

## EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR

Félix ULLOA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Planteamiento del problema*.  
III. *Una propuesta para El Salvador*.

### I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República, promulgada en 1983, elevó a rango constitucional a los partidos políticos. Este reconocimiento que varias Constituciones europeas habían realizado después de la Segunda Guerra Mundial, en El Salvador, llevó aparejadas dos condiciones que caracterizan de manera especial a tales instituciones.

La primera, contenida en el artículo 85 de esa ley fundamental, que entre otras disposiciones, establece literalmente: “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”.

La anterior condición estableció un monopolio en la representación de la voluntad popular, en favor de una partidocracia constitucional y en perjuicio de otras formas asociativas, cuya legitimidad y capacidad de organización está fuera de toda duda.

La segunda está vinculada directamente con el tema de este trabajo: me refiero al establecimiento de la deuda política como da en llamar el artículo 210 de esa carta magna, a los gastos de campaña que el Estado reintegra a los partidos políticos, una vez computados los votos que éstos han obtenido en cada contienda electoral.

\* Magistrado Propietario del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema de financiamiento de los partidos políticos tiene varias lecturas: de carácter político, ético, económico, jurídico, etcétera; particularmente lo veo desde la siguiente perspectiva.

### *Ambigüedad en la interpretación de la norma constitucional*

El artículo constitucional literalmente reza así: “El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia.”

A primera vista resulta obvio que el legislador constitucional pretendió introducir esta forma de sostenimiento público a los partidos políticos, con el propósito de “promover su libertad e independencia”, lo cual es totalmente coherente con su elevación al rango constitucional.

Sin embargo, el escollo inicial en esta interpretación no está sólo en la ausencia de una adecuada regulación de la materia en la ley secundaria (Código Electoral), como lo ordena la norma constitucional, sino que esa misma ley secundaria aplica el concepto de *contendientes* únicamente a los partidos políticos o coaliciones de partidos, legalmente inscritos, que participan en un proceso electoral.

El acto de validación de su participación y por consecuencia el hecho jurídico que les da el carácter de *contendientes*, es la inscripción ante el Tribunal Supremo Electoral, de los diferentes candidatos.

En cuanto a la adecuada regulación, el Código Electoral desarrolla un capítulo denominado “Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático” (artículos 186 a 195, CE), en el cual el punto de referencia para articular toda la asistencia financiera a tales instituciones, se limita al número de votos válidos obtenidos por éstas en el evento electoral en que participaron.

En función de ellos se les asigna un valor diferenciado, según se trate de elecciones municipales, parlamentarias o presidenciales. Posteriormente, mediante una certificación extendida por el Tribunal Supremo Electoral, de cuántos fueron los votos obtenidos por cada instituto político, éstos reciben del Ministerio de Hacienda, la suma correspondiente.

Una modalidad que la ley reconoce para este financiamiento es el anticipo al pago de la deuda política. Así, por ejemplo, los partidos políticos antes de las elecciones —y una vez que han adquirido la calidad de contendientes— solicitan la referida certificación a la autoridad electoral, acreditando los votos obtenidos en la última elección en la que participaron, y con ello pueden solicitar al Ministerio de Hacienda hasta un 75% de la suma total a la que tuvieron derecho, cantidad que les debe ser entregada de forma expedita, sin mayor trámite que la presentación del correspondiente recibo.

Además, el Código Electoral establece que, cuando se trate de partidos políticos que por primera vez participan en un proceso electoral, o sea que no pueden acreditar votación anterior, el Estado les concederá un anticipo por la suma de quinientos mil colones (8.70 por un dólar.)

En todo caso, estipula la ley, se tomará en cuenta el nivel de la inflación padecido por la economía nacional entre cada elección, para calcular el valor unitario y diferenciado de cada voto. Para ello se requiere una certificación del Banco Central de Reserva, mediante la cual se establece el porcentaje de dicha inflación.

Como podemos observar, todo el régimen de financiamiento de los partidos políticos en El Salvador se deriva del artículo 210 constitucional, y al desarrollarlo el Código Electoral lo restringe a los gastos de campaña de los partidos contendientes.

Esto contradice el verdadero espíritu de la norma constitucional cuando habla de promover su libertad e independencia. Es decir, que se está refiriendo a instituciones permanentes, consustanciales a toda sociedad moderna y democrática, no a los aparatos electorales que se montan casi exclusivamente para fines electoreros y de clientelismo político.

*Se financian sólo los gastos de campaña o se financia la institución permanente*

Lo anterior nos conduce a una discusión que podrá extenderse demasiado, por ello quizá vale la pena establecer algunos límites al respecto; antes que nada, definir que estamos en una dimensión en la cual hablamos exclusivamente del financiamiento público, pues es el Estado el que se ha obligado mediante la norma constitucional (artículo 210) a soportar tales gastos.

## *Los gastos de las campañas electorales*

Dentro de esos alcances y en primer lugar, no se puede negar la necesidad que tienen los partidos políticos de invertir cuantiosas sumas de dinero durante las campañas electorales, particularmente cuando los avances en las ciencias de la comunicación, han generado una tecnología que hace cada vez más sofisticadas y complejas —y más caras también— las condiciones de la competencia por lograr el voto del ciudadano.

De las épocas heroicas en que se pedía la adhesión desde la plaza pública o mediante el volante en las marchas de calle, transitando por el uso de los medios (tradicionales como radio, televisión y prensa escrita) de comunicación social masiva, hasta los límites increíbles que actualmente proporciona *Internet*, hay un tremendo espacio que sólo se puede llenar con cuantiosos recursos económicos. La desesperación por la obtención de estos recursos frente a la aprehensión de ser elegidos (o reelegidos) lleva a los candidatos y, por ende, a sus partidos a caer en una espiral en la cual las pautas de comportamiento dejan de ser los principios doctrinarios o la filosofía partidaria y la ruta a seguir queda más bien definida por el pragmatismo y la urgencia.<sup>1</sup>

En esa loca carrera hacia el trinfo en las urnas, se atropellan no sólo los principios fundamentales e ideológicos de los partidos, sino también normas éticas y legales. Ello ha generado una amplia discusión, tanto por parte de los gobiernos preocupados por la penetración de dineros “calientes” provenientes de actividades ilícitas, que fácilmente pueden ser blanqueados en una campaña electoral, como por el respeto a la legalidad y el equilibrio en la contienda electoral.

Algunas legislaciones han tratado de limitar los gastos en las campañas electorales. Por ejemplo, en Estados Unidos, desde 1905 Theodore Roosevelt había reconocido la necesidad de regular tales gastos. Con ese propósito, instó al Congreso a la aprobación de una legislación que prohibiera las donaciones de empresas para fines políticos. La legislación

<sup>1</sup> “*To get elected, one needs a great deal of money; once elected, because of incumbents advantages in raising money and the near impossibility for challengers to do so, re-election is a nearly sure thing (...) Money has become a millstone around the neck of representation; it cannot truly vary with the whims and worries of the electorate, because only money can get one elected, not consonance with ideological, political, or generational fancies*”. Castañeda, Jorge G., “Three Challenges to U.S. Democracy”, *Kattering Review*, Summer, 1997, pp. 9 y 10.

formulada en la materia, entre 1907 y 1966, trató, según la Comisión Federal Electoral, de

Limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas de los candidatos a cargos federales. Exigir la divulgación del financiamiento de las campañas para que no se cometieran abusos.<sup>2</sup>

El éxito de tal legislación no se debería evaluar únicamente a la luz de los resultados, pues como se afirma en nuestro país, “hecha la ley, hecha la trampa”. Hay muchas formas de evadir las responsabilidades legales en cuanto al financiamiento de las campañas electorales. De ello se quejaba el comisionado Scott Thomas cuando nos explicaba con cierto sentimiento de frustración, el significado del *soft money*.<sup>3</sup> Esa forma de financiamiento paralelo que tan bien ha denunciado Herbert Alexander.

