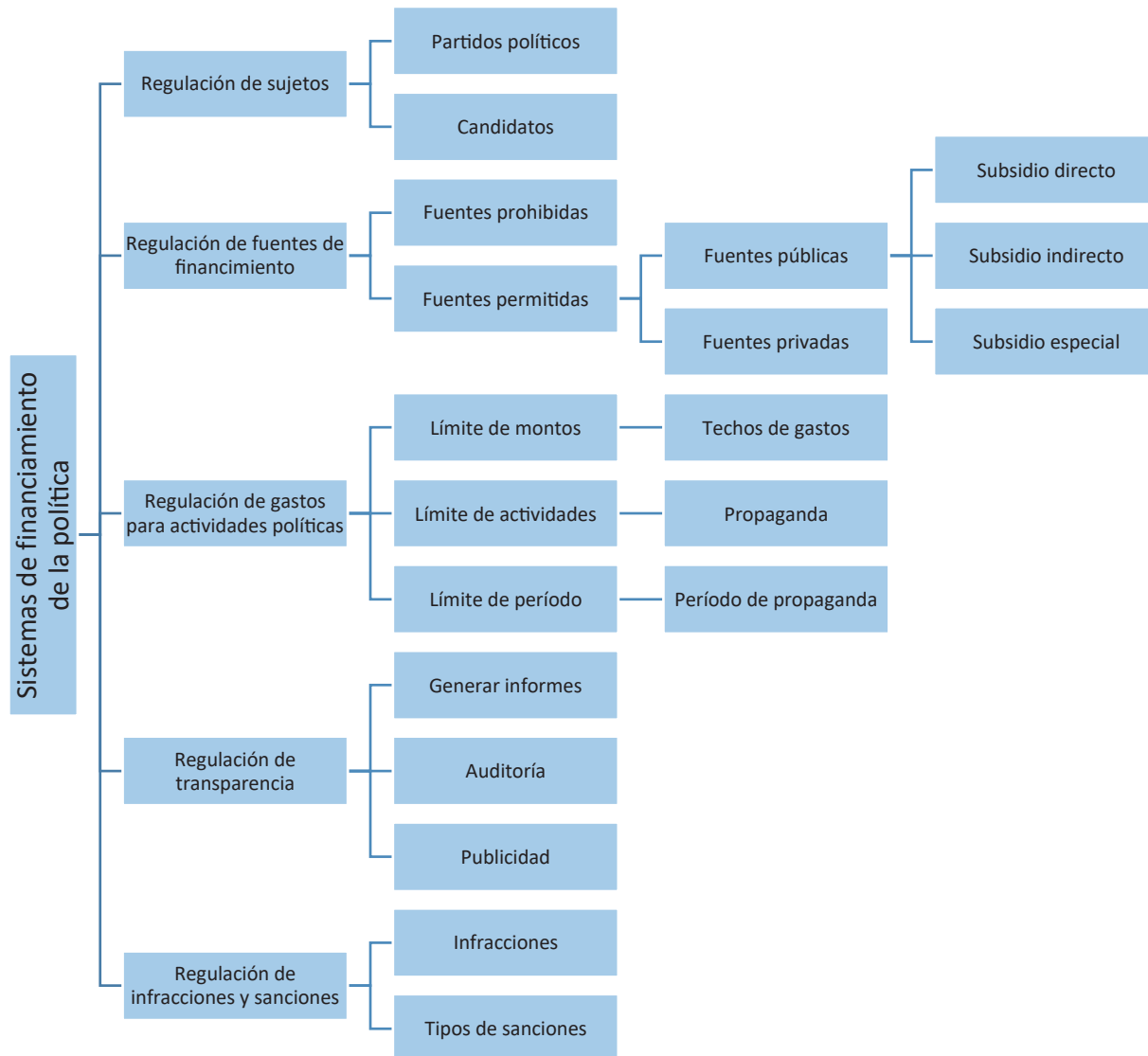
Siguiendo al mismo autor, la primera de las categorías se encarga de reglamentar el flujo de recursos económicos hacia las estructuras políticas y sus actividades en dos vías: (a) control y/o prohibición de ciertas fuentes, lo que se considera una regulación negativa; y (b) estímulo o permisión de ciertas fuentes o regulación positiva. Por su parte, en la segunda categoría se encuentran los límites, barreras o techos a los gastos que realicen los partidos políticos o candidatos, prohibición de gastos para ciertos ítems como propaganda electoral y los límites de duración de las campañas electorales. La tercera categoría se compone de las reglas que obligan a los actores políticos a reportar lo relativo a sus finanzas y la forma en cómo lo gastan, así como los casos que dicha información puede ser auditada y hacerse pública. Por último, el grupo de infracciones y sanciones establece aquellas conductas que se consideran prohibidas.

En otro estudio, el mismo autor Casas-Zamora junto con Zovatto (Casas, 2015) se refiere a cinco categorías de instrumentos de regulación del financiamiento político, a saber: (i) regulación sobre las fuentes de financiamiento; (ii) financiamiento estatal; (iii) gasto electoral; (iv) sobre transparencia financiera; y (v) régimen sancionatorio. Acá los autores establecen como regulación aparte la relativa al financiamiento público, tal vez por su especial énfasis en el caso Latinoamericano, en donde ha tenido un mayor auge su utilización en comparación con otras regiones tal como se desprende del estudio de IDEA Internacional (IDEA Internacional y TEPJF, 2015). De hecho, dividen este grupo en tres elementos: (a) subsidios directos que se refiere al desembolso de determinadas sumas de dinero provenientes del erario público; (b) subsidios indirectos o en especie (por ejemplo, el acceso a medios de comunicación) y (c) subsidios específicos es similar al primero, pero no va directamente al instituto político; sino que se entrega a una organización vinculada al partido y que generalmente está controlada por el partido.

Ahora bien, cabe señalar que hay importantes énfasis en los orígenes del financiamiento, es decir los financistas de la política, pero en ninguno de los estudios mencionados se hace relación a los sujetos financiados y sometidos a esta clase de regulación. Sin embargo, la referencia específica de cuáles son los sujetos financiados sometidos a las reglas del sistema de control de financiamiento político, sí es importante para el objeto del presente estudio aunque no forme parte de los instrumentos de regulación arriba descritos. Y es que, a pesar de que los citados autores dan por sentado que tanto partidos políticos como candidatos son o deben ser sujetos del sistema, no es una regla general en los distintos regímenes que existen. Tal es, justamente, el caso de El Salvador donde la regulación del financiamiento es aplicable únicamente a los partidos políticos como entes financiados, dejando desregulados a actores claves dentro del sistema de financiamiento: los candidatos.

Ahora bien, del análisis anterior es posible dibujar un esquema de los componentes que deben de contener los sistemas de financiamiento político; con el objeto de tener una herramienta que facilite el tratamiento del tema, más aún si lo que se pretende es evaluar el funcionamiento del mismo e identificar posibles aspectos a reformar.

Esquema 1. Componentes de los sistemas de financiamiento de la política.



Fuente: Elaboración propia a partir de Casas-Zamora, 2018.

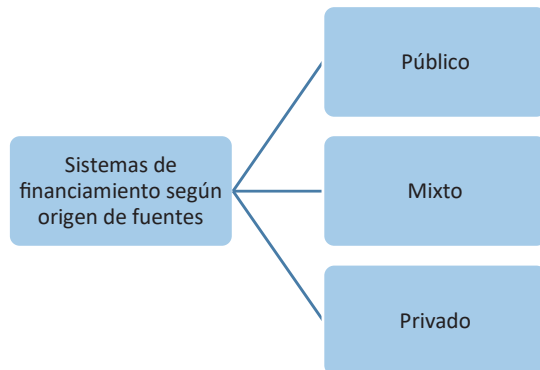
A partir de este esquema, se tiene claridad respecto de los componentes o elementos que puede contener un sistema de financiamiento de la política. Dependerá entonces de cada país el tipo de sistema que desea implementar, adoptando algunos o todos los componentes posibles.

Anteriormente se han realizado esfuerzos importantes por caracterizar los sistemas de financiamiento de los partidos políticos en América Latina (Gutiérrez, 2011) y quizás la clasificación más conocida y clásica es la que clasifica los sistemas en públicos, privados y mixtos, a partir del origen o proveniencia de los fondos que patrocinan o se invierten en los partidos políticos (Zovatto, 2003).

Existen otras clasificaciones, pero la importancia reside en la caracterización de los fondos que son entregados o recibidos por parte de los partidos políticos y los candidatos en su caso. Tal como se plantea en el Diagnóstico de los sistemas de control del financiamiento político en los países del triángulo norte Centroamericano (Erazo & Nogales, 2020), hay una variada tipología de las fuentes de financiamiento, por la legalidad, por la forma en que son entregados, por la cantidad o cuantía, por la ubicación geográfica, atendiendo a la transparencia de las mismas y así sucesivamente. Sin embargo, tal como se señala en el referido documento, generalmente se utiliza la primera de las tipologías arriba citadas que clasifica las fuentes de financiamiento según su origen.

Si se hace referencia a la clasificación de los sistemas a partir del origen de los fondos que reciben los partidos políticos, es dable indicar que existen sistemas eminentemente públicos, sistemas completamente privados y están los sistemas mixtos. Como se desprende, lógicamente, los sistemas públicos son aquellos que no permiten a los partidos políticos recibir fondos provenientes de fuentes privadas sino únicamente del erario público. En el otro extremo, se encuentran los sistemas eminentemente privados que no establecen fondos públicos destinados a los partidos políticos, sino que estos deben de buscar en fuentes privadas la manera de financiarse. Finalmente, los sistemas mixtos aceptan como válidos tanto fuentes públicas como privadas.

Esquema 2. Sistemas de financiamiento atendiendo al origen de fondos.



Elaboración propia a partir de Zovatto (2003).

Y, de hecho, dado el objetivo que se traza el presente documento –generar un diagnóstico del sistema de auditoría o fiscalización del financiamiento a los partidos políticos con el fin de generar una propuesta más integral–, es preciso señalar que la Ley de Partidos Políticos utiliza esa clasificación. Dicho cuerpo normativo regula el patrimonio y financiamiento de los partidos políticos a partir del título VI, desde el Art. 50. En el Art. 51 se señala que el régimen de financiamiento tiene dos modalidades: público y privado. El primero es el referido a la deuda política que se encuentra prevista en el Art. 210 de la Constitución de la República, mientras que el segundo está regulado en la Ley de Partidos Políticos, artículos 63 al 68.

En consecuencia, el sistema de financiamiento salvadoreño puede ser catalogado como mixto, en vista que permite que los institutos políticos reciban dinero tanto de fuente pública como privadas.

1.3. Sistema de fiscalización de la política

Como se desprende del esquema 1, dentro de los componentes de cualquier sistema de financiamiento político se encuentran dos que tienen funciones complementarias como se explica adelante. Se trata de los componentes relativos a la transparencia y a la regulación de las infracciones y sanciones (régimen sancionatorio). La combinación de estos elementos conforma lo que podría denominarse: sistema de fiscalización política.

Así, a partir de lo abordado en el apartado 1.2. sobre los tipos de sistemas de financiamiento políticos y sus componentes, es posible afirmar que un sistema de fiscalización política debe contener –al menos mínimamente– regulaciones sobre los sujetos, las fuentes de financiamiento, los gastos, la transparencia y las infracciones y sanciones. Y este pequeño sistema de reglas e interrelaciones forma parte del engranaje más amplio que se denomina sistema de control o de rendición de cuentas, el cual a su vez es parte del sistema político (Artiga-González, 2015).

Cabe agregar, en este punto, que para lograr elecciones democráticas es importante generar equidad y transparencia. Esto requiere que las elecciones sean inclusivas, limpias es decir que se respete el resultado plasmado en las urnas, verdaderamente competitivas, y ostenten la legitimidad democrática en cuanto a las reglas de juego (Organization of American States, 2012).

