

DEMOCRACIA Y FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Sistema Electoral

Protodemocracia Griega

Candidatos

Partidos Políticos, Dimensión Constitucional, Equidad en la Contienda, Referendo y Plebiscito

Transparencia, Democracia Directa, Partidos Políticos, Mayoría Simple, Rendición de Cuentas



UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIOLA
Tecnología, Innovación y Calidad

FÉLIX ULLOA hijo

**DEMOCRACIA Y
FINANCIAMIENTO DE
PARTIDOS POLÍTICOS**

Félix Ulloa hijo

Primera edición 2015

324.78

U42d Ulloa, José Félix, hijo 1951-

sv Democracia y financiamiento de partidos políticos / Félix Ulloa
hijo. -- 1ª ed. -- San Salvador, El Salv.: UFG Editores, 2015.
290 p.;

ISBN 978 - 99923 - 47 - 50 - 8

1. Democracia. 2. Fondos para campañas electorales. 3. Partidos políticos-El Salvador. 4. Política-El Salvador. I. Título.

BINA/juh

Oscar Picardo Joao.

Director del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI).
Universidad Francisco Gavidia.

Oscar Martínez Peñate.

UFG-Editores.

Publicado por UFG-Editores

Derechos reservados

© Copyright

Según la Ley de Propiedad Intelectual



UFG-Editores

UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA

Calle El Progreso N° 2748.

San Salvador, El Salvador Centroamérica.

Tel.: (503) 2249-2716

Correo electrónico: investigacion@ufg.edu.sv

Sitio web: www.ufg.edu.sv

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO	I
PRESENTACIÓN	17
UNA VISION A NUESTRA REGION	21
I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA ..	28
1. 1. Introducción.....	28
1. 2. La democracia directa.....	30
1. 3. La iniciativa ciudadana.....	31
1. 4. Revocatoria del mandato legislativo o destitución de funcionarios por medio de los votos.....	35
1. 5. Referéndum y plebiscito.....	43
1. 6. La democracia representativa.....	52
1. 7. Los partidos políticos.....	61
1. 8. La constitucionalización de los partidos políticos.....	66
1. 9. Su constitucionalización en El Salvador.....	73
II. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	79
2. 1. El principio de equidad.....	80
2. 2. El principio de publicidad.....	84
2. 3. Las características del financiamiento.....	87
2. 4. El financiamiento privado.....	88
2. 5. El financiamiento público.....	94
2. 6. Los gastos de las campañas electorales.....	96
2. 7. El financiamiento público permanente.....	102
2. 8. El financiamiento mixto.....	108
2. 9. El financiamiento previo.....	109
III. LOS LÍMITES DEL FINANCIAMIENTO	113
3. 1. Límites en los gastos de campañas.....	115
3. 2. Límites en el financiamiento privado.....	118
3. 3. Límites en el financiamiento público.....	120

IV. MECANISMOS DE CONTROL	124
4.1. El control interno.....	125
4.2. El control externo.....	125
4.3. Los organismos encargados del control.....	126
4.4. El principio de rendición de cuentas.....	129
4.5. El papel de los medios de comunicación.....	131
4.6. El rol de las instituciones de la sociedad civil.....	133
V. ACTORES ELECTORALES DE LA SOCIEDAD	138
CIVIL	
5.1. Una explicación necesaria.....	138
5.2. Una breve relación histórica.....	140
5.3. Un financiamiento limpio y transparente.....	143
VI. RÉGIMEN DE SANCIONES	147
6.1. Prohibiciones.....	148
6.2. Reportes periódicos.....	149
6.3. Sanciones.....	150
6.4. La dimensión constitucional.....	152
6.5. Relaciones entre el sistema político y el sistema electoral.....	155
6.6. ¿Fortalece o debilita la cohesión interna y la disciplina partidaria el sistema electoral?.....	166
6.7. Circunscripciones electorales y sistema electoral.....	167
6.8. Naturaleza del sistema de partidos políticos	168
VIII. CONCLUSIONES	170
IX. ANEXOS	174
X. NOTAS Y REFERENCIAS	245
XI. BIBLIOGRAFÍA	275

ANEXOS

Anexo 1	
Mecanismos de democracia directa en América latina.....	174
Anexo 2	
The rights of “Soft Money”	183
Anexo 3	
Financiamiento a partidos políticos en América latina.....	186
Anexo 4	
Órganos de control financiero en América latina.....	199
Anexo 5	
Caso amigos de Fox, México.....	201
Anexo 6	
Alcaldías - elecciones municipales 1997.....	204
Anexo 7	
Anteproyecto de decreto legislativo.....	205
Anexo 8	
Demanda de Inconstitucionalidad 23 de marzo de 2000...	208
Anexo 9	
Los distritos electorales en El Salvador.....	221
Anexo 10	
Cambio de partidos de alcaldes y diputados 2003.....	233
Anexo 11	
Demanda de candidatura no partidaria al TSE, 10 de diciembre de 2002.....	239

Prólogo

Evolución del derecho electoral en El Salvador: una apuesta por la democracia.

Los Acuerdos de Paz o Acuerdos de Chapultepec del 16 de enero de 1992 marcaron el rumbo de un proceso de transformación supraestructural en El Salvador, sentando las bases para una transición hacia una sociedad democrática y posibilitando el acceso al poder de las fuerzas políticas adversas al sistema imperante en un momento histórico determinado.

Los Acuerdos de Paz no pueden ni deben ser confundidos con *"Recuerdos de Paz"*, como también no podemos confundir *"Reforma"* con *"Transformación"*, y mucho menos *"Cambio"* con *"Revolución"*. Los Acuerdos constituyen un Segundo Pacto de Nación, luego de la firma del Acta de Independencia de 1821, pues contienen los grandes ejes por donde debía transitar el país en un camino ascendente hacia la democracia. Lamentablemente, no todos los acuerdos se pudieron materializar, como no todos los sueños pueden volverse realidad.

Pese a esto último, hay transformaciones sustanciales que a nuestro juicio constituyen la columna vertebral en la construcción de la institucionalidad democrática del país. El primero de ellos lo constituye el pacto por la seguridad que incorporaba la desmilitarización progresiva de nuestra sociedad, asignando las funciones de seguridad pública a un nuevo ente con una doctrina de seguridad ciudadana y derechos humanos (PNC), desarticulando los antiguos cuerpos de seguridad (guardia nacional, policía de hacienda,

policía de aduanas) y dotando de una nueva doctrina a las Fuerzas Armadas, subrayando su sometimiento al poder civil.

El segundo gran acuerdo es el pacto por la justicia y los derechos humanos, con la creación del Ombusman salvadoreño para tutelar y promover los derechos humanos y las transformaciones efectuadas en el Órgano Judicial, a partir de una nueva manera de elección de sus magistrados (propuestos por abogados y el CNJ) y jueces de la república (acuerdos de 1991). Estos últimos supeditados a la competencia de un Consejo Nacional de la Judicatura, separado e independiente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, y con una Escuela de Capacitación para cualificar la función que desarrollan los operadores de justicia.

El tercer gran acuerdo lo constituye la Reforma Política, desechando al vetusto Consejo Central de Elecciones y creando un nuevo ente contralor y garante de los procesos electorales en el país: Tribunal Supremo Electoral, integrado en una forma plural por todos los representantes de las fuerzas políticas mayoritarias y magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia. Aparejado a ello, la creación de un marco jurídico electoral, capítulo VIII de la Constitución de la República (reformada), Código Electoral, Reglamento Electoral, Reformas al Código Penal, para incluir la figura de los delitos electorales, entre otros, con los que se pretendía dejar en el pasado los escandalosos fraudes electorales de 1972-1977 y los cuestionados triunfos de los partidos de derecha con un registro electoral que reportaba en 1993, 890,000 ciudadanos aptos como para votar, pero no inscritos y un padrón electoral en donde *“los muertos el día de las elecciones salían de sus tumbas a votar”*.

Es, precisamente, lo que he denominado Tercer Gran Acuerdo, la razón de ser para haber abordado como marco teórico referencial de este prólogo, los Acuerdos de Paz, ya que sin el acuerdo de "*Reforma Política*", que no debe confundirse con "*Reforma Electoral*", no tendríamos la posibilidad de hablar en El Salvador de "*democracia política*" o "*pluralismo ideológico*", en cualquiera de sus acepciones y extensiones.

El nuevo libro de Félix Ulloa: "*Democracia, financiamiento de partidos políticos y elecciones*", aborda el origen, evolución, ejercicio y práctica de algo que bien podríamos bautizar como "*El Derecho Electoral en El Salvador*". Su autor, es una voz autorizada en esta materia, no solo por su formación académico-científica, que tienen como fuente cognoscitiva principal a los autores Torres del Moral, Bobbio, Sartori, Del Cabo de la Vega, GARCÍA Laguardia y otros, sino porque Félix, se vuelve autor y protagonista ante las instancias electorales y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, promoviendo una serie de recursos que han ocasionado nuevas reformas electorales a los cuerpos normativos creados por los Acuerdos de Paz, que nos gusten o no, los métodos interpretativos utilizados por la Sala de lo Constitucional, que impactan en sendas reformas o mutaciones a la Constitución de la República, obviando el camino legislativo, se presentan sin lugar a dudas como indicadores de los cambios que están ocurriendo en el sistema electoral salvadoreño.

Félix Ulloa hijo, al igual que su padre, el Ing. Félix Ulloa, nuestro rector mártir, deja una estela brillante en el sistema político electoral y en la consolidación de la democracia en nuestro país, a partir de su posición en contra de la hegemonía de los partidos políticos, o lo que doctrinariamente se ha dado en llamar "*partidocracia*". Fuertemente criticado por

unos y alabado por otros, su posición ha sido valiente y muy ilustrada, defendiendo sus ideas con respaldos en la doctrina de los expositores del derecho electoral. Como lo puede confirmar la presente obra, que constituye sin lugar a dudas, el primer esfuerzo por sistematizar la historia electoral de nuestro país, que no puede abordarse sin referirse a la historia de los partidos políticos. De igual manera, no puede hablarse de historia electoral y de partidos políticos, sin hablar de la evolución de la democracia representativa y del pluralismo ideológico, antes reducido a pluralismo político en la democracia puramente electoral.

El libro también aborda como componente central el imbricado tema del financiamiento de los partidos políticos. No es casual que Félix le dedique buena parte de la obra a esta temática, ya que según él, *“el ejercicio de la política se percibe como una turbia nube gris que espanta al ciudadano honesto. Volverlo transparente, dignificarlo, pasa necesariamente por regular las actividades de los partidos y, dentro de ellas, las financieras ocupan un lugar prioritario”*. Agregado a ello, todos somos o hemos sido testigos de los matices que ha venido sufriendo la democracia representativa reducida al ejercicio del sufragio y a unas elecciones en donde no resultan triunfadoras las mejores propuestas y programas de Gobiernos, sino aquellas que resultan más llamativas a los ciudadanos.

De ahí que si las campañas se vuelven marketing de productos electorales en una especie de libre mercado electoral, oferta de candidaturas y solicitud de votos, se vuelve todavía más urgente la regulación estatal en torno a los aportes en dinero o especie, que reciben los partidos políticos para sufragar sus onerosos gastos de campaña. Y lo que es más grave: los aportes en dinero hacia una fuerza política, pueden llegar a determinar un resultado electoral,

con lo cual podríamos tener un escenario en donde resulte ganador el que tenga más recursos económicos, en detrimento del principio de equidad en materia electoral. Como muy bien lo señala el autor: *“La introducción de dineros calientes en la política, no solo amenaza la equidad en la contienda electoral, sino que, peor aún, atenta contra las bases mismas del sistema democrático, al abrir espacios para que el crimen organizado se apodere de importantes cuotas de la representación popular, financiando candidatos y partidos”*.

Julio Olivo Granadino
Presidente del Tribunal Supremo Electoral

PRESENTACIÓN

La parte medular de este trabajo fue escrita hace más de una década como capítulos de mi tesis doctoral. Posteriormente y prologado por el constitucionalista español Antonio Torres del Moral, se estructuró y publicó como libro por la Editorial Libros en Red de Argentina, bajo el título *“El Dinero y la Democracia”*, en 2004. En estos diez años ha sucedido una serie de acontecimientos que ameritan ser tratados en un nuevo esfuerzo que no solo recree las opiniones y los conceptos de aquel entonces, sino que, además, permita actualizar en lo posible, situaciones planteadas en un contexto histórico diferente al actual.

Uno de los desafíos para quienes estudiamos y trabajamos el tema electoral, es su constante evolución y cambios permanentes. La experiencia nos enseña que apenas hemos terminado de estudiar un caso en un país o región determinada y pretendemos sacar reglas o conclusiones generales, cuando el mismo tema ha sido modificado sustancialmente en otro lado. Pero esa diversidad de modelos y esa dinámica de reforma incesante es lo que mantiene activos los sistemas electorales, sus instituciones y procedimientos, haciendo que los sujetos que activan su universo, sean partidos políticos, candidatos, observadores electorales, ONG, etc., se mantengan actuantes y cambiantes, al ritmo de esa realidad política.

En el caso de este trabajo, sin embargo, vamos a encontrar principios y definiciones que pretenden sustraerse de esa dinámica y, como pilares que sostienen la estructura, mantenerse firmes y estables. Es por ello que vale la pena esta publicación, pues como se podrá apreciar, no sólo nos referimos a las sólidas instituciones de la protodemocracia griega con su milenaria acumulación de conocimiento, sino

que también a conceptos actuales, que no por novedosos y recientes, no tengan el sello de la trascendencia en esta nueva disciplina que se moldea y va consolidando su presencia en la democracia moderna, como es el tema del financiamiento de política.

Para entrar de lleno en la presentación de este libro, quiero recordarles que, como existen tantos temas para escribir sobre la democracia, escoger uno de ellos debe tener una explicación atendible. En mi caso, me decidí a estudiar el de los partidos políticos y su financiamiento, por dos razones, a saber: la primera su actualidad; y, la segunda, porque no es un tema agotado; es más, ni siquiera se encuentra entre los más investigados.

Sobre su actualidad constatamos que, a pesar de los innumerables estudios realizados sobre los modelos democráticos, desde la antigüedad hasta nuestros días, tan abundantes, profundos y extensos, la temática de los partidos políticos y su rol en la sociedad no podría remontarse a épocas pretéritas, en tanto éstos son fenómenos de reciente creación. Los trabajos publicados sobre su régimen financiero y todas las implicaciones jurídico-políticas que conllevan, son también bastante recientes como para generar una doctrina, además de circunscritos a limitados círculos políticos y académicos.

En realidad, el andamiaje construido por los partidos políticos y los candidatos, para asegurarse los flujos de dinero que el ejercicio de la política requiere, constituye ya un obligado tema de investigación en diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Es de igual manera, un punto obligado en las agendas de los Estados, de organismos internacionales y de especializadas organizaciones de la sociedad civil (*watchdogs organisations*).

En cuanto a que se trata de un tema de los menos trabajados, en los estudios de la democracia y de los partidos políticos,

lo podemos constatar con una revisión bibliográfica sobre el material publicado y disponible. Salvo excepciones, relativas a bibliotecas especializadas que confirman la regla, es muy difícil encontrar más allá de la década de los años 90 una fluida y estructurada línea de investigaciones en la materia.

Por todo lo anterior pensé que sería oportuno hacer una aproximación desde un enfoque jurídico. El Derecho no se podía quedar atrás en el conocimiento y dominio del tema. Son tan grandes los efectos en la vida de las naciones, que la reglamentación jurídica de este fenómeno, tanto en la dimensión constitucional, como en la legislación secundaria y reglamentaria, constituyen un verdadero desafío legislativo al cual se abocan cada día con más responsabilidad, la mayoría de Estados dirigidos por fuerzas democráticas.

La regulación de las actividades financieras de los partidos políticos, de su entorno inmediato, del papel del Estado y demás actores públicos y privados, relacionados con la materia, constituye un imperativo ineludible en las democracias representativas, donde el ejercicio de la representación se está convirtiendo en una actividad más, que funciona con las fórmulas del libre mercado.

Compra y venta de voluntades políticas mediante técnicas de mercado, son el credo en las campañas electorales; al ciudadano elector no se le considera más el mandante, el representado, a quien se deberá rendir cuentas al final del mandato; se le percibe sin duda, como un consumidor más a quien hay que mantener satisfecho, así sea con simples juegos de imágenes publicitarias.

Esto lo han advertido los políticos; por ello, están más preocupados en contratar mercadólogos para vender sus plataformas, sus propuestas y sus propias imágenes, que en persuadir a los electores para que depositen la confianza en sus formaciones político-ideológicas, en los candidatos idóneos y mejor calificados para los cargos.

Entonces, alcanzar la representación se vuelve muy caro, tanto por los costos de la colocación del producto en los medios de comunicación masiva, particularmente la televisión, como por lo salvaje y generalmente lo antiético que resulta la competencia.

Con toda razón nos advierte Jorge Castañeda, del círculo vicioso en que se ha caído: *“Para ser electo se necesitan grandes cantidades de dinero; una vez electo, dadas las ventajas de los candidatos oficiales para captar fondos, y la dificultad de los candidatos de la oposición para obtener financiamiento, la reelección se vuelve un reto inmediato... El dinero se ha convertido en un grillete para la representación, ya no tiene nada que ver con los intereses de los electores y, dado que sólo el dinero puede garantizar la elección, los principios y la ideología que privó en otras generaciones, dejan de tener importancia.”* (Castañeda 9-10, 1997)¹

UNA VISIÓN A NUESTRA REGIÓN

Esta problemática de obtener dinero a cualquier costo para colocar el mensaje, posicionar al candidato y ganar la elección se originó en las democracias de las naciones desarrolladas, donde los avances en las comunicaciones vinieron a resolver los problemas que implicaba llevar el mensaje político a conglomerados humanos, estratégicos y distantes entre sí, alojados en territorios inmensos.

De tal suerte que la solución que proporcionaban los *mass media*, si bien cumplía el objetivo de colocar el mensaje de manera oportuna, masiva y sobre todo efectiva (recordemos el debate televisivo Nixon/Kennedy a inicio de los años 60), implicaba enormes inversiones de dinero.

Por tanto, obtener dinero a cualquier precio para la campaña se convirtió en el demiurgo del quehacer político de candidatos y partidos, si realmente deseaban ganar la elección.

Con el inicio del Siglo XXI, debido a los escándalos financieros que salpicaron la política en los Estados Unidos, como el caso ENRON, el Congreso, dominado por los republicanos, que había mantenido por años congelada la iniciativa de los senadores McCain y Feilgold, relativa a la regulación de los gastos de campaña, se vio obligado a aprobarla como ley, el 23 de enero de 2001. Por su parte, Inglaterra salió al paso a los recíprocos señalamientos de financiamientos ilícitos, entre laboristas y *torys*, con la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*. Otros países de la Europa continental también realizaron sendas modificaciones en la materia, afectados por escándalos que en el caso de España y Francia apuntaron a Gobiernos socialistas, tocando el turno unos años más tarde a los democristianos en Alemania.

Para el caso de América Latina, la ola democratizadora que vivió el Sur a partir de los años 80 y Centroamérica en

los 90, permitió que las elecciones -y por ende los partidos políticos- recuperaran el crédito social que habían perdido durante la época de las dictaduras militares, en las cuales, vale recordar, siempre hubo elecciones periódicas.

Sin embargo, los pueblos latinoamericanos no están satisfechos con los escasos logros que los Gobiernos, elegidos libremente, les han proporcionado. El desencanto por los incumplimientos de tantas promesas electorales está conduciendo a la apatía y al alejamiento de la política y sus instituciones representativas, y aún, si la democracia política o formal está más firmemente establecida, la población se muestra decepcionada por los resultados económicos y sociales. Una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores está atenta y es partícipe de los grandes eventos políticos y electorales. Y no está satisfecha.

Fueron grandes contingentes ciudadanos los que se involucraron en la lucha por la democracia, inicialmente con las armas en la mano; luego, mediante pacíficos procesos de negociaciones, con la esperanza de alcanzar la justicia social, una mayor participación política y formas pacíficas, civilizadas, en la solución de ancestrales conflictos. Dos décadas más tarde, se constata, con razón o sin ella, que la democracia no los trajo consigo, que la democracia no ha mejorado ni las condiciones ni la calidad de vida de nuestra gente. Un informe de Latinobarómetro recoge ese sentimiento: *“Al no sentirse los ciudadanos representados por el sistema de partidos se produce una dispersión en muchos casos mucho más allá de lo razonable, de los grupos que intentan representar, que lejos de ser un síntoma de anarquía, es un síntoma de demanda democrática y de cambios por la vía de las reformas y no de la revolución”*.²

Este problema se agrava cuando salen a luz los escándalos de corrupción, en los que, por regla general, están involucrados dirigentes políticos.

Así, el ejercicio de la política se percibe como una turbia nube gris que espanta al ciudadano honesto. Volverlo transparente, dignificarlo, pasa necesariamente por regular las actividades de los partidos y, dentro de ellas, las financieras ocupan un lugar prioritario.

En el texto de este trabajo se encontrará una visión comparativa del nivel de desarrollo, desigual, por cierto, que presentan los distintos países de nuestra región, así como los diferentes parámetros con que regulan la materia (financiamiento público, privado, mixto, permanente, para gastos de campaña, sanciones, límites a los gastos y contribuciones, etc.). En todo caso, se trata de identificar las características sobresalientes que puedan configurar patrones de comportamiento, que indiquen con claridad la intención del Estado, de regular este régimen. Es una legítima exigencia la que nuestros pueblos están demandando de los políticos, de los gobernantes, de los representantes, para que se adopten medidas que demuestren una nueva actitud frente al actual Estado de cosas.

Como afirmábamos al inicio de este apartado, que la problemática se originó en el mundo desarrollado, habiendo reaccionado esas naciones con tratamientos correctivos específicos en una visión estratégica de largo plazo, que les ha permitido mantener la confianza de sus pueblos en el sistema democrático.

La diferencia que encontramos con nuestros países es la falta de voluntad política para aplicar los mismos correctivos, que impera en sectores antidemocráticos y retardatarios, que históricamente han impuesto sus intereses dentro de los órganos decisorios del Estado. Dichos sectores, en un afán de conservar los beneficios que les reporta en el corto plazo la ausencia regulación o la falta de aplicación de las normas vigentes, no asumen plenamente esa responsabilidad de impulsar las transformaciones necesarias y continúan

debilitando los incipientes esfuerzos por construir la democracia en nuestra región.

Lo sorprendente en el caso salvadoreño es que dentro de esos sectores reaccionarios a todo cambio en el sistema político y electoral, solemos encontrar a dirigentes que en el pasado afirmaban luchar por cambios profundos en el mismo, y hoy son fieros defensores de la vieja institucionalidad contrainsurgente y proactivos voceros del status quo.

OBJETIVOS

Este trabajo tiene dos objetivos sustanciales, a saber:

A) Realizar una revisión comparativa sobre el financiamiento de los partidos políticos, un tema que ocupa la atención de casi todas las democracias del mundo. Espero que este enfoque, realizado desde una perspectiva puramente académica, permita a investigadores, funcionarios de los organismos electorales y otras autoridades del Estado, periodistas y miembros de organismos no gubernamentales, informarse del *“Estado del arte”* de este tema.

Aunque los principales destinatarios de nuestro esfuerzo son, sin lugar a dudas, los propios partidos políticos, sus dirigentes y por supuesto los legisladores. Son ellos quienes tienen la capacidad institucional de realizar los cambios, efectuar las correcciones, en fin, mejorar las normas respectivas, a efecto de hacer más transparente, confiable y equitativa esta condición de las democracias contemporáneas.

Dentro de este mismo objetivo está la pretensión de contribuir modestamente en ir llenando el vacío informativo y bibliográfico del que adolecen nuestros países. Deseo que la sistematización de la bibliografía consultada y de las diferentes experiencias referidas a lo largo del trabajo, constituyan un punto de referencia para futuras investigaciones sobre este tema, todavía poco trabajado en

la dogmática del incipiente Derecho Electoral que, estoy convencido, tenemos que ir estructurando como una nueva rama de las Ciencias Jurídicas.

B) Discutir en El Salvador un modelo de financiamiento de los partidos políticos que, partiendo de un estudio comparativo, permita adoptar las normas jurídicas necesarias para regular, tanto el financiamiento público permanente, el cual les ha sido negado por una exegética interpretación de la Constitución como en regular el financiamiento privado, cuya tímida reglamentación en la reciente Ley de Partidos Políticos aprobada en febrero de 2013, es insuficiente como para contener las serias amenazas que asechan a la democracia.

Son muchos y muy bien documentados los casos de corrupción en los que se han visto envueltos los partidos políticos, tanto los gobernantes como los de la oposición. La introducción de dineros calientes en la política, no sólo amenaza la equidad en la contienda electoral, sino que peor aún, atenta contra las bases mismas del sistema democrático, al abrir espacios para que el crimen organizado se apodere de importantes cuotas de la representación popular, financiando candidatos y partidos.

En nuestro caso pretendo aclarar la duda que surge de la interpretación constitucional, en el sentido de que el financiamiento público para los partidos políticos operará en sus dos modalidades: para las campañas electorales y para sus actividades permanentes. También deseo plantear que las regulaciones son válidas no sólo para los partidos políticos, sino también para los otros sujetos que participan en los procesos electorales.

Con esta afirmación deseo romper la estrecha percepción de que solamente los partidos políticos son sujetos electorales y, por ende, monopolizan la representación de la voluntad popular.³

METODOLOGÍA

El método empleado en la realización de este trabajo tiene una combinación de formas, tanto en lo discursivo como en lo investigativo. El énfasis principal está en la visión comparativa, buscando el conocimiento empírico y los resultados positivos en los diferentes sistemas y países examinados, a efecto de mostrarlos como ejemplos y prácticas útiles a seguir.

También se ha recurrido al conocimiento doctrinario, quizás con mayor énfasis en lo que respecta a conceptos fundamentales como la democracia y sus formas, la representativa y las instituciones de la democracia directa, etc., tratando de enfocarlos desde una perspectiva histórica y desarrollarlos junto al pensamiento de juristas, filósofos y pensadores de diferentes escuelas y épocas.

Lejos de pretender revisar todos los conceptos fundacionales, ni de agotar el listado de pensadores antiguos y modernos que con sus trabajos han brindado a la humanidad un importante acervo en esta materia, me propuse destacar las ideas y opiniones de autores clásicos que gozan de aceptación universal, así como los contemporáneos, la mayoría de ellos actualmente dedicados a la docencia, cuya calidad intelectual se refleja en el peso específico de sus trabajos académicos.

De esa manera, combinando los sólidos preceptos que nos llegan desde la Grecia antigua, hasta los debates de actualidad protagonizados en Europa y América por distinguidos juristas, politólogos, filósofos, etc., quise construir una plataforma amplia y fuerte, que sirviera de base a la armazón a veces quizás alambicada y compleja- del financiamiento de los partidos políticos, la cual comienzo con una exposición de principios generales, pasando por las modalidades del

financiamiento, sus características y requisitos, para terminar con un examen a su régimen de sanciones.

En todo el discurso hay siempre una referencia a un autor, evento, legislación o propuesta, que explica –y justifica también- el aserto o la negación que sostengo. Sin querer abusar de la cita bibliográfica, me he permitido la licencia de apoyar mis opiniones en los trabajos de autores que sin duda le dan un respaldo intelectual de mayor acreditación.

Finalmente, quiero agradecer a la Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador, por darme la oportunidad de compartir con su demus este esfuerzo, el cual espero sea de algún provecho en la formación académica y sirva además para impulsar algunas acciones políticas concretas en el rumbo que marcan las ideas aquí esbozadas.

I. Los partidos políticos y la democracia

1. 1. Introducción

Se sabe que no existe el concepto de democracia sin adjetivos. Desde todos los tiempos se les ha usado para definir formas de Estado, de regímenes, de Gobierno, e incluso, formas de vida. Como dice Sartori, se ha requerido de ciertas calificaciones que diferencien unos modelos democráticos de otros.

En la antigüedad se habló de la democracia militar, de la *isonomía* o Gobierno del pueblo (igualdad de derechos) y de lo que podría ser su contrario: la *oclocracia* (forma corrupta del Gobierno popular), como la llamó Polibio (201-120 a JC). Modernamente encontramos conceptos como democracia sustantiva, democracia formal, democracia real, democracia económica o democracia social, para mencionar unos cuantos.

Más recientemente Sartori nos advierte de las trampas en que se puede caer al tratar de definir la democracia y, con su característica agudeza intelectual, nos señala algunas de ellas, las cuales denomina "*simplismos*"; previniendo de los tres principales: el primero, referido a la reflexión sobre la "*democracia etimológica*" o literal; el segundo, contenido en la concepción "*realista*"; y, finalmente su opuesto, que se manifiesta en lo que denomina "*perfeccionismo malo*"⁴.

Para los efectos de este trabajo no se examinarán las definiciones adjetivadas, menos aún esas nuevas conceptualizaciones señaladas por Sartori. De manera más tradicional y comprensible, se hará referencia a las formas de Democracia Directa y Democracia Representativa, no sólo por ser las más aplicadas en el mundo occidental,⁵ sino las mayormente difundidas en la doctrina general, y en las que los partidos políticos, objetos de este estudio, tienen un papel significativo.

Vale la pena, también, aclarar en este Estado inicial de la exposición, que al adoptar esta aproximación al tema, nos alejamos de cierta corriente del pensamiento constitucionalista francés, el cual reivindica -y diferencia de las otras dos formas- **la democracia semidirecta**. Para el caso, Philippe Ardant cuando se refiere a la Democracia Directa nos dice: *“Se trata de un sistema ideal, que responde a las mejores aspiraciones populares, en la cual gobernantes y gobernados son los mismos. El pueblo se gobierna, directamente, a sí mismo por medio de la participación de todos sus ciudadanos”*. Y cuando se refiere a la Democracia Semidirecta, lo hace en los siguientes términos: *“Consiste en la introducción de los elementos de la democracia directa dentro del régimen representativo. El pueblo no debate él mismo, sino que interviene directamente en ciertas decisiones (no muy numerosas en la práctica); los representantes comparten una parte del poder con el pueblo”*⁶ (Ardant, 170-179, 2000). Entre ellas menciona el veto popular, el referéndum (junto con el plebiscito) y la iniciativa popular.

No detendría nuestra atención este enfoque francés si se tratase únicamente de una disquisición teórica, en la cual, incluir las formas de Gobierno popular, ejercido directamente por los ciudadanos, como ocurría en la protodemocracia ateniense, fueran simples referencias históricas. Pero el autor nos tipifica formas de democracia directa actualmente vigentes -aunque reducidas- que sostienen su clasificación tripartita. Para el caso menciona *“... trois cantons suisses: Glaris, Unterwald, Appenzell. Meme s’il s’agit plus de survivances, proches de folklore, que d’un véritable système de gouvernement, leur étude permet de mesurer les limites de la formule”*.⁷ (Ardant 171, 2000)

Para terminar afirmando que dados los avances tecnológicos en los medios de comunicación, la democracia directa no es más un sueño sin porvenir. *“le développement des médias rend concevable ce qui hier était utopie”*.⁸ Sentencia con aplomo.

1. 2. La Democracia directa

Formuladas estas aclaraciones y continuando con nuestro enfoque sobre el tema, podemos sostener que la generalidad de la doctrina contemporánea la diferencia en sus formas actuales, de las que presentaba en la antigua Grecia, al indicarnos cómo sus instituciones juegan un papel fundamental en la formación de la voluntad política y, sus procedimientos, nos indica Thibaut, van asociados con las funciones de integración social y aumento del consenso político.

Para dar una idea de esa diferenciación trabajamos con el concepto de instituciones de la democracia directa en los siguientes términos: *“...aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo”* (Thibaut 67, 1998)⁹ Entre ellas podemos mencionar las más conocidas y difundidas como son el Plebiscito y el Referéndum. Sin embargo, algunas legislaciones constitucionales han dado paso a nuevas instituciones como la Revocatoria del Mandato y las Iniciativas Ciudadanas.¹⁰

Mucha tinta ha corrido en América Latina en un debate poco productivo, mediante el cual los intelectuales conservadores han generado masivas campañas en contra de lo que denominan la Democracia Participativa, como sinónimo de Democracia Directa y, por supuesto, colocándola como categoría antagónica a la Democracia Participativa.

Trataremos, en este apartado, de hacer una breve referencia a cada una de ellas, en el entendido que las referencias al derecho comparado o a las exposiciones doctrinarias, no son taxativas ni pretenden, menos, agotar los incontables casos de estudio que existen en el mundo actual. Comenzamos

con las iniciativas ciudadanas y la revocatoria del mandato, focalizándonos en un país que nos presenta una variedad de ejemplos.