Sin embargo, se puede afirmar con propiedad que hay un expediente abierto permanentemente para garantía de la democracia representativa, al cual se puede acudir cuando se tienen evidencias de una violación.

Tal es el caso de las famosas invitaciones del presidente Clinton a tomar café o a pernoctar en la Casa Blanca, para determinados donantes, o las llamadas telefónicas para recolectar fondos realizadas por el vicepresidente Al Gore, desde recintos considerados federales. Lo cual ha dado lugar a sendas investigaciones.

Que este es un terreno en el que todo el mundo tiene techo de vidrio, nos lo demuestra lo sucedido en la Inglaterra de la nueva era, bajo el mandato de Tony Blair. Después de la denuncia de los *torys* sobre el millón de libras esterlinas donado a los laboristas por el creador de *Fórmula 1*, a quien se le vincula con intereses próximos a la industria del tabaco, y la inmediata revelación de los donativos a los conservadores provenientes de dineros sucios de Hong Kong. Igual sucede en los Estados Unidos entre los dos partidos mayoritarios.

2 “La ley federal relativa al financiamiento de la campaña”, *Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral*, Washington, D.C., agosto, 1993.

3 Conferencia dictada en el Hotel Washington, D.C., el 28 de octubre de 1996. Organizada por The American Council of Young Political Leaders, dentro del “1996 U.S. Elections Program, October 27-November 7, 1996”. El mismo sentimiento me ratificó en una reunión sostenida en su despacho el pasado mes de enero.

Lo importante es avanzar en la regulación y control de tales financiamientos, tal como lo anunciara el presidente Clinton en su mensaje al Estado de la Unión en 1997, cuando respaldó sin reservas los proyectos de ley presentados por los senadores McCain y Feingold, y por los representantes Shays y Meehan, en un esfuerzo bipartidista, que en palabras del presidente, constituye una reforma dura y equitativa.

En su último mensaje al Estado de la Unión, durante el mes de febrero, volvió a mencionar el tema con igual vehemencia, ya que transcurrido un año desde su adhesión al referido proyecto, el Congreso dominado por los republicanos aún no lo aprueba.

Según Fernando Cepeda Ulloa, embajador de Colombia ante la Organización de Estados Americanos, OEA:

Esta propuesta busca limitar el gasto en las campañas, reducir el papel de los grupos de presión, crear una situación de equidad entre quienes ocupan cargos de elección popular y quienes desafían su continuidad en los mismos, prohibir las contribuciones de quienes no son ciudadanos y los aportes de todas las fuentes corporativas y otras formas de los que se denomina *soft money*.

Esta reforma, que va a servir de modelo para legislaciones similares en otras partes del mundo (...) es el resultado tanto en Estados Unidos como en nuestro país de las denuncias que se formularon en torno a la financiación de las campañas de 1994 en Colombia, y de 1997 en Estados Unidos.<sup>4</sup>

Desde luego que resulta importante establecer la diferencia entre lo que son los gastos de campaña en los que incurre el partido político, y los que por su parte efectúa el candidato. En la tradición anglosajona esta diferencia es crucial, pues en Gran Bretaña los partidos se dispararon con los gastos no obstante que desde el siglo XIX está legislada su regulación, pero ésta afecta fundamentalmente a los candidatos.

En Estados Unidos, la Ley Federal relativa a las Campañas Electorales (FECA) mediante la cual el Congreso consolidó en 1971 sus anteriores reformas y que entró en vigor en 1972, reconoce tres categorías de donatarios: el candidato, el partido político y los comités de acción política (véase el cuadro siguiente).

4 Cepeda Ulloa, Fernando, *Financiamiento de las campañas políticas*, Santa Fe de Bogotá, Ariel, julio de 1997. La campaña en Estados Unidos a que se refiere el embajador es a la de 1996.

Cuadro 1

	Al candidato o a su comité por elección	Al comité de un partido nacional por año civil	A cualquier comité político por año civil	Total por año civil
Donación individual	\$1.000	\$20.000	\$5.000	\$25.000
Donación de un comité múltiple	\$5.000	\$15.000	\$5.000	Sin límite
Donación de otro comité político	\$1.000	\$20.000	\$5.000	Sin límite

El comité múltiple es aquel que cuenta con más de 50 donantes que han estado inscritos al menos por seis meses y, a excepción de los comités de partido estables, ha hecho donaciones a 5 o más candidatos a cargos federales. *Ley Federal Relativa al Financiamiento de las Campañas*, Publicaciones de la Comisión Federal de Elecciones, agosto de 1993.

Para los efectos en el sistema salvadoreño, tales regulaciones aún no tienen una aplicación práctica, pues el concepto de candidato está alejado de la noción de los distritos electorales. En El Salvador, esto sencillamente no existe, no obstante que sirven para dar una connotación determinante en la relación del candidato con sus votantes y contribuyentes.<sup>5</sup>

De ahí que cualquier referencia o regulación a los gastos de campaña tiene fundamentalmente una connotación partidista.

Considero que en la parte relativa a los límites y mecanismos de control podré abundar más sobre este tema: por el momento bastaría dejar sentado que no está en discusión la legitimidad de los gastos en que incurren los partidos políticos que deciden competir en una contienda electoral. El punto central se contrae a establecer si solamente para esos gastos pueden calificar como destinatarios del financiamiento público.

### *El financiamiento público permanente*

Desde mi perspectiva, evidentemente que no. Los partidos políticos deberían gozar de un financiamiento público permanente; en la medida

5 Ante reiterados señalamientos de la necesidad de contar con tales formas de organización electoral, por fin se ha incluido su concepto entre las reformas electorales planteadas por la Comisión Nacional de Desarrollo, nombrada por el presidente de la República. Así lo contempla en su documento "Bases para el Plan de Nación", del 16 de enero del año en curso. Tal documento fue presentado en esta fecha simbólica.

en que se les ha elevado a la categoría de instituciones constitucionales y a su vez, porque en nuestro sistema político que se define como una democracia representativa, ellos además ejercen de manera exclusiva —y excluyente— el monopolio en la representación de la voluntad popular. Por lo tanto es una obligación del Estado asistir financieramente su desarrollo, lo mismo que su derecho de fiscalizar el uso de tales recursos públicos.

Actualmente, en El Salvador los partidos políticos no reciben más asistencia financiera que la compensación a sus gastos de campaña, en relación con los votos obtenidos. De igual manera, no rinden cuenta a nadie de sus ingresos y egresos. Llega al extremo la impunidad en este campo, que hay varios casos en los cuales partidos políticos que cobraron el anticipo de la deuda política, y perdieron el registro electoral después de realizadas las elecciones en las que participarían no han rendido cuentas al Estado de tales fondos. Menos aún, pensar en un posible reintegro. Pues en la medida en que no existe solidaridad o subsidiariedad en el pago, entre el partido y sus miembros o dirigentes, éstos asumen que la obligación correspondía a la persona jurídica que se extinguió, y por ende no afrontan la responsabilidad de pagar tales fondos públicos.