Justamente, para obtener elecciones verdaderamente competitivas se requiere de un sistema de financiamiento político fuerte, funcional, eficaz y eficiente. Para obtener competitividad se requiere que todos los contendientes tengan las mismas oportunidades y condiciones de participación, es decir que exista equidad en la contienda. Y para lograr equidad en la contienda se necesita transparencia en todos los aspectos posibles del proceso electoral, siendo el relativo al financiamiento político de vital importancia puesto que con este último se pueden generar desigualdad de herramientas entre partidos políticos o candidatos contendientes.

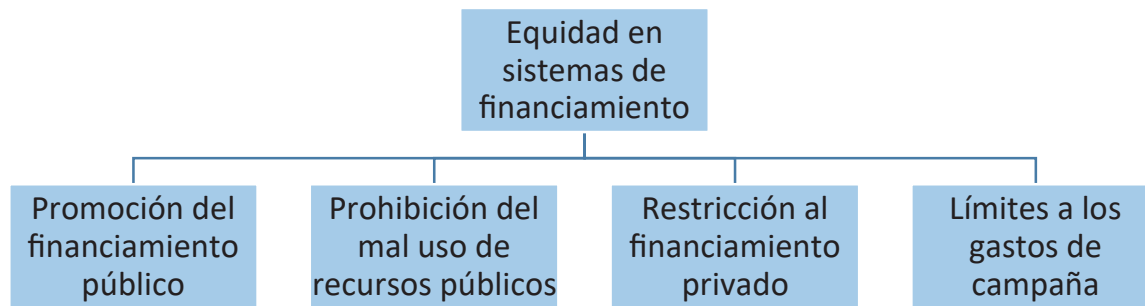
Tal como lo señala la Organización de Estados Americanos, “Un sistema de financiamiento político equitativo es un sistema que, mediante la regulación de los recursos de las campañas, busca garantizar iguales condiciones en términos del derecho a elegir y ser elegido. La regulación implica promover recursos que favorezcan condiciones equitativas, restringir aquellos que tengan efectos adversos y limitar el gasto en campañas⁴” (Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions, 2012).

Y siempre en consonancia con la idea de garantizar la equidad y la transparencia en la contienda que pasa por generar condiciones equitativas y asegurar transparencia del uso de recursos en la política, la OEA (2012) propone 4 indicadores para establecer que un sistema de financiamiento

4 “An equitable political financing system is a system that, through the regulation of campaign resources, seeks to guarantee equal conditions in terms of the right to elect and to be elected. Regulation entails promoting resources that favor equal conditions, restricting those with adverse effects, and limiting campaign spending”. (Organization of American States, 2012)

político es equitativo: (i) promoción del financiamiento público, (ii) prohibición del mal uso de recursos públicos, (iii) restricción al financiamiento privado y (iv) límites a los gastos de campañas.

Esquema 3. Indicadores de equidad en sistemas de financiamiento político (Organization of American States, 2012).



Fuente: Elaboración propia a partir de OEA (2012).

Estos indicadores pueden servir como una guía para la configuración de cualquier sistema de financiamiento y son los objetivos que deben buscar todos los elementos del referido sistema, con especial énfasis en los elementos de control. El diseño de estos últimos es lo que podría garantizar cabalmente la existencia de un sistema equitativo que redunde en elecciones verdaderamente democráticas.

1.4. Enfoque del análisis para el presente estudio

El presente apartado sirve para orientar al lector en el enfoque que será utilizado a lo largo del estudio para analizar el objeto del mismo: sistema actual de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos en El Salvador. Y es que, a partir de dicho análisis es que se identificarán aquellas posibles soluciones que permitan estructurar una nueva propuesta de sistema de control.

En materias tan densas como la electoral, en la que confluyen tantos intereses, posturas, ideales, es necesario evaluar la manera de abordar el estudio de una determinada temática. Y es que las fórmulas más abstractas no parecen generar los mejores resultados.

Es por ello que, para encauzar el presente análisis se toman en cuenta las siguientes circunstancias. Por un lado, el financiamiento político en el ámbito electoral es un campo muy sensible porque toca un espacio íntimo de la política de un sistema y de los actores de dicho sistema. Y, por otro lado, el conocimiento que el investigador tenga del sistema y de la materia es fundamental para precisar la perspectiva de análisis de la temática.

De allí que, se tomarán en consideración las premisas que utiliza el institucionalismo contextualizado que adopta una postura histórico-empírica de diseño institucional (Nohlen, 2013), entre las que cabe destacar las siguientes: (a) toda solución debe ser elaborada de acuerdo a las características de cada país; (b) las soluciones dependen del resultado de procesos complejos de conflictos, negociaciones y acuerdos entre actores políticos; y (c) el mejor sistema será el que mejor se ajuste.

Por supuesto que ello requiere de un alto conocimiento del medio en que las instituciones en cuestión funcionan y deberán funcionar, razón por la cual el conocimiento que se tiene del sistema electoral salvadoreño y del diseño de controles al financiamiento de los partidos políticos es vital.

Por ello, no se efectuarán análisis comparados con otros sistemas de la región o del mundo; sino que se partirá del conocimiento que ya se posee del sistema salvadoreño para ir progresando en un análisis sensible al contexto, pragmático, pero a la vez sistemático –ya que se parte de una base teórica arriba desarrollada– y toma en consideración las interacciones –relaciones causales– de los objetos observados desde un punto de vista sistémico.

II. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN AL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR

Para poder efectuar un diagnóstico práctico sobre el funcionamiento del sistema de fiscalización del financiamiento político salvadoreño, es preciso hacer un recuento de los antecedentes de la implementación de la normativa, así como conocer las reglas que establecen el marco de acción y las autoridades designadas para llevarlo a cabo.

2.1. Antecedentes

El **14 de febrero de 2013** la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Partidos Políticos, sancionada por el presidente de la República, el 26 de febrero de ese mismo año. Esta regulación fue un importante pero tímido esfuerzo de regulación sobre la transparencia, el control del financiamiento y la democracia interna de los partidos políticos salvadoreños, por lo que algunos ciudadanos⁵, en marzo del mismo año, presentaron demanda de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional (SC), la que fue asentada con referencia 43-2013.

- El **22 de agosto de 2014** la SC emitió sentencia en el proceso de inconstitucionalidad 43-2013, en la que reiteró la vinculación entre la transparencia y la rendición de cuentas con el derecho de acceso a la información, anclado “en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 Cn.), que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público (sentencia de 24-IX-2010, Inc. 91-2007); y en el principio democrático del Estado Republicano de Derecho (art. 85

⁵ En cuanto al tema en cuestión, los demandantes adujeron que la ley que no establecía los procedimientos para que los ciudadanos pudieran obtener la información pública que requirieran de los partidos, que la ley no obligaba a detallar la fuente u origen ni destino del financiamiento privado, los nombres de los donantes o contribuyentes, los montos particulares de la contribución y el uso, ni existía un monto global de financiamiento privado, lo que fomenta un excesiva influencia externa en los partidos políticos.

Cn.), que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos con relevancia públicas (sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010)".

Así, la SC señaló que en materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos, la Asamblea debía tener como parámetros en la producción normativa: "(i) la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a un determinado organismo y a la población; (ii) la forma y contenido de esas rendiciones de cuentas, para permitir el análisis y comparación de la información; (iii) crear mecanismos adecuados de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas, pues no es suficiente con que estos datos se registren ni que la institución controladora acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; (iv) garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna; (v) crear instrumentos de auditoría, de tal manera que se garantice la veracidad de la información reportada por los partidos".

En consecuencia, el sistema de control interno de cada partido, según la SC, "requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información que respalde cada movimiento" que le permita "tanto a la autoridad pública, como a la ciudadanía" el acceso a la información pública.

- El **31 de octubre de 2014**, producto de la referida sentencia se produce una reforma a la LPP mediante el Decreto Legislativo 843 publicado en el Diario Oficial 219, tomo 405 del 24 de noviembre de 2014, que establecía entre otros aspectos que la información sobre los donantes solo podía ser divulgada previa autorización dada por cada uno de estos.
- El **6 de febrero de 2015** la SC dicta una resolución de seguimiento a su sentencia en la que declaró que la Asamblea Legislativa había incumplido su mandato en lo relativo al acceso a la información financiera de los partidos políticos, especialmente en lo referido a los donantes, por considerar que los requisitos incorporados inhibían el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera sobre los partidos políticos.
- Ante la inacción de la Asamblea Legislativa para dar cumplimiento a lo requerido por la SC en su sentencia definitiva, el **26 de septiembre de 2016** ordenó como medida cautelar la suspensión provisionalmente la deuda política a los partidos que no presentaran al TSE los

siguientes documentos: los listados completos de sus donantes, tipo de su donación, monto y destino de los fondos.

- El **8 de septiembre de 2017** la SC ratificó nuevamente el incumplimiento de la Asamblea Legislativa y dio dos meses para emitir la regulación que cumpliera con la sentencia referida a fuentes de financiamiento, identidad de los donantes y destino de los fondos; estableciendo el 1 de noviembre de 2017 como plazo fatal para ello.
- El **25 de octubre de 2017** la AL emitió el Decreto Legislativo número 812, el cual fue publicado en el Diario Oficial número 205, tomo 417 del 3 de noviembre de 2017 el que reformó dos artículos de la LPP estableciendo la obligatoriedad de publicar los nombres de los donantes a los partidos, montos siempre que fueran superiores a los cinco salarios mínimos del sector industria para las personas naturales y a los dieciséis salarios para las personas jurídicas. Además, se previó en esta regulación incluir a las candidaturas no partidarias.

Son dos aspectos que se deben destacar de este proceso descrito. Por un lado, sobre este DL no ha habido control constitucional posterior a su entrada en vigencia y aplicación; por lo que a partir de este momento, el TSE ha aplicado esas reglas que conforman el actual marco de control del financiamiento político. Y en segundo lugar, la SC no levantó formalmente la medida cautelar dictada en su resolución de seguimiento, no obstante que los institutos políticos recibieron el anticipo de la deuda política para el proceso electoral 2018.

Como se aprecia, el marco actual de control del financiamiento hacia los partidos políticos en El Salvador se ha construido a partir controles ejercidos por la SC sobre la regulación emitida por la AL. Esto da cuenta de que el establecimiento de las reglas no ha existido una visión sistémica del tema, sino que se ha elaborado a partir de una perspectiva legal basada casi exclusivamente en la potencial vulneración del derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos. De allí que, por ejemplo, el componente sobre los sujetos regulados no ha sido analizado, ni reformado, o lo relativo a las infracciones y sanciones, etc. Por ello, se insiste que, a partir de un abordaje sistémico del asunto, se podrán perfilar mejores propuestas de (re)diseño de un sistema de control del financiamiento de la política y no solo de los partidos políticos.

2.2. Sistema de financiamiento según la normativa electoral

El actual marco regulatorio o si se quiere sistema de financiamiento de los partidos políticos en El Salvador tiene dos componentes: el público, que nace con la Constitución (Cn) de 1983; y el privado, desregulado hasta 2013 con la entrada en vigencia de la Ley de Partidos Políticos (LPP).

Este sistema ha tenido atrofias desde que inició su regulación con la LPP; debiendo hacer una distinción necesaria sobre la rendición de cuentas de los recursos provenientes del erario público y de aquellos aportados por privados.