Se ha publicitado suficientemente la naturaleza democrática de los Estados Unidos de América, poniéndola generalmente como paradigma de la Democracia Representativa. Sin embargo, sus instituciones de la democracia directa son menos divulgadas, no obstante el generalizado ejercicio que se practica en los Estados de la Unión desde hace siglos. Además, como señalamos arriba, en estos últimos años los medios conservadores de nuestro país las han satanizado, asociándolas al modelo chavista y el socialismo del siglo XXI, debido a su incorporación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde el ejercicio del referéndum o de la revocatoria de mandato, por parte del presidente Hugo Chávez, sirvió para ampliar su mandato y consolidar su poder. Luego, otros gobernantes afines ideológicamente emplearon los mismos mecanismos con similares propósitos, como Evo Morales en Bolivia y Rafael Correas en Ecuador.

Por ello vamos a reseñar brevemente estas dos últimas, a efecto de resaltar su aplicación en aquella nación del norte y tratar de hacer comprender a quienes a priori o por razones eminentemente ideológicas se oponen a ellas, en tanto instituciones de la democracia directa per se o, peor aún, por un rechazo atávico a lo que se ha dado en llamar democracia participativa.

1. 3. La iniciativa ciudadana

Esta institución fue introducida en los Estados Unidos desde 1715, iniciándose en el Estado de Massachussets, cuyos electores han Estado facultados desde ese año para

usar la iniciativa ciudadana. Posteriormente se adoptó en Dakota del Sur en 1898.

En la actualidad, 23 Constituciones estatales autorizan el uso de peticiones para colocar propuestas de los ciudadanos en la papeleta.

Se trata de una medida que pueden emplear los votantes para introducir temas de interés nacional durante una consulta popular, los cuales, al llenarse los requisitos legales y obtener el número de votos requeridos, pasan a integrar la legislación vigente. En algunos Estados, también se utiliza para adoptar y enmendar los estatutos de los Gobiernos locales y para promulgar ordenanzas municipales.

Por su naturaleza, las iniciativas pueden ser clasificadas como:

" a) Estatales o locales; b) Constitucionales o estatutarias; c) Directas o indirectas; y d) Consultivas.

Las primeras dos categorías se explican por sí mismas. Bajo la iniciativa directa, se evade por completo el proceso legislativo, ya que las propuestas son colocadas directamente en la papeleta, si se cumple el requisito del número y distribución de las firmas válidas que deben ser recaudadas y certificadas.

La iniciativa indirecta, empleada en ocho Estados, requiere un proceso más complejo en la medida que la propuesta es referida al cuerpo legislativo para la comprobación en archivos, del número de firmas requeridas que amparan la petición. Si el cuerpo legislativo no aprueba la propuesta dentro de un número estipulado de días - que varían desde 40 en Michigan hasta un aplazamiento indefinido en la legislatura del Estado de Maine - obliga a que la propuesta sea colocada automáticamente en la papeleta. En Massachussets, Ohio y Utah, se deben recabar peticiones de firmas adicionales para poder poner la propuesta en la papeleta. Solamente la constitución de Massachussets

autoriza el uso de iniciativa indirecta para colocar reformas constitucionales en la papeleta. (ZIMMERMAN 85, 2000)¹¹

Algunas legislaciones como las de Maine, Massachussets, Michigan, Nevada y Washington contemplan la posibilidad de colocar en la papeleta, una propuesta sustituta o alternativa, cuando una iniciativa de propuesta califica y es aceptada.

En cuanto a las iniciativas de carácter consultivo, son aquellas que permiten a los votantes hacer circular peticiones para colocar preguntas no obligatorias en una papeleta electoral, a efecto de presionar a los cuerpos legislativos para que promulguen normas específicas e introducirlas en los cuerpos jurídicos positivos. Tales iniciativas comenzaron a utilizarse a finales de los años setenta y generalmente atraían sólo el interés local.

Sin embargo, dada la activa participación de instituciones de la sociedad civil en asuntos de la vida pública y temas de agendas más globales como el medio ambiente, la lucha contra la proliferación de armas nucleares, etc., este tipo de iniciativas se ha vuelto más popular y frecuente.

La petición para incluir la iniciativa en la papeleta deberá presentarse ante el Fiscal General o el Secretario de Estado, salvo en Alaska, donde es el vice gobernador quien la recibe; otra excepción es el Estado de Massachussets, donde se presenta ante la legislatura, la cual para calificarla requiere de, por lo menos, un cuarto de sus miembros, en dos sesiones consecutivas.

Algunos Estados demandan un depósito que varía de \$100 a \$1000 al momento de someter la propuesta. Dicho dinero es devuelto a los solicitantes si la propuesta es aprobada y puesta en la papeleta; caso contrario sucede si la misma es archivada.

En cuanto a las firmas requeridas para su aprobación y colocación en la papeleta, ésta varía según los Estados,

oscilando entre un 3% (Massachussets) hasta un 15% (Arizona y Oklahoma) de los votos emitidos en la última elección general o de gobernador.

Quienes sostienen la importancia de esta institución, lo hacen con los siguientes argumentos: a) Hace a los legisladores más responsables hacia los votantes y menos dependientes de los grupos corporativos. b) Incrementa el interés ciudadano en los asuntos gubernamentales. c) Reduce la alienación del votante. d) Genera apoyo para constituciones estatales y estatutos de gobierno. e) Realiza una importante función de educación cívica.

Los que, por el contrario, se oponen a ella sostienen que: a) los legisladores hacen mejores leyes, que los proyectos de ley surgidos de las iniciativas; b) que estos proyectos crean problemas de implementación; c) que legislaciones de estas iniciativas pueden no ser coordinados con legislaciones vigentes; d) que la formulación de la propuesta puede confundir a los votantes; e) que la iniciativa simplifica demasiado los temas que aborda y que son de naturaleza compleja; f) que algunas de las minorías pueden ser afectadas adversamente por una exitosa campaña de las iniciativas; y g) que se puede abrir paso a la inflexibilidad gubernamental si una propuesta de iniciativa no puede ser reformada por el cuerpo legislativo local o estatal.

El uso continuo y exitoso de la iniciativa es evidencia de que los cuerpos legislativos no expresan siempre la voluntad popular. Aunque la iniciativa es una estrategia de mosaico o collage para crear leyes, la legislación alcanzada por esta vía, en general no ha generado problemas de implementación.

En síntesis, la iniciativa ciudadana directa refuerza el sistema de gobierno porque tiene el beneficio de un proceso legislativo, incluyendo audiencias públicas, revisiones, estudio y recomendaciones. Si el cuerpo legislativo no aprueba la propuesta, los votantes han sacado ventajas en

su capacidad de tomar decisiones por medio de información generada durante el proceso legislativo. Otra de sus ventajas es el hecho de que pone al descubierto las operaciones de los grupos de interés, las cuales disimulan con sus actividades de cabildeo (lobby) en las legislaturas estatales.

El apoyo a la iniciativa directa no sugiere que deba ser empleada con tanta frecuencia. Debería ser una reserva de poder, un último recurso, y que la necesidad relativa de su uso dependa del grado de responsabilidad, representatividad y expresividad de los cuerpos legislativos.

La iniciativa indirecta es un anexo útil para el proceso tradicional de creación de leyes y puede ser un balance efectivo cuando existe cuerpo legislativo no representativo, además no socava al Gobierno que mantiene el veto ejecutivo.

1. 4. Revocatoria del mandato legislativo o destitución de funcionarios por medio de los votos.

Existen disposiciones constitucionales y estatutarias en 26 Estados de los Estados Unidos, que autorizan a los votantes a pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, antes de la finalización de su periodo, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un referéndum.

Adicionalmente, las municipalidades de ciertos Estados pueden elaborar proyectos de nuevas normativas o enmiendas a la legislación vigente, permitiendo la revocatoria del mandato. Para otros que carecen de esta facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado normas especiales autorizando la destitución de funcionarios de Gobiernos locales, por medio del voto.

Las normas que contemplan esta forma de revocatoria del mandato, en seis Estados excluyen de ella a los jueces; siete Estados permiten el intento de revocatoria del mandato de un funcionario, solamente una vez durante su periodo; sin embargo, tres Estados admiten un segundo intento, si los proponentes reintegran al Estado los costes incurridos en el primero. (Zimmerman 90, 2000)¹²

El uso de la destitución está sujeto a ciertas restricciones, según la legislación constitucional de los Estados. “A excepción de Montana, donde algunos Gobiernos locales admiten la destitución de funcionarios administrativos, la revocatoria del mandato se aplica a los funcionarios elegidos. Además la mayoría de las legislaciones prohíben su uso durante los primeros dos a doce meses del periodo de los funcionarios y durante los últimos ciento ochenta días en cinco Estados”. (Zimmerman 90,2000)¹³

Una característica importante de esta institución es la forma expedita en que resuelve a favor de los electores, su derecho constitucional de destituir a un funcionario que no llena las expectativas que creó como candidato, sin caer en los engorrosos procesos judiciales, en los cuales el derecho a la defensa y las garantías del debido proceso dilatarían tanto la revocatoria, que podrían desanimar a los ciudadanos que eligieron al funcionario no deseado, para abrir tal expediente.

Como se trata de proceso político, los Estados exigen el registro de diez peticionarios en la Secretaria de Estado, quienes deberán exponer los motivos por los cuales desean incluir su petición de revocatoria en la respectiva elección, en una declaración no mayor de doscientas palabras. A partir de ese momento la Secretaria de Estado autoriza la recolección de las firmas necesarias, las cuales deben reunir al menos un 25% de los votos emitidos en la ultima elección para gobernador o para candidatos del mismo nivel del impugnado. En algunos Estados se suspende el proceso de revocatoria, si los funcionarios renuncian lo cual generalmente sucede, al conocerse que las firmas requeridas han sido recolectadas.

La elección del sucesor, cuando se da la revocatoria, generalmente se realiza en votación posterior. La primera entidad gubernamental en incluir la revocatoria del mandato fue la ciudad de Los Ángeles, California, cuyo estatuto constitucional también incluyó la iniciativa y el referéndum.

Quienes se oponen a la revocatoria del mandato argumentan que esta institución atenta contra la naturaleza del Gobierno representativo, desanima a las personas calificadas para optar a los cargos de elección popular y podría frenar a los funcionarios enérgicos, permitiendo a los partidos perdedores una segunda oportunidad de ganar; finalmente, argumenta que atenta contra la independencia judicial.

Hay otras medidas, exclaman, que permiten un control sobre los funcionarios inadecuados que han perdido la confianza del público o que han ejercido abusivamente sus funciones, tales como los juicios políticos (impeachment), la acción legislativa o petición al gobernador para que lo remueva, así como normas que permiten la desocupación inmediata del cargo una vez condenado el individuo por un delito.

Los promotores de la institución presentan estos argumentos:

“a) refuerza el control popular sobre el Gobierno; b) permite a los votantes corregir las fallas de los sistemas electorales, producidas por una gran papeleta de votación o por el sistema de elección plural; c) reduce la alineación de los votantes; d) educa al electorado; e) facilita la renovación de las restricciones constitucionales en las legislaturas estatales; y f) estimula a los votantes a aprobar enmiendas constitucionales y estatutarias prolongando los periodos de los funcionarios elegidos”. (Zimmerman 93, 2000)¹⁴

La experiencia general observada con la destitución está a favor de sus promotores. Raras veces se ha usado para remover funcionarios estatales elegidos (se conoce de los casos de un gobernador, ocho legisladores, un juez),¹⁵ pero ha sido empleada con frecuencia para remover funcionarios de Gobiernos locales.

No se requiere de mayor aplicación para comprender que estas modernas instituciones de la democracia directa, no tienen ningún parecido con las prácticas democráticas recreadas por Bobbio, de la manera siguiente:

“la democracia de los antiguos, especialmente de la pequeña ciudad de Atenas, se practicaba en los momentos felices en los que el pueblo se reunía en el Ágora y tomaba libremente, a la luz del sol, sus propias decisiones después de haber escuchado los diversos puntos de vista de los oradores” (Bobbio 25, 1994).¹⁶

Aunque la historia nos da una visión menos bucólica, si recordamos que desde tiempos de Clístenes, los concejales (había un consejo de la polis) nombrados proporcionalmente al número de ciudadanos de cada demos y cuya presidencia o *pritanía*, se desempeñaba por turno, según sorteo entre cada demos. El concejo se reunía cada día, excepto los festivos, y según nos narra Rodríguez Lozano tenía entre sus funciones:

“ a) Convocaba a la eclesia cuatro veces durante cada pritanía, es decir, aproximadamente cada nueve días; b) conocía de litigios en primera instancia; c) tenía autoridad suprema sobre todos los asuntos financieros; d) preparaba la orden del día de la eclesia y los proyectos de decreto”. (Rodríguez Lozano 71, 1996)¹⁷

Retomando el papel que juegan los partidos políticos en la activación de estas instituciones en la actualidad, vemos que es muy diferente a su esfuerzo por alcanzar las cuotas de representación que realizan en las contiendas electorales dentro de las democracias representativas. Por regla general se involucran activamente en su dinámica, y aunque los fines son completamente diferentes, los procedimientos técnico-jurídicos y organizacionales en las consultas populares y en los procesos electorales, son básicamente los mismos. Es más, en algunos Estados de los Estados Unidos se mezclan ambos sistemas, pues en el mismo día de las elecciones (en

la misma boleta, en algunos casos) se le presenta al elector la posibilidad de decidir una enmienda constitucional, la revocatoria del mandato de un funcionario (recall) o la petición de un grupo representativo de la sociedad, sobre un tema trascendental de política pública (iniciativa ciudadana).

Por ello, se afirma ahora, las instituciones de la democracia directa no son formas contrapuestas de organización política, versión que se fundamentaba *“en la dicotomía clásica entre la idea de Sieyes y otros, de que la soberanía popular sólo puede realizarse mediante la representación política, por un lado, y la idea asociada con Rousseau de que la soberanía popular no es trasladable, por otro”*. (Thibaut 65, 1998).¹⁸

Tampoco constituyen una alternativa básica para los modelos democráticos, sino un complemento más o menos puntual de los procesos de decisión organizados de manera democrático-representativa.

Estábamos acostumbrados a escuchar acerca del carácter democrático y progresista de las instituciones de la democracia directa, cuya puesta en acción permite a los ciudadanos ejercer la soberanía popular:

“La revocatoria de autoridades es un derecho político reconocido por la Constitución y contemplado en la ley 26300, Ley de participación y control ciudadanos. Fue sobre la base de esa ley que un importante grupo de ciudadanos el año 97 buscó la realización de un referéndum para que fuera el país quien decidiera si Fujimori tenía o no el derecho de postular a una segunda reelección. En esa oportunidad, el Congreso controlado por Cambio90 - Nueva Mayoría tergiversó el espíritu de la ley, maniatándola e impidiendo la realización de la Consulta.

La historia política reciente nos muestra las resistencias que existen en los círculos de poder, grandes o pequeños, para aceptar o promover mecanismos de participación y fiscalización accesibles

a la ciudadanía. La experiencia de las democracias consolidadas muestra que sólo podemos acercarnos a esa condición sobre la base del entrenamiento y del ejercicio ciudadano de estos derechos y el respeto a la ley. Más aún, en el caso peruano el desarrollo de prácticas de control de autoridades es más urgente en aquellas zonas donde el gamonalismo, el narcotráfico, Sendero Luminoso y las posturas autoritarias en el Gobierno y las FF.AA., hicieron de las suyas, sobre la base de la impunidad y el terror". (Fernández, 2001)¹⁹

O como sostiene Juan Rial, cuando estudia las instituciones (mecanismos les llama él) de la democracia directa en América Latina:

"...cobró fuerza en América Latina la tendencia moderna de expandir los mecanismos de democracia directa, en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción enquistada en sectores importantes de la clase política".(Rial 2, 2000)²⁰

Pero, contrariamente, una fuerte corriente de pensamiento les adjudica cierta naturaleza conservadora, lo cual pretenden confirmar con el ejemplo de una república plebiscitaria como Suiza. Jurg Steiner parece darles la razón, cuando escribe:

"De hecho, de todos los referéndum celebrados en las democracias Occidentales desde la Segunda Guerra Mundial, más de dos tercios se llevaron a cabo en Suiza. Los votantes tienen derecho de pedir un referéndum por cada ley que se apruebe en el parlamento. El único requisito es obtener 50,000 firmas, lo cual es relativamente fácil en un país de 7 millones de habitantes. Los votantes también tienen la palabra final en las reformas constitucionales. Toda reforma constitucional decidida por el parlamento debe ser sometida a los votantes. Un mínimo de 100,000 votantes también puede solicitar una reforma constitucional, la cual primero será debatida en el parlamento pero finalmente se decidirá por referéndum popular. Este instrumento de iniciativa popular constitucional es

ampliamente utilizado y se aplica a cualquier tema sobre el cual la gente desee tomar una decisión.

Cuando el referéndum fue introducido en el siglo XIX, se esperaba que su efecto fuera innovador. Los fundadores de la Suiza moderna anticiparon que los votantes estarían abiertos al cambio, pero ocurrió lo contrario y el referéndum tuvo un efecto retardado. El mejor ejemplo es el reconocimiento del voto femenino hasta 1971. El Parlamento estaba listo antes que los votantes masculinos para aprobar que las mujeres votaran. Este es un ejemplo típico de como a los Suizos les toma bastante tiempo, aceptar una idea nueva.” (Steiner, 1997)²¹

En España el debate en torno a este tema se hizo presente en aquellos momentos de refundación, que iluminaron muchos conceptos cuando la transición del régimen franquista hacia la democracia permitió diseñar el modelo democrático que hoy, consolidado y maduro, permite combinar sin traumatismos, estas instituciones con los desafíos de la democracia representativa y las demandas del espacio comunitario, como fue el caso de la aplicación del Tratado de Maastrich en lo referente a la elección de ciudadanos eurocomunitarios a cargos de elección popular en el nivel local.

El tono de los argumentos, en esos días, lo refleja Antonio Torres del Moral:

“Los grupos parlamentarios del centro y de la izquierda hablaron de la necesidad de consolidación del sistema parlamentario y de los partidos políticos, del cuidado de evitar que las Cortes pudieran verse desautorizadas y desplazadas con ocasión de referendos sobre leyes aprobadas por ellas. (...) Y se añadió que estas instituciones políticas podían perjudicar el coherente desarrollo legislativo de la Constitución debido a su posible utilización por parte de los sectores conservadores para dificultar la legislación progresista de las Cortes, argumento que se veía fortalecido precisamente por la defensa que en dicho debate hizo la derecha de la participación directa” (Torres del Moral 78-79, 1998).²²

Y es que este señalamiento se justifica, sobre todo en las *“democracias sometidas”*, también llamadas dictaduras o regímenes autoritarios, donde quienes ejercieron el poder abusaron de estas instituciones, tanto para legitimar sus abusos en el ejercicio de la función pública, como para perpetuarse en el mismo.

Cuando se refiere al plebiscito, Jorge Mario GARCÍA Laguardia nos dice:

“En teoría, el plebiscito es una institución de la democracia directa porque se traduce en una consulta al cuerpo electoral, pero en la práctica histórica se le ha desnaturalizado, convirtiéndole en un instrumento para legitimar el ejercicio espurio del poder, sustituyendo a las elecciones”. (GARCÍA Laguardia 1059, 2000).²³

Lo mismo se puede decir del Referéndum en los países Iberoamericanos, donde *“ha actuado en demasiadas ocasiones como un mecanismo compensatorio frente al predominio de la Presidencia de la República. (...) un funcionamiento rigurosamente democrático de los partidos políticos cuyos dirigentes deben esforzarse por dotar de más seriedad, de mayor rigor y de mejor funcionamiento a los centros vitales de la vida política, empezando por el propio Parlamento como eje de la representación popular; constituyen los verdaderos presupuestos para el correcto funcionamiento, en su función complementaria de la democracia representativa, de las instituciones de democracia directa en general y del referéndum en particular.”* (Manuel Aragón 993, 2000)²⁴

Sin embargo, no todos los regímenes autoritarios abusaron de tales instituciones, así nos lo afirma Torres del Moral, cuando se refiere al régimen franquista:

“El referendo no gozó de las preferencias de Franco Bahamonde, contra lo que suele decirse con mas reiteración que conocimiento, pues sólo lo utilizó en dos ocasiones (1947 y 1966) durante

cuarenta años, en tanto que la V República Francesa lo prodigó en su primera etapa (seis referendos en catorce años: 1958-1972)²⁵". Habría que añadir, junto con Michael Gallagher, que " hay muchas formas en las que un referéndum puede ser mal utilizado, aún más, abusado. Y abundan estos casos. En Francia, por ejemplo, un alto número de referéndum sostenidos desde la Segunda Guerra Mundial fueron realizados por razones políticas oportunistas, cuando el Gobierno vio la oportunidad de humillar o dividir a la oposición." (Gallagher 81, 2000)²⁶

Vale la pena, en este punto, hacer una revisión comparativa de ambas instituciones. Aunque son de naturaleza -y guardan objetivos- diferentes, cierta doctrina, así como la legislación comparada, tienden a homologarlas.

1. 5. Referendo y plebiscitos

El referéndum es una institución jurídico-política mediante la cual el pueblo, actuando como cuerpo electoral, se manifiesta aprobando o rechazando una decisión de sus representantes.

Como lo plantea GARCÍA Laguardia, por sus efectos el referéndum puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo; por su origen puede ser popular, gubernativo, o presidencial, parlamentario, estatal y regional. No debemos olvidar la dimensión municipal (cabildos abiertos, como les llamamos en El Salvador) que nos recuerda Torres del Moral, cuando revisando la legislación española nos dice que, aunque la Ley Orgánica del Referéndum los excluye de su regulación, "los referendos municipales (...) habrán de ser igualmente autorizados por el Estado conforme el ...artículo 149,1.32^a. de la Constitución". Esto, en virtud del Artículo 140 de la Constitución, donde se reconoce la figura del Concejo Abierto. Esta institución viene desde la II República. Nos

advierte Torres del Moral que *“No está restringido a ninguna Comunidad Autónoma y la Ley Local facilita su instauración, pero no parece que vaya a ser una alternativa respecto de los Ayuntamientos representativos²⁷”*. Especial mención merece el referéndum consultivo y el arbitral; el primero nos indica el constitucionalista guatemalteco:

“...consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional, que tuvo un amplio desarrollo en la Constitución de Weimar²⁸”.

Alguna doctrina, lo mismo que el estudio de cierta legislación comparada, nos muestran la confusión del Referéndum con el Plebiscito. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de Gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de Gobierno y su ejercicio. Además, la voz plebiscito tiene su origen en el término latino plebiscitum. Era el llamado o convocatoria a la *“plebe”*, al pueblo llano, durante la república romana; en tanto referéndum, viene del vocablo latino referre, o sea referir.

El plebiscito también consiste en una consulta directa al cuerpo electoral; pero no sobre una decisión legislativa, sino sobre algún asunto de excepcional importancia para la comunidad, que puede comprometer su futuro.

Tratadistas como Biscaretti di Ruffia consideraba que el término plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral con relación a un hecho, acto político o medida de Gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de Gobierno), reservando la denominación *referéndum*

para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”.

En parecido sentido, K. Loewenstein ha puesto de manifiesto que la denominación plebiscito debería “quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas” y considera, además, que “en la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial –la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de soberanía de todo un territorio (...) A la luz de las experiencias que se han hecho, no se puede ocultar que, aún en el caso de que no hubiese nada que reprochar a su ejecución técnica, el plebiscito territorial (...) queda desvalorizado por el excesivo grado de emoción tanto de la población directamente afectada, como de los Estados que, según sea el resultado de la votación, saldrán perdiendo o ganando; por ello sería preferible una asamblea representativa, elegida especialmente para decidir sobre el cambio de la soberanía territorial”. Por su parte, E. Fernández Vázquez señala que mientras el plebiscito está destinado “a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial”, mientras que el referéndum es una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación, puesto que se trata de “un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante.”²⁹

Como veíamos al inicio, existen diferentes formas y tipos de referendos, las cuales son muy conocidas en el Derecho Constitucional; por ello, más que insistir en su clasificación, preferimos dar un vistazo a las reglas que lo rigen. Como dice Bobbio: el problema en la democracia no son las normas de carácter sustantivo, sino las procesales o adjetivas, las que generan la mayor conflictividad.

Para el caso, cuando Venezuela vivió momentos aflictivos en una de sus crisis políticas, una de las fórmulas que se encontró para superarla fue la convocatoria a un referéndum. El problema se agravó cuando el Consejo Supremo Electoral

aceptó el millón y medio de firmas que acompañaban la solicitud de convocatoria, y luego de validarlas convocó al referéndum el 2 de febrero del 2003. Se trataba de un referéndum consultivo; pero los peticionarios querían convertirlo en vinculante, planteando que si ganaban en la votación, el presidente Hugo Chávez debería abandonar el cargo. Según la Constitución venezolana, ello solo es posible -- por tratarse prácticamente de una revocatoria del mandato -- cuando el funcionario ha cumplido la mitad de su periodo, lo cual sucedió en agosto 2003.³⁰

De hecho, todos los aspectos de un referéndum necesitan regulación. Es particularmente importante que las reglas que rigen el referéndum sean definidas con anticipación, para que todos sepan cuales son. Al igual que Gallagher, consideramos que las siguientes áreas son las que se deberían regular prioritariamente:

a) La forma en que se consulta al pueblo: es importante ya que entre más precisa sea la pregunta, mejor será el resultado. Ha habido ejemplos de una vaga y retórica propuesta ofrecida a la gente, por ejemplo en Guatemala, en 1999, cuando se consultó sobre las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la guerrilla de la URNG, se formularon alrededor de cincuenta preguntas sobre igual número de reformas, con resultados patéticos, especialmente en las regiones de los pueblos mayas que hablan su propia lengua y poco entienden el castellano.

De igual manera, el asunto de quién decide acerca de la formulación de la pregunta debería estar establecida explícitamente en cualquier legislación que contenga el referéndum.

b) El criterio del éxito: en algunos países las propuestas de referéndum requieren más de una simple mayoría para ser aprobadas; asimismo, deben estar apoyadas por un cierto porcentaje del electorado registrado. Introducir reglas

mediante las cuales se exija una cierta proporción de todo el electorado, para que una propuesta pase antes de que se le considere aprobada, son a veces necesarias. Dinamarca las introdujo con el argumento de asegurar que pequeños grupos de votantes no hagan tambalear el tema, cuando la mayoría es indiferente.

Tales reglas tienen cierta lógica; menos sensibles son los requerimientos de que a menos que una cierta proporción del electorado vaya a emitir su voto, el ejercicio entero es considerado inválido. En Italia, por ejemplo, hay reglas con respecto a la votación; para considerar aprobada una propuesta, ésta debe ser apoyada por lo menos por 50% de los votantes, con una votación por lo menos del 50% del electorado. Esto tiene la desventaja de que los oponentes de una propuesta popular pueden fácilmente detenerla, simplemente absteniéndose de ir a votar.

c) La interpretación de los resultados: si un 49% de los votantes emite una papeleta a favor de una propuesta, 48% lo hace en contra, y el otro 3% malgasta su papeleta. ¿Ha sido aprobada la propuesta? En un sistema de referéndum bien regulado, la respuesta a tal pregunta no puede ser ambigua. Si es ambigua, la situación después del referéndum resultará en debates políticos o se buscará la interpretación de los tribunales o cortes, quienes pueden tomar la decisión final, contradiciendo totalmente la idea y el sentido de tal ejercicio, que es asegurar que el pueblo mismo tome las decisiones.

d) Ventajas y desventajas. Las ventajas incluyen su rol legitimante: una vez aprobada la propuesta, se convierte en una decisión asumida aún por quienes se oponían al tema y, que a lo mejor, no habrían aceptado una decisión similar si hubiera sido tomada por el parlamento o el Gobierno. Esto es lo que aparentemente ha sucedido sobre el tema de la Unión Europea en Dinamarca, o el divorcio en Irlanda, donde a través del referéndum se han resuelto asuntos tan

candentes como polarizantes. Participación y Educación, son otras ventajas a considerar, puesto que con el ejercicio de estas instituciones se incrementa la participación popular en la toma de decisiones y tienen un efecto educativo en la población, quien inevitablemente se vuelve mejor informada acerca de los temas en consulta.

Dentro de las posibles desventajas está la de que los instrumentos del Gobierno representativo, como los parlamentos, puedan ser disminuidos en su papel, y un público que no esté lo suficientemente bien informado y podría tomar decisiones políticas equivocadas. También existe el temor del mayoritarismo, una inquietud de que la mayoría pueda usar el referéndum para violentar derechos de las minorías, por lo cual generalmente se excluyen de este tipo de consultas, temas relacionados con causas religiosas, étnicas o de orientación sexual.

Observando la práctica del referéndum en algunos países europeos, puede que no se confirmen las esperanzas utópicas de algunos de los promotores del referéndum; pero tampoco da espacio a los temores de aquellos que ven el referéndum como potencialmente destructivo de la democracia. La mayoría de los países que tienen la institución del referéndum parecen haberse beneficiado de ella, la han incorporado como un rasgo distintivo del proceso político. Por ejemplo, el asunto de la membresía danesa en la UE fue acordado por dos referéndos con resultados extremadamente cercanos en 1992 y 1993; en cada caso la votación fue superior al 80%; el proceso dejó a los daneses como la gente más informada en Europa acerca de asuntos de la UE, y el resultado tuvo una legitimidad que no podía haber sido obtenida por medio de una decisión parlamentaria.

Por otro lado, el uso excesivo del referéndum puede tener efectos negativos. Alrededor del mundo el usuario más frecuente del referéndum es Suiza, donde la votación en

muchos casos es menor del 50%, tal vez porque los suizos están aburridos de votar tan seguido: un promedio de 10 votaciones populares por año. Aún así, el referéndum sigue siendo el instrumento democrático más aceptado en el sistema político suizo, al extremo de que algunos líderes políticos lo quieren utilizar aún más frecuente y extensamente.

En Italia el referéndum ha sido una fuerza más destructiva. Las reglas Italianas permiten un número fijo de votantes al emitir una contrapropuesta a una ley existente, y en ocasiones los italianos han sido llamados a votar hasta en 12 asuntos diferentes en el mismo día. La práctica italiana del referéndum ha coexistido dificultosamente con el Gobierno representativo en ciertas ocasiones. En países donde las instituciones del Gobierno representativo son débiles o en un Estado emergente, puede no ser recomendable el permitir a los grupos de votantes demandar referéndum sobre leyes que no les agradan, ya que esto crea el riesgo de que legislaciones duras pero necesarias, que pudieron a largo plazo haber comprobado su validez, no sean aprobadas por el pueblo.³¹

En el caso de España, el profesor Torres del Moral nos detalla pedagógicamente las regulaciones del referendo, desde la autorización de la convocatoria, hasta las materias excluidas, desarrollando, tanto aquellas contenidas en la Ley Orgánica del Referendo y la Constitución, como las que no tienen asidero en ninguna de ambas; tal es el caso del derecho de participación, donde para explicarlo, recurre a la analogía y nos remite a la Ley Orgánica del Régimen Electoral. Sin embargo, su mejor aporte no lo veo en la exposición de esta normativa procedimental, ni en la tipología que nos presenta con claridad y rigor académico, pese a la compleja realidad que significa la distribución territorial española. Es en el rescate histórico de los conceptos fundamentales de

democracia directa y democracia representativa donde encuentro el demiurgo de su trabajo.

En efecto, al recrear el pensamiento clásico francés sobre democracia nos recuerda que no era ésta la que postulaban Montesquieu, De Lolme, D'Holbach, Sieyes ni Condorcet, en la medida en que ésta era entendida como

“autogobierno del pueblo, y, como tal, un régimen político vitando. Y el único pensador que defiende resueltamente formas de autoGobierno popular directo, Rousseau, postula junto a ellas el mandato imperativo frente a la idea de representantes independientes”. Ante lo cual, se formula la siguiente pregunta: “¿Porque entonces se ha terminado hablando de ‘democracia representativa’ si democracia y representación eran términos contradictorios y excluyentes?”. Develando entretelones históricos, responde: “Se debió a dos inflexiones o manipulaciones semánticas operadas con los términos/conceptos de pueblo, nación y de democracia, restringiendo el alcance del de nación hasta hacerlo coincidir con los propietarios y sectores sociales asimilados, lo que facilitó hablar de soberanía nacional y de democracia sin necesidad de instaurar el sufragio universal y menos aún el autogobierno popular directo”.³²

La irreversibilidad de estas manipulaciones, como las denomina Torres del Moral, se consolidó cuando los constitucionalistas del siglo XIX comenzaron a llamar democracia al Gobierno representativo, y -como él afirma- en el Siglo XX apenas se habla de otra forma de democracia que de la representativa.