Quizá por las ventajas personales que otorga esa falta de control por parte del Estado, así como el ilimitado margen de maniobras y discrecionalidad, que ello permite a las dirigencias, en cuanto al manejo de los ingresos y egresos partidarios, es que ningún partido político se preocupa por plantear una regulación en los gastos de campaña, ni por demandar el tipo de asistencia financiera permanente de parte del Estado. El tema sencillamente no se aborda, no consta en ninguna de todas las propuestas de reforma al sistema electoral, hasta hoy formuladas.

Esa total falta de regulación, conduce también a que durante las campañas electorales, salgan a relucir denuncias sobre la procedencia de los fondos por ellos mismos empleados, señalando la introducción de dineros calientes, provenientes del narcotráfico, secuestro, lavado de dinero, venta de armas, etcétera.

Estoy plenamente convencido que los partidos políticos como instituciones permanentes de toda democracia representativa deberían contar con un financiamiento igual de permanente por parte del Estado. Especialmente cuando se trata de fortalecer un sistema democrático aún en proceso de formación, como es el caso salvadoreño.



Es una contradicción que sólo se explica por esas ventajas que obtiene de la impunidad, algunas dirigencias partidarias, el hecho de querer mantener sin regulación la financiación permanente del Estado y el correspondiente control sobre sus finanzas.

Afirmo que se trata de una contradicción, siguiendo el pensamiento de Dian Schelford, quien sostiene que “Históricamente el modelo básico original es el concepto de partido como forma de libre asociación de ciudadanos sin intervención del Estado. En este modelo de partido no caben regulaciones ni medidas sobre financiamiento”; pero agrega más adelante:

Si en cambio el orden jurídico, en particular el nivel constitucional institucionaliza los partidos, la consecuencia natural es la sanción de normas sobre su financiamiento. El Estado, al asignarles a los partidos ciertas funciones, asume la responsabilidad de que los partidos puedan efectivamente cumplir esas tareas.<sup>6</sup>

### *Las fuentes serán privadas o estatales*

En cuanto al origen del financiamiento, existen dos fuertes corrientes de opinión, la que sostiene que deben de ser fuentes eminentemente privadas, con mínima participación del Estado y, su opuesto que sostiene lo contrario.

### *Financiamiento privado*

En cuanto al financiamiento privado, sostiene Pilar del Castillo Vera, que éste debería ser la fuente principal de los partidos políticos, limitándose el Estado a prestar apoyo subsidiario, de carácter indirecto o en especie. Ya que el financiamiento estatal, que constituye casi la única fuente de financiamiento para los partidos —en España—, no ha supuesto ningún blindaje contra la corrupción, ni ha impedido por sí misma que los partidos obtengan otros recursos por medio de subterfugios.

Por ello, “...en un régimen de financiación esencialmente privada, los partidos estarían sometidos a un mayor control, pero por parte del electorado”, concluye la académica española.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Schelford, Dan, *Financiamiento de los partidos políticos, análisis comparado de los sistemas europeos. Partidos políticos en la democracia*, Buenos Aires, Editores Josef Thesing y Wilhelm Hofimelster Kenrald Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos, CIEDLA, 1995.

<sup>7</sup> Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma*.

En el caso de Alemania, la financiación privada presenta dos lecturas, la legal, reseñada por Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, cuando nos dicen: “La ley alemana prohíbe a los partidos aceptar donaciones individuales unitarias cuyo valor supere los DM 1.000. provenientes de donantes anónimos o de terceros que trasmitan la donación de personas no identificables”. Agregan además que:

...la ley prohíbe los aportes provenientes de fundaciones políticas, corporaciones, asociaciones de personas o fundaciones que de acuerdo a sus estatutos se dedican exclusiva y directamente a finalidades de utilidad pública, de caridad o eclesiásticas; asimismo están prohibidas las donaciones de asociaciones profesionales que éstas hayan recibido con cargo de entregarlas a un partido político, que es la forma que se utiliza en Estados Unidos para evadir los límites fijados a los PAC, terminan diciendo.<sup>8</sup>

La otra lectura se deriva de la jurisprudencia más reciente, la cual ha venido a sellar el carácter de grupos libremente fundados y arraigados en el ámbito político-social, de los partidos políticos, destacando su independencia frente al Estado. En la difundida sentencia del 9 de abril de 1992, el Tribunal Constitucional reconoció la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos, pero estableciendo límites estrictos de una manera detallada, a fin de evitar que tales recursos anulen el esfuerzo por lograr el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.

En esa línea promovió los privilegios fiscales para las donaciones y cuotas a partidos aunque limitados, especialmente cuando provienen de entidades anónimas, y señalando el límite de veinte mil marcos, como la cantidad desde la cual es obligatorio hacer públicas las donaciones.

Algunos analistas, como el mexicano Jaime F. Cárdenas, aseguran que esta jurisprudencia influyó en Estados Unidos, donde se tomó en cuenta su espíritu al momento de crear el *tax credit system*, que consiste en que al contribuyente se le devuelve, de los impuestos que pagó al Estado, una determinada cantidad según la suma de la donación política que hubiere efectuado.

8 Varios, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie B; estudios comparativos, b) estudios especiales, núm. 26, 1993; Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo, *El debate sobre el financiamiento de los partidos políticos*, Buenos Aires, CEPPA, 1993.

Particularmente no estoy muy convencido de que este sistema califique dentro del financiamiento privado, pues aunque la fuente originaria es la voluntad ciudadana de hacer el donativo, al entrar en el aparato administrativo el Estado, adquiere una dimensión pública.

Es más, si vemos el concepto del “*The \$3 Tax Checkoff*”, la Comisión Federal Electoral denomina este fondo como fondos públicos o fondos federales.

En un instructivo de diciembre de 1993, cuando contestan a la pregunta: *¿Qué pasa con mis tres dólares?* Literalmente responden: “Cuando usted marca “sí” (refiriéndose a la pregunta sí o no, que debe responder el contribuyente al llenar el formulario del impuesto federal al ingreso en su apartado 1040) tres de sus dólares son colocados en el Fondo para la Campaña Electoral Presidencial”. Durante cada uno de los últimos cinco años aproximadamente 33 millones de contribuyentes han marcado en la casilla correspondiente al “sí”.<sup>9</sup> Luego de manera más explícita le informan al contribuyente que el dinero recolectado por esa vía, va a ese Fondo, el cual no es una cuenta separada sino que realmente forma parte del “U.S. Treasury”.

En rigor, soy de la tesis que las contribuciones de los afiliados y miembros de los partidos políticos son la única fuente éticamente válida, para asegurar que el financiamiento privado o no estatal no lleva implícito el germen de la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de dineros sucios, etcétera.

Los casos en los cuales abundan los ejemplos de estos financiamientos van desde los señalados por Ferreira Rubio y Goretti en los casos de Japón, donde la caída del Partido Demócrata Liberal estuvo vinculada con donaciones secretas de empresas de la construcción, entregadas a legisladores y dirigentes del partido, hasta el caso de la Tangente italiana o la misma campaña de “manos limpias”, que ha demostrado la ineficacia de algunos mecanismos para frenar las relaciones ilegítimas entre el dinero y la política.

En Estados Unidos, pese a que los llamados de Roosevelt a principio de siglo pretendían precisamente contener el poder económico de las corporaciones y su capacidad para influir sobre los resultados electorales, fue hasta que surgió el caso *Watergate*, cuando se dio el gran salto en

9 “The \$3 Tax Checkoff”, *Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral*, Washington, DC, diciembre de 1993.

las regulaciones electorales, entre las cuales estaban las que apuntaban a controlar y disminuir la influencia de los llamados *fat cats*, o grandes contribuyentes.