Las reglas establecidas en la Ley de Partidos Políticos son las que aparecen en resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1. Disposiciones que regulan control de financiamiento de partidos políticos

Disposiciones LPP	Aspectos regulados
Art. 22 letras f, g	Se establecen como obligaciones de los partidos políticos las de: (i) llevar contabilidad formal; (ii) contar con auditoría interna sobre el uso de sus fondos y los derivados del financiamiento público y privado; y (iii) cumplir con la transparencia y acceso a la información.
Arts. 24, 24-A, 25, 26, 26-A, 26-B, 26-C, 26-D y 27	Establecen las reglas relativas a la transparencia sobre los documentos originados por los partidos políticos, especialmente en materia de financiamiento. Además, se regula la creación de oficinas de acceso a la información en cada partido político para garantizar de manera más eficaz dicho derecho, reglamentando un procedimiento con instancia de apelación ante el TSE.
Art. 26-C	Establece las instituciones que estarán a cargo de la fiscalización del financiamiento: Tribunal Supremo Electoral, Corte de Cuentas de la República y Ministro de Hacienda.
Arts. 50 y 51	Señalan la existencia de un sistema mixto de financiamiento con modalidad pública y privada, pero únicamente indicando que los sujetos son los partidos políticos.
Arts. 52 al 59	Se regula lo concerniente al financiamiento público directo, la forma de calcularlo, reglas de desembolsos.
Arts. 60 al 62	Se regula otra forma de financiamiento público indirecto referido al acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado y la forma de calcular las denominadas franjas.
Arts. 63 al 68	Se establecen las reglas sobre el financiamiento privado, las fuentes permitidas y prohibidas, así como los montos máximos que se pueden recibir legalmente.
Art. 71 letra a, b, f, g, h; y 73	Establecen las infracciones con relación al quebrantamiento de las reglas del financiamiento, y la sanción a la que podría estar sujeto en caso de comprobarse la infracción.
Arts. 74 al 83	Son las reglas del procedimiento sancionatorio aplicable a las infracciones cometidas respecto del sistema de financiamiento.

2.3. Identificación de instituciones que forman parte del sistema

Tal como se mencionó en el acápite anterior, es el Art. 26-C inciso 5° de la LPP la que establece de forma escueta las instituciones que realizan la auditoría del financiamiento de los partidos políticos. Y parece importante observar que dicha disposición o regla está inmersa dentro de un artículo que establece las reglas del procedimiento a seguir en caso de solicitudes de información a los partidos políticos.

El referido inciso reza de la siguiente forma:

“Los partidos políticos tendrán obligación de poner a disposición de la Corte de Cuentas, la información relativa a su financiamiento público, y a disposición del Tribunal Supremo Electoral y del Ministerio de Hacienda la información relativa a su financiamiento público y privado a detalle, sin necesidad de que medie el consentimiento de los donantes al final de cada ejercicio fiscal, de igual manera se pondrá a disposición de la autoridad que lo solicite en el curso de una investigación judicial en cualquier momento que lo requiera”.

Está claro que, al momento de regularse, el legislador no le dio preponderancia a este aspecto que es muy relevante para el fortalecimiento del sistema de partidos políticos y del sistema de financiamiento político. No tiene un acápite especial donde se desarrollen con mayor detalle las funciones, los límites de cada una de las facultades otorgadas a las instituciones de control.

De acuerdo con dicha disposición, la CCR se encarga de la revisión de la información relativa al financiamiento público; mientras que en el caso del TSE y el MH, los institutos políticos deben entregar la información pública y privada “a detalle” y “sin necesidad de que medie el consentimiento de los donantes al final de cada ejercicio fiscal”.

Pareciera, de la lectura de la citada disposición, que existe diferencia respecto de la manera en que se entrega la información a la CCR, de la que se remite tanto al TSE como al MH. Y es que en el segundo caso se refiere a la entrega de la información “a detalle”, lo que no se menciona, ni se especifica en el caso de la primera de las instituciones.

Asimismo, de la lectura literal de la disposición no se establece claramente lo que cada una de las instituciones mencionadas deberá ejecutar en el análisis de la información brindada, puesto

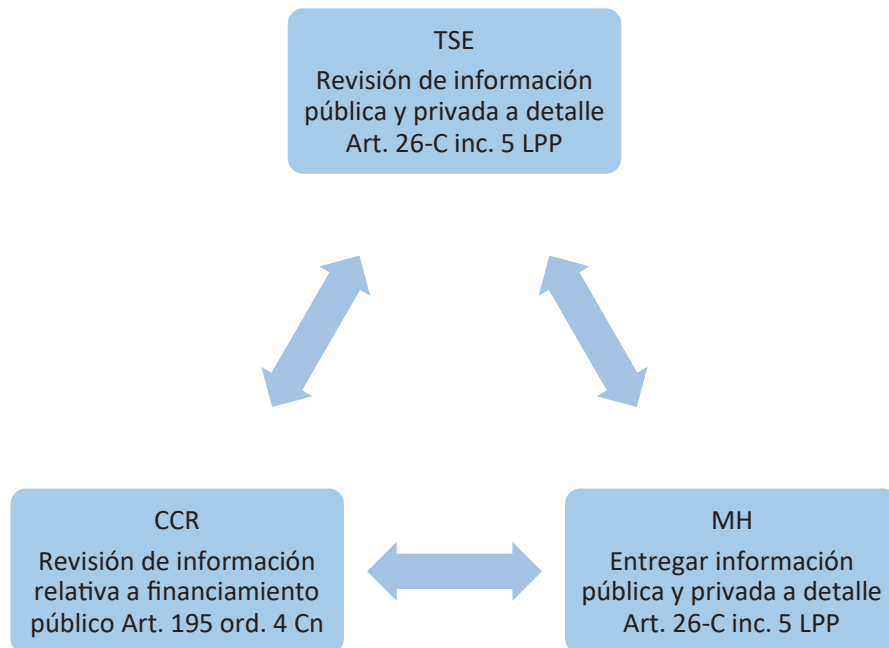
que solo se señala la obligación de los institutos políticos de “poner[la] a disposición”. Incluso, la fórmula utilizada es ambigua por cuanto pareciera que no hay obligación de los institutos políticos de remitir la información, sino que su deber se resuelve con poner a disposición de las autoridades mencionadas si estas lo requirieran. Por tanto, si fuese el caso que alguna de estas instituciones no pretende ejercer el control adecuado sobre el financiamiento político, podría simplemente no pedir a los partidos políticos que pongan a disposición la información y en ese caso estos no tendrían razón para remitirla oficiosamente.

Además, la referida disposición tampoco establece con claridad cuáles son los datos que deberá contener la información que debe ser puesta por los partidos políticos a disposición de las autoridades fiscalizadoras. Es por ello que existen algunos esfuerzos por establecer normas de estandarización que unifiquen la manera en cómo se presenta y que permita mejores controles al facilitar los procesos de revisión y fiscalización, por ejemplo, un catálogo contable para los partidos políticos (Acción Ciudadana-Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, 2020).

Ahora bien, es preciso señalar que el control del financiamiento público ha estado, según el diseño constitucional, en manos de la CCR, pero fue ejercido hasta hace muy poco tiempo aun cuando desde la Cn de 1983 se establecía como una de sus atribuciones la fiscalización de la gestión económica de las entidades que reciban subvención o subsidio del mismo, siendo la deuda política parte de ese esquema. El Reglamento de la Ley de Partidos Políticos (RLPP) –aprobado por el Organismo Colegiado el 10 de abril 2014 y publicado en el Diario Oficial número 70, tomo 403, del 11 de abril de 2014–, desde abril de 2014, también fijó como obligación para el TSE brindar el apoyo que la CCR requiriera en su función de fiscalizar a los partidos –ampliado por las reformas a la Ley de Partidos Políticos de noviembre del mismo año–; pero no fue hasta el 2019 que la CCR pidió por primera vez al TSE la información sobre las liquidaciones de la deuda política, correspondientes a 2016.

Por su parte, cabe reseñar que el control del financiamiento privado fue inexistente hasta la aprobación de la Ley de Partidos Políticos de 2013, en la que se estableció como autoridad principal del control horizontal al TSE (Art. 3 LPP), abordado también por el RLPP (Art. 82 inc 1). El MH también es otra institución involucrada en la fiscalización del financiamiento privado aun cuando no hay un desarrollo de sus facultades en la legislación, apenas el Art. 26-C inc. 5° LPP establece que los partidos políticos están obligados a: “poner (...) a disposición del Tribunal Supremo Electoral y del Ministerio de Hacienda la información relativa a su financiamiento público y privado a detalle”, disposición que no fue desarrollada en el RLPP.

Esquema 4. Identificación de instituciones del sistema actual de fiscalización del financiamiento.



Fuente: Elaboración propia.

2.4. Identificación de procesos de fiscalización

Tal como se explicaba en el acápite anterior, parece que las reglas para el control del financiamiento político no están del todo claras para los actores involucrados. De hecho, se aludía a la forma en que fue redactada la única disposición que se refiere a que la información pueda estar al alcance del TSE, CCR y MH. Aunado a esto, cabe señalar que el TSE, única institución que ha llevado a cabo procesos de fiscalización, ha sancionado a los partidos políticos por una causal genérica y por situaciones meramente formales: no cumplir con la obligación de llevar contabilidad formal previsto en el Art. 71 letra a) LPP. En otras palabras, los procesos de fiscalización han pasado por alto procedimientos de cruce de información para establecer infracciones como la prevista en la letra h) del citado artículo sobre no aceptar contribuciones de fuentes prohibidas por la LPP, entre otras⁶.

⁶ Afirmación sostenida a partir de la sistematización de información obtenida del portal de transparencia del Tribunal Supremo Electoral.

Como podrá verse, no se tienen procesos de fiscalización o de auditoría debidamente delineados para cada una de las instituciones mencionadas. Por ello, se ha realizado una búsqueda de mayor información en páginas web de las instituciones y entrevistas con personal de las distintas instituciones para recabar suficientes datos que permitan dibujar *grosso modo* los procesos que en la práctica se han aplicado.

2.4.1. Procesos de fiscalización del financiamiento político del TSE

El TSE no posee una estructura orgánica especializada dedicada a la fiscalización profunda del financiamiento de los partidos políticos, a partir de la revisión de la documentación que están obligados a presentar de manera ordinaria. Son empleados de dos unidades del TSE, la Contraloría General y la Dirección Jurisdiccional y de Procuración, quienes se encargan de efectuar la fiscalización. Dicha distribución del trabajo se llevó a cabo mediante acuerdos del TSE, en los que comisionaba inicialmente a un equipo conformado por empleados de las citadas dependencias para que llevaran a cabo la revisión de lo solicitado por la Sala de lo Constitucional en una de sus resoluciones de seguimiento.

Y es que, la SC en su resolución de 26 de septiembre de 2016 en seguimiento del proceso de inconstitucionalidad 43-2013, resolvió teniendo por no cumplida la sentencia y suspendió provisionalmente el financiamiento público a los partidos políticos que no presentaran "los listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de las cuantías de cada una de éstas y el destino de dichos fondos, tal como se determinó en los efectos de la sentencia". Asimismo, señaló que el TSE tenía "obligación de verificar la idoneidad y pertinencia de la información detallada que material y efectivamente le entreguen los partidos políticos" y debía de informarle a más tardar el 31 de diciembre de 2016 con el objeto de evaluar si levantaba o no la medida cautelar dictada. De cualquier modo, el Ministerio de Hacienda entregó el anticipo de la deuda política a los institutos políticos que participaron en las elecciones 2018, sin que hasta ahora haya un pronunciamiento formal que deje sin efecto la medida decretada por la SC.