En mi opinión, con la instauración del sufragio universal, igualitario y directo, así como otros mecanismos de participación y control popular sobre los representantes, esta forma de democracia se ha vuelto cada vez más legítima y responsable. Sin embargo, las formas (o instituciones) de la democracia directa, como las reseñadas hasta este momento (iniciativa legislativa, revocatoria del mandato, referéndum y plebiscitos), mantienen su vigencia en la medida en que

constituyen contrapesos y, sobre todo, en que pueden servir de correctivos para el desempeño de los representantes.

Vemos cuan distantes se encuentran, entonces, las instituciones de la democracia directa en su versión contemporánea, dentro de las sociedades de masas y los grandes agrupamientos geopolítico económicos, gerenciados por funcionarios elegidos y nombrados (Parlamento Europeo, Tribunal Internacional de Justicia, etc.), que representan a millones de electores, en relación con aquella visión del mundo antiguo, donde:

“Todo ciudadano era considerado responsable y titular de las cosas de la ciudad y, precisamente porque lo era, se sometía a votación las decisiones políticas, se elegían los magistrados por votación o por sorteo entre ellos, y el órgano de decisión se confundía con la propia ciudad, igual que el ágora, centro de la vida política, coincidía con el ágora, centro de la vida social (civil, mercantil, etc.). (De Cabo de la Vega 16-17, 1994)³³

En América Latina, a finales de la década de 1990

“ trece países... regulaban a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones... Sin embargo, a la fecha, sólo unos pocos países han hecho uso de estos mecanismos, y en algunos casos de forma muy limitada. Otros países que usaron más frecuentemente estos mecanismos de democracia directa, como Ecuador, lo hicieron bajo un marco constitucional que ya no existe. En Uruguay, en cambio, los mecanismos preceden a esta época y los actualmente vigentes datan de 1919 ...”. (Rial 3,2000)³⁴

Para el caso salvadoreño hay que destacar que ninguno de estos mecanismos de la democracia directa está contemplado en la legislación vigente. Tampoco ha sido una práctica política en nuestro país.

Como excepción que confirma la regla, existe una provisión estipulada en el Art. 89 Cn., que establece

la posibilidad de efectuar una consulta popular para el único caso de la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América.³⁵

Han existido intentos recientes por introducir una Ley de Consultas Populares, que cediera paso a la implementación de tales instituciones, los cuales no prosperaron. Entre las iniciativas documentadas sobre este tema, está la propuesta elaborada por el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES, la cual se presentó en 1991. Desafortunadamente estaba más condicionada por el momento histórico en el cual se debatía el método de reforma constitucional y, por ello, su orientación se centró en una propuesta de Ley de Consultas Populares que regulara solamente el Proyecto y las bases de la Unión Centroamericana, ya contemplado en la Constitución, y por otra parte, la reforma constitucional.

Lo anterior, no obstante de no hacer referencias a las instituciones de la democracia directa, sienta un precedente en cuanto a solicitar una legislación reguladora de las Consultas Populares.³⁶

1. 6. La democracia representativa

En relación con la democracia representativa no quisiéramos reeditar las clásicas y antagónicas concepciones de Rousseau rechazando mediante su conocida tesis de que la soberanía no puede ser representada porque es inalienable e indivisible y, que además, consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa.³⁷

Mientras en el otro extremo se erguían Hamilton, Madison, Jay y otros fundadores de los Estados Unidos, como fieros defensores de las ideas republicanas y de la democracia representativa, la cual consideraban como la delegación del

Gobierno a unos cuantos ciudadanos, elegidos por el resto.

Ambas posiciones extremistas llegaron a afirmar, en el caso de Rousseau, que el pueblo inglés se engañaba al creerse libre, y que en efecto lo era solamente el día en que elegía a los miembros del Parlamento, luego volvía a su condición de esclavo. Por su parte los padres fundadores, atacaban la democracia directa como el Gobierno del populacho y en su afán de cualificar a quienes deberían decidir la vida pública de la nueva nación, llegaron a posiciones tan excluyentes y elitistas como la siguiente afirmación de Benjamín Franklin: *“En cuanto a quienes no poseen bienes raíces, el permitirles que voten es impropio”*. (Vargas 28, 1999)³⁸

Tampoco deseamos remontarnos hasta los orígenes de la representación, que para algunos autores se encuentran en el *“Parlamento Modelo”*, de Eduardo I, surgido de la convocatoria que hiciera el monarca, basándose en la experiencia de Simon de Monfort, al convocar en 1295 a una asamblea general donde estarían representadas todas las *“clases sociales”* del reino inglés.

Quizás sea más oportuno referirnos a la época de la revolución francesa, cuando, según Rodríguez Lozano:

*“El triunfo de la burguesía significó la victoria de la representación política como institución imprescindible del Estado moderno. El funcionamiento teórico de la representación política también observó cambios sustanciales. Baste recordar que la convocatoria de Luis XIV, de 1788, regulaba la institución conforme las ideas medievales, autorizando a los franceses a que presentaran sus ideas a través de los **cahiers de doléance**. Sin embargo, la dinámica propia de la lucha que se estaba presentando en los “Estados Generales” hacía inadecuado y poco práctico que los representantes, tanto de la coalición nobleza-clero, como los del “Tercer Estado”, estuvieran sujetos a las instrucciones de sus representados. Así se llegó a la conclusión natural de independizar a los representantes de las instrucciones precisas de sus electores. Las ordenanzas del 24 de*

enero de 1789, sobre el reglamento de elecciones, en su artículo 45 decían: "...les pouvoirs dont les députés seront munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir, ainsi qu'il est porté aux lettres de convocation". (Rodríguez Lozano 111, 1998)³⁹

En las democracias contemporáneas no encontramos formas puras. Ya vimos cómo las instituciones de la democracia directa, en algunos casos, se expresan en los momentos culminantes de las democracias representativas: las elecciones. Y esto sucede, precisamente, porque la democracia representativa no puede de ninguna manera perder su naturaleza y convertirse en la tiranía de la mayoría. Este riesgo ya lo advertía John Stuart Mills cuando apuntaba que *"Una parte esencial de la democracia estriba en que las minorías deben estar bien representadas, en forma adecuada; y ninguna democracia verdadera, sólo un falso ejemplo de democracia, se puede constituir sin ellas"* (Mills 160, 1991).⁴⁰ Es necesario establecer controles y balances que lleven a la sociedad democrática hacia sus fines, no partiendo de una perspectiva aritmética, sino orientada por el bien común.

Además, estas instituciones se vuelven un recurso indispensable en los procesos políticos del presente, cuando existe una innegable crisis en las instituciones representativas (sistemas de partidos, cuerpos electorales, parlamentos, etc.) y cierta decadencia en la cultura democrática, que se traduce, tanto en el abstencionismo electoral, provocado por el desencanto ciudadano, como en el surgimiento de nuevos sujetos sociales y prácticas no democráticas en ambos lados (las privatizaciones inconsultas por parte de los Gobiernos latinoamericanos y las reacciones violentas de los grupos anti-globalización, por ejemplo).

Entre las variadas definiciones de la democracia representativa, de la representación misma, encontramos algunas que la conceptúan como una ficción o como figura

análoga a otras del derecho privado. Por su parte, Vanossi nos da un concepto sustantivo que vale la pena consignar:

“Creemos que la representación política, es una presunción, en virtud de la cual se supone que el gobernante hace lo que el propio pueblo haría si ocupara ese lugar directamente. La presunción es relativa, por cuanto se admite la prueba en contrario; con la peculiaridad de que esa rectificación –en los ordenamientos constitucionales- se debe operar sólo periódicamente. De esa manera, a través del sufragio y de las elecciones el pueblo concreta la verificación del consenso hacia los gobernantes”. (Vanossi 162, 2002)⁴¹

Platón, en su clasificación de las seis formas de Gobierno, colocaba la democracia como la mejor de las formas malas, y Bobbio, en su concepción procesal de la democracia, heredada de Kelsen⁴² nos dice que la única manera de entenderla “... en cuanto contrapuesta a todas formas de Gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos” (Bobbio 14, 1994).⁴³

Hay que ver, entonces, en la democracia representativa que es donde actualmente se definen ambas coordenadas, su forma de interacción. En primer lugar, sólo están autorizados a tomar las decisiones colectivas aquellos individuos que representan a la colectividad, y los procedimientos bajo los cuales las toman están claramente definidos en un sistema normativo jerarquizado, positivo y reglamentado, que parte de las constituciones y llega a veces mas allá de los reglamentos, precisándoles con detallados instructivos, estatutos y resoluciones específicas.

¿Cómo se les delega la representación? La respuesta es parte del demiurgo de la democracia representativa. No se pueden escoger al azar a los representantes, ni pueden sortearse las magistraturas en el mundo actual. Los ciudadanos se organizan en torno a ideologías, intereses y

plataformas, para demandar sus cuotas de representación.

Modernamente esas formas asociativas estructuradas se han denominado **partidos políticos**, y las personas que éstos seleccionan para ocupar los cargos de representación se llaman candidatos, quienes son propuestos para ser escogidos mediante el voto directo del cuerpo electoral, durante sucesivos y periódicos procesos electorarios, a efecto de contar con esa cuota individual de soberanía delegada, que legitima la actuación en el ejercicio del poder público, por parte de quien obtiene el mayor apoyo.⁴⁴

Como mejor lo expresa Santiago Murray:

“Representación significa que el ciudadano, a través del instrumento de elecciones delega el poder político, por un cierto tiempo, en determinadas personas y procedimientos. Pero el vínculo entre representante y representados no es inmediato. La representación supone un actor adicional que es el partido político”. (Murray 274, 1999)⁴⁵

Las reglas democráticas de la representación se han ido perfeccionando en el decurso de la historia y han logrado establecer parámetros más o menos universales, que constituyen el fundamento de la democracia representativa; entre ellos destacan el sufragio universal, la igualdad jurídica y política y la regla de la mayoría. Estos referentes los encontramos como piezas claves en los sistemas electorales, que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales, de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica los ciudadanos ejercen el derecho humano y fundamental a elegir y ser elegidos (Art. 21, Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Estos sistemas electorales se diferencian de país a país; actualmente existen más de 200 sistemas electorales en el mundo. La riqueza de esta diversidad se explica por

las diferentes pautas culturales con las que se diseñan. Sin embargo, todos tienen en común la regulación de los partidos políticos (u otras organizaciones de igual naturaleza) como actores fundamentales en la articulación de la representación política, además de otras funciones como la mediación, la educación cívica, el control y el balance de la gestión pública, etc.

Para el caso de América Latina, no ha sido sino hasta en las dos últimas décadas, (1980/1990) en las que, paulatinamente, se les ha ido devolviendo la confianza social, tanto a los partidos políticos, como a los procesos y sistemas electorales; y, una vez superados los modelos autoritarios con que las dictaduras militares gobernaron el subcontinente. Porque también, entonces, se habló de democracia, se realizaron elecciones, en las cuales los partidos conservadores, representantes de intereses minoritarios, con discursos fundamentalmente anticomunistas y, generalmente haciendo uso del fraude, de la fuerza pública o de la violencia institucional, eran los vencedores.

Fue ese largo período cuando el sistema interamericano, liderado por los Estados Unidos, se estructuró después de la Segunda Guerra mundial, en un frente común “democrático” opuesto al “totalitarismo” del bloque soviético y en el marco de la guerra fría creó un instrumental que vale la pena mencionar por su retórica democrática, la cual, paradójicamente, debían implementar los dictadores militares.

Entre ellos destacan el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca TIAR, de 1947, el cual en su preámbulo reza “que la obligación de ayuda mutua y defensa común de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos”; lo mismo se puede decir de la Carta de Bogotá, de 1948, que consagra el principio de la democracia representativa como forma de organización de los Estados americanos. Luego, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, etc.

Sin duda el rol que le tocó jugar en esos años al organismo regional denominado Organización de Estados Americanos, OEA, no fue muy honroso, sobre todo si recordamos los casos de Guatemala en 1954 y República Dominicana en 1965. Pero una vez conjurado el peligro del comunismo con la caída del Muro de Berlín en 1989 y asegurada la transición hacia la democracia en la mayoría de nuestros países, el sistema se vio fortalecido.

El ingreso de Canadá y la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia⁴⁶, al igual que nuevas iniciativas, como el denominado Compromiso de Santiago, de 1991, así lo confirman. Este último, por ejemplo, en lo pertinente, señala:

“La democracia representativa es la forma de Gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas (...) y fundamento permanente el Sistema Interamericano (...) así como condición indispensable (...) para el proceso de cambios y renovación (...) que se requiere en el umbral del siglo XXI”.

Asimismo, encontramos la Resolución “Democracia Representativa”, conocida por su número 1080,⁴⁷ que establece mecanismos de acción y control frente a hechos “que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder de un Gobierno democráticamente electo”. Su aplicación práctica tuvo efecto en los casos de Haití en 1991, año de su adopción, y en Perú en 1992. También se suscribió el Protocolo de Washington en 1992, en vigencia desde 1997, que sanciona con suspensión y ausencia de representación en los Órganos de la OEA, al Estado cuyo Gobierno sea derrocado por la fuerza.

Igualmente, en la Tercera Cumbre de las Américas (Québec Canadá, Abril 2001), con el llamado Plan de Acción de Québec y la adopción de la “Cláusula

Democrática", se pretende profundizar en esta nueva doctrina continental.

Pero si bien esa evolución en América Latina se conoce como el periodo de las transiciones hacia la democracia, los logros alcanzados están todavía distantes de las metas propuestas. La definición de democracias insuficientes, con la que se caracteriza a los modelos surgidos de procesos electorales libres, periódicos y asistidos por la comunidad de naciones del continente,⁴⁸ es justa, si revisamos los indicadores del nivel de vida de los latinoamericanos, presentados por organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.⁴⁹

Tampoco es una herejía importarlo al momento de calificar los alcances políticos de nuestros países. Los escándalos por hechos de corrupción, malversación de fondos públicos, incompetencia en el desempeño de la función pública de varios gobernantes, representantes y juzgadores, explican este adjetivo. Sin embargo, un movimiento por impulsar reformas a los sistemas políticos que permitan mejorar la calidad de la democracia, parece ir ganando terreno.

Desde la reconversión integral del sistema electoral mexicano en los años 90, hasta la adopción del voto preferencial por los salvadoreños en el año 2012,⁵⁰ hay un buen trecho de reformas en casi todos los países que, como en el caso panameño, anuncian no sólo el profesionalismo y la independencia en el sistema electoral, sino la legitimidad y garantía que el mismo le impone al resto de instituciones del poder público.

En el caso salvadoreño, sí bien los Acuerdos de Paz, suscritos en enero de 1992, nos permitieron configurar un sistema democrático e institucional bastante básico, la euforia que significaba el fin del conflicto bélico, la posibilidad de poder vivir en paz y de trabajar armónicamente en la reconstrucción del país, no permitió a la sociedad en su

conjunto una mayor participación en la elaboración de tales acuerdos, dejando a las partes beligerantes esa histórica tarea. Aunque siempre se albergó la esperanza de que ese pacto social significara el primer paso en la refundación de la república.

Todos estábamos seguros de haber aprendido la lección y, que los horrores de la guerra nos harían comprender cuál era el camino correcto para consolidar una nueva sociedad más justa y más democrática.

Lo que nadie esperaba era que los sectores retardatarios del pasado, los mismos que durante décadas habían mantenido el control del Estado y sus instituciones -los que con sus políticas excluyentes, entre otras causas, habían provocado el conflicto- serían los que lo tomarían de nuevo.

A diferencia de la Europa de posguerra, que prohibió los partidos nazi-fascistas,⁵¹ nosotros permitimos que el partido que gobernó durante la dictadura militar (Partido de Conciliación Nacional PCN) y por ende responsable histórico de la guerra, mantuviera su legalidad, se desarrollara políticamente y participara al igual que el resto de fuerzas políticas en escenario nacional. Es más, su experiencia en el manejo del Estado así como en los fraudes electorales, fue el capital acumulado que le permitió entrar en sociedad con los nuevos partidos de los sectores conservadores.⁵²

De esa manera, participó en los procesos electorales, ganó cuotas de representación y les permitió a un bajo costo para las elites económicas, configurar su propio modelo económico-social. Con ello, el proceso democrático ha sufrido un serio estancamiento, con los riesgos permanentes de su retroceso, dejándonos la sensación de vivir en una democracia insuficiente.⁵³

Con la misma frustración, se expresó Rodolfo Parker:

“Varias personas de los unos y de los otros trabajamos por varios años en el proceso de paz de nuestro país. En conjunto lo hicimos intensamente, cumplíamos con un deber patriótico, porque a la tarea nos entregamos enteros, como en nuestro caso sin pretender recibir un centavo, prebendas, ni nada a cambio. Pero hay algo que quiero destacar sobre nuestro proceso de paz: nos equivocamos, es decir, fuimos hasta exquisitos en el despegue pero cortos y torpes en el aterrizaje. Me explico. Se daba un reordenamiento institucional y un reparto de funciones. Se creó un sistema de contrapesos, todo para fundamentalmente evitar la concentración del poder en pocas manos, y confiamos ese proceso de fortalecimiento institucional y consolidación de la democracia en los partidos políticos. Vaya error, confiar en los “partidos políticos” a secas. No se nos ocurrió entonces analizar a los destinatarios de semejante faena, nadie propuso si quiera las bases para regularlos, para garantizar a los salvadoreños su transparencia, su representatividad, su seriedad, su firme y digno compromiso con las causas que abanderan”.⁵⁴

1. 7. Los partidos políticos

En ambos escenarios de la democracia como sistema, sea directa o representativa, encontramos que sus instituciones, de una u otra manera, se activan a través de los partidos políticos y, éstos a su vez, funcionan por medio de sistemas electorales ahora mejor definidos y estructurados, que han ido generando más y mayores apoyos en las ciudadanías encargadas de tomar decisiones (democracia directa) o de delegar las cuotas de representación (democracia representativa) a los elegidos.

Para entender un poco mejor el presente rol de los partidos políticos, quizás sea necesario recordar su origen, el cual no es de larga data. Como señala Duverger, los partidos políticos, como tales, vienen apenas del siglo

XIX; no obstante que se les llamó partidos a una serie de entidades, como los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias de Francia, a los grupos aglutinados alrededor de un condotiero en Italia, a las divisiones administrativas en la época colonial en las provincias de Centroamérica, y otras más. Sin embargo, nos dice el jurista y sociólogo francés que

“ En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos”. (Duverger 15, 1994)⁵⁵

Como también nos los señala Burdeau:

“Su importancia devino básicamente de la institución (y extensión) del sufragio universal...es hasta una época relativamente reciente que, incluso en los regímenes democráticos y pluralistas, los partidos políticos habían vivido bajo una existencia de hecho, tampoco eran ilegales, pero no se beneficiaban de ningún estatus especial. Ni la constitución ni la ley mencionaban su existencia”. (Burdeau 480, 1999)⁵⁶

Pero no se trataba de un simple desconocimiento de tales formas asociativas, sino más bien de su rechazo, histórico y expreso. Asimilados al concepto –y rol- de las facciones, los partidos no gozaban de la simpatía de los grandes pensadores modernistas ni de la ilustración. En la Inglaterra que proclamó la constitución de 1688,

“Bolingbroke era adversario de los partidos. Como el Gobierno de los partidos termina siempre en el Gobierno de las facciones, y como los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad, de ello se sigue que los partidos socavan y ponen en peligro el Gobierno constitucional. Y lo que defendía Bolingbroke era el Gobierno constitucional.” (Sartori 23, 2000)⁵⁷

Realmente Bolingbroke se pronunciaba por un partido del país, el partido que defiende a la Constitución contra la usurpación.

Voltaire decía que el término partido es en sí mismo odioso. Condocet al asesorar a los girondinos sobre su proyecto constitucional, aducía –en contra de los partidos ingleses– que *“una de las necesidades fundamentales de la República Francesa es no tener ninguno”*. Dantón declaraba: *“Si nos exasperamos los unos a los otros acabaremos formando partidos, cuando no necesitamos más que uno, el de la razón”*. Saint-Just era aún más drástico: *“Todo partido es criminal...”*.⁵⁸

En nuestras formaciones económico-sociales centroamericanas, surgidas en el periodo poscolonial a raíz de la independencia de España, en el primer cuarto del siglo XIX, era comprensible que las recién nacidas ciudadanías, expresaran esa ansiosa necesidad por participar directamente en los asuntos de la vida pública, en la elección de sus representantes, como una natural reacción a las antiguas prácticas representativas estamentarias; de ahí su rechazo a los partidos políticos, catalogados de *“facciones perniciosas”*, que se interponían entre la organización estatal y el ciudadano individualmente entendido.

Otro tipo de aversión se vivió en España durante el régimen franquista, donde el fanatismo ideológico llevo a prohibirlos. Tal es el caso del Decreto de 13 de Septiembre de 1936, de la Junta de Defensa Nacional, declarando fuera de la ley a todos los partidos y agrupaciones políticas y sociales que hubieren integrado el Frente Popular. Para entonces, eran las entidades corporativas como la familia, los sindicatos verticales o los municipios, quienes ejercían la representación. Llegándose a castigar hasta con la cárcel la pertenencia a dichos partidos y asociaciones, por el delito de asociación ilícita.

Manteniendo como siempre su doble rasero, propio de las derechas extremistas, la dictadura de aquella época, dio vida a una especie de partido único: el Movimiento

Nacional, creado en 1937 por la Unificación de Milicias, Falange Española Tradicionalista y las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista, bajo la autoridad de El Caudillo.

Ahora podemos afirmar con toda seguridad que la sociedad contemporánea de masas requiere de estas instituciones para poder procesar las cada vez más numerosas y complejas demandas de la población, que en los sistemas de democracia representativa, exigen formas ágiles para hacer llegar sus planteamientos a sus representantes ante las instancias del Estado, con el indudable propósito de recibir respuestas y soluciones inmediatas; de igual manera, cuando se hacen funcionar las instituciones de la democracia directa, para tomar decisiones transcendentales en materia de políticas públicas.

Con la formación de los Estados modernos y, más aún, con los espacios supranacionales que generan los procesos integracionistas, se requiere de entidades intermediarias como los partidos políticos, para accionar la voluntad de los pueblos (naciones, ciudadanías) dentro de las actuales democracias representativas; que no son otra cosa en el pensamiento del jurisfilósofo italiano que: *"las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin; eso es todo."* (Bobbio 34, 1994)⁵⁹.

Pero la necesidad de las democracias modernas de contar con tales instituciones, al menos en su mejor etapa a mediados del siglo XX, la entendió con toda exactitud Hans Kelsen, quién no los dimensionó desde una perspectiva eminentemente jurídica, como podría pensarse, cuando afirmó:

"son explicables las tendencias -si bien hasta ahora no muy vigorosas- a insertar los partidos políticos en la Constitución, conformándolos jurídicamente con lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal.", si no

que, el jurista austriaco amplía su visión y nos dice: *“Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos.”* (Blanco Valdez 49, 1990)⁶⁰.

Constitucionalizados los partidos políticos en casi todas las cartas magnas europeas después de la II Guerra Mundial (España lo hizo hasta 1978 por razones obvias, pudiendo sacar algunas ventajas de tal situación)⁶¹, éstos adquirieron el protagonismo que haría realidad el pronóstico kelseniano de que la democracia moderna nos llevaría a un Estado de partidos. Kelsen no lo decía en sentido peyorativo, más bien era el deseo de generar un mecanismo ágil entre la gestión de los intermediarios y la respuesta del Estado.

Desde luego que al aceptar esa afirmación, no se debe considerar de ninguna manera la sustitución de la democracia de los ciudadanos, por la democracia de partidos, ya que de ser así, el instrumento sustituiría al sujeto, pervirtiéndose la esencia misma de la democracia, que como su nombre lo indica, es el pueblo la única fuente de poder y los partidos son sólo útiles herramientas -y no las únicas, por cierto- para impulsar sus procedimientos y hacer funcionar sus instituciones.

Además, debemos estar conscientes de que en la actualidad, los partidos políticos están en los niveles más bajos de aceptación, por parte de la ciudadanía, como lo muestran los recientes estudios de opinión, realizados por Latinobarómetro desde 1996, con lo cual, la democracia fundamentada en el sistema de partidos, también pierde crédito social. El último de tales estudios, publicado en la prestigiosa revista británica *The Economist*, nos brinda los siguientes datos, ante la pregunta: *“Que tan satisfecho está con la democracia en su país?”*

“¿No muy satisfecho?” ¿Nada satisfecho? En Argentina alcanzó el noventa y seis por ciento (96 %), en Paraguay el

noventa y ocho por ciento (98%) y en México el ochenta y uno por ciento (81%).

Ese deterioro en la confianza hacia los partidos políticos también afecta la credibilidad de las instituciones, como los Parlamentos, afectando hasta los mismos procesos electorales, ya que los ciudadanos no ven ninguna utilidad, ni sentido, en la existencia de los partidos. Ante este tema, el estudio nos muestra estos alarmantes resultados, ante la pregunta de “*alguna*” o “*mucha confianza*”: Argentina manifestó “*cero*”, Colombia diez por ciento (10%), México doce por ciento (12%) siendo Uruguay el país donde más se confía en los partidos políticos, al lograr un treinta y dos por ciento (32%)”.⁶²

1. 8. La constitucionalización de los partidos políticos

Durante la posguerra y el producto de las tristes experiencias de los regímenes totalitarios nacionalsocialista y fascista, la gran mayoría de naciones europeas decidió reformular el papel de los partidos políticos dentro de lo que se visualizaba como la nueva sociedad democrática, liberal y representativa, basada en un sistema pluralista de partidos.

En una revisión doctrinaria, que coincidió en este tema con el precedente de la República de Weimar, se decidió incorporarlos a las constituciones. La fase del “*constitucionalismo racionalizado*” y democrático, posterior a la segunda guerra mundial, como lo denominó Triepel, no expresaba sino el reconocimiento jurídico del papel vertebral de los partidos para el sistema democrático.⁶³

Este hecho debió resolver el debate sobre su naturaleza, ya que hubo mucha discusión sobre si se trataba de

instituciones públicas o privadas. Sin embargo, éste aún persiste, como Torres del Moral lo refiere:

“La incorporación de los partidos políticos a los regímenes constitucionales como organizaciones orientadas al ejercicio del poder plantea el problema de su regulación jurídica y de su control, el cual a su vez depende, como sugiere G. De Vergottini, de la concepción que el propio Ordenamiento jurídico sustente de ellos y de su relación con el Estado: a) Si prevalece su consideración de asociaciones privadas, habrá seguramente poco control, es lo que sucede en Italia; b) Pero si se dota a los partidos de naturaleza institucional, como se ha hecho en Alemania, el control aumenta inevitablemente, haciendo la Ley de Partidos Políticos de 1967, luego reformada en 1969, una regulación minuciosa de su organización interna”. (Torres del Moral 355, 1998)⁶⁴

Aunque no se quisiera asignar a los procesos constitucionales una incidencia determinante en la vida y desarrollo de los partidos políticos, no es posible obviar los grandes hitos constituyentes que de una u otra manera fueron telón de fondo o anuncios de grandes cambios en los escenarios donde se desarrollaron las fuerzas políticas que, posteriormente, se convirtieron en los partidos que hoy conocemos, sobre todo por el rol que juegan como mediadores, en la representación política. *“Esa importante función incluso les está reconocida de manera expresa en muchas Constituciones”* (Aragón Reyes 9, 1999).⁶⁵

El debate en la España de la transición se vio enriquecido por las experiencias de los otros países europeos, como lo relatan Morodo y Lucas Murillo de la Cueva, el texto de la ponencia constitucional original *“no fue un modelo de innovación política y jurídica. Es cierto que sintetizaba bien los articulados de las constituciones francesa, italiana y alemana”*. Pero como nos lo habían señalado en líneas anteriores, no se aprovechó debidamente el hecho de llegar más tarde a esta meta, la cual la mayoría de naciones europeas habían

alcanzado en sus constituciones de posguerra. Al referirse al texto nos dicen: *“Sin embargo había en él omisiones que no parecían justificadas”*. Relatándonos algunas de las enmiendas que los diputados presentaron a este texto, como la de Carro Martínez, la de Fuente de la Fuente, la de Fernández de la Mora y Mon, la del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, la del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, etc., destacando entre ellas *“la núm. 457 presentada en nombre del Grupo Parlamentario Mixto”*.⁶⁶

Finalmente el Art. 6 de la Constitución, atribuye a los partidos o reconoce en éstos la expresión del pluralismo político, su concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular y el ser instrumentos fundamentales para la participación política. Con lo cual España entraba en la corriente constitucionalista contemporánea, superando su atraso histórico, el cual venía de antes de la gran confrontación mundial y de su caída en la dictadura franquista, ya que como nos lo indica Torres del Moral: *“La Constitución de la II República y los reglamentos parlamentarios de 1932 y 1934 solo hacían referencia a los grupos parlamentarios”*. (Torres del Moral 123, 1991)⁶⁷

Lo que en efecto pretendía tal propuesta era, según dichos autores, obviar importantes carencias de la versión propuesta inicialmente; para ello proponían las siguientes garantías: la democracia interna de los partidos, su financiación estatal y la judicialización de los controles a que debían someterse. Visión que corresponde a lo que Georges Burdau llama *le contenu actuel du statut des partis politiques* (ver infra).

En cuanto a la región centroamericana se puede observar que el fenómeno de los partidos políticos y su constitucionalización presenta un desarrollo desigual. Las características históricas que marcan las diferencias en la configuración de los sistemas políticos, datan de inicios

del S.XIX, cuando la vida política en la Capitanía General, en Guatemala, comienza a estremecerse por los sucesos acaecidos en las metrópolis europeas.

Hay que recordar que uno de los factores que contribuyeron al proceso de rompimiento del mundo colonial en América y a la apertura hacia la sociedad moderna, fue la invasión de Napoleón Bonaparte a España, que produjo un modelo constitucional, en el cual se perfilaban ya, algunos elementos del Estado moderno.

Conocida como la Constitución de Bayona y, al margen de su imposición (y consecuente rechazo), ésta introdujo un conjunto de ideas transformadoras, revolucionarias para la época, como la reglamentación de los derechos, un nuevo régimen político, sistemas de control y, además, establecían el moderno sistema representativo, cuya base era la idea de una alianza entre la nación y el trono.

Posteriormente, con la instalación de las Cortes de Cádiz -a cuya conformación asistió representación centroamericana- y la Constitución que promulgaron en 1812, conocida también con ese nombre, irrumpieron nuevos conceptos, como la **representación política nacional**, basada en la idea individualista de que no existían grupos intermedios entre la nación y el individuo (Art. 27 y siguientes) y, que éste era el ciudadano representando abstractamente a la nación con lo cual se eliminó la representación estamental y se dio paso al sufragio individual universal (masculino).

Marco histórico, ése, que iría moldeándose en nuestro istmo, en la medida en que los grupos promonárquicos e independentistas se iban enfrentando. Después de la independencia decretada el 15 de septiembre de 1821, serían los liberales y los conservadores quienes asumirían estos roles, manteniendo permanentes luchas intestinas que romperían, finalmente, en 1840, la República Federal de Centro América, creada en 1824, pasando a la conformación de los Estados Nacionales.

A partir del siglo XX, únicamente Honduras y Nicaragua mantendrían ese esquema bipartidista decimonónico. En los otros Estados, desde la primera mitad del siglo las ideas socialistas irrumpirían en el escenario político, dando lugar con sus múltiples variaciones, a pequeños partidos de orientación comunista, sin ninguna posibilidad de acceder al poder. Con la segunda posguerra llegarían más tarde, las ideas del social-cristianismo.

El escaso desarrollo de las fuerzas productivas en estas sociedades no permitió que se formara una clase obrera capaz de sostener e impulsar partidos políticos de izquierda, que representaran verdaderas opciones de poder. Los pocos de ellos, integrados en su mayoría por unos cuantos obreros y artesanos, estudiantes e intelectuales, apenas si podían subsistir a la persecución y aislamiento con que les trataba el régimen. La socialdemocracia tampoco significó un paradigma político; los esfuerzos del gran líder latinoamericano, el peruano Raúl Haya de la Torre, en los años veinte, no dejaron rastros de su paso por esta región.

Quizás sólo Rodrigo Facio, en Costa Rica, tuvo la suerte de ver realizados esos ideales en la obra concluida por el socialdemócrata José Figueres (don Pepe), que le dio a la nación costarricense un nuevo rostro democrático, el cual la ha diferenciado, desde 1949, del resto de Estados de la región.