Para justificar esta tesis, Dian Schelfold sostiene:

Un financiamiento a través de cuotas de los afiliados es la forma que más se ajusta al carácter democrático y asociativo de los partidos políticos al margen de que se privilegie su carácter como asociaciones sociales no estatales. En este caso, los afiliados sostienen la organización y deben proveer su financiamiento.<sup>10</sup>

Considero que esta forma ideal, la del aporte individual de los afiliados, que corresponde a una etapa clásica y moralizante, ha sido ampliamente superada; al menos como garantía para participar exitosamente en las contiendas electorales modernas.

Se requieren verdaderas empresas especializadas que trabajen legalmente en la captación de fondos multimillonarios, que sepan administrarlos en las campañas electorales, que aseguren una buena gerencia de los complejos procesos de mercado, que requieren tanto de estudios de opinión (encuestas) como de las más acertadas precompras de espacios y tiempos en los medios de comunicación social, hasta la producción y distribución masiva de la propaganda electoral, así como de la capacitación y dotación de recursos a todas las estructuras partidarias, etcétera. Ello no es posible con el aporte individual o cuota partidaria de sus afiliados y simpatizantes.

Se plantea, entonces, el dilema a los partidos políticos, a sus dirigentes y particularmente a los candidatos con posibilidades reales de ganar, de aceptar donativos y contribuciones que resuelvan las carencias que generalmente presentan las arcas partidarias, sin reparar mucho en la procedencia o perder la posibilidad de ser electos. Es entonces cuando el inminente riesgo de caer en manos de intereses bastardos está omnipresente.

Por otra parte y como un mal menor, están los casos de los autofinanciamientos de los candidatos ricos, quienes mediante las fortunas familiares pueden llegar a imponer a amplios sectores sociales, agendas particulares. En la conocida sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, en el caso presentado por James Buckley contra Francis R. Va-

10 *Op. cit.*, p. 406.

leo, en su calidad de secretario del Senado (núms. 75-436 y 75-437), la Corte además de dictaminar que no podían imponerse límites a los llamados “gastos independientes”, es decir aquellos que las personas o grupos pueden hacer sin consentimiento del candidato o sus comités, agregó, que tampoco podían limitarse los aportes personales y familiares a la propia campaña, salvo en el caso de las campañas presidenciales, cuando se hubieren aceptado fondos públicos.

Esta jurisprudencia ha generado numerosas discusiones, ya que conlleva a una competencia desequilibrada, en favor de los candidatos con fortunas personales, la cual afecta el principio de igualdad en la accesión a los cargos públicos.

Por lo tanto, la solución a los cuestionamientos éticos, políticos e ideológicos, surgidos por las experiencias negativas en todos los sistemas políticos —con las pocas excepciones de los países nórdicos— así como las demandas por una igualdad de oportunidades para todos los participantes en la contienda, se ha enfilado por la vía del financiamiento público y permanente.

### *Financiamiento público permanente*

Suscribo esta tesis, junto con el jurista Ramón Cotarelo, en el sentido de que las sociedades modernas, se organizan como democracias de masas, en las cuales la representación —que viene a sustituir la participación que se observaba en las democracias directas— ha llevado a una cuasi unanimidad de que existe “una consustancialidad de los partidos políticos con la democracia”.<sup>11</sup> Por lo tanto, al asumir ese carácter imprescindible de los partidos políticos en los sistemas democráticos, resulta lógico que se plantee su financiamiento con fondos del erario nacional.

Los argumentos de Cotarelo en favor de la financiación pública hacen referencia a tres propósitos: la garantía de su supervivencia; la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades en una democracia representativa, y la conveniencia de evitar prácticas de financiamiento ilícitas y de corrupción.

Acepto tales criterios con las reservas que se les pueden contraponer, como el descrédito actual de tales instituciones, que ha llevado a buscar

<sup>11</sup> “Partidos políticos y democracia”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

otras formas organizativas de participación, como los movimientos cívicos, las asociaciones de ciudadanos, el fenómeno de los *outsiders*. Todas ellas, como opciones alternativas para canalizar los intereses ciudadanos, ante la falta de credibilidad en los partidos.

Pero esta problemática, que esperamos sea una etapa transitoria, no se resuelve ni otorgándoles el monopolio de la representación popular como el caso de El Salvador, ni negándoles ese legítimo derecho al financiamiento público.

Mas bien, ésta podría ser una garantía para reorientar esa loca carrera por ganar una elección, en la cual, como dijimos antes, se pierde todo sentido ético-político-ideológico, y lo único que importa es ser elegido sin evaluar el costo inmediato que muchas veces termina con la propia carrera política del funcionario o afecta grandemente la imagen o la vida misma del partido.

Por mi parte, veo proyectados a los partidos políticos, como parte de ese conjunto de instituciones que integran un sistema democrático, que le dan seguridad y estabilidad, que genera confianza y credibilidad: en esa perspectiva comparto la idea del profesor José Brito González, cuando sostiene:

la contribución que los partidos, como función pública, prestan al Estado, normalmente se dice que es una función indirecta, porque forman los cuadros de gobierno que reemplazarían a los gobernantes de turno, es decir, que tienen una formación de cuadros que va más allá de las elecciones, y casi llegan a tener una planta administrativa que se parecería un poco a lo que son los gabinetes de sombra en los sistemas parlamentarios, pero de hecho es una contribución institucional que produce gastos permanentes para formar ese personal que después se va a ser cargo de la administración del Estado.<sup>12</sup>

Esta imagen, que puede parecer utópica en estos momentos, enfrenta duras realidades que también apuntan a la corrupción interna en los partidos políticos, lo cual hace dudar a muchos en cuanto a un adecuado y transparente manejo de esos fondos públicos.

Sobre el particular, la única forma de examinar las finanzas al interior de los partidos políticos (en El Salvador) sería justamente otorgándoles un financiamiento público permanente, que habilitara al organismo con-

<sup>12</sup> Brito González, José. *Financiamiento de los partidos políticos*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1988.

tralor del Estado para poder penetrar los hasta hoy infranqueables (y desconocidos) libros de cuentas de los partidos.

Con lo anterior no quiero constreñirme a un propósito eminentemente fiscalizador: la idea lleva consigo otras finalidades superiores, por ejemplo, la garantía de un régimen de democracia interna basado en una legalidad partidaria que regule en sus estatutos o cartas constitutivas, el proceso de formación de la voluntad interna, y los mecanismos de toma de decisiones en materias tan sensibles, como la financiera.

La legislación oficial, dice Dian Schefold, también puede influir sobre los procesos de formación de esa voluntad, en la medida en “... que establece cuáles son los órganos partidarios responsables de la distribución de los fondos y del control de los mismos”.<sup>13</sup>

En cuanto a la igualdad de oportunidades que brinda a los partidos y candidatos contendientes, creo que es más relativa que absoluta. En todo caso siempre habrán relaciones asimétricas entre cada una de las fuerzas políticas y la cuota que les asigne el Estado. Pues tendrá que buscarse un referente para la distribución de esos fondos y éste será siempre definido en términos del nivel de respaldo electoral que cada una demuestre. Algunos sistemas seguirán utilizando el número de votos obtenidos en el evento electoral, otros el número de asientos ganados en las legislaturas, otros buscarán porcentajes que reduzcan el diferencial en la suma reguladora, etcétera.