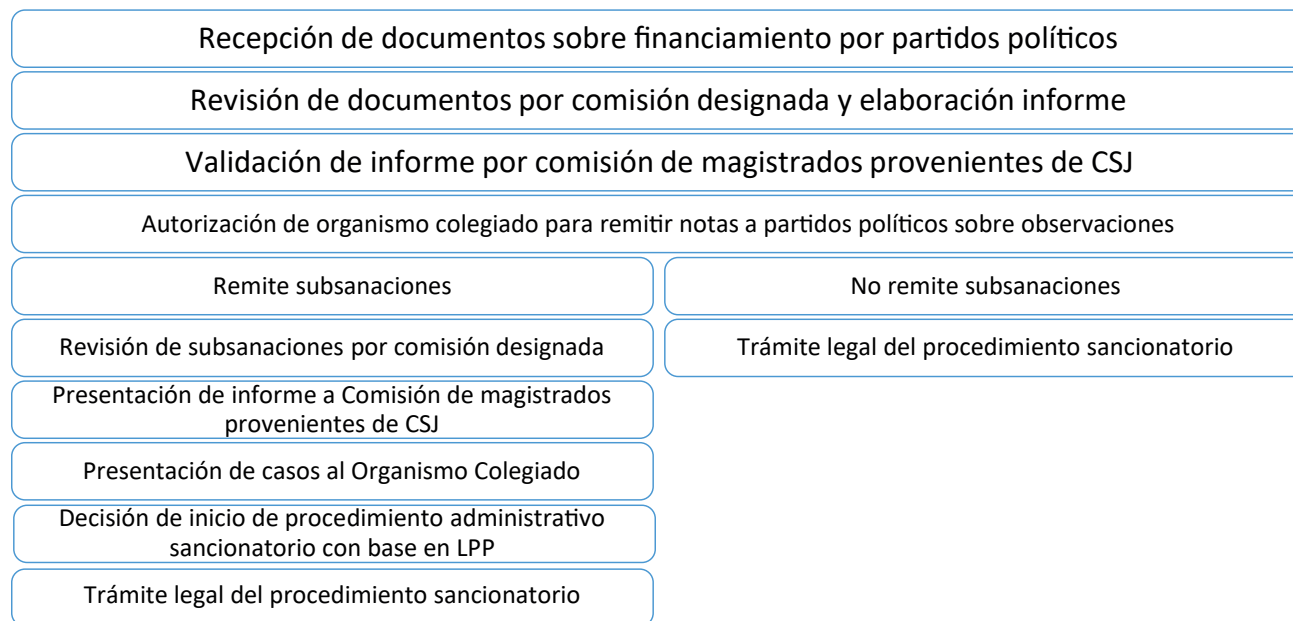
Es justamente a partir de ese momento que el TSE inicia la verificación de la información financiera de los institutos políticos legalmente inscritos, pero dicha revisión se efectuó a partir del análisis de los años fiscales 2014 y 2015. Cabe señalar que, no existe un protocolo de análisis de la documentación definido de manera previa, sino que ha sido una construcción *ad hoc*, con la intención de establecer cierta homogeneidad en el proceso de verificación. Por lo general, el equipo designado para llevar a cabo la labor de revisión de la documentación lo hace en dos etapas, la primera eminentemente contable donde son los empleados de la unidad de Contraloría General lo que revisan la documentación. Y con el dictamen contable se hace una evaluación jurídica para establecer si los defectos o las observaciones pueden ser o no subsanables y si son o no posibles infracciones a la LPP. Este dictamen es conocido por la comisión de magistrados provenientes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)⁷ para validarlo y solicitar autorización al pleno para remitir las observaciones a los institutos políticos.

Es así que habitualmente ha ocurrido en la revisión de los años fiscales 2014, 2015, 2016 y 2017, generándose observaciones preliminares para que los institutos políticos tengan la oportunidad de desvanecer las dudas o incongruencias halladas. El partido podrá subsanarlas, en cuyo caso ya no habrá más trámite que el archivo del mismo; o podrá no hacer, lo que tiene como consecuencia lógica el inicio de un procedimiento sancionatorio por cualquier de las causales que se encuentran reguladas en la LPP (Art. 71 letras a) y f)).

Ahora bien, la Sala de lo Constitucional (SC) en la citada sentencia de veintitrés de enero de dos mil trece, dictada en proceso de Inconstitucionalidad de referencia 49-2011, estableció por fiscalización “la práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad –en este caso gubernamental– sea realizada conforme a criterios de legalidad, eficiencia y transparencia”. De ahí que la falta de finalización de la revisión a esta fecha –julio de 2020– de la información de los partidos correspondiente al ejercicio fiscal 2018, evidencia que la excesiva lentitud con la que el TSE realiza el proceso, impide que los criterios adoptados por la SC sean cumplidos.

⁷ El Art. 208 Cn establece que el Tribunal Supremo Electoral estará conformado por 5 magistrados propietarios y sus respectivos suplentes. 3 de ellos provenientes de ternas presentadas por los partidos políticos o coaliciones que obtuvieron la mayor votación en las elecciones presidenciales y dos de ellos de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Esquema 5. Procedimiento de revisión de información financiera de partidos políticos por TSE.



Fuente: Elaboración propia.

Los procesos sancionatorios del TSE han tenido por causales establecidas la obligación de llevar una contabilidad formal⁸ (Art. 71 literal a) LPP) y excederse en los límites del financiamiento privado (Art. 71 literal f) LPP). Sin embargo, es destacable que el control horizontal solo fue activado a partir de la resolución referida de la SC que obligó a la revisión y control del financiamiento de 2014 y 2015 lo que culminó con 8 procedimientos sancionatorios y 7 sanciones que sumaron un monto de \$96,348.60. Para 2016 se siguieron 3 procesos con la misma cantidad de fallos desfavorables a los partidos para un total de \$ 11,326.50 y en 2017 los 4 procesos iniciados fueron exonerados de responsabilidad.

8 En los casos en los que el TSE ha establecido la existencia de esa infracción, ha señalado la necesidad de dotar de contenido al concepto de contabilidad formal auxiliándose de los parámetros de la LPP, así como de normativa que se considera aplicable supletoriamente por la materia, por ejemplo, el Art. 139 Código Tributario. En la resolución del caso PSF-01-2018.F.2016 se indicó que dicho término implica: ajustarse a uno de los métodos generalmente aceptados por la técnica contable, en este caso la Norma Internacional de Información Financiera (NIIF), elaborando un conjunto completo de estados financieros (balance general, estado de resultados, cambios en el patrimonio, flujos de efectivo, políticas contables y otra información explicativa); libros auxiliares de cuentas; respaldos con documentación legal que sustente los registros efectuados en orden cronológico, de manera completa y oportuna, en moneda de curso legal; contribuciones individualizadas (no anónimas) y registrada al momento de su recepción con la entrega del comprobante correspondiente; las actividades de recaudación deben ser reglamentadas y efectuadas dentro de los límites establecidos en la ley.

Estos datos evidencian un aprendizaje progresivo de los partidos políticos sobre los parámetros del marco regulatorio de control financiero que el TSE ha desarrollado jurisprudencialmente, aunque la revisión de la autoridad electoral no es exhaustiva y los partidos aún enfrentan dificultades en la uniformización de la estructura de sus cuentas contables, criterios de reconocimiento y asignación de cuentas (Acción Ciudadana-Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, 2020, pág. 5).

De la revisión de las Actas del Organismo Colegiado del periodo 2014-2019 se evidencia que la composición del equipo de revisión de las obligaciones de fiscalización de los partidos políticos ha tenido tres integraciones, sin que haya sobrepasado en ninguna de las ocasiones 5 miembros. Se observa que el personal asignado tiene credenciales académicas relativas a la contaduría pública y al derecho electoral, y ejercen a su vez otras funciones delegadas. Adicionalmente, no hay un presupuesto especial aprobado para el desarrollo de dicha encomienda, aun cuando ha sido requerido por el Organismo Colegiado en la elaboración ordinaria de sus presupuestos. El Ministerio de Hacienda ha recortado en cada ocasión la solicitud efectuada.

Como colofón, se señalan las observaciones que se resumen en la tabla 2:

Tabla 2. Observaciones al proceso de fiscalización del financiamiento político según LPP.

N°	Actividad	Observación
1	Presentación en los primeros tres meses de cada año fiscal de balances contables debidamente auditados con detalle de cuentas correspondientes al financiamiento privado y público.	Incumplimiento de plazos debido a la no coincidencia con los plazos de obligaciones tributarios.
2	El proceso de verificación que realiza el TSE:	<p>a) No está debidamente formalizado –lo que puede generar cambios en la práctica– situación que debe ser corregida;</p> <p>b) Es deficiente –probablemente debido a que se trata de una nueva obligación para el TSE y en vista de las capacidades en su recurso humano– ya que no se contrasta la información proporcionada por los partidos políticos con los registros del MH –aunque los partidos mismos entregan en la actualidad el formulario 960–, ni con los del Órgano Judicial en lo relativo a las prohibiciones de financiamiento privado reguladas en los Arts. 67 letra e)⁹ y 68 letra c)¹⁰ LPP;</p> <p>c) No tiene un plazo definido para la emisión de un dictamen final de la fiscalización al financiamiento;</p> <p>d) Existe una regla de reserva a la información de los partidos políticos mientras pendan sobre ellos procesos en trámite, lo que dificulta la contraloría ciudadana efectiva;</p> <p>e) No cuenta con personal dedicado exclusivamente a fiscalizar el financiamiento y</p> <p>f) No tiene presupuesto especial, ni sistemas propios de registro.</p>
3	Coordinación (interrelación) de instituciones del sistema	No existe una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones gubernamentales que de conformidad con la misma LPP deben de estar involucradas.

En suma, el proceso de fiscalización que está regulado en la LPP y el RLPP, así como el que en la práctica realiza el TSE, no constituye un mecanismo efectivo de control horizontal y genera limitaciones para el ejercicio del control vertical, imposibilitando el debido saneamiento del sistema de financiamiento político de El Salvador.

9 La referida disposición indica: “Los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de: --- e. Personas 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”.

10 La referida disposición prevé: “En el financiamiento privado se observarán además las reglas siguientes: --- c. Quienes contribuyan con los partidos políticos deben estar solventes de sus obligaciones tributarias hasta el año anterior en que realicen la aportación”.

2.4.2. Procesos de fiscalización del financiamiento político de CCR

El Art. 195 ord. 4° Cn establece como atribución de la CCR, “[f]iscalizar la gestión económica de las Instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo”, y en el último inciso del mismo artículo regula que dicha facultad la “efectuará de una manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la Ley”.

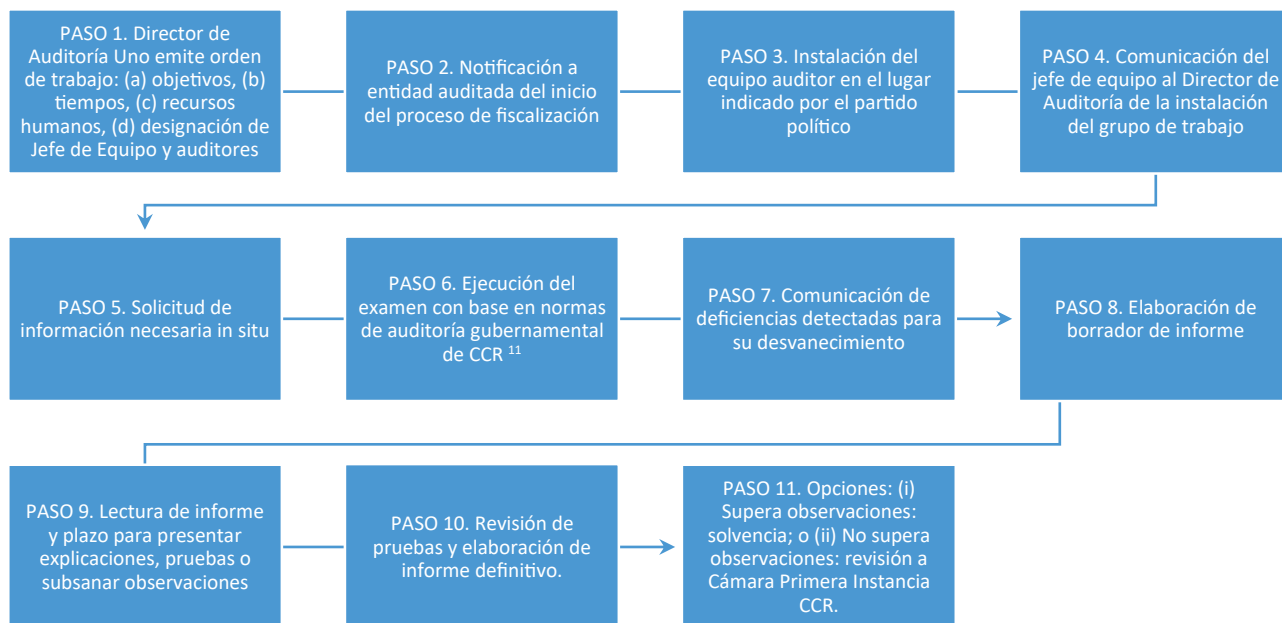
La fiscalización ordenada por la Cn del uso de la deuda política, a partir de la comprobación del sometimiento de la actividad económico-financiera a los principios de legalidad, eficiencia, racionalidad, efectividad y de máximo provecho institucional de los recursos públicos se vio limitada a lo largo de los años por falta de control de la entidad fiscalizadora, a pesar de que la Constitución establece un claro mandato.