El proceso de constitucionalización de los partidos políticos en nuestra América se inicia

Con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus Artículos 85 al 88, que se referían a la composición de Senado, otorgó 15 bancas a la lista mas votada del partido más votado y quince a la lista que seguía en número de votos, por lo que se le llamó la ley del medio y medio..." (GARCÍA Laguardia 26, 1986)⁶⁸

Sin embargo, su inmersión en el orden jurídico ya se había

producido con antelación. *“En México, por ejemplo, la ley electoral de 19 de diciembre de 1911, trató específicamente a los partidos políticos, y señalaba requisitos para intervenir en los procesos electorales; una nueva ley de 20 de setiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley de 6 de febrero de 1917...”*. (GARCÍA Laguardia 24, 1986)⁶⁹

A causa de la confrontación ideológica que vivió el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, mejor conocida como Guerra Fría, el destino de los partidos políticos fue sombrío, a pesar del *“constitucionalismo racionalizado y democrático”* en la Europa Occidental. En los países del llamado bloque soviético, la imposición del partido único aplastó cualquier esfuerzo de pluralismo, primero amparados en el dogma de la dictadura del proletariado, y posteriormente, bajo el marco doctrinario de *“la soberanía limitada”*, anunciada por Leonid Brezhnev, que justificó la invasión a la República Checa.

En tanto, de este lado del Atlántico los Estados Unidos sostenían modelos autoritarios y dictaduras militares, maquillados de democracias formales, mediante periódicas mascaradas electorales, en las cuales el pluralismo y la competitividad eran válidos únicamente para los partidos políticos de los diferentes signos conservadores. Las fuerzas progresistas, democráticas o revolucionarias de izquierda, fueron proscritas y perseguidas, su exclusión llegó a institucionalizarse en los sistemas normativos, y los esfuerzos organizativos de sus personeros tuvieron como precio, la cárcel, el exilio, la muerte y, cuando menos, el ostracismo social. Frases como: *“se prohíbe la difusión de doctrinas anárquicas y contrarias a la democracia”* eran de uso frecuente en nuestras Constituciones.⁷⁰

En la Centroamérica actual, los procesos constituyentes datan de la década de los años 80, y en ellos tienen un papel privilegiado los partidos políticos y los sistemas electorales.

Al parecer, la ingeniería constitucional intuitiva que funciona en nuestras legislaturas, dedicó especial atención a este desafío institucional.

A pesar de estar en medio de los peores conflictos internos del siglo XX, los Estados centroamericanos se aventuraron a modificar sus Constituciones a través de Asambleas Constituyentes convocadas en el siguiente orden: Honduras, 1980; El Salvador, 1982; Nicaragua, 1984; y Guatemala en 1985. Panamá tuvo su reforma constitucional de manera más traumática debido al caso Noriega (1989), y Costa Rica trató de modificar su Constitución en materia político-electoral, mediante una propuesta introducida en 1994 - que no fue aprobada -, en la que pedía se elevara a rango de Cuarto Poder de la República el Poder Electoral.⁷¹

En las Constituciones y en las leyes electorales, a los pArtidos políticos se les considera como instituciones privilegiadas del sistema democrático. En Costa Rica se les conceptúa en el Art. 98 Cn. y el Código Electoral en el Título IV. Art. 57 y ss. En El Salvador el Art.85 Cn. les define como el único instrumento del pueblo para hacerse representar en el Gobierno. El Código Electoral los regulaba en el Título VII Art. 150 y ss⁷². En Guatemala se les regula constitucionalmente en el Título V Art.233 y la Ley Electoral y de PArtidos Políticos, en el Libro II, relativo a las "*Organizaciones Políticas*", las regula a pArtir del Art.16 y ss. En Honduras el Art.47 Cn. los considera instituciones de derecho público, y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, las regula a partir del Título II Art. 12 y ss. En Nicaragua, el Poder Electoral es el Cuarto Poder de la República, según lo establece el Art. 168 Cn., y el Art. 55 Cn. habilita la formación de los partidos políticos. En cuanto a la Ley Electoral ésta los contiene en el Título V Art. 50 y ss., considerándolos expresamente como personas jurídicas de derecho público, al igual que Honduras. En

Panamá se les considera organismos funcionales de la nación. La Constitución los reconoce mediante el Art. 132 Cn. El Código Electoral desarrolla su funcionamiento en el Título III Art. 36 y ss.⁷³

1. 9. Su constitucionalización en El Salvador

La Constitución vigente de El Salvador, promulgada en 1983, mantuvo el rango constitucional reconocido a los partidos políticos desde las Constituciones de 1950 y 1962.⁷⁴ Pero en esta ocasión se desarrolló su incorporación al sistema constitucional de una manera muy peculiar. Su reconocimiento llevó aparejados dos efectos que caracterizan de manera especial a tales instituciones. El primero, contenido 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”**.

Una interpretación exegética y antihistórica de tal disposición había generado un monopolio en la representación de la voluntad popular, en favor de una partidocracia constitucionalmente garantizada y en perjuicio de otras formas asociativas, cuya legitimidad y capacidad de organización y representación, estaba fuera de toda duda. Se utiliza aquí el término partidocracia en el sentido y con la fuerza que le da Laura Sturlese,⁷⁵ al referirse al neologismo “partitocrazia”, ideado Giuseppe Maranini.

Al señalarla con esos calificativos, lo hacemos en razón de que, basados en el texto de la norma constitucional, los dirigentes de los partidos políticos, quienes a su vez ejercen funciones

públicas desde la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo Electoral y otras instituciones del Estado, se negaban a aceptar la posibilidad de que otras entidades y colectividades pudieran participar con candidatos en las elecciones legislativas, alegando tal exclusividad. Como nos los resalta Cayetano Núñez Rivero: *"...debe entenderse, que la elección no se lleva a cabo entre candidatos independientes, sino que el elector opta por un determinado partido político o coalición de partidos. En nuestra opinión es una prueba del alto grado de constitucionalismo de las fuerzas políticas en el Régimen Político salvadoreño, que eleva las mismas casi al rango de órganos del Estado"*.⁷⁶

Dos circunstancias nos asistieron para rechazar esa partidocracia: la primera, de orden histórico, que nos remite a 1982, momento en el cual se estaba redactando la constitución vigente; es decir, en los peores momentos de la guerra civil, cuando existía la real posibilidad de acceder al Gobierno, mediante las acciones armadas por parte de los grupos insurrectos, apoyados en una amplia base social que incluía varios gremios profesionales, asociaciones sindicales y una variopinta gama de organismos no gubernamentales.

Plasmar en el texto constitucional la exclusividad de los partidos políticos como únicos instrumentos para la representación del pueblo dentro del Gobierno, era un esfuerzo por deslegitimar aquellas otras opciones. Así nos lo relatan los redactores del proyecto constitucional, cuando en su *"Exposición de Motivos"* plantean con toda claridad que :

"para la defensa del sistema democrático y, conforme a las realidades nacionales, (el conflicto militar de la época), la Comisión incluye un concepto adicional de limitación. Circunscribe a los partidos políticos la expresión de ese pluralismo democrático representativo, de manera que no se permita que otra clase de instituciones con distintas finalidades, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental". El escrito entre paréntesis es mío.

¿Cuáles eran, según los constituyentes de ese periodo, las instituciones que se podría arrojar la representación? Para contestarnos esa pregunta hay que escuchar cómo entendían ellos el pluralismo político, al cual definieron así: *"...consiste en la multiplicidad de instituciones que sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen la formulación de las decisiones políticas..."*, para concluir de la siguiente manera: *"Los excesos de pluralismo político pueden inclusive llevar a concepciones totalitarias como la de los Estados corporativistas..."*. ¿A qué tipo de instituciones se referían, entonces? ¿Cuáles eran esas que generaban el temor de caer en los totalitarismos de los años 30? Según sus propias palabras: *"forman parte del sistema pluralista las asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas"*.⁷⁷ O sea que eran estas asociaciones, entidades, colectivos, a los que se les tenía temor de que tomaran el control del Gobierno.

Finalizado el conflicto y convertidas en partidos políticos las organizaciones armadas y las organizaciones sociales que les servían de base social (organizaciones de fachada, las llamaron desde el Gobierno durante el conflicto), no tenía ningún sentido, reclamar ese privilegio para negar la participación de otros grupos ciudadanos que habían manifestado su deseo de participar con candidatos propios, con fines eminentemente democráticos y representativos, alejados de cualquier propósito reivindicativo, gremial o corporativo; pero que se resisten a pasar por las estructuras de los partidos políticos vigentes, que no aceptan las prácticas ni las formas de hacer la política de la actual partidocracia.

La segunda circunstancia se encuentra en la misma Constitución, cuando señala entre los requisitos para ser candidato a Presidente o Vicepresidente de la República, el **"estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente"**.⁷⁸ En cambio, la misma carta magna, cuando

se refiere a los diputados y a los miembros de los concejos, no establece tal condición para optar a cualquiera de dichos cargos.

Los mismos constituyentes en la Exposición de Motivos nos confirman que su temor por que el Gobierno cayera en manos de organizaciones con vocación totalitaria o corporativista, les hizo poner el cerrojo para evitar el acceso al Gobierno a personas que no fuesen miembros de un partido político, en los requisitos para ser candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, lo cual demuestra la fuerte tradición presidencialista que influía en los ánimos de los constituyentes de 1982.

Más gráficamente nos lo relatan en el siguiente párrafo:

*“A los requisitos ya establecidos en la Constitución de 1962 se ha agregado el de estar afiliado a uno de los partidos políticos. Este agregado está en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 85 del proyecto que estatuye que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. La Comisión estima que el Presidente de la República ejerce una alta representación popular y que, por consiguiente, debe pertenecer a un partido político...”*⁷⁹

Claro, su concepción presidencialista les limitó la perspectiva al entender el Gobierno como sinónimo del Ejecutivo. Por ello, al resto de cargos de elección popular como los diputados y miembros de los concejos no les exigieron tal requisito. Ello franquea la entrada al escenario electoral de candidatos que, sin pertenecer a los partidos políticos y siempre que no sean propuestos por las organizaciones excluidas por el Artículo 85 Cn, deseen participar en los procesos electorarios.

Por esas razones, en diciembre de 2009 presenté a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia una demanda de inconstitucionalidad contra los Artículos del Código Electoral que impedían las candidaturas no partidarias en las

elecciones legislativas. La Sala, mediante sentencia Inc. 61-2009, falló a mi favor y ordenó la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que impedían tales candidaturas, en una histórica interpretación del Art. 85 de la Constitución.⁸⁰

Pero el referido Artículo 85 Cn., también tiene aspectos positivos, entre ellos está el de establecer para los partidos políticos que **“Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa”**., con lo cual queda estipulado, al menos uno de los tres principios exigidos por la doctrina, para la constitucionalización de los partidos, tal es el Principio de Democracia Interna: *“no hay ninguna garantía de que, alcanzado el poder, vayan a tratar a los ciudadanos de modo diferente que a sus afiliados”*. Como dijo en sede constitucional E. Tierno: *“Se trata de que resulte coherente lo que haya que pedirse a los partidos políticos con la ideología general democrática que sostiene la Constitución”*.⁸¹

Este principio también ha sido abordado por la jurisprudencia española en la materia, cuando en la Sentencia 56/1995 del Tribunal Constitucional subraya: *“Se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado”*. (Torres del Moral, 357-358, 1998)⁸²

Finalmente, para el caso salvadoreño, el citado Artículo ratifica el espíritu democrático-representativo y su expresión en el sistema multipartidario, que inspiró a los constitucionalistas europeos de la segunda posguerra, al sostener en su último inciso: **“La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de Gobierno establecidos en esta Constitución.”**

El segundo efecto o consecuencia de la constitucionalización

de los partidos políticos en 1983 se relaciona directamente con el tema de este trabajo; me refiero al establecimiento de la **Deuda Política**, como llama el Artículo 210 de la 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.

El desarrollo de esta temática lo haremos con mayor detalle en el Capítulo VIII de este trabajo.

II El Financiamiento de los partidos políticos

Se inicia este acápite advirtiendo sus limitaciones no sólo en el orden metodológico, sino también porque, a pesar de los esfuerzos realizados por distintos organismos internacionales y la adecuación de la legislación de varios de nuestros países, aún no se percibe en la mayoría de ellos, la importancia de regular -y aplicar las regulaciones- en esta materia. Ello obliga ha enfrentar un panorama inhóspito, en el cual vacíos como la financiación extranjera, la falta de transparencia y la ausencia de límites en las contribuciones, junto a la influencia de intereses corporativos, la narco financiación y la corrupción estatal, siguen ensombreciendo el ambiente político, con la consecuente dificultad para obtener la información requerida.

Habrá que advertir también que cuando hablamos de financiamiento de los partidos políticos, nos referimos tanto al público como al privado, a los gastos de campaña como a los de carácter permanente. En otras palabras, a los ingresos y egresos, que en cualquiera de esos conceptos efectúen los partidos.

En el decir de Burdeau, este tema lleva a caracterizar el estatus actual de los partidos políticos en cuatro grandes líneas matrices: *“la libertad de su creación, el derecho a un financiamiento público, la reglamentación estricta del financiamiento privado y la obligación de rendir cuentas”*. (Burdeau 381, 1999)⁸³

Por su parte, José Woldemberg, nos da una visión comparada y destaca la importancia del tema en los siguientes términos:

“La decisión estratégica de fortalecer a los partidos ha sido uno de los rasgos más definatorios del llamado “derecho de los

partidos”, Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Fue en Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Noruega en 1970, Israel en 1973, Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y finalmente, Francia en 1988.

Lo más importante del estudio comparado es que permite captar la evolución del tema, o si se quiere su creciente complejidad. El asunto del financiamiento ha adquirido ya “vida propia” y se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de la vida política de los países”.⁸⁴

El enfoque de este trabajo tiene como premisa básica: -en cuanto al establecimiento del financiamiento público y a la regulación del financiamiento privado- la búsqueda de la mayor equidad posible y la publicidad de las contribuciones, como condición de transparencia en la contienda electoral.

2. 1. El principio de equidad

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

En los modelos de democracias representativas, esa

confrontación se realiza a través de múltiples formas, aunque la más típica la identificamos con la búsqueda de la representación para ocupar los puestos claves en el Estado y desde ahí orientar los modelos socioeconómicos, políticos y culturales que seguirán el rumbo impuesto por quienes ocupen esas posiciones. Para obtener tales cuotas de representación es necesario participar en las contiendas electorales, que son el mecanismo habilitado por los sistemas democráticos, a efecto de alcanzar aquellos niveles de apoyo popular y delegación de soberanía que efectúa el pueblo en esos procesos. En las sociedades contemporáneas el medio idóneo para representar los intereses de los distintos sectores, sea mayoritarios o de las elites, han sido los partidos políticos.

Mediante estas instituciones, las clases, las fracciones de clase, los grupos y estamentos sociales exponen ante el pueblo sus programas y plataformas de trabajo, demandando el apoyo mediante el sufragio, para sus candidatos y programas.

Tradicionalmente, los partidos que representan los intereses de los grupos económicamente poderosos en la sociedad son los que han logrado mayor éxito en sus campañas, dado los abundantes recursos financieros, humanos y materiales que pueden poner a su servicio. Ello ha generado un círculo vicioso, por cuanto al llegar estos grupos al poder, lo ejercen de manera tal que sus intereses estén siempre protegidos, para lo cual reproducen las formas de organización administrativa, legal, económica, política, social, cultural, etc., dentro de la sociedad, impidiendo el acceso de otras fuerzas que propugnan por el cambio y la representación de otros intereses.

En los países democráticos con sistemas multipartidistas – o países pluralistas como los denomina Pierre Pactet- se vuelve un imperativo garantizar la independencia de los partidos políticos, tanto de quienes detentan el poder político como

de los grandes intereses económicos. En todo caso, nos dice Pactet, se trata de: *“qu’ils n’aient pas a se soumettre, pour des raisons financières, aux pressions exercées par ceux-ci”*. (Pactet 129, 2001). Refiriéndose desde luego a los sectores antes mencionados. Advirtiéndonos, que

“puede existir una enorme tentación de ir a demandar al Gobierno, como gran proveedor de fondos secretos (cuando se trata de partidos cercanos al poder) o más frecuentemente, a aquellos sectores constituidos en grupos de presión, con gran capacidad económica; incluso, recurrir a recurrir a fondos provenientes de actividades casi delincuenciales o ilegales”.⁸⁵

Lograr esa aspiración ha sido una batalla constante que poco a poco gana terreno en las sociedades democráticas, el pretender establecer ciertas condiciones de equidad en la contienda electoral, a fin de impedir que por el uso de recursos ilimitados de un sector, el partido (o los partidos) que representa sus intereses, aplaste a los otros partidos políticos representantes de intereses de sectores económicamente débiles, pero no por ello menos representativos dentro de la sociedad.

Una de esas formas que ha permitido mayor equidad en la contienda electoral ha sido el dotar por parte del Estado, de recursos financieros directa o indirectamente, a los partidos políticos. Igual propósito tiene el regular el aporte de los individuos, grupos y entidades privadas, sea limitando sus aportaciones, prohibiendo algunas de ellas o publicitando sus nombres y monto de las contribuciones.

Sin embargo, no todo el mundo está de acuerdo en utilizar como herramienta para promover la equidad, el financiamiento del Estado a los partidos políticos o la regulación del financiamiento privado. De difundir este punto de vista se encarga David Mason, comisionado de la Comisión Federal Electoral (FEC por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, cuando afirma:

*“No estoy de acuerdo con que las reglas para el financiamiento de las campañas deberían utilizarse para fortalecer las posiciones de los partidos políticos pequeños y de aquellos candidatos con menor apoyo popular, o para equilibrar la influencia política entre diversos sectores e intereses dentro de la sociedad. Desde mi perspectiva tales objetivos lo que hacen es poner el dedo pulgar del Gobierno en los parámetros electorales, que al final termina frustrando más que promoviendo, el genuino espíritu de autogobierno de los ciudadanos”.*⁸⁶ (Mason 102, 2001)

Pero a esta visión propia de los norteamericanos, que siempre quieren mantener al Estado lo más lejos posible de sus asuntos, se oponen otros puntos de vista como la visión europea, en la cual el principio de equidad surge como uno de los principales argumentos para la financiación de los partidos. Ello lo confirma Ruud Koole, a la vez que explica la permanente diferencia entre los ingleses y la visión continental: *“El énfasis anglosajón en “la libertad de expresión” en el financiamiento político es difícil de conciliar con el énfasis que se pone en la Europa continental en el principio de igualdad de oportunidades”.* (Koole 69-70, 2001)⁸⁷

Igual conclusión podemos obtener de Giorgio Lombardi cuando explica la Ley 51/93 de Italia, afirmando que ésta *“Permitió una distribución de financiamiento público entre los candidatos para los gastos de la campaña electoral y estableció también un límite de los gastos de cada candidato para asegurar la paridad en la competencia electoral”.* (Lombardi 549, 1999)⁸⁸

Los canadienses tampoco se quedan a la zaga en esta materia, su concepción del Estado benefactor en campo social, parece llevarlos también a la conclusión de que su sistema electoral debe basarse en materia de financiamiento, en tres principios básicos como los denomina Jean-Pierre Kingsley: equidad, participación y transparencia. Sobre el principio de equidad nos dice que lo conciben como *“La imposición de límites al gasto electoral, de modo que ningún candidato, partido*

o tercera parte pueda usar el dinero para derrotar injustamente a sus oponentes". (Kinsley, Jean Pierre, 2001)⁸⁹

Una dimensión ética de este tema la encontramos en el decálogo propuesto por el jurista colombiano Humberto de la Calle, en lo que él llama un resumen axiológico del tratamiento del tema Dinero y Contienda Política, cuando en su segundo mandamiento establece " *La ayuda estatal establece que será aplicada de manera que cree mayor equidad en la contienda política*". Más adelante el Decano de la Facultad de Leyes de la Universidad de Dakar, Senegal, también haciendo su enfoque desde la perspectiva del deber ser, nos apunta:

"El aspecto moral concierne a la justicia democrática, que debe reducir las inequidades de los actores electorales ante el sufragio universal. Hay partidos mejor dotados que otros en razón de tener una militancia más amplia y que aportan con regularidad o porque ocupan algunos puestos en el aparato del Estado que les permiten disponer de los recursos políticos, materiales o inmateriales. Al asignar recursos públicos a los partidos que están en la oposición o al prohibir a los partidos que están en el poder la utilización de los bienes públicos para fines partidistas, el financiamiento público contribuye a disminuir la inequidad y a una mayor justicia en la búsqueda del voto de los ciudadanos". Aunque con mayor énfasis deja clara su posición al afirmar: "Por ello, se debe poner en funcionamiento un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos, que permita una mayor efectividad del principio de igualdad entre los actores políticos frente al sufragio universal". (Mbodj 40, 2001)⁹⁰

2. 2. El principio de publicidad

Se puede considerar que este principio está más orientado hacia el control de los aportes privados, ya que cuando se hacen públicas las fuentes y los montos de esas aportaciones,

se asume una responsabilidad social y política, tanto por quienes realizan las donaciones, como por las instituciones receptoras de tales aportes.

Los escándalos surgidos a raíz de financiamientos ilegales, ocultos a la opinión pública y a los organismos contralores del Estado, no son privativos de las democracias emergentes o en desarrollo; en consolidadas democracias como la alemana el caso Kohl estremeció los cimientos del sistema. La transparencia en esta materia ha sido una de las metas no cumplidas por las democracias representativas.

Las buenas noticias llegan con las formas en que las democracias han reaccionado ante esos fenómenos. Ruud Koole nos relata que

“Por primera vez en la historia de Suecia, como resultado del affaire Kohl se estableció una comisión estatal para informar sobre la transparencia del financiamiento político. También en Holanda el caso Kohl ha conducido a una demanda de normas más estrictas en cuanto a la transparencia en las finanzas de los partidos”. Además, agrega: “Pero la reacción más común a los escándalos es una exigencia de mayor transparencia. La nueva ley del Reino Unido es un resultado directo de los alegatos de financiamiento ilícito en contra tanto del partido Conservador como del Laborista”. (Koole 67, 2001)⁹¹

En efecto, en ese país, durante el año 2000 se aprobó la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndum, cuya vigencia se inició en febrero de 2001, y por primera vez, siguiendo el ejemplo de la Comisión Federal Electoral (FEC) de Estados Unidos, se ha creado una agencia igual de independiente, llamada Comisión Nacional de Elecciones.

Desde luego que la intervención del Estado en esta materia, juega un papel determinante en mantener abierta al público la información relativa a las finanzas de los partidos, sobre todo cuando se trata de dineros públicos, aunque en los

Estados Unidos es obligación a nivel federal que todos los comités de campaña y quienes los aportan, incluidos los partidos y los comités de acción política (PACS por sus siglas en inglés), presenten sus reportes de ingresos y egresos a la FEC, trimestralmente. Dicha información queda a disposición pública por cuarenta y ocho horas.

Además, como indica David Mason, la legislación federal de los Estados Unidos demanda revelar los nombres de cualquier persona que a título individual haga contribuciones por el monto de 200 dólares o más a cualquier candidato o partido político.

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

Tal es la concepción canadiense sobre este principio, como nos lo define Kinsley :

“El derecho del público a conocer, mediante la obligación de revelar gastos y contribuciones, reforzado por medidas estrictas para imponer su cumplimiento, de manera que la confianza pública en la justicia intrínseca del sistema confiera legitimidad a la empresa en su totalidad”. (Kinsley, Jean Pierre, 2001)⁹²

El caso de las donaciones anónimas, que es una forma subrepticia de eludir la transparencia, debe ser erradicado o llevado a su mínima expresión como es el caso del Estado de Kentucky, Estados Unidos, donde el máximo permitido como aporte anónimo individual es de cincuenta dólares, que contrasta con los límites millonarios permitido en España donde según Félix Marín Leiva comentando la ley 3/1987 nos dice:

“Los partidos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente

a) Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos prevista en el artículo anterior, es decir, una cantidad equivalente a 2,5 millones de dólares, (475 millones de pesetas)". (Marín Leiva 47, 2001)⁹³

Son las instituciones de la sociedad civil los movimientos ciudadanos de electores, los que en algunos países se encargan de exigir la información, de analizar los gastos de los partidos durante las campañas electorales y dar su veredicto, que aunque no es vinculante ni genera consecuencias políticas, tiene un peso moral incuestionable al seno de la sociedad.

Movimientos como Poder Ciudadano de Argentina, Participación Ciudadana de República Dominicana y Transparencia de Perú, han logrado niveles altamente tecnificados para auditar esta actividad partidaria, que las han vuelto un referente inevitable y una voz calificada al momento de emitir opiniones sobre este tema.

2. 3. Las características del financiamiento

En cuanto al origen del financiamiento, existen dos corrientes de opinión: una que sostiene que deben ser fuentes eminentemente privadas, con mínima participación del Estado y, su opuesta, que sostiene lo contrario. Sin embargo, el problema no termina en esa primera división del financiamiento de los partidos, su complejidad la vemos cuando profundizamos en las características de cada uno de esos financiamientos, pues tanto el privado como el público, pueden ser directos o indirectos, pueden aplicarse a las actividades permanentes de los partidos políticos u

orientarse únicamente a los gastos efectuados durante las campañas electorales.

Por último, puede haber una forma mixta de financiamiento, que es el sistema más común y difundido en las legislaciones contemporáneas, que regulan el financiamiento de los partidos políticos.

2. 4. El financiamiento privado

Cuando hablábamos de las características del financiamiento decíamos que este puede ser directo o indirecto. En el caso del financiamiento privado, el financiamiento indirecto está más orientado a apoyar a candidatos o partidos de manera tal que es difícil encontrarlo registrado en la contabilidad de los partidos, por ejemplo las campañas negativas en contra de partidos o candidatos adversarios (negative ads) en los Estados Unidos y demás actividades soportadas con el soft money, también las donaciones en especie o in kind (bienes y servicios), aunque estas últimas, al menos en el reglamento de financiamiento de campañas de Kentucky, deben cuantificarse y reportarse como aportes a los gastos de campaña.

Sin embargo, los riesgos de perder el control sobre este tipo de apoyos nos lo relata Herbert Alexander cuando dice:

" En algunas demarcaciones electorales, los grupos externos a veces gastan más que la suma de los candidatos y/o los comités de partido en una sola elección. Además de las implicaciones financieras, alguna vez se ponen sobre la mesa, temas que los partidos o los candidatos no desean abordar. Consecuentemente el candidato puede perder el control de la campaña o verse superado y condicionado por grupos externos". (Alexander 57, 2001)⁹⁴

Cuando se refiere al financiamiento privado, en general,

Pilar del Castillo Vera sostiene 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.⁹⁵

En el caso de Alemania, el financiamiento privado presenta dos lecturas: la legal, reseñada por Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, cuando nos dicen que 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 transmitan 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 los Estados Unidos para evadir los límites fijados a los PACS”*, terminan diciendo. (Ferreira Rubio y Goretti, 1993)⁹⁶

La otra lectura se deriva de la jurisprudencia más reciente, la cual ha venido a sellar el carácter de los partidos políticos, de grupos libremente fundados y enraizados en el ámbito político-social, destacando su independencia frente al Estado. En la difundida sentencia del 9 de abril de 1992, del 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 alemanes, como la cantidad desde la cual es obligatorio hacer públicas las donaciones.

Algunos expertos como el mexicano Jaime F. Cárdenas, aseguran que esta jurisprudencia influyó en los 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.

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 del Estado, adquiere una dimensión pública. Es más, si vemos el concepto del *"The \$3 Tax Check off"*, la Comisión Federal Electoral (FEC), 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".*⁹⁷

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 una caracterización más detallada de las fuentes privadas de financiamiento, Antonio Torres del Moral las enumera así:

“ 1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados. 2. Los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos de su patrimonio. 3. Las aportaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras.... (que no sean anónimas ni excedan los límites permitidos por la ley española). Dichas aportaciones no pueden proceder de Gobiernos u organismos públicos extranjeros, salvo las subvenciones del Parlamento Europeo (para el caso de España). 4. Los créditos que concierten los partidos. 5. Las herencias, legados, etc.

También suelen engrosar las siempre exangües arcas de los partidos, parte de los sueldos de los parlamentarios, concejales, etc. Se trata, en este caso, de una relación privada, fáctica, en la que el Derecho no puede entrar, salvo para aclarar que el diputado y el concejal no están obligados a ello.” (Torres del Moral 365, 1998).⁹⁸ (Lo escrito entre paréntesis es mío)

En rigor, habría que considerar la tesis de 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, etc.

Los ejemplos de estos financiamientos son abundantes: van desde los señalados por Ferreira Rubio y Goretti en el caso de Japón, donde la caída del Partido Demócrata Liberal estuvo vinculada a donaciones secretas de empresas de la construcción, entregadas a legisladores y dirigentes del

partido, hasta 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 y, por supuesto, los escándalos en Francia y Alemania, más recientemente.

En los Estados Unidos, pese a que los llamados de Roosevelt a principios del siglo XX pretendían precisamente contener el poder económico de las corporaciones y su capacidad para influenciar los resultados electorales, fue hasta que surgió el caso Watergate cuando se dio el gran salto en 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”.*⁹⁹

Sin embargo, hay que considerar que esta forma ideal del aporte individual de la membresía, 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 estudios de opinión (encuestas), como las más acertadas precompras de espacios y tiempos en los medios de comunicación social; hasta la producción y la distribución masiva de la propaganda electoral, así como la capacitación

y la dotación de recursos a todas las estructuras partidarias, etc. 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 elegidos. 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 y muy comentada sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso presentado por James Buckley contra Francis R. Valeo, en su calidad de Secretario del Senado, (Números .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 de campaña, 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 conduce a una competencia desequilibrada a favor de los candidatos con fortunas personales, la cual afecta el principio de igualdad en el acceso 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 enfocado por la vía del financiamiento público y permanente.

Más recientemente la Corte Suprema dominada en la actualidad por un pensamiento conservador, nos ha sorprendido con dos sentencias que habilitan una vasta captación de dineros privados. Primero fue la sentencia que habilitó los súper PACs con una modificación a la Reforma a la Ley de Campañas de 2002, también conocida como Ley McCain/Feingold, cuando resolvió la demanda de un grupo llamado Ciudadanos Unidos (Citizens United), en contra la Comisión Federal Electoral (FEC).¹⁰⁰ Como lo reporta el Centro para la Política Responsable, los Super PACs recogieron millonarias sumas que impactaron en la última campaña electoral de 2012.¹⁰¹ La segunda sorpresa nos la dio la Suprema Corte con otra sentencia similar, con la tradicional votación 5 contra 4, se resolvió el 2 de abril de 2014, la demanda interpuesta en apelación el 8 de octubre de 2013 por Shaún McCutcheon, un rico comerciante, activista y gran contribuyente republicano de Alabama. Mediante esta sentencia se eliminaron los límites o toques al financiamiento privado, mediante aportaciones de los particulares.¹⁰²

2.5. El financiamiento público

En el financiamiento público también se encuentran formas indirectas de subsidiar a los partidos políticos (y a los candidatos). Michael Pinto-Duschinsky lo llama financiamiento público furtivo y afirma que en Gran Bretaña es muy significativo, por ejemplo dice que

“Desde 1989 los miembros de la Cámara de los Comunes

han recibido facilidades financieras como emplear asistentes administrativos y de investigación, que aunque su función sea “ayudar formalmente a los miembros del Parlamento a cumplir sus deberes para con todos los electores”, el sistema de prestaciones les ha permitido usar en la práctica una considerable porción de esas prestaciones en funciones políticas de partido”, y agrega que “El Parlamento Europeo, así como las recientemente creadas asambleas regionales en Escocia, Irlanda del Norte y Gales recurren a asistentes políticos y grupos partidistas para realizar todos sus trabajos”. (Pinto-Duschinsky 13, 2001)¹⁰³

Pero también existen formas de financiamiento público indirecto al que no necesariamente se le puede denominar furtivo, tal es el caso de las exenciones aduaneras e impositivas que se otorgan a los partidos políticos, para la importación de sus bienes o en el uso de servicios postales y telegráficos. Igual sería cuando se les permite el uso de los medios de comunicación del Estado (radio y televisión fundamentalmente), el subsidio para algunas actividades como el transporte de sus votantes el día de las elecciones o el pago de sus delegados ante los organismos electorales.

En este campo tampoco encontramos reglas universales, por ejemplo mientras Costa Rica *“no permite espacio gratuitos en la radio y televisión públicas, aunque posibilita el uso de instalaciones estatales como escuelas, para la realización de actividades de los partidos”*. (Cordero 389, 1999),¹⁰⁴ en México fue la forma inicial con la que el llamado sistema de partido hegemónico, comenzó a generar condiciones para una contienda electoral más participativa; aunque fueron mínimas, constituyen el antecedente obligado, cuando se estudia el moderno sistema político (y electoral) mexicano.

Así, tenemos que después de 45 años de Gobiernos del Partido Revolucionario Institucional PRI, se da una reforma constitucional en materia electoral en 1962, que además de introducir la representación proporcional, generó normas

en la legislación secundaria en 1963, que permitieron la exención de impuestos a los partidos políticos. Diez años más tarde se reformaría el Artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973, que sumó a la exención de impuestos de 1962-63 dos nuevas prerrogativas. Por un lado, el Estado subsidiaría a los partidos con franquicias postales y telegráficas y, por otro, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión.