Lo que importa es que al final la contienda pueda cumplir con el objetivo democrático que implica toda consulta a la voluntad popular. Es decir, que los mensajes sean distribuidos, que el receptor (votante) no sea abusado como se acostumbra con los consumidores comerciales y que su voluntad se respete. Para ello, los contendientes no sólo requieren de una autoridad electoral confiable, de un proceso electoral seguro y bien organizado, y de una amplia votación del electorado, sino de las herramientas propias que les permitan participar en todas las etapas del proceso por medio de sus propios agentes y representantes. El éxito de tal participación demanda de un entrenamiento permanente del aparato electoral, que durante las elecciones se convierte en un verdadero ejercicio (o maquinaria) que exige cantidades enormes de recursos.

En El Salvador de ahora, no más de dos fuerzas políticas pueden satisfacer tales exigencias, lo cual las coloca en una clara ventaja compe-

13 *Op. cit.*, p. 405.

titiva frente al resto de partidos. Claro que no se pretende desde esta óptica, uniformar el nivel de participación; por ello hablamos de igualar las condiciones de la contienda, no de asegurar iguales resultados, puesto que de ser así, las elecciones dejarían de tener sentido y se anularía su propia naturaleza, cual es la de ser una contienda democrática.

Por todo lo anterior, y a pesar del momento crítico en cuanto a credibilidad y representación, por la que atraviesan los partidos políticos, creo que éstos continúan siendo los instrumentos idóneos — aunque no los únicos— en una sociedad moderna, democrática y organizada jurídicamente, para asegurar la alterabilidad (o la continuidad)<sup>14</sup> en el ejercicio del poder público.

Consecuentemente corresponde al Estado financiar mayoritariamente su funcionamiento y desarrollo, sin perjuicio de las aportaciones privadas, estrictamente reguladas, que los miembros y simpatizantes quieran realizar.

### *Los límites del financiamiento y los mecanismos de control*

La actualidad e importancia de este tema se origina no sólo en razón de los fundados temores de las autoridades de que los dineros calientes puedan penetrar en las campañas electorales y determinar resultados, con los consiguientes cobros posteriores de esas facturas políticas, en perjuicio para la democracia y los graves males que causan a la sociedad en su conjunto. También se trasluce la preocupación por consolidar a los partidos políticos como verdaderas instituciones públicas inherentes a los sistemas de democracias representativas y pluripartidistas.

### *Límites del financiamiento*

Después del fracasado ensayo en las llamadas democracias populares, donde el sistema de partido único demostró su inviabilidad, tanto en la

14 Hablamos también de continuidad en el sentido que plantea Felipe González, al referirse a las revelaciones formuladas por el ex director del periódico español *ABC*, Luis María Anson. Cuando el ahora académico justificó que “fue necesario poner en riesgo el Estado para acabar con el gobierno socialista de González”, la justificación única fue que hacía que asegurar la alternabilidad y que el PSOE iba a rebasar los tres lustros en el gobierno. A ello se refirió González, categórico, cuando emplazó a los que realizaron tal conspiración —entre los que según el propio Anson se encontraba el actual vicepresidente primero del gobierno Francisco Álvarez Cascos— a explicar su concepto del sistema democrático, el valor de las consultas a la voluntad popular y el sentido de las elecciones. Pues —les increpaba— parece ser que éstas sólo tienen valor cuando les son favorables. Y para demostrar la doble moral de las derechas, les señaló el caso alemán donde el mandato del canciller Helmut Kohl no ha sido relevado por los electores alemanes, por un periodo casi similar, sin que ello conduzca a acciones ilegítimas y antidemocráticas.



URSS como en Europa del Este, y superados los modelos dictatoriales que administraron las dictaduras militares en América Latina y otros países del Tercer Mundo, en los cuales las elecciones únicamente servían para legitimar esos regímenes autoritarios, los partidos políticos representan ese medio para canalizar los intereses, demandas y expectativas de los ciudadanos individualmente considerados y de los grupos o sectores de la sociedad.

Por ello, la preocupación de su financiamiento ha trascendido los límites académicos o las agendas de las autoridades electorales, para convertirse en una prioridad dentro de las macropolíticas de los Estados y de la comunidad internacional.

En ese sentido hay que valorar la reunión de representantes gubernamentales sobre contribuciones en campañas electorales, programada por la Organización de Estados Americanos, OEA, para efectuarse este mes de febrero, en Caracas, Venezuela.

El temario del evento se refiere a los factores que dificultan el control de las contribuciones y se desarrollará en tres aspectos: a) en relación con la cantidad o volumen, b) en relación con el origen, y c) en términos de propender a la equidad del proceso.

El objetivo fundamental de la jornada, según propuesta de la Misión Permanente de Venezuela, presentada ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, en su reunión del 29 de septiembre de 1997, sería “propiciar un intercambio de experiencias que sirvan de apoyo para que cada país adopte o desarrolle, de acuerdo a su realidad y ordenamiento jurídico, normas para controlar las contribuciones a las campañas electorales y limitar su costo”.

Comparto absolutamente tal finalidad, tanto en lo que se refiere al control de las contribuciones como a la limitación de los gastos.

Con esas coordenadas, cualquier sistema político podría trabajar en el diseño de su propio marco regulatorio, tomando en cuenta que el control de las contribuciones implica no sólo establecer los mecanismos de fiscalización y los órganos que lo efectuarán, sino también los límites máximos de las aportaciones privadas, la naturaleza de las fuentes, las prohibiciones a ciertos grupos, organizaciones y personas, etcétera.

En cuanto a la limitación de su costo, lo veo como un imperativo ético en países como los nuestros en los cuales el derroche de recursos que se realiza durante las campañas electorales no compensa los resultados que

se obtienen al final de la misma, pues se ha caído en una técnica de mercadeo comercial en la cual se presenta al candidato o al partido como el nuevo producto de cualquier marca, introduciéndolo a fuerza de publicidad sin importar el contenido del mensaje. Se ha perdido todo sentido de educación e información político-ideológica. Por lo tanto, después de millonarias campañas electorales lo único que queda son ciudadanos hartos de los anuncios radiales y televisados, ciudades y lugares públicos manchados con propaganda electoral y algunas prendas de vestir que las siguen usando los menesterosos de nuestras calles.

El ejemplo de Costa Rica es muy aleccionador en esta materia. El artículo 85 de su ley electoral limita de manera drástica el gasto de campaña en los medios de comunicación social, al regular los espacios de los partidos en dichos medios. Ello fue producto de una reforma originada por el informe de una misión internacional, que señaló los excesivos gastos electorales en que había incurrido un país con una economía que demandaba la atención de esos recursos en otros renglones más urgentes.

De tal suerte que controlar las fuentes de financiamiento y limitar el gasto en las campañas electorales debe ser una de las metas a cumplir en nuestras legislaciones electorales. Desde luego que habrá protestas de sectores poderosos, como los dueños de los medios de comunicación social, que son los que más se benefician durante estas campañas. Habrá recursos de inconstitucionalidad por afectarse —dirán— la libertad de expresión o la libertad de contratación. Creo que esas garantías constitucionales podrían seguir incólumes, lo que se requiere es regularlas, poniéndolas en armonía con otros derechos y garantías fundamentales y también constitucionales.<sup>15</sup>

Sin embargo, hablo del financiamiento público permanente como la forma más adecuada para asegurarnos el buen funcionamiento de los par-

15 Éstos fueron los argumentos básicos empleados por los dueños de los medios de comunicación social en El Salvador, para impedir el cumplimiento de un acuerdo de la Comisión Interpartidaria de 1991, que tímidamente proponía limitar el gasto electoral en radio y televisión, hasta el 80% de la mayor deuda política generada en la elección anterior.