La misma Ley de la Corte de Cuentas de la República (LCCR) dispone en su Art. 5 como primera atribución la de “[p]racticar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado”. Los partidos políticos reciben la deuda política, que es financiamiento público y por ende, son sujetos a la fiscalización por parte de la CCR.

La CCR para desarrollar el proceso de fiscalización en su etapa administrativa está organizada en Direcciones de Auditoría, a cargo de un director, un subdirector y las jefaturas de equipo y auditores.

Según la respuesta brindada por la CCR a partir de requerimiento de información, la auditoría de la deuda política está asignada a la Dirección de Auditoría Uno, en vista de que esta dirección tiene a su cargo la fiscalización al Ministerio de Hacienda, que tiene bajo su responsabilidad la transferencia de fondos a los institutos políticos. Por esa relación entre MH y la deuda política que otorga, es el mismo equipo auditor el que los fiscaliza. El procedimiento seguido se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 5. Procedimiento de verificación de Corte de Cuentas de la República¹¹.



Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta lo anterior, si bien la CCR efectuó exámenes especiales al MH por el manejo de la deuda política en 3 ocasiones (febrero 1997, julio de 1998 y octubre de 2002), dicha auditoría no fue sistemática, ni continua, ni tampoco la hizo a los institutos políticos, aun cuando había sido reforzada su competencia por la LPP y su Reglamento.

Durante décadas la CCR no ejerció una función de control sobre los partidos políticos. Sin embargo, a partir de 2018 requirió información por primera vez al TSE¹² para iniciar procesos de verificación a los partidos políticos de la deuda política correspondiente al ejercicio fiscal 2016, mientras que a los institutos políticos les fue solicitada en 2019 la de 2014.

11 En virtud del Art. 54 LCCR se excluye del alcance del examen los aspectos que puedan generar observaciones de control interno o de carácter administrativo, teniendo en cuenta que los empleados y miembros de las máximas autoridades de los partidos políticos no son servidores públicos.

12 No se ha encontrado un documento que explique por qué la CCR requirió información al TSE y no a los partidos políticos directamente. Puede inferirse que el criterio fue la disponibilidad de información que tenía el Tribunal.

A partir del examen efectuado en 2019 la CCR verificó el otorgamiento de la deuda política entregada en 2014 a algunos partidos políticos: Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Fraternidad Patriota Salvadoreña (FPS), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido Salvadoreño Progresista (PSP), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Los partidos Cambio Democrático y Democracia Salvadoreña, según informe de la Corte de Cuentas, no han sido auditados. Adicionalmente debe señalarse que las auditorías del período 2015-2019 la CCR señala que habían sido programadas para el segundo trimestre del presente año; sin embargo, por la crisis sanitaria fueron reprogramadas para lo que resta del año. Este objetivo pendiente no se advierte que pueda ser satisfecho en el periodo planificado, teniendo en cuenta que la Dirección de Auditoría UNO cuenta con aproximadamente 55 auditores y 14 jefes de equipo, incluyendo la subdirección de ingresos públicos, y debe atender a las 115 entidades que están bajo su ámbito de control, incluyendo a los partidos políticos.

Se evidencia que la CCR efectuó 7 exámenes especiales a partidos políticos, en los que utilizó el procedimiento de verificación previsto en la LCCR a partir del Título II, capítulo I. Este procedimiento es parte del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública (Arts. 29 al 33 LCCR). En otras palabras, la fiscalización efectuada por la CCR a los institutos políticos supone una auditoría a los estados financieros de transferencias y obligaciones del Estado, a partir de información brindada por el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, es preciso señalar que las direcciones de auditoría son las que emiten las órdenes de trabajo, a partir de un plan anual operativo, avalado por la CCR. De la información revisada, se observa que le correspondió al equipo de la Dirección de Auditoría Uno efectuar la fiscalización del financiamiento público de los partidos políticos.

Los equipos de auditores que verificaron las cuentas de los partidos políticos estuvieron conformados de la siguiente manera:

Tabla 3. Conformación de los equipos de trabajo que han auditado a los partidos políticos

Partidos	Integrantes
Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	1 jefe de equipo y 2 auditores
Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	1 jefe de equipo y 3 auditores
Partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA)	1 jefe de equipo y 4 auditores
Partido Concertación Nacional (PCN)	1 jefe de equipo y 2 auditores
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1 jefe de equipo y 2 auditores
Partido Fraternidad Patriota Salvadoreña (FPS)	1 jefe de equipo y 2 auditores
Partido Salvadoreño Progresista (PSP)	1 jefe de equipo y 2 auditores

Fuente: Elaboración propia con información de CCR.

En conclusión, es posible señalar que teniendo las capacidades de recurso humano y material para efectuar de buena forma la fiscalización al financiamiento político, la CCR se ha quedado corta en cumplir su deber constitucional y legal que data desde la creación de la Cn en 1983, debido a que únicamente ha efectuado auditoría a la deuda política otorgada a los partidos políticos de los períodos 2014 –según requerimiento directo a estos– y 2016 –a partir de información solicitada al TSE.

Tabla 4. Observaciones al proceso de auditoría de CCR.

N°	Actividad	Observación
1	Obligación funcional de auditar fondos públicos en Cn 1983	Más de 30 años sin cumplir con el mandato constitucional.
2	Procedimiento aplicado	No existe un procedimiento exclusivo para los partidos políticos, por lo que es necesaria la creación de normas específicas.
		No se requiere información oficiosa y periódicamente a los partidos políticos.
3	Coordinación (interrelación) de instituciones del sistema	No existe una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones que realizan la labor de fiscalización.

Fuente: Elaboración propia.

2.4.3. Procesos de fiscalización del financiamiento político de MH

El Ministerio de Hacienda, según el Art. 26 inc. 5° LPP, deberá recibir información proporcionada por los Partidos Políticos, tanto del financiamiento público como del privado a detalle, aunque no hay una regulación que establezca el alcance del contenido que debe ser detallado.

A partir de la LPP el MH debiera recibir información tanto del financiamiento público, lo que en la práctica ha quedado reservado a la CCR, como del privado a partir de la información que proporcionan los donantes y los partidos de las donaciones recibidas. Consta en la información oficiosa del MH que los partidos políticos no han remitido ningún informe financiero por uso de los recursos que son otorgados a partidos políticos.

Según el Art. 6 de la Ley de Impuesto sobre la Renta (LIR) los partidos políticos son considerados sujetos no obligados al pago de este impuesto, aunque no es automático puesto que deben de solicitar su calificación de exclusión mediante escrito firmado por el representante legal o apoderado y dirigido al Director General de Impuestos Internos. Por tratarse de sujetos no obligados al pago del referido impuesto, el Art. 146 del Código Tributario les obliga a informar toda donación dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente en el que reciban el ingreso con: información de la identificación, Número de Identificación Tributaria del donante y el monto.

Además, para las entidades de derecho o utilidad pública se establece que, en enero, abril, junio y septiembre deben presentar un estado de origen y aplicación de fondos. Sin embargo, el mismo artículo en su inciso final regula que en el caso de los partidos políticos habrá una ley especial. Al revisar la LPP no tiene ninguna disposición al respecto por lo que es posible asegurar que la Asamblea Legislativa ha incumplido con el mandato por esta misma señalado.

Por otro lado, en adición al reporte de donaciones que efectúan los institutos políticos, los donantes también deben informarlas en sus respectivas declaraciones de renta. En la elaboración de sus declaraciones anuales de renta, las personas naturales o jurídicas que hayan donado a los partidos políticos podrían esperar alguna de las siguientes situaciones:

- (i) Que en la declaración sugerida ya estén incorporadas las donaciones a partir de la información entregada por los partidos al MH mediante los formularios F960¹³;
- (ii) Que en la declaración sugerida no estén incorporadas todas las donaciones efectuadas; y
- (iii) Que en la declaración no se reflejen las donaciones efectuadas.

En el segundo y tercero de los casos los contribuyentes deberían reportar a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) para que se efectúen las deducciones correspondientes tanto de las donaciones monetarias como en especie, en los montos establecidos en el art. 32 numeral 4 LIR¹⁴ y para que esta remita las observaciones al partido en cuestión. Sin embargo, como la selección de casos se efectúa de manera automatizada para establecer una muestra, es probable que no se haga una verificación de todo el universo. De hecho, a la fecha no se han documentado casos como el descrito.

Reportar al MH las donaciones permite a los ciudadanos, a través del ejercicio del derecho al acceso a la información, conocer las personas –naturales o jurídicas– y los montos aportados, lo que no implica que todas las donaciones sean reportadas por los partidos o por los donantes. Muy relevante ha sido el seguimiento efectuado por la organización Acción Ciudadana que promueve la reforma política del estado, la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción e impunidad y la participación ciudadana (Catálogo contable para los partidos políticos salvadoreños, 2020).

13 Formulario de informe sobre donaciones que se puede encontrar en: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/PMH-DC8262.pdf>

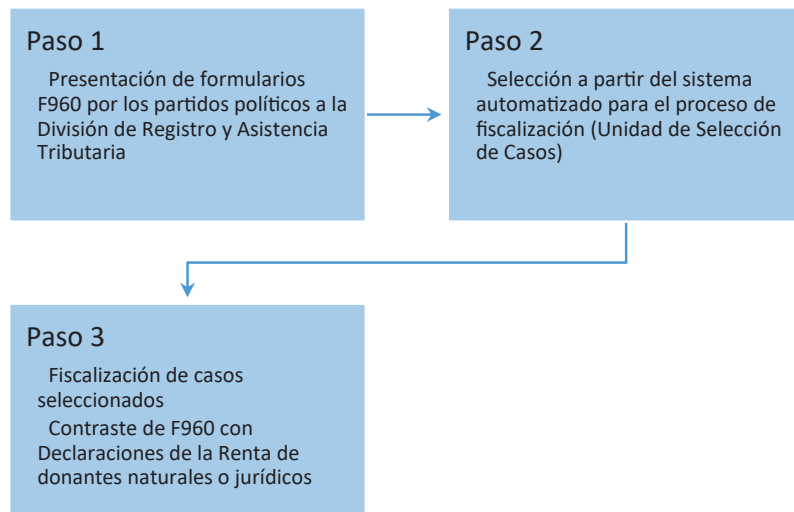
14 Art. 32.-Son deducibles de la renta obtenida, las erogaciones efectuadas por el contribuyente con los fines siguientes: (...)
4) Las donaciones a las entidades a que se refiere el Art. 6 de esta ley, hasta un límite máximo del veinte por ciento del valor resultante de restar a la renta neta del donante en el periodo o ejercicio de imposición respectivo, el valor de la donación.

En las donaciones de servicios o en especie el valor sujeto a deducción en concepto de donación será el costo de los bienes o de los servicios objeto de donación en que haya incurrido el donante. En el caso de bienes que hayan sido objeto de depreciación será deducible el costo menos la depreciación deducida. En todo caso, las donaciones deberán ser gratuitas y de carácter irrevocable. Para que proceda la deducción de las donaciones efectuadas a las Fundaciones y Corporaciones de Utilidad Pública, además de los requisitos que esta ley señala para esos efectos se requerirá siempre, que la institución donataria se encuentre calificada por la Administración Tributaria como sujeto excluido de la obligación tributaria sustantiva a que se refiere el Art. 6 de esta ley, con antelación a la donación. No serán deducibles de la renta obtenida las donaciones que se efectúen a entidades que beneficien directa o indirectamente al donante, a la familia de éste hasta el cuarto grado de consanguinidad o cónyuge, compañero o compañera de vida. Si el donante es una persona jurídica, la referida deducción no será aplicable cuando los beneficiados sean los socios o accionistas, directivos, representante legal, apoderado, asesores, los familiares de cualquiera de ellos hasta el cuarto grado de consanguinidad, el cónyuge, compañero o compañera de vida. La Administración Tributaria asignará y autorizará las numeraciones de los documentos en los que se respalden las donaciones. Para ese efecto las entidades donatarias deberán solicitar a la Administración Tributaria la autorización respectiva.