Sin embargo, la discusión que más espacio ocupa actualmente entre académicos, políticos y administradores electorales, en lo referente al gasto público, es si éste se debe orientar a financiar exclusivamente los gastos de los partidos políticos durante las campañas electorales o, si por el contrario, coherente con la naturaleza de instituciones constitutivas de la democracia representativa, se deben financiar también sus actividades permanentes.

2. 6. Los gastos de las campañas electorales

La sociedad contemporánea además de haberse multiplicado en términos poblacionales y geográficos, ha vuelto más complejos y sofisticados los procesos de comunicación social. La última –o tercera como la llaman algunos– revolución de la postmodernidad, se ha dado precisamente en las ciencias de la comunicación, que no implica atender únicamente los avances tecnológicos y las exigencias de una industria de punta cada vez más competitiva, sino también las urgentes necesidades de los grupos humanos de comunicarse unos a otros.

Estas necesidades que ocupan todos los espacios de la vida cotidiana, desde los hogares, las escuelas, los centros industriales y las instituciones públicas no son ajenas a la actividad proselitista de los partidos políticos,

especialmente durante las campañas electorales, donde el llegar al ciudadano/elector, con el mensaje adecuado en el tiempo preciso, se convierte en un desafío ineludible y determinante para los resultados de la contienda. Esto lo saben los partidos políticos.

Dentro de esos alcances 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 tecnológicos hacen cada vez mas 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 volanteo en las marchas de calle, transitando por el uso de los medios masivos (tradicionales como radio, TV y prensa escrita) de comunicación social, hasta los límites increíbles que actualmente proporciona la internet y las redes sociales, el pago de honorarios a los expertos, los estudios de mercado y las encuestas, etc., 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. Así nos los grafica Jorge Castañeda al subrayar que el dinero se ha convertido en el dolor de cabeza para la representación.

En esa loca carrera hacia el triunfo en las urnas, se atropellan junto a los principios fundamentales e ideológicos de los partidos, también las 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 política, 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 los 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 formulada en la materia, entre 1907 y 1966 trata, según la Comisión Federal Electoral (FEC), 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"*.¹⁰⁵

El éxito de tal legislación no se debería evaluar únicamente a la luz de los resultados, pues como se sabe, "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*.¹⁰⁶ Esa forma de financiamiento paralelo que tan bien ha denunciado Herbert Alexander:

"Hay dos clases de "dinero blando" que puede destinarse a propaganda sobre algunos temas concretos, pero también a campañas de registro, de votación o de otras actividades de fortalecimiento partidista: el de carácter partidista debe ser declarado y revelado públicamente y, el de los grupos de interés, del cual no todo está sujeto a los requisitos de publicidad. Sin embargo, una parte de la propaganda financiada con "dinero blando", constituye en verdad una defensa de temas concretos relacionados con la legislación; por ejemplo una serie de anuncios

televisivos ampliamente difundidos en 1993, fueron sobre temas del sistema de salud y atención médica en un año no electoral, aparentemente no relacionados con ningún candidato o con las elecciones, pero los Demócratas perdieron el control del Congreso en las elecciones de 1994, en parte por temas sobre el sistema de salud y atención médica".¹⁰⁷ (Alexander 55-56, 2001)

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 que hacía el Presidente Clinton a tomar café o a pernoctar en la Casa Blanca, para determinados donantes en 1998/99; o las llamadas telefónicas para recolectar fondos realizadas por el entonces vicepresidente Al Gore desde recintos considerados federales. Lo cual dio 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 Inglaterra durante 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 vinculaba con intereses próximos a la industria del tabaco, surgió 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 y en el resto de las democracias europeas, como las experiencias vividas en España y Francia primero, y el escándalo Kohl en Alemania después, a lo que viene a sumarse el caso Chirac, más recientemente.

Lo importante es avanzar en la regulación y el 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, constituía una reforma dura y equitativa

En su mensaje al Estado de la Unión, durante el mes de febrero de 1998, volvió a mencionar el tema con igual vehemencia, ya que había transcurrido un año desde su adhesión al referido proyecto y el Congreso dominado por los republicanos, aún no lo aprobaba.¹⁰⁸ Según Fernando Cepeda Ulloa, exembajador 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 lo 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”.*¹⁰⁹

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 de que desde el siglo XIX está legislada su regulación, pero ésta afecta fundamentalmente a los candidatos.

En los Estados Unidos la Ley Federal relativa a las Campañas Electorales (FECA siglas en inglés) 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.¹¹⁰ Herbert Alexander insiste en tal diferenciación y nos advierte además que debemos distinguir entre las estructuras reglamentarias sobre las campañas presidenciales y las congresionales.

Cuando presenta las divergencias en este tema, entre los sistemas parlamentarios y el presidencial de los Estados Unidos, lo hace en los siguientes términos:

“Los sistemas parlamentarios se caracterizan por la alta centralización de la estructura partidaria en la coordinación de las campañas financieras, así como la asignación de los fondos, las cuales se dejan a los comités del partido. En los Estados Unidos, por el contrario, estas funciones las determina el candidato no el partido. El dinero generalmente llega al candidato y a sus comités personales de campaña; los partidos más bien deben competir con los candidatos por cada dólar disponible”. (Alexander 56, 2001)¹¹¹

Pero, agrega en este tópico, no todo está bajo control del candidato, puesto que gran parte de las inversiones en gastos independientes, defensa de temas (issues) o empleo de soft money, pueden lograrse sin el consentimiento o control del candidato, lo que sin embargo no deja de afectar directamente el resultado de la elección.

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, éstos sencillamente no existen, no obstante que sirven para dar una connotación determinante en la relación del candidato con sus votantes, que son al mismo tiempo contribuyentes.¹¹² 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 con 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.

2. 7. El financiamiento público permanente

El punto central se contrae a establecer si solamente los gastos de campañas pueden clasificar como destinatarios del financiamiento público.

Desde mi perspectiva los partidos políticos deberían de gozar de un financiamiento público permanente, que les permita desarrollar sus actividades ordinarias. En la medida en que se les ha elevado a la categoría de instituciones constitucionales y a su vez, porque en todo sistema político que se define como una democracia representativa, ellos además ejercen la representación de la voluntad popular. Por lo tanto, es una obligación del Estado asistir financieramente su desarrollo, lo mismo que su derecho el fiscalizar el uso de tales recursos públicos.

Estoy plenamente convencido de que los partidos políticos como instituciones permanentes de toda democracia representativa deberían contar con un financiamiento igual de permanente por parte del Estado.

Es una contradicción que sólo se explica por esas ventajas que obtienen 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 Schefold, 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". (Scheffold 398, 1995)¹¹³

Por otra parte, como sostiene 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 antiguas democracias directas- ha llevado a una cuasiunanimidad de que existe *"una consustancialidad de los partidos políticos con la democracia"*. (Cotarelo 46, 1993)¹¹⁴

Por lo tanto, cuando los partidos políticos asumen ese carácter de imprescindibles 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: i) la garantía de su supervivencia; ii) la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades en una democracia representativa; y iii) 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 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 ya dijimos, 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.

Desde mi perspectiva veo proyectados a los partidos políticos como elementos de ese conjunto de instituciones que integran un sistema democrático, que le dan seguridad y estabilidad, que generan confianza y credibilidad; desde esa óptica me adhiero a la idea del profesor José Brito González cuando sostiene que

“la contribución que los partidos, como función pública, prestan el 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 mas 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”. (González Brito1998)¹⁵

Además de esta función de formación de cuadros que sirve como pivote para otras actividades, como la investigación, la publicación de materiales de estudio (y propaganda), capacitación electoral, etc., los partidos políticos están entrando en una corriente cada vez mas fuerte, que exige no solo por parte de sus afiliados, sino por la sociedad misma, el ejercicio de formas democráticas en la selección de sus

dirigentes y de los candidatos a cargos de elección popular. Ello conlleva a la realización de elecciones primarias, cerradas o abiertas, por parte de los partidos.

Esta práctica, poco común en los países con democracias emergentes, se está volviendo casi una condición de legitimidad para los dirigentes y candidatos. Casos como el de México, donde la sucesión presidencial, durante los más de setenta años de Gobiernos del PRI, fue un privilegio del gobernante saliente (el “dedazo”), también conocida eufemísticamente como “la facultad meta constitucional del presidente de la República de designar al candidato”, ha evolucionado al sistema de elecciones primarias, las cuales en su último ejercicio demandaron de los partidos políticos, astronómicas sumas de dinero. Sin caer en los extremos que algunos sistemas permiten (México, República Dominicana, Estados Unidos), donde los recursos empleados en obtener una nominación interna son tan altos como la propia contienda electoral, considero que se les debe ayudar a los partidos políticos a sufragar los gastos de organización de sus elecciones primarias, como parte del financiamiento a sus actividades permanentes.

No cabe ninguna duda de que en estos momentos los partidos enfrentan duras realidades, las cuales apuntan a la corrupción interna y que hacen vacilar a muchos en cuanto a su capacidad para un adecuado y transparente manejo de esos fondos públicos.

Sobre el particular la única forma de examinar las finanzas hacia el interior de los partidos políticos (en El Salvador) sería justamente otorgándoles un financiamiento público permanente, que habilitaría al organismo contralor 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 cuales son los órganos partidarios responsables de la distribución de los fondos y del control de los mismos”*. (Schefold 405, 1995)¹¹⁶

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 habrá 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 este 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 buscaran porcentajes que reduzcan el diferencial en la suma reguladora, etc.

Lo importante es garantizar el principio de neutralidad de los fondos públicos, el cual, según Luis Alberto Cordero, implica: *“que el financiamiento público debe poder nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, y así proteger a los partidos del excesivo control por parte de grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder.”* Agregando, además, una referencia a la forma en que se deben de distribuir los recursos públicos entre los actores políticos, evitando sesgos con respecto a fuerza política alguna. *“El acceso al financiamiento público puede determinar la configuración del sistema de partidos y por lo tanto, puede tender hacia el mantenimiento del status quo,*

o negar el acceso de nuevos actores al sistema político”, termina diciendo. (Cordero 382, 1999)¹¹⁷

Hay que asegurar, entonces, 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 ejército (o maquinaria) que exige cantidades enormes de recursos.

En casi todos los países existen fuerzas políticas que no pueden satisfacer tales exigencias, lo cual los coloca en una clara desventaja competitiva 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, tal 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 alternabilidad (o la continuidad)¹¹⁸ 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.

2. 8. El financiamiento mixto

Considerando el párrafo anterior y quizás por la influencia del pensamiento político aristotélico que siempre recomendó buscar el medio, cuando se refería a los regímenes políticos, *“buscando la mezcla entre dos de ellos para producir un tercero mejor que ambos”* (Bobbio 41, 1994).¹¹⁹ Cuando nos referimos al sistema de financiamiento de los partidos políticos, nos encontramos que es tan útil para el fortalecimiento de la democracia el financiar sus actividades ordinarias, en tanto instituciones permanentes de la sociedad, como sus campañas electorales, de manera que se puedan acceder a los medios idóneos que la misma sociedad contemporánea demanda, para hacer llegar el mensaje y movilizar al cuerpo electoral.

Igual beneficio reporta a esa sanidad democrática el hecho de asegurar un financiamiento público adecuado y que corresponda a los niveles de desarrollo económico, político y social de los países, que aceptar el financiamiento privado como una fuente legítima de recursos a los partidos, bajo el imperativo de su estricta regulación, a efecto de no permitir que los grandes intereses corporativos y privados sean los que distorsionen, en su favor, los resultados de una contienda electoral.

En ese sentido, el financiamiento mixto se presenta como el sistema más adecuado para resolver esa dicotomía, más aparente que real. En América Latina, *“ En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina del sistema de financiamiento mixto, es decir, en el que los partidos políticos*

reciben fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales, y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas. Diecisiete de los dieciocho países latinoamericanos cuentan hoy con un sistema mixto, si bien con modalidades muy diferentes entre si...” (Zovatto 3, 2001).¹²⁰ Lo mismo podrá afirmarse de Estados Unidos y Canadá. Las únicas excepciones en el continente las constituyen Venezuela y Bolivia, donde, mediante recientes reformas políticas, se abolió todo tipo de financiamiento público.

Al igual que en América, en la mayoría de los sistemas electorales del mundo, este es el sistema que más se aplica, tomando en consideración que hay ciertos énfasis en algunos sistemas de un tipo de financiamiento sobre el otro; así vemos que en Irlanda, Luxemburgo o Ucrania -Venezuela y Bolivia recientemente- el financiamiento público es prácticamente inexistente y, por el contrario, México lo privilegia de sobremanera, dejando un escaso margen al financiamiento privado.

2. 9. El financiamiento previo

Uno de los temas funcionales que más frecuentemente se debaten en esta materia es el momento en que se entregan –o se deberían entregar- los fondos a los partidos políticos. Y cuando hablamos de fondos, nos referimos precisamente a los recursos financieros, que, sin duda alguna, forman parte del financiamiento en general, llámese indirecto, en bienes o servicios o de cualquiera otra especie, que no sea el efectivo necesario para mantener la liquidez que la maquinaria electoral demanda una vez puesta a funcionar.

Sobre esta última idea podemos imaginar que las urgencias que viven los partidos para resolver este tema altamente operativo, se padecen durante las campañas electorales,

aunque ello no signifique que no requieran de los mismos recursos y con igual celeridad para atender sus compromisos derivados de las operaciones ordinarias.

También queda claro que se trata del financiamiento directo, sin distinciones de si se trata del público o privado.

En ese orden, se puede afirmar que en lo que respecta al financiamiento público directo, son pocas las legislaciones que determinan plazos específicos para que los particulares puedan entregar sus óbolos a los partidos de su simpatía. Son más bien las disposiciones aplicables a los plazos de las campañas electorales las que condicionan algunas actividades de recolección, como serían las contribuciones en mitines o concentraciones y marchas, una vez iniciado el proselitismo, las cuales generalmente tiene una regulación dentro de los períodos de la campaña.

Estas actividades, al igual que las rifas, venta de bonos, bingos, festivales y demás de esta clase, si bien generan algunos fondos a las arcas del partido, más que ser una expectativa estratégica para cubrir los gastos de la campaña, son actos de propaganda y movilización, al igual que la venta de portallaves, afiches, pegatinas y demás mercería.

Los grandes contribuyentes privados hacen sus aportes de manera discreta y a lo sumo asisten a cierto tipo de actos partidarios cerrados, como cenas o fiestas muy exclusivas; contribuyen con suficiente anticipación como para permitir a los candidatos y partidos, planificar y programar la campaña con un gran margen de seguridad.

Existe una regla bastante generalizada, que define la diferencia de montos en las contribuciones de los particulares durante los años electorales y los años no electorales.

En cuanto al financiamiento público directo en materia de campañas electorales, no existe una forma homogénea para su entrega a los partidos, algunas legislaciones ordenan su

entrega después de las elecciones, otras en un momento previo al día de los comicios y existen aquellas que permiten hacer una entrega previa o anticipo y una posterior como parte de una liquidación de cuentas.

En su estudio comparativo de los sistemas latinoamericanos, Zovatto encuentra cuatro grupos de países: el primero, integrado por Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior.

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

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

Como en los otros casos, la referencia siempre es la fuerza electoral mostrada por el partido político en la última elección. En el caso de El Salvador, cuando se trata de fuerzas políticas nuevas (partidos o coaliciones) la ley prevé un monto fijo como anticipo.

Finalmente, la cuarta categoría, Brasil y México, es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. Así por ejemplo, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo partidario a la cuenta al Banco de Brasil. En México el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación. Por este motivo el Instituto Federal Electoral decidió que los fondos para la campaña de las elecciones generales del 2 de julio del 2000 fueran distribuidos en seis pagos mensuales durante los primeros seis meses de dicho año.¹²¹

III Los límites del financiamiento

La actualidad e importancia de este tema se origina en 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 trasluce la preocupación por consolidar a los partidos políticos como verdaderas instituciones públicas inherentes a los sistemas de democracias representativas y pluripartidistas.

Después del fracasado ensayo en las llamadas democracias populares, donde el sistema de partido único demostró su inviabilidad, tanto en la 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 ahora 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 los países de la América Latina se vive un momento de reformas políticas que pretenden continuar el proceso de democratización que siguió a la caída de las dictaduras y cuya expresión se vio con mas claridad en la implementación de sistemas, procesos y autoridades electorales que de alguna manera han permitido a los pueblos, participar en elecciones más o menos limpias,

alejadas de las prácticas fraudulentas y viciadas de las décadas anteriores.

Sin embargo, el concepto de democracias insuficientes con el que se les califica actualmente, contiene un franco desafío para mejorar, consolidar y avanzar en las reformas políticas (y electorales), esas que Daniel Zovatto llama de la segunda generación, entre las que incluye la financiación de los partidos políticos.

En ese sentido, hay que valorar la Reunión de Representantes Gubernamentales sobre Contribuciones en Campañas Electorales, organizada por la Organización de Estados Americanos, OEA el mes de febrero de 1998, en Caracas, Venezuela, donde se discutieron tres factores claves en el manejo del tema del financiamiento: 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 fue *“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”*.

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, etc.

Tres años más tarde, después de un estudio comparativo entre dieciocho países latinoamericanos, Zovatto nos dice que

“La financiación de los partidos y de las campañas electorales guarda hoy una estrecha relación con la crisis de la ética en la

función pública y suele asociarse con bastante frecuencia, con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias que han agravado la crisis de credibilidad de la ciudadanía respecto de los partidos y de la clase política". (Zovatto, Daniel 2, 2001)¹²²

3. 1. Límites en los gastos de campañas

Cuando me pronuncio por la limitación de los costos de las campañas es porque entiendo el concepto como un imperativo ético en países pobres 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. Hemos caído en la técnica (trampa) del mercadeo comercial -sinónimo del neologismo marketing político, muy en boga entre nuestros políticos criollos-, 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 televisivos, ciudades y lugares públicos llenos de restos de 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 es producto de la reforma originada por el informe de una misión internacional (OEA 1986), 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.

En Nicaragua existe similar regulación al limitar *“el uso diario de la televisión y la radio a no más de 30 minutos diarios por canal de televisión, de 45 minutos por radioemisora y dos páginas para la prensa escrita. Se prohíbe además que una sola organización ocupe mas del 10% del tiempo asignado para todas”*. (Zelaya 822, 1999)¹²³

En el caso de las limitaciones a los partidos gobernantes, éstas generalmente se dirigen a prohibiciones en el uso de los bienes públicos estatales, sean medios de comunicación, transporte o el mismo personal que labora en las instituciones del Estado. En el caso salvadoreño también se prohíbe al Gobierno de la República, a los Concejos y a las Instituciones Autónomas, la inauguración de obras de infraestructura o de cualquier otra naturaleza durante los treinta días anteriores a la fecha de las elecciones.

La Gran Bretaña ha sido pionera en esta materia, desde 1883 estableció como mecanismo de control el límite a los gastos permitidos a los candidatos para la elección de la Cámara de los Comunes. En un avance significativo, desde aquella época que Michael Pinto-Duschinsky denomina era aristocrática, por el financiamiento a los candidatos por parte de los aristócratas, cuya influencia política y monetaria provenía de sus extensas propiedades, hasta nuestros días, se ha observado un cambio en

“el límite a los gastos que se aplicaban previamente sólo a los candidatos individuales, ahora se aplican al gasto de campaña hecho por las organizaciones partidistas nacionales y por las organizaciones regionales que participan en campañas para el Parlamento Escocés y para las Asambleas de Irlanda del Norte y Gales. Las organizaciones partidistas están limitadas a un presupuesto de campaña de 19.77 millones de libras (28 millones de dólares Estadounidenses). Esto se aplica a los gastos de campaña de los 365 días previos a los comicios”. (Pinto-Duschinsky 15, 2001)¹²⁴

En España el sistema para los límites en los gastos de campaña se remite a la ecuación entre valor económico y población, por ejemplo 40, 12 o 20 pesetas, es el valor que se multiplica por el número de habitantes de la población o poblaciones, donde se presenta el candidato, según se trate de elecciones generales, locales o al Parlamento Europeo, determinándose de esa manera el límite del gasto permitido. En caso de que coincidan dos elecciones los partidos no podrán realizar gastos suplementarios en cuantía superior al 25% de los máximos permitidos para la elección de Cortes Generales.¹²⁵

En Argentina, recientemente se realizaron importantes cambios en cuanto a los límites de los gastos y, aunque únicamente se circunscribieron a la ciudad autónoma de Buenos Aires, su impacto ha sido enorme, pues conocemos la importancia política y económica de esa megaciudad, dada la alta concentración poblacional que tiene, la cual arrojó para el año 2000 un padrón electoral de 2,544,127 ciudadanos. Para el caso, esta ley redujo la duración del periodo de las campañas electorales y estableció como límite en los gastos durante la campaña \$0.40 por cada elector empadronado.¹²⁶

Canadá tiene un sistema similar en el cual los límites para las campañas de los candidatos están basados en el número de electores en el distrito electoral donde están contendiendo. Los límites se aplican a los rubros de publicidad y otros gastos de campaña excluyendo los personales.

Es de subrayar que cuando hemos hablado de los gastos de las campañas electorales, no distinguimos entre financiamiento público o privado, pues el principio que se pretende garantizar es la equidad, buscando igualar las condiciones de la contienda electoral, de tal manera que no exista una fuerza política capaz de utilizar su posibilidad de acceder a recursos ilimitados (del Estado o de los particulares), para derrotar a sus adversarios.

En ese sentido, la limitación en el uso de los medios de comunicación social es un buen mecanismo de balance, lo mismo que la reducción al mínimo necesario de los períodos de duración de las campañas electorales.

3. 2. Límites en el financiamiento privado

En cambio, cuando nos referimos a los límites que se deben establecer para el financiamiento privado, nos encontramos con regulaciones y procedimientos específicos y diferenciados, desde los que prohíben aportes de organismos internacionales, de empresas privadas y/o sindicatos y las donaciones anónimas, hasta los sistemas que tienen regulado el porcentaje máximo que este tipo de financiamiento puede significar en el volumen del financiamiento total.

En el caso de México, que de ser un sistema de partido hegemónico, como lo llamaba Dieter Nohlen, ha evolucionado a uno de los sistemas electorales más avanzados del mundo, el financiamiento privado se consignó, en la reforma de 1993, en un aporte del 1% para las personas físicas y 5% para las personas jurídicas, del financiamiento total; pero que -nos dice el maestro Alonso Lujambio al comentar la reforma política de 1996- en vista del *“espectacular aumento del financiamiento público, obligó a modificar el monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de 1% del monto total de dicho financiamiento total en el caso de las personas físicas y 5% en caso de las personas morales, a 0,05% de ambas. Debo señalar que en 1997 ese 0,05% del total del financiamiento equivalió a 515,875.41 pesos mexicanos (65,177 dólares Estadounidenses de ese año) y en 2000 a 750,228.06 pesos (78,791 dólares Estadounidenses en ese año) cifras todavía altas en perspectiva comparada”* (Lujambio 116, 2001),¹²⁷ agregando que la alta suma que se

permitía anteriormente para las contribuciones anónimas, equivalente al 10 % del financiamiento público total del año anterior correspondiente, fue abolida mediante esta reforma, destacándola como un cambio de radical importancia.

En cambio, España permite los aportes individuales o de empresas (personas físicas o jurídicas) hasta por un monto no superior a los USD \$ 50.000.00, un nivel sumamente alto, a pesar de tener, paradójicamente, un sistema de financiación fundamentalmente pública.¹²⁸

Hay sistemas que permiten únicamente aportes individuales, como el caso de Francia, que los adoptó desde 1995, siguiendo el modelo canadiense de Québec y, al igual que Bélgica, el límite de los donativos individuales es el equivalente a USD \$6, 800.00, obligando al donante a hacer la entrega mediante un cheque, si el monto es superior a USD \$ 136. El sistema le compensa con un recibo que puede presentar con su declaración de impuestos, para obtener un descuento.¹²⁹

De tal suerte que controlar las fuentes del financiamiento privado 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 realmente más se lucran durante estas campañas.

Habrán 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.¹³⁰

3. 3. Límites en el financiamiento público

En cuanto al financiamiento público, los límites son mucho más claros, pues generalmente están referidos a los requisitos que deberán llenar los partidos políticos, para acceder al mismo. En la gran mayoría de casos, estos requisitos se relacionan con la fuerza electoral del partido, tanto por el número de votos que obtiene en los procesos electorales como por los asientos que gana en los parlamentos.

Por ejemplo, en Francia se entrega por dos vías: la fuerza electoral del partido en las elecciones para la Asamblea Nacional y el número de escaños ganados en el parlamento. Para comprobar su fuerza electoral los partidos deben haber presentado candidatos en al menos cincuenta departamentos, la subvención estatal será entonces proporcional a la fuerza electoral mostrada en la primera vuelta.¹³¹

En el caso de Estados federados o, como España, donde funcionan las administraciones autonómicas, encontraremos dos formas de abordar este tema, por su parte el sistema español resuelve esa dualidad otorgando el correspondiente financiamiento a los partidos regionales que operan en las comunidades autónomas, de conformidad con la legislación correspondiente.¹³²

A escala nacional se financian los gastos de las campañas electorales de los partidos, que son las subvenciones por gastos electorales y también las actividades de carácter ordinario, mediante las llamadas subvenciones anuales, las cuales se realizan mediante el reparto proporcional al número de escaños y votos totales, del número de escaños y votos obtenidos por cada formación política en elecciones generales, en los que no cuentan los votos del Senado, solamente los del Congreso de los Diputados.

Luis Alberto Cordero se queja de este tipo de sistemas que

no permiten el acceso de fuerzas emergentes y ahogan a los partidos minoritarios, calificándolos como sesgados y que tienden *“hacia la consolidación del status quo y las tendencias bipolares del electorado, mediante el establecimiento de altas barreras de acceso”*. En algunos países, como en Costa Rica, continúa: *“ se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el rendimiento electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público”*. Para fundamentar su afirmación cita un fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en los siguientes términos: *“En efecto, financiar a los partidos con base en su pasado electoral...equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación. (Resolución N° 980/91 Pág. 28)”*. (Cordero 37-38, 1998)¹³³

Sería demasiado extenso ensayar un listado de formas y sistemas de distribución, limitación y requisitos que enfrentan los partidos políticos, para obtener los fondos públicos necesarios tanto en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes como para cubrir o rembolsar los gastos incurridos en las campañas electorales.

Baste subrayar como forma bastante generalizada los umbrales, barreras o límites de exclusión que varían según las características de los propios sistemas electorales. En la mayoría de los casos, estos umbrales están directamente relacionados con el derecho o no, de mantener su personería jurídica y su registro ante la autoridad electoral, pues quienes no superan dichos umbrales, no tendrán derecho al financiamiento público, y como una agravante más, pierde su registro y su existencia jurídica.

Como en toda regla general existen excepciones que

habilitan al partido a recibir una subvención del Estado, de conformidad con los votos obtenidos, aún a si ha perdido su registro por no haber cruzado el umbral exigido por la legislación (El Salvador).

Las formas que adoptan estos umbrales se pueden identificar por los porcentajes de votos exigidos del total de la votación, sea en relación con los votos válidos emitidos o con una lista en particular, según el tipo de elección (presidencial, legislativa o local). En el caso de Colombia, por ejemplo, cuando se trata de elecciones para presidente, gobernador y alcaldes, se exige el 5% de los votos válidos en la respectiva elección; en cambio, si se trata del congreso, asambleas y concejos se demanda un 33% de los votos depositados por la lista que haya alcanzado un escaño con el menor residuo.

Como vemos, aparece de nuevo el tema central de los sistemas mayoritario y proporcional, que son influidos e influyen a la vez en la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Finalmente, como un dato adicional, está la manera de distribución de las subvenciones que también presenta múltiples formas. En la revisión de algunos países del África francófona (Benin, Senegal, Gabón, Malí) encontramos que los criterios de esa mancomunidad, para la alocaación de fondos, se hacen siguiendo los criterios de representación en las Asambleas Nacionales y en su peso o fuerza electoral. En el caso de Malí,

“ha configurado un sistema de financiamiento original, en el que la clave para la distribución de los fondos se fundamenta en un compromiso entre equidad y representatividad electoral, así:

1. El 29% de los créditos liberados por el Estado, se destinaron a financiar a todos los partidos que depositaron antes del 31

de marzo, el balance financiero de sus actividades a título de ejercicio presupuestario precedente.

2. El 80% restante se distribuye a prorrata:

- 40 % por el número de diputados,
- 40 % por los concejos municipales”.

(Mbodji 43, 2001)¹³⁴

IV Mecanismos de control

No cabe duda de que uno de los aspectos neurálgicos en el tema del financiamiento a los partidos políticos, es el relativo a su control y fiscalización. Los mecanismos y órganos encargados de tal función son por lo general las autoridades electorales de cada país, sobre todo cuando se trata de examinar el manejo de los fondos provenientes del financiamiento público directo.¹³⁵ No obstante, esa práctica general, también hay sistemas en los cuales se les asigna esta tarea a otras instituciones del Estado. Como es el caso de *“Alemania y en Italia (donde el organismo revisor y sancionador) puede ubicarse dentro del Poder Legislativo; dentro de la administración electoral como en los países sajones; o en el ámbito del Poder Judicial como el Tribunal de Cuentas español”*. (CHUAFFET CHEMOR 42, 2002)¹³⁶

Existe también –y afortunadamente se extiende cada día más– una suerte de auditoría social, no estatal en el sentido jurídico-institucional, asumida tanto por los medios de comunicación como por algunas instituciones de la sociedad civil, cuya independencia de los partidos políticos, profesionalismo y especialización, genera una confianza suficiente en la sociedad como para valorar y dar crédito a sus opiniones en el desempeño de los partidos políticos.

Finalmente, están los mismos órganos partidarios encargados de vigilar por el cumplimiento de las normas que regulan la vida interna del partido (tribunales de honor), aquellos otros cuya naturaleza está relacionada con las actividades financieras de la entidad (comisiones de finanzas, tesorerías); y por último, los órganos máximos de decisión (congresos, asambleas generales), donde la membresía está ampliamente representada.

4. 1. El control interno

Como decimos en el párrafo anterior, los partidos tienen dentro de sus normas estatutarias una reglamentación que señala los organismos y procedimientos correspondientes para garantizar la función financiera y patrimonial del partido. En este sentido, la garantía en el manejo de sus fondos deriva del hecho mismo de ser una persona jurídica, la cual, como cualquier otra, requiere para su existencia de un patrimonio propio.

Bajo ese enfoque, no importa si el sistema político-electoral le otorga financiamiento público directo o si obtiene sus recursos de fuentes exclusivamente privadas. El hecho concreto es que debe rendir cuentas de su administración, conforme lo señalan las normas internas del partido.

Por otra parte, la existencia de un control interno también se justifica por el derecho que tienen sus afiliados, simpatizantes y colaboradores, a conocer de manera transparente y satisfactoria cómo se han invertido y gastado los fondos que ellos han contribuido a generar para las actividades partidarias. Es aplicar el mismo principio de rendición de cuentas que todo ciudadano tiene derecho de demandar de sus gobernantes y representantes.

4. 2. El control externo

Aunque veíamos que existen formas sociales de control y fiscalización externa al desempeño de los partidos políticos, como la prensa y las organizaciones ciudadanas, consideramos que el papel fundamental, institucional y legal corresponde al Estado. No es sólo un derecho que asiste a las instituciones estatales encargadas de esa función

contralora, sino un deber ineludible, sobre todo cuando se trata de fondos públicos.

Pero aún si se tratara de fondos exclusivamente privados y considerásemos a los partidos políticos, asociaciones de carácter privado, siempre tendrá que haber un control del Estado. En primer lugar, porque su finalidad principal es acceder al poder público y desde ahí orientar el rumbo y destino de la sociedad, según sus principios, doctrinas y programas; por lo tanto, es de interés nacional todo lo que hagan. Segundo, porque en una sociedad organizada democráticamente, toda institución que participe en la vida pública, sea de carácter gremial, mercantil, de servicio o de cualquier otra índole, está sometida al control del Estado.

4. 3. Los organismos encargados del control

En la mayoría de las legislaciones de nuestros países, esta función se delega en los organismos electorales; sin embargo, también existen sistemas de los cuales los tribunales de cuentas, los organismos jurisdiccionales y a veces hasta el Ejecutivo (Nicaragua), son los que se encargan de esta fiscalización. Para el caso, en España:

“Tal y como dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/87, la fiscalización externa de la actividad económica financiera ordinaria de los partidos políticos corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas. Ahora bien, en el caso de los gastos realizados con ocasión de unas elecciones, la fiscalización externa la realizan consecutivamente dos órganos diferentes de la Administración Estatal, desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Central Electoral y las Provinciales velan por el cumplimiento de los artículos referidos a gastos y subvenciones electorales, posteriormente entre los cien y ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, las

formaciones políticas que cumplan determinados requisitos deben presentar una contabilidad detallada y documentada de sus gastos e ingresos electorales ante el tribunal de Cuentas mencionado anteriormente (este control está regulado por la Ley 5/85)". (Marín Leiva 46, 2001)¹³⁷

En América Latina, la tendencia es dotar a los Organismos Electorales de esta función; aclarando que, mientras algunos de ellos tienen a su disposición los recursos propios como para desarrollar este trabajo y cuentan además con otros medios y apoyos que el Estado les provee, otros carecen de elementales instrumentos necesarios como para su cumplimiento, lo cual deja descubiertas importantes actividades en la verificación de los informes y reportes de los partidos.