Con la promulgación del Código Electoral en 1993, se regularon las franjas de tiempo para los anuncios proselitistas en radio y televisión, en niveles que no alcanzaban a ser cubiertos aun por los partidos con mayores recursos, es decir, que no se afectaba económicamente a este sector. Sin embargo, para no dejar duda de su poder y capacidad de influencia, lograron que la Asamblea Legislativa derogara tales artículos del Código Electoral, durante el recién pasado proceso electoral que culminó con las elecciones de marzo de 1997. Véase el periódico *El País*, varias ediciones en las últimas dos semanas del presente mes de febrero.

tidos políticos. De ser así, el nivel de incidencia de los grupos privados, en la imposición de sus intereses particulares, dejaría de ser una mayor preocupación.

El caso de México es el que me parece más ilustrativo en la materia, tanto por el avance técnico-político que ha tenido el sistema mexicano, el cual de 1990 a la fecha ha efectuado un salto que lo coloca en las primeras filas de los sistemas electorales —reconocimiento que se le ha hecho más allá de nuestro continente— como porque no obstante las reiteradas denuncias en otros aspectos del proceso, no han habido señalamientos, de ningún sector de la sociedad, a los partidos políticos denunciándolos por un financiamiento viciado.

Y es que si damos una mirada al régimen financiero del sistema mexicano, veremos que sus límites y alcances son casi integrales.

Es a partir de 1993 cuando se introduce en la legislación mexicana la regulación al régimen financiero de los partidos, al control de sus ingresos y egresos y las sanciones aplicables para quienes violen tales disposiciones.

Orientado básicamente hacia el financiamiento público, el sistema regula quiénes pueden aportar al financiamiento privado, como por ejemplo los individuos y las organizaciones no lucrativas: y, quiénes no, como los extranjeros, los ministros de cultos religiosos y las empresas privadas.

En cuanto al financiamiento del Estado, los límites se regulan por la naturaleza del aporte. Según Agustín Ricoy Saldaña, las formas que señala la ley son:

La primera se refiere al aporte para “actividades electorales, que es el mayor (... aporte...) en términos monetarios”, se da en razón de la fuerza electoral de cada partido político. El número de votos que haya obtenido en la elección anterior.

La segunda, continúa:

se denomina subrogación del Estado por los gastos de los diputados y senadores de los partidos políticos. En teoría los senadores y diputados deben aportar parte de sus dietas a los partidos políticos para contribuir y como no lo hacen, el Estado le da a cada partido el cincuenta por ciento de lo que llamamos en México “dieta”. Es decir, de los emolumentos que reciben los senadores y diputados...

La tercera sería la denominada actividades específicas. Como dice el licenciado Ricoy Saldaña, “Se pretende que los partidos políticos difun-

dan la cultura política, que preparen de mejor medida a sus cuadros a su gente, a los que integran pues su organización electoral y todos los gastos vinculados a este tipo de actividades, el Instituto Federal Electoral, le reintegra el cincuenta por ciento de los que comprueben haber gastado”.

Finalmente, está el rubro denominado para el desarrollo de los partidos políticos. Este aporte “se le otorga a aquellos partidos políticos que no obtienen el cinco por ciento de los votos en la elección. Es un financiamiento que tiende a impulsar a los partidos pequeños con el propósito de que tengan capacidad de incidir en el electorado y obtener votación adicional”.<sup>16</sup>

### *Mecanismos de control*

Asumiendo que la tesis del financiamiento público sería la ideal para El Salvador, queda por observar el manejo de tales fondos por parte de los partidos y los mecanismos de control de esos fondos públicos.

Para seguir con el caso mexicano, se establecieron también, en 1993, los límites a los gastos de campaña, la obligación de un informe anual de ingresos y egresos partidarios, un informe por cada campaña en la que el partido hubiera participado, reportar el origen y los montos gastados (con lo que además de conocer las fuentes, se comprueba si se rebasaron o no los topes establecidos). Esta normativa, que se aplicó por primera vez en 1994, resultó con la sanción mediante multas económicas a cinco de los seis partidos contendientes. Sin embargo, la gradualidad de las sanciones puede conducir desde las multas económicas, pasando por la suspensión del financiamiento del Estado, hasta la cancelación del registro del partido político, según la gravedad de la falta.

Es una premisa ineludible en todo régimen financiero el principio de rendición de cuentas. Decía que, en El Salvador nadie sabe cuánto fue el gasto realizado por los partidos políticos en una campaña electoral, ni cuánto lo recaudado, ni de dónde obtuvieron los fondos para su financiamiento. Ello sin duda crea un régimen de impunidad del que sólo se benefician los grupos de interés que a toda costa tratan de mantenerlo.

En Estados Unidos, como en el resto de democracias representativas, este principio es sagrado; todas las legislaciones hacen énfasis en el mis-

16 Memoria de la “Tercera Conferencia Trilateral Anual sobre Sistemas Electorales, Canadá, Estados Unidos y México. 8-10 de Mayo 1996”. Organizada por la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, IFES, Washington, D.C.

mo. En Canadá, según Jacques Girard, director de Asuntos Jurídicos de Elecciones de Canadá, el sistema electoral se caracteriza por una liberalidad jurídica que permite amplios márgenes para la financiación. Como él lo afirma:

...quiero decir que no hay límites en cuanto a la cantidad de dinero que se puede dar a los candidatos y tampoco hay límites en cuanto al origen de esos recursos. Hay limitaciones que no permiten que se acepten contribuciones de extranjeros, pero aparte de eso, cualquier persona o sindicato o compañía puede contribuir a un partido o a un candidato...<sup>17</sup>

Sin embargo, los requisitos en la rendición de cuentas van desde exigirle al candidato a abrir una cuenta bancaria separada y exclusiva para los gastos de campaña, hasta efectuar un depósito al momento de inscribirse como candidato, del cual recupera el 50% al momento de presentar el informe de gastos electorales. Esta rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los límites de los gastos de campaña. Si no se presenta el informe en tiempo, se debe acudir a la vía judicial para justificar cualquier atraso, además del riesgo de no volver a ser candidato.

Con una orientación mayormente hacia el financiamiento privado, pero también estrictamente regulado a nivel federal y estatal, en Estados Unidos se mantiene un permanente control sobre el régimen financiero de los partidos. A nivel federal todos los comités de campaña y quienes les aportan, incluidos los partidos, y los comités de acción política (PACS), tienen que presentar sus reportes de ingresos y egresos a la Comisión Federal Electoral, trimestralmente. Dicha información queda a disposición pública por cuarenta y ocho horas.

En el nivel estatal, examinando el sistema de un estado modelo, como es Minnesota, observamos en el capítulo 211-A, de las leyes electorales de Minnesota, las normas que obligan a los comités y a los candidatos a presentar sus reportes provisionales dentro de los 14 días después de recibidas contribuciones mayores a 750 dólares en un año calendario y el envío de su reporte final después de cancelar todas las deudas y cuando el resto de los bienes de la campaña excedan de 100 dólares.

La ausencia de estos reportes conlleva a la comisión de faltas por parte del candidato o el tesorero del comité, las cuales se hacen del conoci-

17 *Memoria*, p. 152.

miento del fiscal del condado respectivo, quien promoverá las acciones pertinentes.