No obstante, las fuentes prohibidas de financiamiento no son parte de la información trasladada al MH por los donantes. En ese caso será el TSE el único capaz de advertir en el incremento patrimonial de los partidos, en los gastos o a través de un mecanismo de fiscalización de actividades públicas que pueda detectarlos.

En el esquema que sigue se detallan los pasos que lleva a cabo la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) para verificar algunos casos de donaciones a partidos políticos, esto a partir de un sistema automatizado que se denomina CSMS (Sistema de Selección y Manejo de Casos por sus siglas en inglés) y que selecciona casos podrían tener inconsistencias, como donaciones no reportadas por alguna de las partes (donantes o donatarios).

Esquema 6. Proceso de verificación de donantes a partidos políticos por MH.



Fuente: Elaboración propia.

Según información pública, la actividad de control sobre los partidos políticos y sus donantes, aunque no son exclusivas para los institutos políticos, la ejercen esencialmente dos áreas en el MH, tal como se expresa en el esquema: la Unidad de Selección de Casos, que posee 17 trabajadores y la Sección de Verificación y Fiscalización Determinativa con 20 trabajadores.

A manera de resumen sobre este apartado, se pueden derivar las observaciones descritas en la tabla siguiente:

Tabla 5. Observaciones al proceso de auditoría de MH.

N°	Actividad	Observación
1	Verificación y control de coincidencia entre declaraciones de donantes (personas) y donatarios (partidos políticos)	Existe un procedimiento automatizado de cruce de información que permite establecer inconsistencias y aplicar correctivos.
		El control o verificación se realiza desde la perspectiva tributaria y del control de los contribuyentes y de ningún modo a partir de un control sobre el origen de los fondos que reciben los partidos políticos.
2	Coordinación (interrelación) de instituciones del sistema	No existe una coordinación eficaz y eficiente dado que el MH no informa al TSE sobre donaciones privadas, ni a la CCR sobre entrega de deuda política.

Fuente: Elaboración propia.

III. PROPUESTA DE SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

3.1. Problemas identificados en la regulación de fiscalización actual y propuestas de corrección

Como se ha visto en el apartado II, existen numerosos vacíos en los procesos de verificación de la información del financiamiento de los partidos políticos y la nula regulación del financiamiento que obtienen los candidatos. Ahora bien, para poder darle completa aplicación a las reglas que ya existen en la LPP y el RLPP para la verificación de la información financiera de los partidos políticos, es necesario hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar, un aspecto de suma importancia que no es legal pero sí presupuestaria, logística y material, es la necesidad de recursos asignados al TSE para poder desarrollar esta obligación de fiscalización del financiamiento político. A partir del establecimiento de la referida obligación legal, el TSE ha solicitado recurrentemente al MH el refuerzo pertinente a su presupuesto ordinario para la creación y el desarrollo de la unidad especializada en la fiscalización de los partidos políticos.

Aquí es preciso reconocer que el presupuesto de funcionamiento ordinario del TSE no ha tenido mejoras sustanciales para poder hacerle frente a los nuevos desafíos ordinarios y electorales. Este hecho es evidente si se verifica la evolución del presupuesto en el período 2010-2020 en comparación a las otras instituciones mencionadas en la LPP (MH y CCR). De la tabla 2 se denota en primer lugar la clara diferencia presupuestaria de las 3 instituciones a las que se hace referencia. Para efectos del presente análisis, se buscó el presupuesto que es asignado a la unidad adscrita al Ministerio de Hacienda que se encarga de la verificación de las donaciones y que se relaciona directamente con la información que del MH se requiere para la fiscalización del financiamiento político, se trata de la unidad de Servicios Tributarios Internos, por lo cual se anexó una columna a la par de presupuesto total del MH.

Como puede verse en la tabla 2, el TSE la que está muy por debajo de las otras dos instituciones, aún si comparamos al TSE con la Unidad de Servicios Tributarios Internos del MH. Por ejemplo, el MH tiene más de cinco veces el presupuesto del TSE, mientras que la referida unidad del MH tiene

el doble del presupuesto del TSE. En el caso de la CCR, su presupuesto es tres veces mayor que el asignado al TSE. Y cabe mencionar que las tres instituciones tienen funciones y competencias en todo el país. En consecuencia, existe una clara deficiencia en cuanto a los recursos que posee el TSE para afrontar sus obligaciones y su rol de controlador.

Tabla 6. Presupuestos de funcionamiento ordinario, TSE, CCR, MH (2010-2020)

AÑO	TSE	CCR	MH	SERV TRIB INTER
2010	\$8,965,410.00	\$34,733,775.00	\$53,773,860.00	\$16,124,360.00
2011	\$8,645,305.00	\$34,811,375.00	\$55,117,825.00	\$16,156,105.00
2012	\$8,808,995.00	\$35,833,765.00	\$69,193,810.00	\$16,988,825.00
2013	\$8,755,215.00	\$36,900,000.00	\$77,964,575.00	\$19,842,645.00
2014	\$9,891,345.00	\$37,400,000.00	\$77,243,370.00	\$19,856,095.00
2015	\$9,174,175.00	\$37,785,170.00	\$101,043,030.00	\$20,033,525.00
2016	\$9,108,360.00	\$38,785,170.00	\$110,513,935.00	\$19,934,205.00
2017	\$9,079,115.00	\$39,899,195.00	\$95,458,699.00	\$20,115,925.00
2018	\$9,115,410.00	\$40,899,195.00	\$97,829,724.00	\$19,729,580.00
2019	\$10,318,490.00	\$43,433,920.00	\$103,856,298.00	\$20,925,650.00
2020	\$10,318,490.00	\$44,272,575.00	\$111,843,473.00	\$21,228,500.00

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, esta necesidad tiene a su base un problema estructural en la forma en la que se revisa y asigna el presupuesto al TSE, ya que no se acata lo establecido en los Arts. 40 CE (establece la autonomía administrativa y financiera), 42 CE (prescribe que el TSE tendrá una asignación que cubra sus necesidades ordinarias como extraordinarias o electorales) y 274 CE (regla procedimental sobre la elaboración de los presupuestos que no le regula al MH la posibilidad de modificarlos como ocurre en la práctica), violentándose la autonomía reconocida al ente electoral.

En segundo lugar, el proceso de fiscalización de la información financiera no debe simplemente limitarse a realizar una verificación contable de los informes financieros presentados por los partidos políticos, a fin de revisar la coincidencia de ingresos y gastos; sino que además se debe de comprobar otros elementos que por lo general no aparecen en los documentos entregados (estados financieros, informes de auditorías externas, entre otros), que están previstos en el Art. 67 LPP relativo a las fuentes prohibidas y 68 letras b) y c) LPP relativo donaciones de personas naturales

o jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar –aunque estén legalmente registradas y cumplan sus deberes fiscales– y a las solvencias de obligaciones tributarias para los donantes.

Para ello, se requiere que el TSE pueda obtener información sobre:

Tabla 7. Documentación que TSE debe requerir en poder de otras instituciones

	Información que debe ser requerida sobre:	Institución que la posee	Objetivo
1	Empresas de propiedad del Estado o con participación de este	Centro Nacional de Registros y Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (APP)	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 67 a) LPP)
2	Instituciones religiosas de cualquier denominación	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 67 b) LPP)
3	Partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros	Superintendencia del Sistema Financiero FGR-UIF	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 67 c) LPP)
4	Gremios y sindicatos	Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Gobernación	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 67 d) LPP)
5	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	Órgano Judicial por medio de la Corte Suprema de Justicia	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 67 e) LPP)
6	Las personas naturales y jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar, aunque se encuentren legalmente registradas y cumplan con sus deberes fiscales	Alcaldías Municipales, Ministerio de Hacienda, Centro Nacional de Registros, entre otras	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 68 b) LPP)
7	Personas que contribuyan con los partidos políticos deben estar solventes de sus obligaciones tributarias hasta el año anterior en que realicen la aportación. Esta información es de suma relevancia para comprobar que lo entregado por los partidos políticos respete los límites legales.	Ministerio de Hacienda	Verificar que el origen de fondos no provenga de fuentes ilícitas (Art. 68 c) LPP)

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el TSE podría efectuar acciones interinstitucionales, como convenios, para la obtención de esa información con las instituciones correspondientes, ello dependerá siempre de la disposición de su conformación subjetiva, tanto para la suscripción de los mismos como para darle continuidad, en caso del cambio de mandato del TSE. Incluso, del otro lado de la moneda, las instituciones que poseen dicha información podrían rehusarse a entregarla, debido a la falta de obligación expresa. Por ello, es relevante considerar que exista una obligación legal de esas instituciones de entregar la información de forma sistemática, en formato que permita una fácil búsqueda y revisión de la misma y de manera constante o periódica, para lo cual podría generarse mecanismos por medio de los cuales el TSE tenga acceso a la información antes relacionada.

La carencia de estos elementos de juicio, podría incidir negativamente en la posibilidad de establecer en algunos casos posibles infracciones al Art. 71 letra h) LPP que refiere que constituye infracción grave aceptar contribuciones de fuentes prohibidas en la LPP.

En tercer lugar, en cuanto a las actividades de recaudación de dinero que efectúan los partidos políticos, es preciso señalar que el Art. 64 inc. 3° LPP establece que la necesidad de que sean reglamentadas por cada instituto político, así como llevar un registro de las mismas. Ahora bien, no existe legalmente una obligación de parte de los partidos políticos de presentar sus reglamentos sobre las actividades de recaudación de dinero para que sean revisados y autorizados por la autoridad electoral, o al menos con la validación de alguna otra autoridad especializada en el tema como podría ser el MH. No obstante que dichos reglamentos podrían ser requeridos por el TSE a los partidos políticos, cabe la posibilidad del incumplimiento de estos o de que los mismos sean modificados o realizados *ad hoc* para cumplir con lo requerido circunstancialmente. Y nuevamente, dependerá de la conformación subjetiva del TSE si los requiere o no. Por tanto, es conveniente y pertinente que quede regulado en ley dicha obligación de autorización de los mismos.

En cuarto lugar, existe un vacío en cuanto a la regulación sobre los límites al financiamiento privado. Por un lado, el Art. 65 LPP regula el límite de las aportaciones en periodos ordinarios, es decir años no electorales, ni pre-electorales. Por otro lado, el Art. 66 LPP establece la fórmula para el cálculo de los techos de las aportaciones en año pre-electoral, o sea el anterior al de la fecha de la elección. Ahora bien, no existe regulación cuando el año en cuestión es un año electoral y al mismo tiempo pre-electoral, es decir que no es ordinario. Esto ya ocurrió en el 2018, año en el que se celebraron

las elecciones legislativas y municipales pero que además era año pre-electoral de los comicios presidenciales del 2019, por lo que debiera tener una categoría diferente. De igual manera ocurre con el año fiscal 2019 en el que se celebraron las elecciones presidenciales, puesto que no debiera ser considerado un año simplemente ordinario.

Esta indefinición legal, requeriría dos posibles soluciones: (i) la decisión jurisprudencial del Organismo Colegiado del TSE o (ii) la reforma legal para el establecimiento de una fórmula. En el primero de los casos, nuevamente se requerirá de la disposición de la conformación subjetiva de turno para resolver el tema y de hacerlo lo haría con muy pocos elementos objetivos para establecer un cálculo. La segunda de las soluciones permite mayor estabilidad de la regla y el consiguiente cumplimiento de la misma, además de que sería adoptada luego de la discusión y deliberación parlamentaria donde podrían tenerse más elementos para el establecimiento de dicha disposición.

Cabe agregar que la persistencia de este vacío en la legislación, podría tener repercusiones en la revisión de las donaciones reportadas por los partidos políticos y la incursión en la infracción prevista en el Art. 71 letra f) LPP.