En un detallado estudio comparativo entre las legislaciones latinoamericanas en esta materia, Xiomara Navas Carbo nos presenta como resultado que 14 países: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela otorgan a la autoridad electoral esta función apuntando que

"En varias legislaciones se exige a los partidos conservar sus cuentas durante cierto periodo de tiempo (por ejemplo Argentina, tres años, Brasil y Ecuador, cinco), lo que posibilita que también los ciudadanos puedan enterarse de los movimientos económicos de estas organizaciones, siempre y cuando se establezca la publicidad y el acceso del electorado a la información en cuestión". (Navas Carbo 472, 1999)¹³⁸

Decíamos también que esta misión se encomienda a otras entidades del Estado, como las contralorías o tribunales de cuenta (Corte de Cuentas, en El Salvador) y que en algunos casos, como vimos en España, la comparten con otras entidades públicas, tal es el caso de Costa Rica y Nicaragua,

donde la autoridad electoral la ejerce juntamente con el órgano contralor de la nación, aclarando que en este último país, además, participa el Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y de la recién creada Procuraduría Electoral.

Queda una última modalidad en la cual es el órgano jurisdiccional el encargado de ejercer este control; se trata de Argentina, donde jueces federales con competencia electoral son los que realizan la fiscalización y el control. El juez electoral de cada distrito recibe dentro de los sesenta días del acto eleccionario, la cuenta detallada de ingresos y egresos de la campaña. Curiosamente, también el Ejecutivo mediante el Ministerio del Interior, recibe cuentas de algunos gastos partidarios, cuando se trata del aporte estatal otorgado a los partidos para atender sus gastos de transporte y alojamiento de sus miembros, cuando realizan congresos o asambleas partidarias.

La fiscalización y el control financiero de los partidos, como hemos visto, se asignan a organismos de carácter administrativo o contralor y la intervención de la jurisdicción en el control del financiamiento partidario, en el caso argentino, se expresa como una competencia especial, creada por la misma ley, igual que si se tratara de ejercerla en materia mercantil o penal.

Sin embargo, existen otras experiencias en las cuales, órganos eminentemente jurisdiccionales, aplicando la justicia común o el control constitucional, han intervenido en este campo, creando con sus fallos una jurisprudencia que han modificado sustancialmente algunos criterios básicos en cuanto a la concepción y la aplicación de las políticas que rigen el financiamiento a los partidos. Tal es el caso de las conocidas sentencias Buckley vrs. Valeo (1975) en Estados Unidos y la del 9 de abril de 1992, del Tribunal Constitucional de Alemania. (Ver supra)

Más recientemente, con el fallo del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en el caso *Bowman* (1998), generó un cambio en la legislación británica, que habilita ahora a los grupos de interés o de cabildeo, gastar hasta 500 libras esterlinas en campañas a favor o en contra de un candidato o de los partidos políticos. Antes de la reforma estos grupos sólo podían gastar un máximo de 5 libras esterlinas.

Otro caso es el del *FEC vrs. el Comité Federal de la Campaña Republicana en Colorado*, donde, tanto el Tribunal de Distrito como la Corte de Apelaciones han establecido que los límites actuales a los gastos partidistas son inconstitucionales

El tema podía haberse tratado en el acápite referido al control de gastos y límites del financiamiento; sin embargo, lo hemos abordado en este espacio porque queremos destacar el rol que juegan los órganos del Estado no sólo en la fiscalización del financiamiento, sino también es su ampliación y desarrollo.

4. 4. El principio de rendición de cuentas

Todos estos mecanismos de control, fiscalización y supervisión, así como los organismos encargados de aplicarlos, tienen a la base el cumplimiento de un principio fundamental en toda democracia, la rendición de cuentas por parte de quienes ejercen la representación y la soberanía del pueblo, en los órganos e instituciones del Estado y desde éste.

Hacer valer este principio en sociedades donde el poder se ha ejercitado de manera autoritaria, dictatorial y sin ningún respeto a los pueblos, no es tarea fácil. Es un patrón cultural enraizado en la sociedad en su conjunto, donde el respeto hacia el otro casi no existe. De ahí que los partidos políticos consideren en algunos países, El Salvador entre ellos, que

la política es su negocio exclusivo y por tanto la autoridad electoral y demás entes fiscalizadores, tienen un papel único de revisores y legitimadores de sus actividades, sin ninguna posibilidad legal, hasta el momento, de modificar sus conductas o de sancionar sus malas prácticas.

Ese concepto de accountability, tan fuerte en las democracias más desarrolladas, es totalmente desconocido y por ende impracticable en nuestros países.

En Norteamérica, como en el resto de democracias representativas desarrolladas, este principio es sagrado. Todas las legislaciones hacen énfasis en el mismo. En Canadá, según Jacques Girard, Director de Asuntos Jurídicos de Elecciones Canadá, el sistema electoral se caracteriza por

“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 cincuenta por ciento 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”. (Girard 152, 1996)¹³⁹

Con una orientación mayormente hacia el financiamiento privado, pero también estrictamente regulado en el ámbito federal y estatal, en los 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 (PAC), tienen que presentar sus reportes de ingresos y egresos a la Comisión Federal Electoral (FEC), trimestralmente. Dicha información queda a disposición pública por cuarenta y ocho horas. Todos los partidos tienen la obligación de entregar sus informes en forma electrónica

e impresa; la FEC emplea investigadores y auditores para revisarlos y darle seguimiento a cualquier irregularidad señalada por cualquier ciudadano. En realidad, la mayoría de impugnaciones e irregularidades son formuladas por competidores políticos.

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 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.

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 conocimiento del Fiscal del Condado respectivo, quien promoverá las acciones pertinentes.

Como se puede observar en los dos sistemas de Norteamérica, los anglosajones con orientación hacia el financiamiento privado, 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 (accountability and disclosure).

4. 5. El papel de los medios de comunicación

Muchos de los avances obtenidos en las distintas legislaciones, en cuanto al control del financiamiento de los partidos políticos, 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 Gobiernos 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, ha devuelto la confianza al electorado. También las derechas han tenido que pasar por esa dura prueba, como lo demuestran los casos de Kohl en Alemania y últimamente el escándalo del Presidente Jacques Chirac en Francia.

En los Estados Unidos de América, el papel de la prensa ha sido determinante para que las dos condiciones de la transparencia, como son la rendición de cuentas y la revelación de las fuentes donantes, se cumplan. Tanto la prensa escrita como los grandes periódicos, que además de cambiar el rumbo de la historia con casos como el de Watergate, incidieron directamente en la modificación de las normas que regulan esta materia.

De igual manera las grandes cadenas televisivas juegan su rol protagónico, desde las impactantes imágenes transmitidas en el caso de Florida para las elecciones presidenciales de noviembre 2000, hasta las periódicas y permanentes transmisiones de C-SPAN, donde comparecen académicos, políticos y funcionarios de toda índole a informar y debatir sobre temas de interés nacional, incluyendo éste.

Ello, además de generar esa confianza en los ciudadanos,

crea también una enorme responsabilidad para los comunicadores. Mucho del 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 del profesionalismo con el que aborden estos temas, bastante sensitivos en todos los sentidos. Y siendo los medios de comunicación social también nuevos pilares institucionales del sistema democrático, tienen la responsabilidad de velar y contribuir por su fortalecimiento y consolidación.

4. 6. El rol de las instituciones de la sociedad civil

Afirmábamos que entre los organismos no estatales que juegan un papel importante en el control de las actividades financieras de los partidos políticos, además de los medios de comunicación social están algunas instituciones de la sociedad civil. En efecto, en los últimos años, grupos de ciudadanos preocupados por el alza en los niveles de corrupción (en la sociedad, en los partidos, en los Gobiernos, etc.) y, ante la falta de voluntad o capacidad del Estado para combatir y erradicar ese flagelo, se han organizado en diferentes formas y con agendas diversas, formando una variopinta gama -o redes- de ONG que se comunican entre sí, que intercambian mensajes, experiencias, que actúan coordinadamente y, sobre todo con una capacidad y profesionalismo que no dejan espacio como para descalificar sus opiniones, reportes, recomendaciones, etc. En muchas ocasiones su capacidad de crítica ha tenido que ser reconocida por las instancias del Estado, dada la calidad de los diagnósticos y la viabilidad de los contenidos que presentan sus propuestas.

En la materia que nos ocupa, estas iniciativas ciudadanas

no son nuevas; desde hace varias décadas surgieron en las academias como la *“Fundación para la Investigación Ciudadana”*, que ya en 1977, mediante el informe de un Equipo de Trabajo, reportaba: *“Hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizado por una contienda política en expansión, en la cual fluyen significativamente cantidades de dinero de una manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio”*.¹⁴⁰

El surgimiento de las organizaciones no gubernamentales y las iniciativas ciudadanas en los Estados Unidos y en Europa, tuvieron tanto éxito en sus demandas como grupos de presión hacia el Estado, en sus distintos niveles e instituciones, que pronto expandieron sus experiencias a otros países o se constituyeron en modelos a seguir.

En los Estados autoritarios, como los nuestros, acostumbrados al verticalismo heredado de la época colonial, reproducido y santificado por la jerarquía de la Iglesia católica, resultaba bastante incomprensible ese fenómeno propio de las sociedades horizontales y comunitarias del mundo anglosajón. A las organizaciones de base (grass root movement) se les consideró como algo folklórico, *“cosas de vagos”*, dijo en cierta ocasión el presidente salvadoreño cuando alguien le preguntó: Que significaba eso de ONG que había firmado en Nueva York en 1991, previa la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. Años antes, durante el conflicto armado, muchas de ellas fueron calificadas de *“organismos de fachada”* de la insurgencia y no faltó más de algún jefe castrense de escasa inteligencia que las incluyó en su estrategia contrainsurgente como objetivos militares.

Poco a poco, y dado el reconocimiento que la comunidad internacional les proporcionó, se fueron ganando el respeto y luego la aceptación de las instancias gubernamentales y de los organismos internacionales. Una muestra de ello la vemos en los documentos recientes de la Organización

de Estados Americanos, OEA, que se refieren a la letra y al espíritu del Plan de Acción de Québec, emanado de la Tercera Cumbre de las Américas (Québec, Canadá, abril de 2001), en el que los jefes de Estado y de Gobierno se comprometen *“a profundizar la educación para la democracia, promover las acciones necesarias para que las instituciones de Gobierno se conviertan en estructuras más participativas...y a promover una participación más activa de la sociedad civil”*. El Plan de Acción de Québec, por su parte, establece que los Estados miembros *“elaborarán estrategias... con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementarán la capacidad institucional de los Gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil”*.

Desde luego que este rol protagónico lo han podido desarrollar en la medida en que los líderes de los partidos políticos se han visto envueltos en escándalos de corrupción, sin que el aparato partidario dé muestras ni de removerlos ni de cambiar esas prácticas corruptas. Al contrario, en un incomprensible desafío a la paciencia ciudadana, siguen manteniendo los mismos cabezales directivos, y con ello han provocado una crisis enorme en una de sus funciones básicas: la representación y la formación de la voluntad popular. Así lo ve Juan Méndez:

“La incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. La excesiva burocratización y crecimiento desmedido de los aparatos estatales, la corrupción manifiesta en diversos estratos de la manifestación pública y los bajos niveles de participación y control que tiene la sociedad sobre las instituciones políticas, son algunas de las manifestaciones actuales de esa falta de legitimidad política”.(Méndez s/n 1998)¹⁴¹

Entonces, surgen otras instituciones de la sociedad civil como las asociaciones comunitarias, los grupos de interés, las ONG etc., que gozan del apoyo y la confianza social. Desde luego, la reacción de los políticos se manifiesta de diversas formas, algunas de ellas pretendiendo justificar sus actuaciones; otras, con una visión autocrítica como la de Lorena Vásquez, quien en su calidad de Secretaria General del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, acepta:

“Los partidos políticos teníamos una función de mediadores y de control político, en el cual teníamos un solo enemigo que eran nuestros adversarios políticos. Ahora no. Ahora, el control político lo ejercen los medios de comunicación. Mediadores: desarrollo comunal, el poder social, las ONG, las fundaciones, en fin, muchísimas otras instituciones en las cuales entramos los partidos políticos, como la sociedad en general, como el mundo en particular, en una verdadera competencia”. (Vásquez s/n, 1998)¹⁴²

Finalmente, considero que hay puntos de encuentro actualmente entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, especializadas en los temas de la observación y fiscalización de los procesos electorales y el desempeño de los partidos políticos.

Ello ha quedado demostrado en los procesos electorales de los últimos años, especialmente en situaciones muy conflictivas, donde se ha requerido el concurso de voces no partidistas que atemperen el ambiente y ayuden a despolarizar las campañas electorales. De igual manera, que puedan informar objetivamente de la forma en que se desenvuelven los procesos electorales, sus fallas y aciertos, los resultados finales, etc. Ese es el papel que han jugado organizaciones como Transparencia, en Perú; Participación Ciudadana, en República Dominicana; Poder Ciudadano, en Argentina, para mencionar solo algunas del conjunto que forman la llamada Red de Observación Latinoamericana y

del Caribe ROL-C, que se constituyó como tal en junio de 2001, en México D.F., y cuyo antecedente lo encontramos en el grupo denominado Acuerdo de Lima, por haberse reunido en Perú, en septiembre de 2000 un grupo de organizaciones, entre las cuales están, además de las mencionadas antes, Momento de la Gente, de Venezuela; Ética y Transparencia, de Nicaragua; Alianza Cívica, de México; Acción Ciudadana, de Guatemala; el Consejo de Observación Electoral, de Haití; Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés), de Jamaica; Participa de Chile; y Decidamos, de Paraguay.¹⁴³

V Actores electorales de la sociedad civil

Para analizar el papel de algunas instituciones de la sociedad civil en un proceso electoral específico, tomamos el caso salvadoreño como un punto de análisis.

5.1. Una explicación necesaria

Generalmente se considera a la sociedad civil como una instancia en la cual las clases o sectores de clase hacen representar sus intereses mediante diferentes instituciones ajenas a la sociedad política (Estado). Los pensadores tradicionales incluyen entre ellas a los partidos políticos, en tanto no son parte del Estado.

Otros más heterodoxos llegan a caracterizar a algunas de sus instituciones como “grupos de presión”, destacando su rol dentro de la democracia como un correctivo a las políticas del Estado, ante la inactividad o complacencia de los partidos políticos. Waldemar Urquiza, uno de ellos, así lo deja ver cuando afirma:

“En El Salvador... La Sociedad Política, como en los peores tiempos, no deja de actuar arbitrariamente o, a espaldas de la ciudadanía. Tal vez la única diferencia es que hoy las decisiones no dependen únicamente del Presidente de la República y su gabinete, sino también de un pequeño número de cúpulas partidarias concentradas en la Asamblea Legislativa”.

A diferencia de quienes confunden la sociedad civil con las Organizaciones No Gubernamentales, ONG. Urquiza traslada la función de las ONG, al concepto de grupos de presión, como forma asociativa-natural de actuar, en la democracia. Ello se infiere de su planteamiento en el

siguiente texto:

“el grupo de presión es connatural a la democracia participativa, sobre todo en su forma capitalista liberal y neoliberal; ya que ésta, al admitir la libertad de expresión individual y grupal, consiente también el influjo y presión sobre sus estructuras, de modo que, a mi modo de ver, en la actualidad, tal grupo podría ser una alternativa viable ante la inamovilidad o disfuncionabilidad de otros actores sociales tradicionales.” (Waldemar Urquiza: 1998, 14)¹⁴⁴

Por otra parte, hay quienes consideran que los partidos políticos no son parte ni de la sociedad civil ni del Estado, sino que juegan un papel de intermediación entre ambos. Mayor razón para examinar el papel que juegan algunas de las instituciones de la Sociedad Civil (llámense ONG, asociaciones gremiales o grupos de presión), en su relación con ese conducto (el partido político), hacia el Estado. Puesto que, siendo la intermediación, uno de las funciones más importantes de los partidos políticos, se entenderá la sobrada razón que tiene algunas de ellas, para fortalecer ese vínculo.

Algunas veces resulta difícil entender ese rol, quizás por el poco desarrollo de nuestros sectores políticos, intelectuales, empresariales, sindicales, etc.; al extremo que en cierta ocasión, cuando un dirigente empresarial se dirigía a la opinión pública, resultaba difícil poder distinguir los intereses que representaba, ya que era al mismo tiempo, presidente de varias empresas y de una gremial empresarial, miembro de la cúpula del partido gobernante y alto funcionario público.

Pero el mejor criterio para abordar el tema lo encontramos en la historia reciente, donde por razones del conflicto armado, que duró mas de una década, la sociedad en su conjunto se polarizó tanto que hubo momentos en los cuales la representación de intereses se dislocaba abruptamente.

El Estado, mas comprometido en esa época en disponer de sus

recursos en función del esfuerzo militar contrainsurgente, abandonaba sus funciones fundamentales en cuanto a los servicios públicos, a la institucionalidad, etc. Por su parte, la sociedad civil dividida (y fragmentada) según los intereses que sus instituciones representaban, enfrentaba al Estado que, por una parte, trataba de aislarla, cuando se trataba de ONG, centrales sindicales, etc., vinculadas al movimiento popular, o de satisfacer sus demandas, algunas veces sin éxito, para ganar el favor de gremiales empresariales y otras instituciones vinculadas a los sectores del gran capital.

Por otra parte, la mayoría de las instituciones de la Sociedad Civil, durante el conflicto armado, además de atender las actividades propias de sus respectivos mandatos, actuaron en sentido político partidista. Y es que en una sociedad polarizada hasta los límites de una guerra civil, no se puede esperar otra actitud. La indiferencia y la neutralidad son excepciones casi imposibles y cuando menos se les califica de sospechosas.

Para el caso, la mayoría de ONG vinculadas a los proyectos de los sectores populares, canalizaron cuantiosos recursos hacia el movimiento revolucionario. Mientras las gremiales empresariales que apoyaron con valiosos recursos a los partidos de la derecha, llegaron incluso a desafiar al Estado, con acciones políticas de hecho, como el paro (huelga) empresarial contra el Gobierno democristiano de 1984-89.

5. 2. Una breve relación histórica

Las buenas nuevas se pueden evaluar después de la ofensiva militar lanzada por el el insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en 1989 y una vez instalada la mesa de la negociación.

A partir de ese momento, la expectativa de un triunfo militar de una parte sobre la otra, quedó definitivamente abandonada. En razón de ello, el esfuerzo por consolidar instituciones que habilitaran y desarrollaran espacios políticos abiertos y garantizados por la comunidad internacional, a través de la mediación de Naciones Unidas, fue uno de los objetivos más importante.

El cambio de esa estrategia se manifestó en todos los sectores sociales y empresariales. El fin del conflicto armado por la vía de la negociación se anunciaba inminente. Por lo que fortalecer a los partidos políticos y darles un papel real en las grandes decisiones de la vida nacional, fue una consecuencia.

Tanto se manifestó esta voluntad, que antes de la firma de los Acuerdos de Paz, el 16 de enero de 1992, los dirigentes de los partidos se habían incorporado a la mesa de negociaciones y en su exacto rol de intermediación hacia el Estado, canalizaron varios de los acuerdos de ambas partes, plasmándolos como normas constitucionales.¹⁴⁵

Posteriormente, fueron llamados a la mesa de negociaciones para compartir otras responsabilidades. Varios documentos producidos en esos días, como las actas de Nueva York y de los famosos "*Entendidos*", así lo demuestran.

Mientras tanto, las ONG también hacían sus adecuaciones para encarar los nuevos desafíos. Algunas visualizaron que los escenarios de las siguientes confrontaciones ya no serían los campos de batalla, ni se enfrentarían enemigos armados decididos a aniquilarse unos a otros, sino que la lucha se trasladaría al campo político y electoral. Sería, además, entre adversarios que, respetándose mutuamente, se disputarían la aceptación de los ciudadanos a sus propuestas, aceptación que debería expresarse por medio del voto.

Con esa visión, durante el proceso electoral de marzo de 1991, aún en Estado de guerra, la Federación Nacional de

los Trabajadores Salvadoreños, FENASTRAS, y el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES, participaron separadamente en la novedosa **observación electoral nacional**.

Los partidos de oposición habían denunciado que un fraude técnico estaba montado desde la autoridad electoral, llamada, entonces, Consejo Central de Elecciones. Su fundamento era la falta de depuración del Registro Electoral.

La observación internacional no estaba garantizada. La Organización de Estados Americanos (OEA) había destacado un contingente de apenas 160 observadores, que no alcanzaban siquiera a cubrir los 262 municipios que tiene el país. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declinó participar en la observación. Nunca se supo si fue por decisión propia, porque el Gobierno no la invitó o porque estaba involucrada en la mediación entre ambas partes en la mesa de negociaciones. Esta última fue la versión más difundida.

Por ello, el aporte del IEJES, que con 80 abogados y estudiantes de Derecho, cubrió 13 de los 14 departamentos de la República, adquirió una relevancia importante. No sólo debido a que era un esfuerzo inédito, sino porque, además, su objetividad y profesionalismo estaban reflejados en las pautas internacionales de las observaciones, que se siguieron rigurosamente durante la jornada.¹⁴⁶

Este ensayo fue continuado con un sostenido programa de educación y capacitación electoral, el cual con el apoyo financiero de agencias donantes de varios países (USA, España, Alemania, Holanda) permitió que se impartiera na todos los partidos políticos, más de mil talleres de capacitación electoral, a nivel nacional entre 1992 y 1993.¹⁴⁷

5. 3. Un financiamiento limpio y transparente

Con esa experiencia, en las elecciones de 1994, el mismo IEJES junto con la Asociación Salvadoreña para la Paz y el Desarrollo (ASPAD), que posteriormente se transformaría en la Fundación (FUNDASPAD), Camino a la Paz (CAPAZ), el Instituto Salvadoreño de Estudios Políticos (ISEP), que luego se llamaría (ISED) y la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), cuatro ONG dedicadas a la educación y promoción de la democracia, conformaron el Consorcio de ONG de Educación Cívica.

Este consorcio trabajó durante el proceso electoral de 1993-1994, coadyuvando al esfuerzo del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en las tareas encaminadas a promover la incorporación de los ciudadanos al Registro Electoral.

Una encuesta poscensal realizada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, publicada en julio de 1993, había arrojado una suma aproximada de 790,000 ciudadanos no inscritos en el Registro Electoral, el cual para entonces contaba con menos de tres millones de inscripciones.

Los partidos políticos de la oposición, particularmente el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), recién inscrito como partido político, señalaron ese hecho como una falla estructural del sistema que, de no corregirse, favorecería exclusivamente a aquellos partidos que habían participado en elecciones anteriores y que por tanto tenían registrados a todos sus votantes.

El apoyo financiero de la comunidad internacional, canalizado de varias formas, pero con mayor afluencia por la vía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se había volcado básicamente a atender las necesidades institucionales de la autoridad electoral, con un total de fondos depositados al 30 de septiembre de 1994, de \$ 3, 311,636.80.¹⁴⁸

Fue la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), de los Estados Unidos, quien patrocinó en lo fundamental las actividades del Consorcio de ONG de Educación Cívica.

La experiencia de 1994 tuvo un gran éxito. Por medio de las campañas de empadronamiento y carnetización realizadas por el TSE y el Consorcio, se logró registrar 787, 834 ciudadanos.¹⁴⁹

Entre el reconocimiento ciudadano y de la comunidad internacional, también hubo denuncias de que tales actividades constituían un apoyo encubierto a los partidos de oposición, especialmente a la izquierda. Algo que no es extraño, pues los políticos y los funcionarios que lanzaron tales acusaciones, fueron los mismos que, acostumbrados a las prácticas autoritarias y corruptas del pasado, no lograban entender las políticas de fortalecimiento de la Sociedad Civil. Aún cuando éstas ya formaban parte de los programas de trabajo, tanto de agencias donantes como de instituciones financieras internacionales. Para entonces el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ya apuntaba:

*“La mayor limitación de la región radica en la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población y en la precariedad de las instituciones democráticas y, por tanto, del pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos... Se requieren, por tanto, programas y acciones específicas orientadas al fortalecimiento de las OSC”.*¹⁵⁰ (OSC son las siglas utilizadas por el BID para identificar a las Organizaciones de la Sociedad Civil).

Durante el proceso electoral de 1996-1997 nuevas ONG reclamaron su derecho a participar en estas campañas de promoción cívica y electoral. En esta ocasión la AID optó por canalizar su apoyo técnico y financiero a través de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales IFES (siglas en inglés) mediante el contrato *Indefinite Quantity*

Contract, ejecutado a través de el llamado *Delivery Order* o tareas específicas.

En el *Delivery Order* para diversas modalidades de asistencia democrática, en El Salvador N°. OUT-AEP-801-96-003-00-*Democrat and Electoral Process Project*, en la fase octubre 1996 a mayo 1997, se autorizó la realización de campañas de educación cívica y comunicación electoral, así como el rubro de transporte para los votantes que viven en áreas rurales. La ejecución de tales campañas se llevó a cabo mediante sub-donaciones a los dos Consorcios de ONG que operaron durante este proceso electoral.

El monto en el primer rubro Educación Cívica / Comunicación Electoral fue de \$600,000. En tanto que para el de Transporte Rural se invirtieron \$ 57,000. A este esfuerzo se sumó el Gobierno de Japón con un aporte de \$87,000 que también fueron administrados por IFES y canalizados hacia las ONG. El apoyo japonés lo contextualiza Bronwen Morrison como parte de la Agenda Común para la Cooperación en una Perspectiva Global, iniciada en julio de 1993 dentro del "*US-Japan Framework for a New Economic Partnership*".¹⁵¹

El cuidado de no partidizar el trabajo de las ONG ha llevado a tomar medidas que van desde las drásticas sanciones que impone el Código Electoral, como multas impuestas a sus directivos y la pérdida de la personería jurídica para la entidad (Art. 239. C.E.), hasta el establecimiento de un convenio de cooperación entre las ONG y el TSE, desarrollado mediante un reglamento elaborado por la autoridad electoral.

Lo anterior no implica una "despolitización" de las acciones, lo cual sería un contrasentido, dada la naturaleza eminentemente política del campo de acción. Más bien, lo que se pretendió era que no se utilizaran esos fondos en campañas de proselitismo a favor de uno o varios partidos políticos.

Los frutos de este trabajo han sido tangibles. De ellos se beneficiaron los partidos políticos, que no tuvieron que distraer fondos de sus propios presupuestos para estimular la participación ciudadana en el proceso electoral, tanto en el día de la elección como en las actividades previas de empadronamiento y carnetización.

Se benefició la ciudadanía que pudo acceder a los centros de votación, en muchos casos inaccesibles para la población rural, debido a las distancias entre su residencia y el centro de votación. Así como por las facilidades que se brindaron para su registro y carnetización. También el sistema electoral salió beneficiado, pues como dice Morrison, en los foros poselectorales se hicieron evaluaciones que permitieron discutir con franqueza, entre los actores más importantes del proceso, sus debilidades y fortalezas, permitiendo recomendar medidas correctivas para el próximo proceso electoral de 1999. (Morrison 24, 1997)¹⁵²

Por ello es que hemos afirmado que además de ser dineros frescos y transparentes, debería considerarse y tomarse muy en cuenta la actividad de las instituciones de la sociedad civil en los procesos electorales, pues aunque la titularidad de la representación ciudadana para efectos de acceder al Gobierno, la tienen únicamente los partidos políticos, es también cierto que la voluntad popular es influenciada igualmente por estos importantes actores sociales.

Las sumas de dinero aquí reseñadas no son ni por cerca la real cantidad que las ONG invirtieron, ya que hubo otras fuentes que aportaron cuantiosos donativos. Sin embargo, la muestra indica que también estas instituciones pueden incidir en los resultados. De ahí la importancia de que se apliquen los mismos criterios en cuanto a la publicidad y el control de sus fondos. Quizás más a la publicidad que al control, pues éste está garantizado por las estrictas auditorías que periódicamente les practican los organismos donantes.

VI Régimen de sanciones

En cuanto a la necesidad de un régimen de sanciones, es necesario remarcar que su existencia se justifica en la medida en que toda trasgresión a un marco normativo obliga a la aplicación de medidas correctivas. Desafortunadamente, gran parte de las normas jurídicas no se interiorizan en la conciencia humana y se observan de manera espontánea y voluntaria, requieren aún de la acción coercitiva del Estado, como método persuasivo para garantizar su cumplimiento, de lo contrario pueden convertirse fácilmente en letra muerta. El caso de Costa Rica es un claro ejemplo de ello. A raíz de denuncias presentadas por financiamientos irregulares en las elecciones de 2002, el Tribunal Supremo de Elecciones se lamentaba: *“La ley es clara: no se pueden recibir aportes de empresas y Gobiernos extranjeros, pero no está claro cómo se castiga el delito”*.¹⁵³

En otro sentido y de conformidad con el principio de seguridad jurídica, su preexistencia, especificación y determinación legal, asegura que la conducta del juzgador se contraerá a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad de la autoridad encargada de imponerlas, sobre todo en sistemas en los que esta autoridad es juez y parte interesada (El Salvador).

La acción punitiva de la ley, desde mi punto de vista, es la aplicación negativa del derecho, en cuanto que la norma jurídica se compone de supuesto y consecuencia. Así, cuando el supuesto es prohibir una conducta y ésta se ejecuta, la consecuencia es la sanción o pena. Las normas penales por lo general tienen la composición estructural básica siguiente: *“Quien realice (o deje de realizar) ...tal conducta... Tendrá una pena de...”*.

6.1. Prohibiciones

La mayoría de países de nuestra región ha introducido una serie de medidas precautorias en contra de la introducción de financiamientos, que podría provenir de actividades ilícitas, con doble propósito: primero, de incidir en los resultados electorales por la vía del partido o candidato receptor, asegurando el tráfico de influencias posterior y, en segundo lugar, lograr cuando menos blanquear esos fondos. Por ello, la generalidad de prohibiciones se orienta hacia el financiamiento privado directo o indirecto.

Las más comunes se refieren a la recepción de donaciones de Gobiernos y partidos políticos, entidades, empresas e individuos extranjeros. Algunas legislaciones las prohíben categóricamente (Canadá), otros las condicionan a sus regímenes tributarios internos, como en el caso de España, donde se exige el respeto a la normativa vigente sobre el control de cambios y el movimiento de capitales; aunque no se aceptan los donativos de Gobiernos extranjeros, salvo las subvenciones establecidas por el Parlamento Europeo. Algunos países, como Nicaragua y Costa Rica, la aceptan solamente si están destinadas a la capacitación y la asistencia técnica de los partidos.

Otra prohibición muy extendida son las contribuciones anónimas. Existe el temor fundado de que por este medio se introduzcan sumas de dinero provenientes de actividades ilícitas que, en países como los nuestros, no sólo son amenazados por el flagelo del narcotráfico, sino por otras actividades igualmente inmorales e ilegales, como el secuestro, la venta de armas, las acciones del crimen organizado, etc.

Para no afectar algunas iniciativas partidarias que tienen por finalidad recaudar fondos sin la posibilidad de registrar

los nombres de los donantes, como las rifas, marchas, colectas públicas, etc., las legislaciones establecen límites por aportes individuales anónimos, así como en relación con el financiamiento total electoral (España).

Es muy frecuente encontrar también prohibiciones a las formaciones religiosas, tanto en lo que respecta a su participación en la política, como específicamente en materia de contribuciones financieras, con el sano propósito de mantener secularizada la política y evitar confusiones y conflictos de intereses entre los fines del poder terrenal, que se proclama desde la política y las gracias de la fe predicada en los púlpitos.

Las contribuciones sindicales y empresariales son más polémicas, y por lo general los sistemas orientados al financiamiento privado (Canadá, Estados Unidos) las permiten sin mayores condiciones que las reglas generales relativas a los límites y reportes; en cambio, en los sistemas que privilegian el financiamiento público directo, por lo general están prohibidas (México). En cuanto a los donativos de concesionarios y contratistas del Estado, instituciones autónomas o municipios, el consenso es que deben prohibirse.

Existen otras más específicas que devienen de condiciones históricas y culturales, particulares de cada nación, cuya enumeración no agrega más a este tema.