Como se puede observar en los dos sistemas de Norteamérica, el mexicano, con orientación hacia el financiamiento público, y los anglosajones con orientación hacia el financiamiento privado, ambos son enfáticos en garantizar la transparencia en el origen de los fondos, en el principio de rendición de cuentas por parte de los candidatos, comités y partidos, y en la publicidad de tales ingresos y egresos (*disclosure*).

Queda como instancia a considerar, dentro de los mecanismos de control, el papel de la prensa en esta materia.

Muchos de los avances obtenidos en las distintas legislaciones han sido producto de valientes denuncias de los medios de comunicación social, sin cuya participación no se habrían conocido jamás los hechos que generaron nuevas regulaciones.

No vale la pena relacionar toda la información que a diario es publicada, narrada y televisada (hoy también disponible en *Internet*) sobre los hechos de corrupción que han abatido sólidas democracias, especialmente en los últimos años.

Estas informaciones cambiaron transitoriamente el rumbo de la mayoría de gobierno socialistas y socialdemócratas en Europa. Por suerte, los esfuerzos de España e Italia a nivel judicial en el castigo a los culpables no ha sido en vano, y la casi draconiana legislación impulsada por Mitterrand en Francia entre 1987 y 1989, para combatir la corrupción, denunciada por la prensa, han devuelto la confianza al electorado, según lo vemos en los resultados recientes.

Ello, además de generar esa confianza en los ciudadanos, crea también una enorme responsabilidad para los comunicadores. Mucho abstencionismo o participación, especialmente de aquellos sectores sin mayor formación política, depende del papel que jueguen los medios de comunicación, del nivel de objetividad y profesionalismo con el que aborden estos temas, bastantes sensitivos en todos los sentidos. Y siendo los medios de comunicación social también nuevas instituciones del sistema democrático, tienen la responsabilidad de velar y contribuir para su fortalecimiento y consolidación.

Finalmente, y como garante de todo el sistema, está el Estado. Las diferentes instituciones que participan en este campo deben armonizar y coordinar esfuerzos y recursos para generar la confianza social necesaria

y darle a la ciudadanía esa credibilidad actualmente fracturada, en relación con el sistema político.

En El Salvador, como en otros países, es un lugar bastante común referirse a la política, a los políticos, a los partidos políticos, como algo poco digno.

Recuperar esa dignidad social y esa aprobación pública para que parte de los limitados fondos con que cuenta nuestro erario nacional sirva al financiamiento de una actividad hasta hoy con poca consideración, es un desafío que se debe enfrentar. Y enfrentándolo lo antes posible, sólo se saldrá airoso si junto a la voluntad de hacerlo se articulan los mecanismos legales e institucionales del Estado, para garantizar todos esos principio que hemos visto funcionar en otros sistemas democráticos.

Se impone, entonces, una revisión del rol a jugar tanto por el organismo contralor del Estado, a efecto de cumplir la función fiscalizadora, como la del Ministerio Público en su condición de garante de la legalidad e investigador del delito.

Pero sería muy corta una visión que sólo enfocara una dimensión vigilante y punitiva, asumiendo la premisa de que todo va a funcionar mal y hay que tener bajo observación permanente y con la espada de Damocles sobre la cabeza, a los partidos políticos, una vez que reciban el financiamiento público.

Desde luego, que hay que estar atentos a las conductas individuales que tratan de obtener ventajas personales de esos recursos, pero el mayor énfasis lo debería hacer el Estado en definir las grandes líneas de acción de estas instituciones, en el fortalecimiento de una nueva cultura democrática. Para ello cuenta con herramientas que pueden adquirir en los proyectos educativos del Ministerio de Educación o en los programas de capacitación del Tribunal Supremo Electoral.

Sólo indicándole a la ciudadanía las ventajas de contar con instituciones fuertes e independientes, que aseguren los intereses de sus miembros sin la injerencia de pequeños grupos de poder o individuos con mucha capacidad económica, se puede justificar un giro hacia el financiamiento público permanente.

### III. UNA PROPUESTA PARA EL SALVADOR

Según los informes gubernamentales, que coinciden con los reportes de organismos financieros internacionales, nuestra economía se encamina

saludablemente desde la recuperación y el desaceleramiento de la guerra, hacia indicadores de crecimiento y liderazgo en la región.

Si se aceptaran las cifras macroeconómicas con las que se sostienen estas afirmaciones, no habría ningún reparo en exigir, inmediatamente, la contribución económica de un Estado, que indudablemente tendría las arcas rebosantes, para el sostenimiento del proceso político que da estabilidad y seguridad a este modelo de desarrollo económico social. Vale decir, estaría demandando, con la urgencia que el caso amerita, la financiación pública permanente a los partidos políticos, garantes del funcionamiento de tal sistema.

Pero como hay que estar conscientes de que tales cifras no siempre tienen relación directa con el alivio a la pobreza o la calidad de vida de nuestro pueblo, y que de existir tal bonanza económica la disfrutarán las cada vez más reducidas minorías que están concentrando, de nuevo, la escasa riqueza nacional.

Además, hay que recordar las duras batallas anuales en la Asamblea Legislativa por asignar de la manera más racional, y atendiendo las urgentes prioridades que todas las instancias del Estado justifican suficientemente, los limitados recursos con los que cuenta el presupuesto nacional, el cual resulta cada año más deficitario en la cobertura del gasto público.

Por tanto, no queda otra opción que apelar a los siempre castigados sectores populares, para que, siendo estas mayorías las que en una visión de largo plazo podrían salir beneficiadas con un sistema de partidos políticos democrático, independiente y saneado, permitan disponer del erario nacional de los fondos necesarios para apuntalar el desarrollo y sostenimiento de ese sistema político: bajo los supuestos y las normas regulatorias que aseguren su transparente administración, así como su locación en las actividades propias de la democracia representativa.

No creo que hubiera una mayor oposición de estos sectores a una iniciativa legislativa de esa naturaleza. Ellos, que en términos generales soportaron la mayor carga durante la guerra, saben que la democracia no es barata, y que es mejor invertir ahora en fortalecer el proceso democrático, que pagar altos costos económicos y sociales en la solución de conflictos futuros.

Cuando se decidió cambiar los fusiles por los votos fue porque hubo el convencimiento que la distribución de la representación del pueblo en



el gobierno (que, recordemos, sólo se puede efectuar a través de los partidos políticos, artículo 85 constitucional), estaría garantizada por un sistema electoral justo y transparente, que distribuiría las cuotas asignadas en las elecciones, de manera segura e independiente, para el ejercicio legítimo del poder público.

En esa voluntad iba implícita la condición de asumir los costos que significan vivir en paz y democracia. Este es uno de ellos.

Por otra parte, el reseñar modelos de sociedades con mayores recursos, como la mexicana, por ejemplo, no estoy pretendiendo alcanzar desde un inicio los niveles del financiamiento público que allí se observan. He realizado este esfuerzo comparativo con el único propósito de resaltar las experiencias de otros países, y poder aplicar a nuestra realidad, aquellos principios, fines y objetivos que se adapten no sólo al nivel del desarrollo político que actualmente hemos alcanzado, sino también a las realidades económicas que permitan una propuesta efectivamente viable.

En razón de lo cual, no obstante que soy decidido postulante del financiamiento público, considero que en El Salvador se pueden combinar ambos sistemas, es decir, se debe de permitir el financiamiento privado, bajo las estrictas medidas de control y publicidad con las que se regula, según los hemos visto, en países como Estados Unidos y Canadá, a la par de un financiamiento público que trascienda el hasta hoy limitado a los gastos de campaña.