Relacionado a los límites del financiamiento privado, otro elemento que debe señalarse es la falta de un límite al monto total de este, así como la posibilidad actual de que una persona natural pueda donar según el límite establecido y además autorice, como parte de una persona jurídica, otro tanto, habiendo donado de manera objetiva más del límite permitido, burlando de esta manera la ley.

En quinto lugar, es preciso indicar, como se ha hecho a lo largo de este documento, que no se han delimitado las competencias de las instituciones que aparecen mencionadas en el Art. 26-C inc. 5° LPP. Por ejemplo, en el caso de la CCR y el TSE, la normativa tendrá que delimitar hasta donde podrán fiscalizar el financiamiento público de los partidos políticos, dado que actualmente ambas instituciones podrían fiscalizar la referida información relativa a la deuda política. Y es que, si al TSE se le limitara a efectuar la fiscalización del financiamiento privado y a la CCR la proveniente del financiamiento público, quedaría totalmente desregulado el tema de posibles infracciones y sanciones al financiamiento público, el que actualmente únicamente podría ser sancionado con infracción grave por la causal prevista en el Art. 71 letra a) LPP de incumplimiento a la obligación de llevar contabilidad formal y contar con una auditoría interna en los períodos de gestión conforme a su estatuto.

En sexto lugar, se debe señalar la inequidad que existe en cuanto al acceso a los medios de comunicación de parte de los diferentes contendientes en un proceso electoral. Y es que a pesar de que existe una regulación para los medios de comunicación estatales, no hay reglas que permitan disminuir las diferencias de acceso a los privados. De igual manera, existe cada vez más una dependencia de las campañas de propaganda a los medios de comunicación. Esto es palpable al verificar el gasto destinado a las campañas electorales que se invierte en medios de comunicación. A continuación, se muestra el ejemplo de la campaña presidencial 2019 (Elección presidencial 2019. Monitoreo de Propaganda Electoral, 2019):

Tabla 8. Ingresos de origen privado reportados por partidos políticos al Ministerio de Hacienda en 2018 y valor de la campaña 2019 según monitoreo de Acción Ciudadana

Partido	Ingresos reportados a Ministerio de Hacienda	Valor de la campaña según monitoreo de AC	Diferencia
ARENA	\$9,922,683.07	\$8,524,716.17	\$1,397,966.90
PCN	\$1,896,633.01	\$215,586.00	\$1,681,047.01
PDC	\$598,245.00	\$7,500.00	\$590,745.00
DS	\$725,189.32	\$127,808.33	\$597,380.99
FMLN	\$680,441.05	\$5,850,189.42 ²¹	-\$5,169,748.37
GANAN	\$90,400.72	\$9,768,074.16	-\$9,677,673.44
VAMOS	\$0.00	\$376,052.65	-\$376,052.65
Total	\$13,913,592.17	\$24,869,926.74	-\$10,956,334.56

Como puede verse de la tabla anterior, el gasto de campaña en algunos casos superó por mucho las donaciones privadas y, por ende, una alta cuantía del dinero que los partidos políticos reciben por medio de la deuda política y las donaciones privadas se destina al momento electoral y queda en manos de los grandes medios de comunicación. Esto supone la pérdida de oportunidad para que los institutos políticos utilicen parte de ese dinero para fortalecerse en sus estructuras, capacitar y preparar a su militancia, mantener un trabajo territorial sostenido y programático y, sobre todo, alejarlos de los grandes financistas o de dineros con orígenes espurios.

3.2. Propuesta de Sistema Nacional Integrado de Fiscalización del Financiamiento Político

3.2.1. Filosofía y objetivo principal del sistema

Este sistema tendrá como finalidad garantizar iguales condiciones a los contendientes en los procesos electorales, al establecer controles necesarios al sistema de financiamiento político que permitan el favorecimiento de condiciones óptimas de equidad y transparencia.

Y su objetivo será: establecer mecanismos estandarizados, eficaces y eficientes, que aseguren la fiscalización integral y oportuna del financiamiento político.

3.2.2. Sistema Nacional Integrado de Fiscalización del Financiamiento Político

A partir de los problemas identificados en el apartado anterior y de las sugerencias de corrección de los mismos, es posible estructurar una propuesta de un sistema de fiscalización del financiamiento político.

El contexto y la evolución de los mecanismos de control que existen en el ordenamiento jurídico y sistema político salvadoreño permiten afirmar que las características básicas del sistema de financiamiento político de El Salvador no variarán. Es decir, que el sistema seguirá siendo mixto, coexistiendo el financiamiento público que está establecido constitucionalmente y permitiéndose el financiamiento privado, que tiene poco tiempo de ser normado y, por ende, su regulación debe revisarse y afinarse.

Para ello, se utilizarán las categorías que debe contener un sistema de financiamiento político que se expusieron en el esquema 1 del apartado 1.2. como guía para el diseño, así como las consideraciones que se han hecho a los procesos existentes y sobre vacíos detectados en el apartado 3.1.

Ante todo, es imprescindible destacar la necesidad de que los sujetos a quienes se aplique el sistema sean tanto los partidos políticos como los candidatos de manera individual o al menos que se establezca expresamente la prohibición y su correspondiente sanción al financiamiento privado a los candidatos que reciban y las personas naturales y jurídicas que lo hagan. Esto es esencial,

puesto que el financiamiento que fluye hacia los candidatos es una zona exenta de control y un portillo por el cual pueden infringirse las reglas de financiamiento y por donde puede ingresar dinero proveniente de actividades delictivas que busquen además cooptar a los candidatos en el ejercicio de sus funciones de ser elegidos.

Ahora, el punto de partida del referido sistema será definir la autoridad que deberá coordinarlo, en el sentido que ella tendrá facultades de requerir apoyos dependiendo de la institución a la que se le solicite.

En tanto que la materia que se fiscaliza es el financiamiento político que reciben partidos políticos y candidatos, lógicamente debe ser el Tribunal Supremo Electoral el encargado de coordinar ese sistema. Las demás instituciones tendrán roles específicos como parte del mismo y de ello se derivan obligaciones con consecuencias por su no cumplimiento, como se ha expresado anteriormente.

Con base en dicha premisa, es preciso definir si la fiscalización del financiamiento político corresponderá a una sola entidad o será dividida en dos entidades. Y es que, cabe señalar que la normativa vigente no define con claridad las funciones de la CCR sobre la información del financiamiento público que los partidos políticos deben de poner a disposición. La solución lógica y apegada a la normativa constitucional es que el TSE se encargue de la fiscalización del financiamiento privado a detalle sin entrar a revisar el financiamiento público que sería controlado por la CCR a detalle, conforme al Art. 195 Cn y a la normativa de cuentas que rige a dicha institución.

En consecuencia, si en su revisión la CCR considera que hay elementos para iniciar un juicio de cuentas conforme a la normativa aplicable, deberá de informarlo al TSE para que este evalúe si existen elementos de la comisión de una posible infracción a la normativa electoral para iniciar de oficio el respectivo procedimiento sancionatorio. Sobre este punto, debe quedar claro en la legislación que un juicio de cuentas es una infracción de carácter administrativo y un procedimiento sancionatorio electoral una infracción de carácter jurisdiccional; y que cada una tiene objetos de control diferente, no obstante que utilizan la misma información de base como medio probatorio; pero ello implica que en ningún caso se estará vulnerando el principio *ne bis in ídem* que prohíbe el doble juzgamiento.

En el caso de la revisión del financiamiento privado, será el Tribunal Supremo Electoral el encargado, y a este deberán remitirle la información que a continuación se detalla, como se desprende de las consideraciones expuestas en el acápite 3.1. y de la tabla 3, para efectuar una verificación y fiscalización integral que permita evitar lo menos posible puntos ciegos e impedir el ingreso de fondos de orígenes ilícito al financiamiento político:

- (i) información proveniente de los partidos políticos: estados financieros, comprobantes de gastos, recibos de donaciones pecuniarias o en especie, contratos de servicios y adquisiciones;
- (ii) información sobre entidades de derecho público que deberá remitirse de manera oficiosa o a requerimiento del TSE por la Asamblea Legislativa, CNR y/o PROESA –que lleva el Registro de Asocios Públicos Privados–; lo anterior teniendo en cuenta que una de las fuentes prohibidas de financiamiento son las entidades con participación del Estado o propiedad de este y por ende sujetas a la fiscalización de la CCR, la que al detectar un aporte en líquido o en especie deberá reportar al TSE para que inicie procedimiento sancionatorio; (Art. 67 a) LPP)
- (iii) información sobre instituciones religiosas de cualquier denominación la que deberá remitirse por el MINGOBDT periódicamente; (Art. 67 b) LPP)
- (iv) información sobre gremios y sindicatos, la que deberá ser remitida por el MINGOBDT y el MTPS periódicamente; (Art. 67 d) LPP)
- (v) información sobre 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 la que debe ser proporcionada por los Tribunales correspondientes de manera oportuna; (Art. 67 e) LPP)
- (vi) información sobre las personas naturales y jurídicas vinculadas a actividades de juegos de azar, aunque se encuentren legalmente registradas y cumplan con sus deberes fiscales, que deberán ser remitidas por las alcaldías municipales, el MH en tanto es el receptor de la información de los donantes y el CNR en cuanto a las empresas que se dediquen a ello; (Art. 68 b) LPP)
- (vii) información sobre las personas naturales y jurídicas que donaron en el ejercicio fiscal anterior con indicación de cuáles de estas no estaban solventes –por no haber presentado la declaración, por no haber pagado o estar en mora en el plan de pago– de sus obligaciones

- tributarias en el año previo al de la donación –dos años previos al del reporte–la que deberá ser proporcionada por el MH; (Art. 68 c) LPP)
- (viii) establecer un mecanismo para denunciar de manera anónima cuando un empleador conmine a sus empleados a efectuar donaciones a determinado partido político, lo que requerirá posteriormente de un reporte preparado por MH del cruce de datos que solicite el TSE; (Art. 68 a) LPP)
 - (ix) información sobre donaciones de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, para lo cual se debe de implementar un mecanismo de remisión de reportes a petición del TSE para la Superintendencia del Sistema Financiero y la Unidad de Investigación Financiera de la FGR (UIF-FGR). (Art. 67 c) LPP)
 - (x) reportes sobre donaciones que exceden los límites previstos en el Art. 9 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, tanto por parte de los institutos políticos como por la Unidad de Investigación Financiera de la FGR (UIF-FGR), con el objeto de evitar donaciones prohibidas por su límite como por su origen.

Es preciso que la obligación de remitir la información quede expresamente regulada en la normativa electoral y que en el desarrollo se establezca que se debe remitir periódicamente –debiendo dejarse el período de tiempo– así como el medio por el cual debe ser remitido –siendo este en medios físicos o digitales– o que la ley obligue a que todas las instituciones en su conjunto creen una red de interconexión para que en la misma se suba dicha información y pueda ser revisada y verificada únicamente por el TSE –es decir, que cada institución únicamente tendrá acceso a su propia información para que no se genere fuga de la misma– quien será el responsable del resguardo de la información que se remita o que esté alojada en los servidores que permitan la interconexión.

En el caso de las instituciones informantes, se podrá dejar expresa la condición de que la información generada y remitida deberá ser validada por el TSE o que este podrá establecer la forma y los datos que deberán ser incluidos para su presentación. A modo de ejemplo, la relacionada a los donantes, que deba remitir el MH, podría incluir otro informe en el que se establezca un cruce con las empresas empleadoras de los donantes naturales, que le permita al TSE evaluar la existencia de una posible coacción de empleadores para con sus empleados.

Para las instituciones informantes, además de la obligación de remisión de datos, deberá regularse el cumplimiento ágil y oportuno, *so pena* de incurrir en una infracción ante el incumplimiento, debiendo ser ambas reglamentadas.