6. 2. Reportes periódicos

Una de las condiciones básicas que informan al financiamiento de los partidos, sea público o privado, son los reportes periódicos de sus ingresos y egresos, se trate ya de los efectuados en las campañas en años electorales, como

de sus actividades ordinarias de carácter permanente, en los sistemas que financian este tipo de actividades.

La mayoría de sanciones impuestas a los institutos políticos tiene como fuente primaria los errores encontrados en sus informes y reportes, en su presentación fuera de plazo o en la falta de presentación de los mismos.

Y es que el sistema no puede asegurar el principio de rendición de cuentas ni el de publicidad -poniendo en riesgo su propia naturaleza-, si no aplica drásticamente las sanciones a quienes no cumplen con este requisito.

En América Latina, a excepción de Uruguay y El Salvador, todos los países exigen de una u otra forma los informes financieros de los partidos. En las democracias más desarrolladas esta es una práctica de larga data que se cumple sin mayores resistencias.

6.3. Sanciones

El análisis de las sanciones estipuladas en varias legislaciones muestra la existencia de tres categorías de sanciones predominantes, las administrativas, las económicas o pecuniarias y las penales.

Entre las primeras encontramos algunas que se pueden caracterizar como leves, tal es el caso de una amonestación escrita, aumentando su rigor según la gravedad del ilícito cometido, como sería el caso de la cancelación del registro del partido.

En cuanto a las de carácter pecuniario o económico, encontramos que son las más frecuentes y se derivan de errores, fallas, incumplimientos de los partidos en el manejo de sus fondos, justificación de algunos gastos o ingresos por

la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves, como la imposición de multas, y también graves, que pueden llevar al partido a perder si no todo, un buen porcentaje del financiamiento del siguiente ejercicio¹⁵⁴.

Las sanciones penales, si bien están definidas en las normas del derecho electoral, son los tribunales comunes los que por regla las aplican. En los Estados Unidos, por ejemplo, la FEC tiene jurisdicción únicamente en materia civil, pasando al Departamento de Justicia los casos que se considera deben ser juzgados penalmente por tratarse de delitos, como el soborno o el fraude electoral. En el caso italiano, el incumplimiento de algunas prohibiciones no sólo daba lugar a penas pecuniarias, como el pago de hasta tres veces de la suma donada que dio lugar a la sanción porque estaba prohibida, si no que el castigo puede acompañarse con prisión desde seis meses hasta tres años. La legislación que permitió la operación denominada *tangentopoli* y que inició con la Ley 195 de mayo de 1974, fue desarrollada con otras leyes, como la 425/80, 659/81; 413/85. (Lombardi 548, 1999).¹⁵⁵

La nueva Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos en la Gran Bretaña, contempla la prisión como sanción penal para el tesorero de una organización partidaria, por rebasar los límites a escala nacional, permitidos en los gastos de campaña.

Francia reconoce la prisión de un año y/o la multa para quienes han recibido o han entregado donativos contraviniendo las regulaciones legales. En Costa Rica también se considera la prisión como una sanción: *“la omisión del envío del informe o su injustificado retraso es penado, una vez cursada la prevención, con dos a doce meses de prisión para el tesorero del partido”*.¹⁵⁶

Finalmente, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo de elección popular al que se accedió, violentando una

prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos elegidos que se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios elegidos una vez que hayan asumido el poder.

Esa nueva legislación británica sí considera la posibilidad de que un candidato electo a la Cámara de los Comunes, pierda su escaño si se excede en límite de los gastos fijados para el distrito.¹⁵⁷

En todo caso, como dice De Cabo de la Vega: *“No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales es, fundamentalmente, político”*.¹⁵⁸ Ya que, finalmente, un incumplimiento flagrante y sistemático de las normas que regulan los ilícitos electorales llevaría mas allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

6. 4. La Dimensión Constitucional

Uno de los riesgos en que pueden caer los sistemas judiciales de nuestros países, cuando se apliquen sanciones en esta materia o simplemente se traten de realizar investigaciones en casos que lo ameriten, es el de invadir la jurisdicción electoral aplicando la normativa constitucional.

Tal es el caso en países donde la jurisdicción electoral es

exclusiva y excluyentemente tutelada por un organismo independiente del sistema judicial (México, El Salvador, Costa Rica y la mayoría de países de la región). El riesgo consiste en que los interesados en anular una sanción del organismo electoral o evadir una investigación, podrían hacer un uso indebido del Recurso de Amparo. Si la justicia constitucional no está en consonancia con la independencia y la soberanía de la justicia electoral, se pueden crear conflictos por la invasión de funciones.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos el caso de México,¹⁵⁹ así como el antecedente de El Salvador en 1988, cuando la Sala de lo Constitucional aceptó el recurso de amparo del partido de un candidato perdedor, e invadiendo la competencia de la autoridad electoral que había emitido su fallo declarando ganador al candidato de otro partido y, peor aún, erigiéndose en gran elector, falló declarando electo al del partido recurrente, conminando a la autoridad electoral a reconocerlo y entregarle la respectiva credencial.¹⁶⁰

En el caso mexicano, el grupo político conformado principalmente por empresarios, denominado "*Amigos de Fox*", sirvió para canalizar fondos privados provenientes del exterior para contribuir a la campaña del entonces candidato Vicente Fox. Frente a una denuncia presentada ante el Instituto Federal Electoral,¹⁶¹ de que este grupo había recibido financiamiento del exterior, éste ordenó una investigación que llegó a obligar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (entidad del Estado encargada de registrar toda operación bancaria) a entregar al IFE la información respectiva. Dada la negativa de esta Comisión, el IFE recurrió ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad en materia electoral y, éste a su vez, falló ordenando a la CNBV a entregar al información requerida por el IFE.

Los interesados interpusieron un recurso de amparo, el

cual ha sido admitido, y gracias al cual se ha logrado evadir la investigación ordenada por las autoridades electorales.

En el caso salvadoreño, durante las elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa, realizadas en 1988, el partido ARENA necesitaba un diputado más para obtener la mayoría en el seno del Órgano Legislativo. Eran momentos decisivos en la conformación del modelo económico social, pues el Gobierno estaba en manos de la Democracia Cristiana, y desde el Ejecutivo se implementaba una serie de medidas económicas que no agradaban a los sectores más retardatarios del capital. La expectativa de revocar esas medidas por la vía legislativa se quedaba trunca.

Por eso ARENA hizo lo imposible para obtener ese diputado. Lo primero fue impugnar ante la autoridad electoral, la elección de un candidato ganador del departamento de La Unión, donde no habían obtenido diputado. Simultáneamente interpuso un recurso de Amparo ante la Sala de los Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Dada la demora de los procesos judiciales y administrativos, se desesperaron tanto que, en lo que se conoció como la compra de un diputado, lograron que uno de los diputados elegidos por el departamento de Morazán, miembro de otro partido, se pasara a su fracción, con lo cual lograban la ansiada mayoría legislativa. Mas tarde les llegó el regalo de la Sala de lo Constitucional, la cual aceptó el recurso de Amparo de ARENA, y en lugar de ordenar la celebración de una nueva elección para corregir la violación de los derechos reclamados, de una vez declaró electo al candidato del partido ARENA.

Lo que preocupa en este tipo de casos es la eventual invasión de funciones de un órgano judicial sobre la competencia privativa, exclusiva y suprema, de la autoridad electoral, en los casos en los cuales el sistema jurídico institucional del país, así lo establece (México, El Salvador, etc.). Mi opinión

es que ningún otro órgano u organismo del Estado puede intervenir en la solución de un conflicto de naturaleza electoral, que no sean los establecidos por la Constitución.

En el caso de El Salvador existe un Tribunal Supremo Electoral que, por definición de sus funciones,¹⁶² es la máxima autoridad en materia electoral. En el caso de México, el TEPJF es el organismo encargado de resolver los conflictos de carácter electoral.¹⁶³

En todo cuerpo legal de carácter secundario es de uso corriente establecer que sus normas no prevalecen sobre las de rango constitucional. Esa prevención es válida también para los sistemas normativos electorales. Por otra parte, la legislación constitucional relativa a la protección de las garantías y derechos fundamentales, expresan su preeminencia sobre cualquier otro tipo de disposiciones de carácter secundario. Ello no implica que, utilizando el recurso de amparo, por ejemplo, en forma indebida, se burle la competencia de otras autoridades, como la electoral.

El juzgador constitucional debe tener sumo cuidado en la admisión de estos recursos, a efecto de no crear conflictos interinstitucionales, los que, si de por sí generan problemas en la credibilidad de la administración de justicia, en la materia electoral, dada la explosiva naturaleza de las partes, puede resultar de mayor gravedad.

6. 5. Relaciones entre el Sistema Político y el Sistema Electoral.

No cabe ninguna duda sobre la importancia de la interacción entre estos dos sistemas, cuando se les entiende como universos distintos, en los cuales funcionan instituciones y procedimientos específicos con finalidades propias. Aunque

observamos que algunas de sus instituciones son comunes, o mejor dicho, actúan en ambos sistemas, como es el caso de los partidos políticos. Pero habrá otras que jamás las veremos funcionar más que en cada uno de esos universos, de manera exclusiva. Por ejemplo, el Consejo de Ministros, que es parte del sistema político, no tiene ningún rol en los sistemas electorales (excepto en sistemas como el español, que confirman la regla, donde el Ministerio del Interior sí juega un papel importante). Por el otro lado, hay instituciones y procedimientos electorales que no intervienen en ninguna esfera del sistema político, como el hecho de inscribir a los ciudadanos en los registros electorales.

Aunque la principal diferencia estriba en los objetivos y fines de cada uno de ellos; así, mientras el sistema electoral persigue la organización y la ejecución de los procesos eleccionarios para garantizar y legitimar la distribución de la representación popular (o cuotas del poder soberano del pueblo) ante los diferentes órganos del Estado, el objetivo del sistema político es el ejercicio legítimo de esa representación o cuota de poder, delegado por el pueblo soberano mediante las elecciones.

Los sistemas electorales, al igual que la delegación del poder a través de las elecciones, no son prácticas de larga data. Al igual que los partidos políticos que son los instrumentos modernos encargados de ejercer esa función, se estructuraron básicamente en la segunda mitad del siglo XIX.

Es más, las fallas de los sistemas electorales en nuestros días ha impactado de tal manera a los sistemas políticos, que el mundo contemporáneo enfrenta los efectos de la falla del sistema de los Colegios Electorales de los Estados Unidos, que permitió la victoria al candidato del partido Republicano, George W Bush, en las elecciones de noviembre de 2000, ante una mayoría de más de 500.000 votos populares, que obtuvo a su favor el candidato del partido Demócrata, Al Gore.

El Colegio Electoral es una tricentenaria institución, sus orígenes se remontan a la Convención de Filadelfia, reunida entre el 25 de mayo y el 17 de septiembre de 1787,¹⁶⁴ que ha recibido más de setecientas solicitudes de enmienda, la cual entre otros efectos, tampoco permite el surgimiento de un tercer partido en la elección presidencial. Así lo comprobamos cuando en 1992 el partido de la Reforma de Ross Perot, obtuvo más de 19 millones de votos populares y no ganó un solo de los cincuenta colegios electorales. Sin embargo, a los estadounidenses les sigue pareciendo la mejor fórmula para mantener el equilibrio de su sistema político, entre los Estados pequeños territorialmente y los menos poblados, con relación a los Estados grandes en territorio y población.

En la España democrática, posfranquista, encontramos voces que al analizar el sistema electoral español a sus veinte años de existencia, consideran que ha cumplido sus objetivos fundamentales, Pilar del Castillo nos dice:

“El sistema electoral español ha pretendido cubrir dos objetivos básicos... El primero de los objetivos ha sido garantizar la expresión política del pluralismo de la sociedad española. Es decir, trataba de no excluir a fuerzas políticas que demostraban tener un cierto grado de representatividad, estableciendo para ello mecanismos electorales que permitieran su presencia en la institución parlamentaria. Es un sistema, por tanto, que tiene uno de sus puntos de mira en la representación de la pluralidad, razón por la que se opta por un sistema de corte proporcional y no por un sistema mayoritario.

“El segundo de los objetivos que anima a este sistema electoral es el de facilitar la formación de Gobiernos estables, es por ello que se introduce la corrección fuerte de la proporcionalidad”. Y concluye: “En suma, a la vuelta de veinte años, se puede afirmar que los objetivos implícitos en el diseño que los constituyentes hicieron del sistema electoral, se han cumplido y se han cumplido razonablemente bien”.(Del Castillo 71-75, 1998)¹⁶⁵

Pero no todos los españoles comparten esa percepción del sistema electoral, en disonancia con los anteriores asertos, se expresa Félix Martínez de la Cruz, cuando afirma que:

" a finales del siglo XX en España aún las hectáreas tienen más peso que los votos populares. Eso es una realidad que nosotros la sufrimos, eso es una realidad que se traduce en números: 1.470.720 votos a Izquierda Unida el pasado 3 de marzo no han recibido adjudicación de escaños al Congreso de los Diputados, de un total de 2.639.000. Resulta patético, cuando se habla en la Constitución Española de proporcionalidad." (Martínez de la Cruz 418, 1998)¹⁶⁶

Sin embargo es Torres del Moral quien nos explica, como él dice, de manera tranquila y sin prejuicios, consciente de que no se alcanzará un sistema electoral perfecto, el origen "*pactado*" del sistema español, cuyo diseño buscaba evitar de nuevo la división, la polarización, las dos Españas. Este riesgo se perfilaba ante la eventualidad de imponer tanto el sistema mayoritario como el proporcional; de ahí que se llegase a un "*pluralismo atenuado en el que se cimentara una cultura de la negociación, del pacto*". (Torres del Moral 19, 1997)¹⁶⁷

Afirmando, además, que no existe un buen sistema político con un mal sistema electoral y aclara que: "*En España no hay un sistema electoral sino cinco: el municipal, el autonómico, el del Congreso, el del Senado y el del Parlamento Europeo*". Sin desestimar las otras elecciones, el profesor Torres del Moral se detiene a exponer los elementos del sistema electoral del Congreso de los Diputados, cuyas elecciones denomina verdaderamente sustantivas. Tales elementos son estos: La fórmula proporcional en su variante de D'Hont; el número de escaños del Congreso; la circunscripción provincial; la representación fija por provincias y distribución de los demás escaños en razón de la población de cada una; la barrera electoral del 3% en cada circunscripción y las candidaturas cerradas y

bloqueadas. Finalmente, sentencia que: *“En España gran parte de la opinión negativa que circula sobre el sistema electoral, no le correspondía a éste sino al funcionamiento del Parlamento, que es otra cosa diferente”*. (Torres del Moral 24, 1997)¹⁶⁸

En este punto vale la pena detenernos, quizás tardíamente, a ensayar no una definición de sistema electoral, sino a aclarar una confusa utilización del término de sistema electoral. Hace algunos años traté de conceptualizarlo desde una perspectiva jurídica así:

“... los textos sobre la materia se han encargado de difundir un concepto de sistema electoral, entendido como el conjunto de mecanismos y fórmulas aplicadas a los procesos electorales mediante los cuales se convierten los votos en escaños. Así se habla del sistema Hare, del sistema D’Hont, etc., los cuales nos proveen realmente de formulas y operaciones matemáticas para establecer las cifras repartidoras de puestos, aplicables a los resultados electorales. Para nosotros el término resulta más amplio, lo consideramos como el conjunto de normas jurídicas jerarquizadas que definen sujetos, derechos y obligaciones, procedimientos e instituciones, necesarios para la realización de los procesos electorales, mediante los cuales se eligen los gobernantes y representantes en las democracias contemporáneas”.¹⁶⁹

Las críticas no se hicieron esperar, llegaron de parte de politólogos que siguen a Dieter Nohlen, en tanto éste lo entiende como sinónimo con la formula de convertir votos en escaños.¹⁷⁰ Aprovecho un trabajo de Fernández-Miranda Campoamor para volver sobre el tema. En efecto, el académico español nos dice con toda claridad:

“... en demasiados casos, unas veces por comprensible simplificación carente de efectos distorsionantes, y otras, sin duda las menos, por incomprensible distorsión, se identifica el sistema [electoral] con uno de sus elementos: la formula electoral. Esto, por desgracia ha ocurrido en España en demasiadas ocasiones, y no

me refiero solo a los medios de comunicación cuyas imprecisiones son seguramente menos onerosas en términos de interés científico, sino a obras especializadas y a autores solventes". (Fernández-Miranda Campoamor 17, 2003)¹⁷¹

Otro caso que podemos observar con mucha atención es México. El sistema político de este país fue largamente –y con propiedad– caracterizado como sistema de partido hegemónico, dada la sobredimensión que en la vida política nacional, así como en la institucionalidad del Estado, jugaba el Partido Revolucionario Institucional PRI. Su hegemonía duró más de setenta años. En consecuencia, el sistema electoral estaba totalmente sometido a los intereses y dictados del partido. De hecho, la autocalificación de los representantes elegidos por parte del Congreso, así como la ausencia de una autoridad electoral permanente, complementaban la interacción negativa de ambos sistemas.

Sin embargo, con el proceso de reformas políticas y electorales profundas, iniciadas en 1990, México se ha convertido en una década, en un ejemplo de organización y administración electoral, en el cual sus órganos fundamentales: el Instituto Federal Electoral (hoy INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (antes TRIFE) constituyen modelos dignos de emular a escala mundial. Una alternancia que parecía imposible hace solo unos años, es ahora una realidad. Diego Valadéz, al analizar el sistema nos dice:

"De manera general puede decirse que los sistemas políticos que aspiran a calificarse como democráticos buscan, a través de fórmulas electorales adecuadas, la manera de transformar a las elecciones en selecciones; esto es, que no se tenga que excluir a la minoría, sino que se puedan conjugar, en la responsabilidad política, agentes provenientes de la mayoría con otros designados por las minorías"; agregando que "Los avances que ha experimentado la política mexicana en los últimos años se han realizado en un doble sentido:

hacer confiable el proceso electoral y abandonar la retórica de la intransigencia.” (Valadéz, Diego 26, 1994)¹⁷²

Para definir el sistema político salvadoreño podríamos emplear algunos conceptos que nos provee la politología moderna, especialmente la norteamericana; sin embargo, al tratar de relacionarlos con el sistema electoral vigente en El Salvador resultaría un implante poco útil que no justificaría el esfuerzo, especialmente cuando para definir el sistema electoral, más que recurrir a la doctrina hemos reseñado las normas jurídicas vigentes, que no sólo lo definen, sino que lo hacen funcionar.

Por ello vamos a continuar recurriendo al derecho positivo, a efecto de presentar en este trabajo una realidad actual y actuante, por mucho que deseáramos proyectar o proponer algunas ideas y conceptos novedosos, especialmente en lo relativo al monopolio de la representación popular que se les otorga a los partidos políticos.¹⁷³ En ese sentido recurriremos, tanto a las normas supraleales de la constitución como a las de carácter secundario que articulan nuestro andamiaje jurídico en esta materia; recordando con Fernández-Miranda Campoamor que *“los grandes principios que configuran a un sistema electoral son de naturaleza materialmente constitucional”*.¹⁷⁴

Partiendo de esa premisa encontramos que el Título III de la Constitución de la República define El Estado, su Forma de Gobierno y Sistema Político. En ese apartado se localiza el Art. 85 Cn., el cual literalmente reza:

“El Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

“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 la democracia representativa”.

“La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de Gobierno establecidos en esta Constitución”.

Contando con ese marco de referencia, resulta natural una relación entre el sistema político que se autodefine como una democracia representativa y el sistema electoral que le proveerá de las herramientas necesarias para garantizar esa representación. Son múltiples las formas en que ambos sistemas se relacionan, sin embargo enunciaremos sólo aquellas que tienen una connotación jurídico-política.

En primer lugar están las de carácter doctrinario, las que según mi criterio se refieren a la legitimidad de la representación, en tanto ésta se origina de procesos electorales organizados conforme los patrones ya establecidos por las democracias representativas más antiguas y consolidadas.

Entre ellos se pueden mencionar la naturaleza del sufragio directo, igualitario y secreto (Art. 78 Cn.), los derechos y deberes de los ciudadanos (Arts. 72 y 73 Cn.), el rango constitucional concedido a los partidos políticos (Art. 85 Cn.), la libertad de expresión (Art. 6 Cn.), la libertad de asociación (Art. 7 Cn.), la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República y el derecho del pueblo a la insurrección cuando ésta es violada (Art. 88 Cn.), etc. Estos estándares los encontramos en casi todas las democracias occidentales, a excepción de la no reelección del Presidente de la República, que sí contemplan otras legislaciones.

Su universalización se puede asignar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual en su Art. 21, consagró las bases doctrinarias para el ejercicio de los derechos políticos.

En el otro extremo encontramos aquellas de carácter operativo, mediante las cuales se definen los mecanismos y procedimientos que aseguran, tanto la transparencia

como la eficacia de los procesos electorales; por ejemplo, los cargos de elección popular (Art. 80 Cn.), el régimen de la propaganda electoral (Art. 81 Cn.), la creación del registro electoral y el derecho de vigilancia en su funcionamiento, para los partidos políticos (Art. 77 Cn.) etc.

Ello es de suma importancia cuando se trata de probar que las nuevas democracias no sólo se construyen con las buenas intenciones de sus promotores, sino que, además, incorporan y practican las técnicas y tecnologías necesarias como para demostrar la pureza de sus registros electorales, la facilidad a los votantes para ejercer el sufragio, la equidad en la propaganda electoral, una eficiente fiscalización y control del régimen financiero de los partidos políticos, etc.

En el medio podemos ubicar las referidas a la institucionalidad. Ahí se encuentra el Tribunal Supremo Electoral (Art.208 Cn.), los organismos electorales no permanentes pero necesarios para la organización del proceso electoral, en funciones como la inscripción de candidatos, el manejo y administración de los materiales electorales, la recepción, recuento y fiscalización de los votos, etc., tales son las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos (Art. 209 Cn.) ampliamente desarrollados en el Código Electoral.¹⁷⁵

Esa institucionalidad es la que se requiere para hacer coincidir con la realidad los principios doctrinarios de la democracia representativa, sus conceptos básicos y, por supuesto, la necesaria legitimidad del poder público, que el cuerpo electoral distribuye entre sus representantes, para lo cual se necesita hacer funcionar adecuadamente los mecanismos y los procedimientos previamente establecidos.

Por ello y, partiendo de la experiencia salvadoreña, considero que para fortalecer tal institucionalidad es urgente otorgar a los organismos electorales, especialmente a la

máxima autoridad electoral de cada país, en primer lugar de una absoluta independencia frente a los otros órganos o poderes del Estado, dotándola, incuestionablemente, de una jurisdicción privativa que le permita aplicar la justicia electoral sin interferencia alguna; y, en segundo término, de la capacidad para elaborar con suficiente autonomía su propio presupuesto ordinario de funcionamiento y los presupuestos extraordinarios requeridos durante los procesos electorales.

También es saludable que los actores políticos no incidan en ella de manera directa y determinante, como sucede en El Salvador cuando se integra la autoridad electoral con miembros provenientes de los partidos políticos; peor aún, cuando este derecho se les confiere exclusivamente a los mayoritarios.

En cuanto a los efectos de esa relación entre el sistema político y el sistema electoral, Dieter Nohlen nos señala que un efecto derivado de la misma votación es

“...el que se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre votos y escaños es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de partidos” (Nohlen 1993, 13).¹⁷⁶ En términos más amplios el mismo autor indica que *“Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar las condiciones específicas de cada país”*. (Nohlen 1989, 1157).¹⁷⁷

En El Salvador, al igual que en otras sociedades posconflicto, los sistemas electorales enfrentan el desafío de cumplir con las expectativas de asegurar la transición democrática, la estabilidad política y la gobernabilidad, mediante la participación ciudadana en procesos electorales periódicos, seguros y transparentes. Este compromiso se adquirió al devolverles los pueblos, la confianza social a las elecciones,

desacreditadas durante los largos períodos de regímenes autoritarios y dictaduras militares.

La institucionalidad electoral generada en nuestro país, a partir del proceso de diálogo-negociación realizado con el objetivo de finalizar el conflicto militar, culminó con una reforma constitucional que creó la nueva autoridad electoral (el Tribunal Supremo Electoral 1991-92) y la promulgación de una nueva ley electoral (Código Electoral 1993). Y en el año 2013 se aprobó un nuevo Código Electoral el mes de julio y una Ley de Partidos Políticos en el mes de febrero.

Si bien esta infraestructura institucional, después de haber sido probada en elecciones (1994-97-99-2000-2003-2004-2006-2009-2012 y 2014), demanda urgentemente ajustes estructurales, y no podemos adjudicarle a ella la causa fundamental de los efectos y comportamientos políticos de estos años recientes. Su explicación la encontramos más bien en la eclosión de contradicciones reprimidas a causa de la guerra, las cuales afloraron una vez creadas las condiciones de democracia política que generó la paz.

Surgieron con fuerza telúrica al seno de la izquierda (FMLN) y, en la derecha, (ARENA) fueron administradas bajo sus propios patrones éticos (generalmente supeditados a los intereses económicos). Ello ha modificado el escenario político nacional. La posibilidad de pasar de un multipartidismo legal, a un bipartidismo funcional (ARENA-FMLN) es un hecho consumado. Existen opiniones influenciadas más por la propaganda política que por el análisis objetivo, que caracterizan este momento como de confrontación polarizada o polarizante de *"las extremas"*.

Lo cierto es que, los estudios de opinión indican que los dos partidos mayoritarios podrían acaparar más del 80% de los votos, con lo cual el resto de partidos políticos tendrán que luchar por su sobrevivencia, más que por constituirse en

una posible alternativa para el cambio.

6. 6. ¿Fortalece o debilita la cohesión interna y la disciplina partidaria el Sistema Electoral?

Frente a esa interrogante podemos afirmar que en el caso salvadoreño la cohesión interna y la disciplina partidaria, más que una realidad definida por el sistema electoral, es una actitud individual (aunque puede ser también sectorial o corporativa) mediante la cual, una vez elegido el funcionario, puede ser o no, leal a las directrices del partido. Es más, ha habido varios casos en los cuales, tanto diputados como miembros de los concejos, se han declarado independientes o se han afiliado a otros partidos políticos, sin que ello les genere ningún tipo de sanción legal.

Esta conducta se ve posibilitada gracias a que la Constitución prohíbe cualquier mandato vinculante, entre el partido que postula al candidato y el funcionario elegido. *“Los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo...”*, dice en su primera parte el Art. 125 Cn.

Desde otra óptica, si de alguna manera el sistema puede incidir en potenciar o debilitar la cohesión y la disciplina partidaria, éste sería el sistema político, pues como veíamos en líneas anteriores, toda candidatura para poder participar en los procesos electorales, debe ser propuesta por los partidos políticos, según la interpretación y aplicación del Art. 85 Cn., cuando los define como *“el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”*.

Este hecho ha condicionado a personalidades independientes con aspiraciones a cargos de elección popular, a tener que afiliarse a partidos políticos, a suscribir tanto sus plataformas

programáticas como sus principios ideológicos, quedando en algunos casos, vinculados a ellos como otro militante más. En algunos casos ese simple requisito legal para poder participar en los procesos electorales, ha sido el resorte que ha accionado una conciencia orgánica que estaba dormida, y de candidatos se han convertido en leales miembros de los partidos.

Aunque esta situación después de la sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, es válida únicamente para elecciones de Concejos y Presidenciales, ya que para las legislativas se abrió la posibilidad de candidaturas no partidarias o independientes.

6. 7. Circunscripciones Electorales y Sistema Electoral.

La relación entre las circunscripciones electorales y el sistema electoral no tiene una incidencia directa ni determinante en la cohesión o fragmentación de los partidos políticos en El Salvador.

Los intereses que han contribuido al divisionismo y a las defecciones individuales se pueden caracterizar en dos clases: a) los económicos, en las formaciones políticas de derecha; y, b) los ideológico-políticos, en las formaciones de izquierda. Se podría afirmar que en el centro, donde la Democracia Cristiana se había posicionado tradicionalmente, en la fragmentación sufrida por esta fuerza política, han concurrido ambos tipos de intereses.

6. 8. Naturaleza del sistema de partidos políticos.

Nuestro sistema de partidos políticos lo definía en líneas anteriores como el de un multipartidismo legal con tendencia a un bipartidismo funcional. Pero siguiendo la estructura formulada por Sartori, creo que podría clasificarse como multipartidista con tendencia a la bipolaridad.

Tomamos este concepto de Sartori, cuando analiza la experiencia francesa desde la V República, y se expresa en los siguientes términos: *“...la fórmula de la Quinta República ha cumplido bien –desde 1958– el propósito de reducir considerablemente la fragmentación del sistema de partidos y de reconformar al sistema político francés convirtiéndolo en un sistema bipolar”*. (Sartori 1996, 26)¹⁷⁸

En efecto, al aprobarse el incremento en la cifra *“umbral”*, tanto para autorizar la inscripción de nuevos partidos políticos como para que no se cancele su inscripción; lo que se trata es evitar esa atomización o fragmentación del sistema de partidos, la cual era posible, dados los *“generosos”* porcentajes exigidos en los umbrales anteriores a 1997.

Algunos analistas, pero sobre todo los dirigentes de los partidos pequeños, coinciden en que esta política se orienta a fortalecer a las dos fuerzas políticas mayoritarias, ARENA, que sigue siendo la más representativa de las derechas, y el FMLN como expresión mayoritaria de las izquierdas.

Quizás con esta caracterización esté contradiciendo a Dieter Nohlen, cuando, apoyándose en la tipología clásica del mismo Sartori, afirma:

“...ofrece a primera vista (la tipología de Sartori) el mejor acceso a una visión general de los sistema partidistas en América Latina. Se pueden encontrar todos los tipos de sistemas de partidos, desde el unipartidismo (Cuba) pasando por el tipo hegemónico (México

y Nicaragua), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el multipartidismo moderado (Venezuela en los años sesenta, Ecuador, Perú), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia, El Salvador, Chile 1970-73)". (Nohlen 1989, 634)¹⁷⁹

Pero es un Sartori, consultado con posterioridad, en quien nos apoyamos para definir que el sistema salvadoreño –al menos en su aplicación de la fórmula de ballotage– se orienta hacia un sistema multipartidista bipolar. El filósofo y politólogo italiano lo dice con claridad:

"Por desgracia, varios estudiosos asocian el adjetivo bipolar con polarización, y por tanto intercambian libremente los términos "bipolar" y "bipolarizado". Pero no es así. Se supone que un sistema bipolar no está polarizado, en tanto que la polarización bipolar indica un sistema político muy conflictivo propenso a la fragmentación". (Sartori 1996, 26)¹⁸⁰

Son esas dos características, conflictividad y fragmentación, las que precisamente se están pretendiendo erradicar de nuestro sistema de partidos.

CONCLUSIONES

Una obligada conclusión de este trabajo es la utilidad que se obtiene del análisis comparativo de las diferentes legislaciones en materia de financiamiento de los partidos políticos y de la política en general. Hemos podido observar que existen múltiples formas de regular este fenómeno desde aquellas que mediante una drástica política represiva pretenden disuadir conductas anómalas, imponiendo severas sanciones, hasta otras que estimulan la observación de las normas a través de la promoción de estímulos.

Este análisis comparativo también ha permitido comprender que la diversidad de sistemas y normas que regulan la materia, no son sino una expresión de la variedad cultural de las naciones, y que, por tanto, no se pueden importar mecánicamente modelos regulatorios, que si bien han producido excelentes resultados en algunos países, en otros podrían no funcionar. En ese sentido, lo que se debe aprovechar de este conocimiento es la riqueza informativa, la sistematización de esas experiencias y buscar la aplicación de los principios generales que las inspiran, para diseñar sistemas adecuados a las realidades socioculturales y a los niveles de desarrollo político y económico, de los países que están iniciando reformas en este campo, como un imperativo de la democracia.

La importancia de una lectura en clave democrática podría servir para enmendar el tímido primer esfuerzo que se hizo en nuestro país, en febrero de 2013, con la promulgación de la Ley de Partidos Políticos. Eran tantos los señalamientos desde la sociedad civil, la comunidad internacional y actores políticos de diferente naturaleza, que por fin los diputados de los dos partidos mayoritarios, FMLN y ARENA, accedieron a regular en el Título IV, Art.

50 y siguientes, el régimen patrimonial y financiero de los partidos políticos, consignando por primera vez en la historia política contemporánea a partir del Art. 63 reglas para el financiamiento privado. El Salvador era el único país en el Hemisferio Occidental que no tenía ningún tipo de regulación sobre el financiamiento privado. No existían ni límites para los aportes ni la obligación de informar sobre la identidad de los donantes.

La normativa aprobada es bastante general y permisiva, sin mayores responsabilidades por su incumplimiento. Sin embargo, es un primer paso en esta materia y esperamos que con los insumos provistos en este trabajo, se despierten inquietudes y se estimulen iniciativas para mejorar dicha legislación.