A ese efecto propongo:

1. Aplicar el artículo 210 constitucional, entendiendo el término “contendientes”, *latu sensu*. Para lo cual se tendría que modificar la legislación secundaria, reformando los artículos del Código Electoral que se refieren a tal concepto *stricto sensu*. Es decir, derogar esa normativa que en una interpretación exegética de la norma constitucional lo hace aplicable únicamente a aquellos partidos políticos que inscriben candidatos para participar en un evento electoral.

Con esta medida no habría necesidad de recurrir a una reforma constitucional o a una interpretación auténtica de dicha disposición, puesto que ambas implican un proceso más complejo y menos seguro, en términos políticos, en la medida que involucran la voluntad de dos legislaturas.

2. Asegurado de esa manera el financiamiento público, el Código Electoral sería el instrumento mediante el que se normaría dicho financia-

miento. Inmediatamente tendría que regularse sus dos vertientes: los gastos de campaña y las actividades permanentes.

Para el primer rubro ya funciona un mecanismo, cuyo referente fundamental es el número de votos obtenidos por cada partido político en la elección en la que participa.

En cuanto al segundo, considero que existirán múltiples —y mejores— criterios para determinar qué tipo de actividades se van a financiar, los porcentajes que se otorgarán, si se considera dar algún tipo en especie, como las franquicias para las campañas, espacios en los medios de comunicación social del Estado, etcétera.

Por el momento, creo que bastaría con darle cumplimiento al artículo 195 del Código Electoral, que faculta al Estado para crear la fundación de los partidos políticos y al Tribunal Supremo Electoral, para incorporar en su presupuesto anual ordinario las partidas correspondientes para su mantenimiento y desarrollo.

Con esa base jurídica lo único que se requiere es la voluntad política —y legislativa— para hacer funcionar tal entidad, y desde ahí comenzar a regular el financiamiento público permanente.

Es más, una base organizativa y una experiencia acumulada se podría tener ya a la mano, si se pensara en hacer la transición de la Junta de Vigilancia (artículo 139, CE) hacia ese nuevo ente.

3. En ambos casos, la normativa legal que los regule deberá incorporar los principios básicos que hemos observado en otras naciones: como los límites en los gastos de campaña, la rendición de cuentas, la publicidad, la definición en la formación de la voluntad interna de los partidos políticos en todo lo relativo a esta materia, etcétera, así como corregir errores y vacío de la legislación vigente (me refiero, para el caso, a la falta de solidaridad o subsidiaridad de los dirigentes, en lo personal, con las obligaciones financieras de los partidos políticos).

Es tiempo ya de que quienes deciden el gasto, estén dispuestos a responder con su patrimonio personal, de cualquier decisión errónea.

Actualmente, como lo señalé antes, no existe disposición legal que permita al Estado recuperar los fondos que los partidos perdieron su registro; deberían reintegrar, con lo cual ha sido contribuyente quien ha resultado cargando con los errores políticos de los dirigentes de tales partidos.

4. En cuanto al financiamiento privado, como dije en líneas anteriores, se debe permitir, bajo estrictas normas regulatorias, que habiliten a los

ciudadanos que quieran contribuir económicamente con los institutos políticos de su preferencia. En la medida que esta opción libre y espontánea no se traduzca en un mecanismo de control partidario o desnaturalice la finalidad democrática de la institución partidaria, convirtiéndola en un instrumento de los intereses de pequeños grupos de poder.

Por ello es necesario establecer los límites en los aportes, la publicidad de quienes contribuyen, los registros contables de los partidos debidamente autorizados, y con los requerimientos para la auditoría oficial, las prohibiciones de contribuir en efectivo o con espacios, directamente o por interpósitas personas, a determinados grupos de interés, instituciones e individuos, nacionales o extranjeros, que mediante este recurso pueden influir no sólo en la vida orgánica del partido, desnaturalizando su esencia democrática, sino en los resultados electorales en favor de esos mismos intereses.

Formuladas tales prevenciones, creo que se deben generar incentivos que estimulen el aporte privado, como la exención de impuestos, hasta ciertos límites. Y darle a los partidos nuevas opciones para obtener financiamientos por sus propios medios, como algunas líneas de créditos blandos en el sistema financiero.

5. En cuanto a la responsabilidad del control estatal, considero que tanto el Tribunal Supremo Electoral como la Corte de Cuentas de la República tienen competencia constitucional en la materia. Por lo tanto deberían de crear una instancia mixta que armonizara los sistemas y procedimientos para el control de los fondos, sean éstos de naturaleza pública (Corte de Cuentas) o privada-electoral (TSE).

Asimismo, el Ministerio Público, como garante de la legalidad y encargado de la investigación del delito, a través del fiscal electoral, deberían integrar esa instancia gubernativa encargada de asegurar la transparencia en el manejo de esos fondos.

Para concluir estas reflexiones, creo oportuno expresar que más que una expresión de buena voluntad personal, éstas pretenden trasladar a la opinión pública lo que constituye una demanda urgente en el sistema político salvadoreño. La experiencia personal en los últimos procesos electorales me ha demostrado, igual que al resto de salvadoreños, que no es posible continuar con un vacío tan notorio en nuestro sistema electoral.

Esta falta de regulación en la materia, además que ya ha generado señalamientos, emplazamientos y denuncias graves, sobre la procedencia

de los fondos de los partidos políticos, especialmente durante las campañas electorales, nos coloca en una situación de debilidad de indefensión del sistema democrático que estamos empeñados en construir frente a poderosos intereses que se desarrollan al margen de la ley, constituyendo una terrible amenaza para el mismo.

Ahora que existe un buen ambiente para impulsar el paquete de reformas electorales que tiene en estudio la Asamblea Legislativa, considero que es oportuno abrir el debate en esta materia y arribar a acuerdos serenos y trascendentes, pues no obstante ser éste un año preelectoral aún nos encontramos a una prudente distancia de la campaña proselitista.

Ésa y no otra es mi intención al abordar esta temática. Podré estar equivocado en algunas apreciaciones, es parte del trabajo humano, algunos compartirán mis puntos de vista, otros no estarán de acuerdo. De eso se trata, de abrir un diálogo franco y prospectivo. En este campo no hay verdades absolutas, ni afirmaciones infalibles.

Ya vimos lo que nos decía el embajador Cepeda Ulloa sobre los proyectos de ley McCain-Feingold y Shay-Meehan, afirmándonos que por su contenido serían ejemplo para otras naciones, opinión que no comparte la comisionada estadounidense Lee Ann Elliot. Así nos lo hace saber cuando, respondiendo a la siguiente intervención de Richard Soudriette, presidente del IFES:

Un ex-presidente de la Cámara de representantes de Texas, llamado Sam Rayburn, ya fallecido, dijo una vez que el dinero es la leche materna de la política. En este año político aquí en Estados Unidos, ha habido una serie de propuestas de reformas del financiamiento de las campañas, y quisiera yo pedirle a la Sra. Lee Ann Elliot que nos aclare un poco y nos dé su punto de vista sobre estos cambios y cuáles son los grandes temas que se van a estar debatiendo y cuáles son los grandes cambios que se están proponiendo.

La comisionada en sus propias palabras dijo: “Gracias, Richard. Sí puedo hacer un comentario sobre las dos leyes principales, la de la señora Shay en la Cámara y la ley McCain-Feingold en el Senado son ambos proyectos de ley. Creo que ambos son desastres. No podríamos aplicar ni la una ni la otra.”<sup>18</sup>

18 *Memoria*, p. 164.