No se debe dejar de lado el tema del acceso a los medios de comunicación, que puede traducirse en situaciones de inequidad si no es debidamente regulado, y la necesidad de que existan límites en el gasto para las campañas electorales. Está documentado el alto costo que generan las campañas y el continuo incremento de estas, las cuales son circunstanciales y en muchas ocasiones no tienen los efectos deseados. Esto por lo general deja en un segundo plano el fortalecimiento de las capacidades de los institutos políticos que sí es esencial. Por ello, se debe de considerar, imponer límites al gasto en medios de comunicación y repensar un modelo de comunicación política en el que el Estado sea el que proporcione la pauta de los medios de comunicación; puesto que estos son concesionarios de las frecuencias del espectro radioeléctrico –bienes demaniales o de dominio público. Por ende, la pauta gratuita a los partidos políticos se regularía como una retribución al Estado por la concesión otorgada, sin perjuicio de los requisitos que deben de cumplir para ello, pues estos tienen que ver con aspectos diferentes de las concesiones.

Otro actor que puede ejercer un papel fundamental en la integración y coordinación del sistema de fiscalización sería la Fiscalía General de la República a través de su Fiscalía Electoral (FE). Para ello se requiere dotarla de funciones claras que le permitan realizar investigaciones oficiosas y al igual que al TSE le permitan obtener el presupuesto necesario para poder hacerlo en el campo.

Débase tener en cuenta que la Fiscalía Electoral no tiene un desarrollo ni en la Ley de la Fiscalía General de la República, ni en el Código Electoral, lo que impide el ejercicio de la función de control que desde el punto de vista conceptual le corresponde. La FE actualmente solo cuenta con un equipo de 2 personas, sin capacidades operativas ni sistemas de información adecuados para iniciar investigaciones sobre las fuentes prohibidas del financiamiento.

Relacionado con la labor fiscal, se debe de poner atención a las obligaciones de los partidos políticos emanadas de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, específicamente en su Art 2 numeral 14. Esta disposición prescribe que los institutos políticos deben reportar a la UIF-FGR cualquier operación o transacción en efectivo que realice una persona que en el mismo día o dentro del plazo de un mes exceda de \$10,000.00 o que exceda de \$25,000.00 si se efectúan por cualquier otro medio. Esto implica que cualquier donante (persona natural o jurídica) cuyas aportaciones excedan de los límites aquí descritos, debe ser reportado por los partidos. Esta información es igualmente vital y también debiera hacerse del conocimiento del TSE (tanto por los partidos políticos como

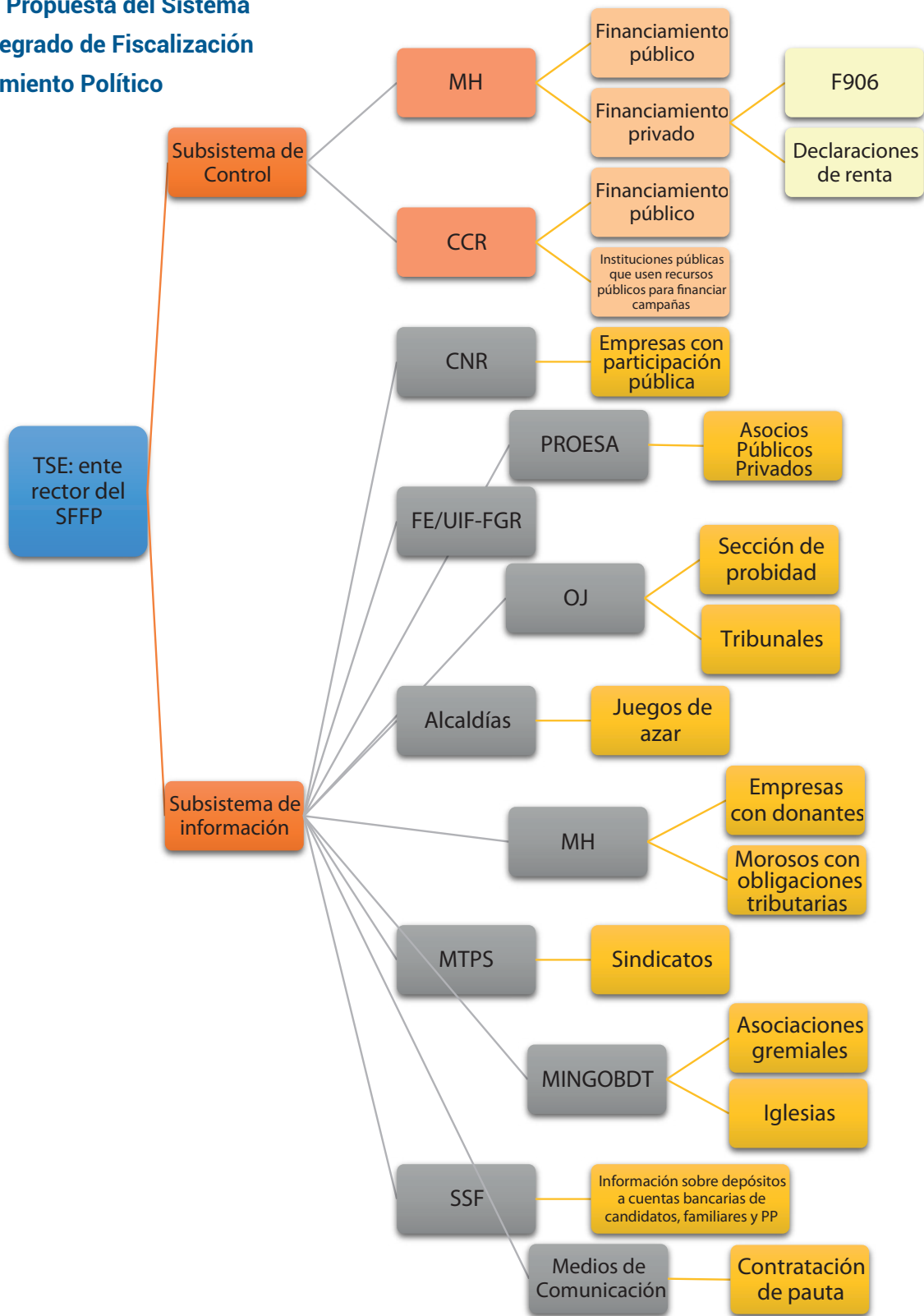
por la UIF-FGR) para poder proceder a los análisis correspondientes y tomar las acciones legales pertinentes para evitar que se sobrepasen los límites de financiamiento privado, así como para verificar la posibilidad de donaciones provenientes de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros (Art. 67 c) LPP).

De ahí que siendo el TSE la máxima autoridad en materia electoral, la FE debe remitir informe al TSE para que este evalúe la posible comisión de infracciones administrativas contra el financiamiento ilícito, más allá de las investigaciones que debiera realizar ante la posible comisión de delitos relacionados con actores político-electorales.

Adicionalmente, es preciso que se revise el sistema de infracciones y sanciones. Las primeras parecen ser muy pocas y muy vagas, lo que podría dejar fuera muchos casos de irregularidades que no puedan ser controlados. Las segundas deben ser verdaderamente proporcionales a la infracción que se comete y de persuadir a los sujetos a los que se aplique de no cometerlas. Acá deberá de evaluarse no solo el aumento de las multas o sanciones pecuniarias existentes, sino que la posibilidad de establecer sanciones de tipo electoral que afecten en otros ámbitos a los sujetos controlados –por ejemplo, cancelación, prohibición de inscribir candidaturas, recortar o disminuir el monto que corresponde de deuda política, entre otros– para que logren el efecto deseado.

Como último aspecto a definir, para que no se generen vacíos al momento de revisar la información sobre el financiamiento, es fundamental que se defina una fórmula para el cálculo del límite que tendrían las aportaciones –donaciones– en años electorales, para no depender de la analogía con las otras dos categorías. Esto requiere una reforma electoral y será la Asamblea Legislativa la que decidirá si utiliza una de las fórmulas existentes o crea un nuevo parámetro. Así como limitar el monto máximo de donaciones que puede recibir un partido político y los candidatos y evaluar la eventual prohibición de que las personas jurídicas puedan donar, tanto por constituir una puerta para la vulneración de los límites establecidos para los donantes, como por la fuerte influencia que pueden ejercer por las altas sumas permitidas.

Esquema de Propuesta del Sistema Nacional Integrado de Fiscalización del Financiamiento Político



CONSIDERACIONES FINALES

La presente propuesta busca mejorar y desarrollar el esquema de control sobre el financiamiento político que actualmente existe en El Salvador, mediante la identificación de los puntos débiles o vacíos tanto en la regulación como en la práctica.

Por lo anterior, en su contenido, este estudio no ha considerado proponer otro tipo de reformas que no sean las estrictamente necesarias para la consolidación de un sistema mejorado de fiscalización que permita un trabajo coordinado de las diferentes instituciones que están a cargo del control y las que brindan la información. Sin embargo, como todos los sistemas que son interactivos en su interior con otros, el sistema de financiamiento político y por ende su sistema de control o fiscalización depende en buena medida de la salud de otros. Es decir que la mejora que se pueda obtener de este sistema requerirá de la revisión de otros aspectos que tienen consecuencias sobre él.

Tal es el caso de la reforma para la inclusión de las precandidaturas en la esfera de control del financiamiento político, puesto que es a partir de ese momento en que el flujo de dinero hacia el sistema político es fuerte. Y, de hecho, este ámbito es una zona totalmente negra de desregulación que debe ser abordada.

Se podría considerar incluir en la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos como obligados a presentar sus declaraciones a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia a todos los precandidatos e inclusive a su círculo más cercano.

Asimismo, no se podría pensar en un sistema de control sobre el financiamiento sino se involucra a las instituciones bancarias que, de manera periódica, a requerimiento del TSE, debieran informar sobre los movimientos de las cuentas de precandidatos, candidatos, sus familiares y partidos políticos, con el objeto de detectar violaciones a la regulación electoral.

La Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero otorga como facultad de la Superintendencia del Sistema Financiero (SFF) en el art. 4 letra n), cooperar, coordinar e intercambiar información con otros organismos de supervisión, como el TSE, que cumplan funciones de similar naturaleza en otras jurisdicciones, como la electoral, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las funciones encomendadas de acuerdo a las leyes y reglamentos aplicables.

Finalmente, como estrategia que permita un progresivo combate de la corrupción, se debe de poner especial énfasis, a corto y mediano plazo, tanto en los flujos de dinero provenientes del narcotráfico y actividades delictivas como en el control sobre el uso de recursos públicos para actividades partidarias electorales.

Bibliografía

- Acción Ciudadana-Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia. (2020). *Catálogo contable para los partidos políticos salvadoreños*. San Salvador: Acción Ciudadana.
- Artiga-González, Á. (2007). *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: Bases teóricas y metodológicas para su medición*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Artiga-González, Á. (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: PNUD.
- Baqués, J. (2015). Estado y sistema político. En M. (. Caminal Badia, *Manual de ciencia política* (págs. 39-70). Madrid: Editorial Tecnos.
- Casas, K. y. (2015). *El costo de la democracia: Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. México: Universidad Autónoma de México.
- Casas-Zamora, K. (2008). *Political finance and State funding systems: an overview*.
- Democracia, A. C.-C. (2019). *Elección presidencial 2019. Monitoreo de Propaganda Electoral*. San Salvador: Acción Ciudadana.
- Easton, D. (2016). Categorías para el análisis sistémico de la política. En VV.AA., *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 221-230). Barcelona: Ariel.
- Erazo, M. A., & Nogales, H. (2020). *Diagnóstico de los sistemas de control del financiamiento político en los países del triángulo norte Centroamericano*. Guatemala: Instituto Nacional Demócrata.
- Ferreira, D. (2017). Financiamiento político. En I. I. Humanos, *Diccionario Electoral* (págs. 411-423). San José: IIDH/CAPEL y TEPJF.

Gutiérrez, P. e. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Internacional.

IDEA Internacional y TEPJF. (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político*. México: IDEA.

Nohlen, D. (2013). *Ciencia política comparada: el enfoque histórico-empírico*. México: Universidad del Rosario.

Organization of American States, G. S. (2012). *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. Washington, D.C.: OAS.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. PNUD.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Vallès, J. M. (2015). *Ciencia política: un manual*. Barcelona: Ariel.

Zovatto, D. (2003). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Lima: Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA
PARA ASUNTOS INTERNACIONALES