Otra conclusión, desde mí punto de vista, sumamente importante es destacar que los modelos democráticos en las sociedades contemporáneas no pueden ser activados sin los partidos políticos. Esto obliga en dos sentidos, pues impone a los partidos políticos una carga social adicional a sus tradicionales funciones, exigiendo de ellos un desempeño mas acorde a los patrones de las democracias representativas y participativas, tanto en su accionar en la sociedad como en sus procesos internos de organización y funcionamiento. Así también demanda de las sociedades y los Estados, la existencia de un marco referencial para las actividades de los partidos políticos, en el cual no solo se consigne sus derechos y deberes, sino -y sobretodo- se aseguren los de los ciudadanos.

Si bien es cierto que no se puede concebir en el mundo actual una democracia sin partidos (sistema multipartidista), como dijimos antes: *“No se debe considerar de ninguna manera la sustitución de la democracia de los ciudadanos, por la democracia de partidos, ya que de ser así, el instrumento sustituiría al sujeto, pervirtiéndose la esencia misma de la democracia, que como su*

nombre lo indica, es el pueblo la única fuente de poder y los partidos son sólo útiles herramientas para impulsar sus procedimientos y hacer funcionar sus instituciones".(supra)

Dentro de la conceptualización de la democracia, identificamos dos formas fundamentales: la representativa y la directa.¹⁸¹ En ambas concluimos que el papel de los partidos políticos es insustituible, pues es a través de ellos, principalmente, que los ciudadanos eligen a sus representantes o resuelven los asuntos de interés nacional que les son sometidos a consulta. Sobre la regulación de las finanzas partidarias en las campañas proselitistas para elegir representantes y gobernantes, no hay ninguna duda en cuanto a la necesidad de regular los gastos, las contribuciones, el dinero público y privado, etc., todo ello en la búsqueda de la equidad en la contienda y en la pureza y transparencia de las elecciones.¹⁸²

Pero muy poco se habla de la regulación financiera en las consultas populares, llámense referendos, plebiscitos, iniciativas ciudadanas o revocatoria de mandatos. Una conclusión importante resultaría al subrayar que estas instituciones de la democracia directa, como las caracterizamos en su oportunidad, también deben estar sujetas a los mismos criterios y normas que regulan las campañas electorales, y las reglas generales que se aplican a las finanzas de los partidos deberán ser extensivas a estas actividades. Nuestra conclusión surge del conocimiento empírico de procesos de consultas populares, donde la regulación del régimen financiero de los partidos políticos, en este tipo de actividades se pretende diferenciar de las reglas generales. Para el caso, el proceso de revocatoria de mandato, abierto en el Estado de California en contra del gobernador Gary Davis, en el cual la ausencia de límites para las contribuciones amenazó con desatar una guerra entre los grandes contribuyentes de los partidos Demócrata

y Republicano, que llevó a gastos superiores a los cincuenta millones de dólares. O el caso de Colombia, donde los partidos políticos gastaron todo el dinero que pudieron, en el referéndum del 2003.¹⁸³

Podríamos hacer un listado más amplio de conclusiones que desde nuestra perspectiva serían interesantes; pero dejamos al lector en libertad de juzgar los planteamientos aquí esbozados y sacar por sí mismo sus propias conclusiones. Lo que no podemos dejar de formular como un dato histórico en el proceso de reformas electorales, es el papel que ha jugado la Sala de lo Constitucional en el avance y democratización del sistema político y electoral de nuestro país.

Desde la emblemática sentencia del 29 de julio de 2010 la Inc.61-2009 que modificó la forma de votación en las elecciones legislativas, habilitando el voto único preferencial mediante listas cerradas y desbloqueadas, así como la postulación de candidatos no partidarios, hasta la admisión de demandas contra la Asamblea Legislativa por no legislar en el caso del Voto desde el Exterior y los Concejos Municipales plurales, que obligaron al Órgano Legislativo a emitir la correspondiente normativa, nuestro país ha vivido una etapa fundacional no solo en materia de cultura política, acostumbrándonos a ver cómo funcionan los pesos y contrapesos entre los Órganos del Estado en un sistema republicano, sino que además avanzamos en menos de tres años en materia de reformas electorales, que todo lo recorrido en las dos décadas de vigencia del Código Electoral, que elaboramos como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992.¹⁸⁴

De tal suerte que los salvadoreños contamos por ahora con una instancia judicial a nivel de la jurisdicción constitucional, que ha ordenado aplicar la Constitución en temas que otras Salas ignoraron y archivaron. Razón de más para no perder el paso y seguir avanzado en la modernización y democratización de nuestro sistema político y electoral.

ANEXO 1

Cuadro 1

**Mecanismos de Democracia Directa en América Latina
-a nivel nacional-**

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí iniciativa de leyes. No se ha utilizado.	Sí	No a nivel nacional. Sí a nivel provincial.
Brasil	Sí iniciativa de leyes. No se ha utilizado.	Sí para temas específicos. Sin legislar.	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso.	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional. No se ha utilizado.	Sí	No a nivel nacional. Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores.
Guatemala	Sí No se ha utilizado.	Sí	No

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta popular (Plebiscito/ Referéndum)	Revocatoria de mandato
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado.
Perú	Sí, iniciativa de leyes. Sin legislar. No se ha utilizado.	Sí	Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores.
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa.	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa. No se ha utilizado.	Sí	Sí para todos los cargos. No se ha utilizado.
Colombia	Sí No se ha utilizado.	Sí No se ha utilizado.	No
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado.	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado.	Sí No se ha utilizado.	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado.	Sí No se ha utilizado.	No

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)	Revocatoria de mandato
Bolivia	No	No	No
Costa Rica	No	No	No
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
Republica Dominicana	No	No	No

Fuente: Juan Rial. Instituciones de la democracia directa en América Latina. Nov.2001.

Cuadro 2

Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2000

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 84	Consulta.	Laudo Beagle.	Aprobado.	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del Presidente Alfonsín iniciador de la propuesta.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito.	Monarquía o república.	República	Legitimador del régimen vigente, vinculante.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito.	Parlamentarismo o Presidencialismo.	Presidencialismo.	Legitimador del régimen vigente y del sistema presidencialista.
Colombia	Mar. 90	Consulta "informal".	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes ["5ta. Papeleta].	"Aprobatoria".	Con base en esta consulta informal se realizó la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990, tras decisión previa del parlamento.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Colombia	Oct. 97	Consulta.	Apoyo a la pacificación.	Aprobado.	Irrelevante. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
Chile	Sep. 80	Plebiscito.	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada.	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.
Chile	Octubre 1988	Plebiscito.	De acuerdo a Constitución de 1980 prolongación o no del mandato del Presidente Gral. A. Pinochet.	Rechazado.	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática.
Chile	Junio 1989	Plebiscito.	Reforma Constitucional.	Aprobada.	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Ene. 78	Plebiscito.	Constitución.	Aprobado.	Legitimación de transición
Ecuador	Jun. 86	Consulta.	Candidaturas independientes de los partidos.	Rechazado.	No Vinculante. Irrelevante.
Ecuador	Ago. 94	Consulta-encuesta de 7 preguntas. ¹⁸⁵	Lo más relevantes de las preguntas apuntaban a dar legitimidad al presidente.	Aprobadas la mayoría excepto el manejo del presupuesto por el parlamento.	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	Nov. 95	Consulta-encuesta.	El punto principal era la posibilidad que el Presidente pudiese disolver el parlamento por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la renovación total del parlamento a la mitad del período presidencial).	Rechazado in totum.	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra la gestión del Presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.
Ecuador	May. 97	Consulta-encuesta de 11 preguntas.	Puntos principales: Apoyar destitución de Bucarám y la presidencia de Alarcón.	Aprobado.	Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recogen una parte de las medidas sometidas a consulta.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Guatemala	Ene. 94	Referéndum.	Reforma Constitucional.	Aprobada.	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.
Guatemala	May. 99	Referéndum.	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz.	Rechazado.	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.
Panamá	Abril 83	Referéndum.	Reforma constitucional.	Aprobada.	Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega.
Panamá	Nov. 92	Referéndum.	Reforma Constitucional de 58 puntos.	Rechazado.	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático.
Panamá	Ago. 98	Plebiscito.	Reforma Constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado.	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 93	Plebiscito.	Nueva Constitución.	Aprobado.	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Nov. 89 Nov. 94 Dic. 1996	Plebiscitos.	Reformas Constitucionales Nov. 1989 y 1994 Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Dic. 1996. Cambio del sistema electoral.	Aprobadas 1989, 1994 y 1996.	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos de retirados y pensionados (1989-94).
Uruguay	Nov.80 Ago.94 Nov.94 Oct. 99	Plebiscitos.	Reformas Constitucionales 1980 Nueva Constitución (origen gobierno militar). 1994 Ago. Reforma Constitucional separando elecciones municipales y nacionales. 1994 Nov. 27% del presupuesto para la enseñanza. Oct. 1999. Dos reformas. (I)Prohibición de candidarse a miembros de empresas estatales y (II) porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Rechazadas. 1980; Agosto 1994; Nov. 1994 Oct. 1999 (I) Oct 1999 (II)	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la mayoría de la clase política. En los otros casos , una es una iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés y la tercera, la propuesta militar de 1980.
Uruguay	Abr. 89	Referéndum.	Ley de amnistía general a militares y policías.	Aprobada.	Dar respaldo popular a una decisión muy polémica.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	1992	Referéndum.	Privatización parcial de empresa telefónica estatal.	Rechazada.	Refrendar el "estatismo" del electorado.
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum.	Acuerdo con la resolución del Ejecutivo para elegir una Constituyente y sobre su integración (2 consultas en el mismo día).	Aprobadas.	Procesos que formaron parte, junto a elecciones de presidente, diputados y gobernadores de la iniciativa del Presidente Chávez de reformular la fórmula política y social del país.
Venezuela	Dic. 99	Plebiscito.	Reforma Constitucional.	Aprobada.	

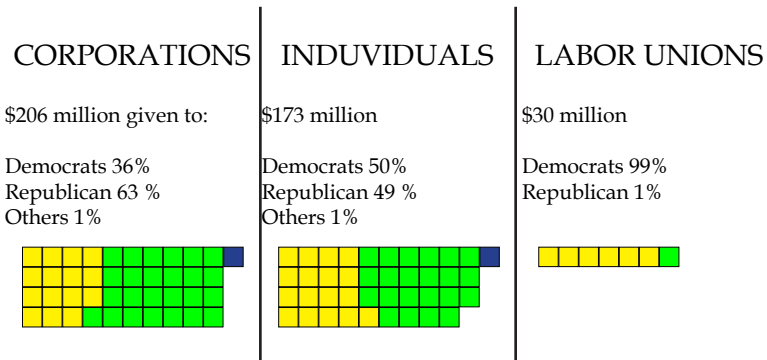
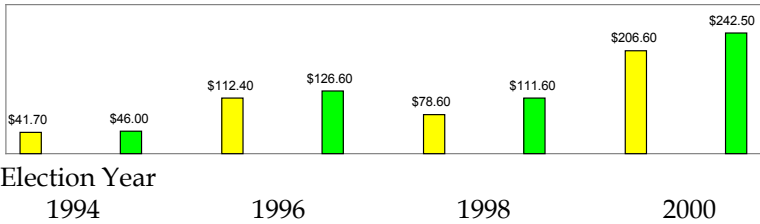
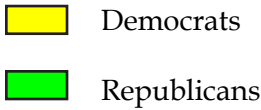
Fuente: Juan Rial. Instituciones de la democracia directa en América Latina. Nov. 2001. Reproducción de cuadros autorizada por el autor.

ANEXO 2

The Rise of “ Soft Money”

The House will vote today on whether to ban “ soft Money.” In the 2000 election, political parties reaped \$ 540 million in soft money, close to the amount they received in regulated “hard money” contribution. Here is e look at some major money givers in the last federal election cycle.

Soft money in million of dollars, given to Democratic and Republican parties.



TOP 10 GIVERS

ATT&T
\$3,626.230
Bank of America
\$2.676.023
Freddie Mac
\$2.398.023
Philip Morris Cos.
\$2.322.291
SBC Communications
\$1.822.738
Microsoft
\$1.660.331
Electrical Workers
Pfizer
\$1.545.660
Bristol-Myers Squibb
\$1.486.749
Verizon
\$1.464.461
Federal Express
\$1.327.100

TOP 10 GIVERS

Daniel and Ewa Abraham
\$1,493.000
Bernard and Irene
Schwartz \$1.291.000
Peter and Terry
Buttenwieser
\$1.252.500
David and Shamaya Gilo
\$1.207.500
Haim and Cheryl Saban
\$1.175.000
Carl and Edyth Lindner
\$1.080.000
Peter and Georgia
Angelos \$940.000
Constance Milstein
\$918.515
Fred Eychaner
\$905.000
Finn Casperson
\$735.000

TOP 10 GIVERS

American Fed of state
County & Municipal
Employees \$5.914.000
Service Employees Intl.
Union \$3.192.696
United Brotherhoodl
Of Carpenters & joiners
\$2.921.250
Communications Workers
Of America
\$2.355.000
United food & Commercial
Workers Intl Union
\$2.146.450l
Intl. Brotherhood
of Electrical Workers
\$1.731.000
American Foundation Of
Teachers \$1.536.000
Sheet Metal Workers
International Assoc
\$1.255.854
National Education Assoc.
\$ 946.300
Intl Brotherhood of Painter
& Allied Trades Union
\$ 945.000a

TRADE ASSOCIATIONS

\$22 million

Democrats Republicans
34% 66%



TOP 10 GIVERS

Blue Cross & Blue Shield Assoc. \$1.130.890
Assoc. of Trial Lawyers of America \$981.050
Natl. Assoc. of Chain Drug Stores \$621.415

Public Securities assoc. \$586.000

National Assoc. of Realtors \$520.934

American Council of
Life Insurance \$520.430

ISSUE GROUPS

\$5 million

Democrats Republicans
99% 1%



TOP 10 GIVERS

National Rife association \$1.489.872
Mashantucket Pequot Tribe \$343.968
National Shooting Sports Foundation
\$330.000
Seminole Indian Tribe of Florida
\$325.000
National Comm. To Preserve Social
Security \$323.875
Concerned Citizens for Fiscal
responsibility \$225.000

Cellular Telecom Industry assoc. \$518.100	Morongo Band of Mission Indians \$196.600
National assoc. of Home Builders \$506.950	Eastern Band of Missions Indians \$140.000
Edison Electric Institute \$505.265	Perchance Band of Choctaw Indians \$130.000
American Gas Assoc. \$482.575	Mississippi Band of Choctaw Indians \$110.000

TWO KINDS OF CONTRIBUTIONS

In 1978 the Federal election Commission Ruled that funding restrictions applied to political campaigns and not to “party building” activities. In the 1988 presidential election, both parties began exploiting a loophole in the ruling that allowed them to use the unregulated money for political advertising as long as the advertisement didn’t explicitly endorse a candidate. Since then, soft money has been a major political tool.

HARD MONEY

Who can give:	Can be used for:	Federal Election Commission Oversight and limitations
Individuals	Individual political campaigns	Regulated Limited to \$1.000 per candidate and \$20.000 to a political party

SOFT MONEY

Individuals	Grass-roots organizing	Unregulated
Corporations	Voter drives	No limits
Unions	Issue ads that don’t endorse a candidate	

NOTE: Not all categories of givers are show. Amount given to parties other than the Democratic and Republican parties are not shown in annual totals.

Sources: Federal Election Commission records analyzed by FEC info; Common Cause.

ANEXO 3

La fuente de estos 11 cuadros ha sido el trabajo **DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN COMPARADA** DANIEL ZOVATTO, se reproducen con la autorización previa del autor.

Cuadro N.º 1

Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina	
País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Perú	1966 (sólo indirecto)
Venezuela	Incorporada en 1973 y eliminada en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988 (sólo indirecto)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

Cuadro N.º 2

Países con financiamiento público		
País	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto
Argentina	X	X
Bolivia		
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	-
Chile	-	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	-	X
República Dominicana	X	X
Uruguay	X	X
Venezuela	-	-

Cuadro N.º 3

Actividades Objeto de Financiamiento Público Directo				
País	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Capacitación Investigación
Argentina	X	-	-	X
Bolivia	-	X	-	X
Brasil	X	-	-	X
Colombia	X	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	X
Chile	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	-
El Salvador	X	-	-	X
Guatemala	X	-	-	-
Honduras	-	X	-	-
México	X	-	-	X
Nicaragua	-	X	-	-
Panamá	X	-	-	X
Paraguay	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-
República Dominicana	X	-	-	-
Uruguay	-	X	-	-
Venezuela	-	-	-	-

Cuadro N.º 4

Financiamiento público directo para campaña electoral: barrera legal y criterios de asignación		
Países	Barrera legal	Criterio de asignación

Argentina	Partidos reconocidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales.	Mixto (por fuerza electoral y por igual).
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral.
Brasil	Proporcional al número de votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados	Por fuerza electoral.
Colombia	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de los gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaño con el menor de los residuos. ¹⁸⁶	Por fuerza electoral.
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral.
Chile	-	-
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0.04 de los votos en elecciones pluripersonales.	Mixto (por fuerza electoral / Por igual).
El Salvador	-	Por fuerza electoral.

Guatemala	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República.	Por fuerza electoral
Honduras	-	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos.	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Nicaragua	4% del total de votos válidos emitidos.	Por fuerza electoral
Panamá	5% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores. ¹⁸⁷	Mixto (Por fuerza electoral/ Por igual)
Paraguay	-	Mixto (Por fuerza electoral/ representación parlamentaria)

Cuadro N.º 5

Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales					
País	Previo	Posterior	Previo y Posterior	Otros	Facilidades para nuevos partidos
Argentina	X	-	-	-	X
Bolivia	-	-	X	-	-
Brasil	-	-	-	X ¹⁸⁸	-
Colombia	-	X	-	-	-
Costa Rica	-	X	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-
El Salvador	-	-	X	-	-
Guatemala	-	-	X	-	-
Honduras	-	-	X	-	-
México	-	-	-	X ¹⁸⁹	X

Nicaragua	-	X	-	-	-
Panamá	-	-	X	-	X
Paraguay	-	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	-	-	X	-	X
Uruguay	-	X ¹⁹⁰	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-

Cuadro N.º 6

Financiamiento público indirecto						
País	Acceso gratuito a los medios Públicos y/o privados	Exención de impuestos	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Motivación al voto	Transporte
Argentina	X	X	-	X	-	-
Bolivia	X	-	-	-	X	-
Brasil	X	X	-	X	-	X
Colombia	X	-	X	-	X	-
Costa Rica	-	-	-	-	-	-
Chile	X	X	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-	-
El Salvador	X ¹⁹¹	-	-	-	X	X
Guatemala	X	-	X	-	-	-
Honduras	-	X	X	-	X	X
México	X	X	X	X	X	-
Nicaragua	-	X	-	-	-	-
Panamá	X	X	X	X	-	X
Paraguay	X	X	-	-	X	X
Perú	X	-	X	-	X	-
República Dominicana	X	-	-	-	-	-
Uruguay	X	-	-	-	-	-

Venezuela	-	-	-	-	-	-
-----------	---	---	---	---	---	---

Cuadro N.º 7

Prohibiciones a las contribuciones privadas					
País	Extranjeras	Organizaciones políticas o sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	X	X	-	X	X
Bolivia	X	X	-	-	X
Brasil	X	X	-	X	X
Colombia	-	-	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	-	-
Chile	X	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	X	X
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-
Honduras	X	-	-	X	X
México	X	-	-	X	X
Nicaragua	-	-	-	X	X
Panamá	-	-	-	-	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	X	-	-	X ¹⁹²	-
Uruguay	-	-	-	-	-
Venezuela	X	-	-	X	X

Cuadro N.º 8

Límites a las contribuciones privadas		
País	Límite a las contribuciones privadas (origen)	Límites a las contribuciones (monto)
Argentina	X	X ¹⁹³
Bolivia	X	X
Brasil	X	X

Colombia	-	-
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	X	-
México	X	X
Nicaragua	X	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	X
Perú	-	-
República Dominicana	X	-
Uruguay	-	-
Venezuela	X	-

Cuadro N.º 9

Límite a las contribuciones privadas

País	Límite al tamaño de las contribuciones	Tope máximo permitido
Argentina	X	Personas jurídicas: no más del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: el límite es de 0.5%.
Bolivia	X	10% del presupuesto anual de la organización política (No se conoce presupuesto de los partidos oficialmente).

Brasil	X	De acuerdo a la Ley Electoral, personas físicas 10% de los rendimientos brutos del donante en el año pre-electoral. Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite del 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección. Sin límite de recursos propios del candidato. En la ley de partidos políticos, para personas físicas o jurídicas, cualquier límite de contribuciones en cualquier tiempo.
Colombia	X	El tope lo establece el Consejo Nacional Electoral.
Costa Rica	X	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
Chile	X	Autorización requerida para donaciones que excedan 30 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). ¹⁹⁴
Ecuador	-	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	-	-
México	X	El total de donaciones por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite actual equivalente al 0.05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	-	-

República Dominicana	-	-
Uruguay	-	-
Venezuela	-	-

Cuadro N.º 10

Acceso a los medios de comunicación

País	Prohibición de proPáganda Págada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos Y espacios
Argentina	-	X	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente.
Bolivia	-	X ¹⁹⁵	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos.
Brasil	X (a excepción de la prensa escrita)	X (radio y televisión)	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados.
Colombia	-	X	Una parte por igual y otra proporcional al número de escaños en el Congreso.
Costa Rica	-	-	-
Chile	X (cinematógrafos y altoparlantes fijos o móviles ¹⁹⁶)	X	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos presidenciales; Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. Existen provisiones especiales para los nuevos partidos.
Ecuador	-	-	-
El Salvador	-	X ¹⁹⁷	Por igual entre partidos

Guatemala	-	X	Por igual entre partidos. Solo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).
Honduras	-	-	-
México	-	X	El 70% del tiempo en forma proporcional a la fuerza electoral y el 30% por igual entre los partidos con representación parlamentaria; y un 4% del total de los tiempos para los nuevos partidos.
Nicaragua	-	-	-
Panamá	-	X	Por igual entre partidos.
Paraguay	-	X	Por igual entre partidos.
Perú	-	X	Por igual entre partidos participantes en el proceso electoral.
República Dominicana	-	X	Por igual entre partidos.
Uruguay	-	X ¹⁹⁸	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar.
Venezuela	-	-	-

Cuadro N.º 11

Rendición de cuentas					
Países	Por partido	Por candidato	Por donante	Publicidad	Entes de Control
Argentina	X	-	-	X	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral.

Bolivia	X	-	X	X	Órgano Electoral.
Brasil	X	X	X		Órgano Electoral.
Colombia	X	X (candidatos presiden- ciales y parlamen- tarios ¹⁹⁹)	X	X	Órgano Elec- toral.
Costa Rica	X	-	-	-	Órgano Elec- toral / Contra- loría General.
Chile	X	-	-	X	Órgano Elec- toral.
Ecuador	X	-	-	X	Órgano Elec- toral.
El Salvador	X	-	-	-	Contraloría General.
Guatemala	X	-	-	-	Órgano Elec- toral.
Honduras	X	X (candidatos independ- ientes)	-	-	Órgano Elec- toral.
México	X	-	-	X	Órgano Elec- toral.
Nicaragua	X	-	-	X	Órgano Elec- toral/ Contra- loría General/ Ministerio de Hacienda y Crédito.
Panamá	X	-	-	-	Órgano Electoral / Contraloría General.
Paraguay	X	X	-	-	Órgano Elec- toral.
Perú	X	-	-	X	Órgano Elec- toral.

República Dominicana	X	-	-	-	Órgano Electoral/ Contraloría General.
Uruguay	-	-	-	-	No existe.
Venezuela	X	X	-	-	Órgano Electoral.

ANEXO 4

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Argentina	24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (1 por cada provincia) La Cámara Nacional Electoral (en apelación). ²⁰⁰
Bolivia	Corte Nacional Electoral (Órgano Electoral) con el auxilio de 9 Cortes Electorales (1 por cada departamento). Hay intervención de la Contraloría General de la República. (Recientemente sustituida por un Tribunal Supremo Electoral)
Brasil	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral). Coadyuva el Ministerio Público.
Colombia	Consejo Nacional Electoral (Órgano Electoral).
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
Chile	Servicio Electoral de Chile (Órgano Electoral).
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral) con los 22 Tribunales Provinciales Electorales.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público. ²⁰¹
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Honduras	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
México	Instituto Federal Electoral (Órgano Electoral) conoce en 1.ª instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación. ²⁰²
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y Crédito y la Procuraduría Específica Electora ²⁰³ , que se organiza 6 meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.
Panamá	Tribunal Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral (Órgano Electoral). Interviene la Contraloría General de la República.
Perú	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Republica Dominicana	Junta Central Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Uruguay	Corte Electoral (Organo Electoral). ¹⁹
Venezuela	Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del Órgano Electoral).

ANEXO 5

Tribunal Electoral no opina en Amigos de Fox EL Siglo DE TORREON, 26 SEPTIEMBRE 2.002.

SUN-AEE México, D.F. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) notificó al Instituto Federal Electoral (IFE) que no puede opinar sobre la validez de los juicios de amparo interpuestos por los Amigos de Fox, pero tampoco los jueces de amparo pueden pronunciarse respecto de la sentencia que instruye a la reapertura de esa investigación que realiza el IFE. Desestimó, además, la queja de Rito Padilla en contra del IFE por un supuesto manejo de información que afecta sus derechos jurídicos y el de las personas con las que tiene operaciones bancarias; aunque recomendó a los consejeros electorales ceñirse a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en torno de la indagatoria del supuesto financiamiento irregular de la campaña presidencial de Vicente Fox Quesada. La Sala Superior del TEPJF precisó lo siguiente: - En el caso del incidente de inejecución de sentencia interpuesto por el IFE ante los procesos de amparo que iniciaron personas físicas y morales implicados en el caso Amigos de Fox y que impiden que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) proporcione la información correspondiente a la autoridad electoral, se resolvió: "Aun cuando el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, y tiene

plena jurisdicción para proveer lo necesario a efecto de que sus fallos se cumplan, tal amplitud de facultades no incluye la permisión de pronunciarse sobre la validez o invalidez de lo acordado en procesos que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas, como la del juicio de amparo...”. Aunque, aclaró también que las otras instancias jurisdiccionales tampoco pueden pronunciarse respecto de las sentencias dictadas por el TEPJF: “Asimismo aquellas (las otras instancias, como los juzgados de amparo) tampoco la tienen (las condiciones para pronunciarse) respecto a lo actuado por la jurisdicción electoral”. El TEPJF recomendó a la CNBV no dar por cumplido el mandato de la sentencia -que implica dar información al IFE sobre el caso Amigos de Fox- por existir suspensiones provisionales o definitivas: “. - Por otra parte, el TEPJF desestimó los agravios que Rito Padilla García planteó en un incidente de aclaración de sentencia en contra del IFE y del propio Tribunal Electoral. Rito Padilla es implicado en la supuesta transferencia de recursos de empresas ligadas a Lino Korrodi y de la propia Carlota Robinson, al grupo denominado Amigos Fox. - Además, decidió que resultó infundado el incidente de inejecución de sentencia que presentó el IFE en contra del administrador general jurídico del Sistema de Administración Tributaria (SAT), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “El IFE pretendió que, en cumplimiento a la sentencia del 7 de mayo del año en curso, se obligara al SAT a proporcionar la información y documentación que le fue negada respecto

a una determinada persona moral (una empresa ligada a Lino Korrodi), no mencionada en el fallo del 7 de mayo". Empero, el TEPJF aclaró que pese al error del IFE, el SAT "no puede oponer el secreto fiscal como impedimento para otorgar la información solicitada, tal secreto no opera cuando el IFE ejerce funciones de fiscalización". Por otra parte, el TEPJF advirtió a los consejeros electorales respecto del manejo de la información de la investigación del caso Amigos de Fox: "Se informa que de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental... se considera información reservada los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado Estado, y que los sujetos obligados a la protección de los datos personales deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen su seguridad y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado".

ANEXO 6

ALCALDIAS GANADAS POR REDUCIDO MARGEN DE VOTACION									
MUNICIPIO	VOTOS VALIDOS	PARTIDO		GANADOR VOTOS	PARTIDO MAS CERCANO		DIFERENCIA EN VOTOS		
		SIGLAS	ARENA		SIGLAS	VOTOS			
SAN ANTONIO DEL MOSCO	791	ARENA	ARENA	233	FMLN	219	14		
JUCUARAN	1211	ARENA	ARENA	393	PDC	386	7		
MERCEDES LA CEIBA	369	PDC	PDC	128	PCN	125	3		
SAN RAFAEL	1211	PRSC	PRSC	432	ARENA	415	17		
SAN FRANCISCO MORAZAN	666	FMLN	FMLN	229	PRSC	223	6		
SAN LUIS DEL CARMEN	403	ARENA	ARENA	183	PCN	178	5		
SAN FRANCISCO LEMPA	414	ARENA	ARENA	210	FMLN	204	6		
MONTE SAN JUAN	1101	ARENA	ARENA	340	PCN	330	10		
SOCIEDAD	1543	ARENA	ARENA	706	MU	705	1		
SAN LORENZO	1172	ARENA	ARENA	412	PDC	404	8		
VICTORIA	2306	FMLN	FMLN	932	ARENA	916	16		
ARENA: Alianza Republicana Nacionalista									
FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional									
PDC: Partido Demócrata Cristiano									
PCN: Partido de Conciliación Nacional									
PRSC: Partido de Renovación Social Cristiano									
MU: Movimiento de Unidad									
Fuente:									
Memoria Especial, Tribunal Supremo Electoral, Elecciones 1997;									
San Salvador, abril de 1997. Págs.: 45-63.									

ANEXO 7

ANTEPROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO.

DECRETO N.º

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE
EL SALVADOR,

CONSIDERANDO,

I. Que de acuerdo a lo establecido por el Artículo 85 de la Constitución de la República, la forma de Gobierno de El Salvador es por esencia republicana , democrática y representativa, siendo su sistema político de carácter 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.

II. Que como complemento de tal concepto la misma disposición desarrolla que las normas, organización y funcionamiento del sistema político se sujetarán a los principios de la democracia representativa, la cual define por esencia la más fiel representación de la voluntad del pueblo en la detentación del poder estatal y de suyo exige la proporcionalidad y equilibrio de la distribución del poder que los partidos habrán de ejercer a nombre del soberano.

III. Que el principio de la representación democrática debe entenderse en relación a todo el pueblo y no sólo a la parte de éste que obtuvo el triunfo relativo, en cuanto mayor porcentaje de ciudadanos que votaron por él, y por consiguiente es de la esencia de la representación democrática que se posibilite a las minorías la

participación de sus delegados en la dirección de los órganos del gobierno político.

IV. Que siendo los Concejos Municipales, quienes desempeñan el gobierno local y aprueban los planes de desarrollo de cada uno de los municipios de la República, requieren transformaciones en su composición para que puedan jugar un papel decisivo en el desarrollo democrático del país.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los diputados

DECRETA, las siguientes reformas al Código Electoral, contenido en el Decreto Legislativo número , emitido el día y publicado en el Diario Oficial número del Tomo , del día de de 1996.

Art. 1. Refórmase el Art. 264 de la siguiente manera:

“Cuando se refiere a Concejos Municipales, el Tribunal en el Acta de escrutinio final hará contar el número de votos obtenidos por cada Partido o Coalición de partidos, declarando electo e integrado el Concejo Municipal de la manera siguiente:

Al partido o coalición que hubiere obtenido la mayoría de votos, corresponden los cargos de Alcalde y Síndico.

Los cargos de regidores propietarios se distribuirán proporcionalmente entre partidos o coaliciones, de acuerdo a los votos obtenidos por cada uno en el escrutinio final.

Los cargos de regidores suplentes se distribuirán proporcionalmente a los votos obtenidos en el escrutinio final.

El cociente electoral en el caso de los regidores propietarios se obtendrá dividiendo el número total de votos válidos entre el número de regidores propietarios, y en el caso de los regidores suplentes se obtendrá dividiendo el número total de votos válidos entre cuatro. La distribución se hará de acuerdo a las normas del Artículo 262, en lo que fueren aplicables.

Cuando un Partido o Coalición obtenga uno o más regidores, se entenderán electos los inscritos por orden de procedencia en la planilla correspondiente.

En caso de empate en la distribución de un cargo, ése se adjudicará al Partido o Coalición que haya obtenido mayoría en el total de votos del Departamento correspondiente, en las elecciones municipales.

En caso de empate entre partidos que hubieren obtenido mayoría relativa se repetirá la elección” .

Art. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Legislativa a los días del mes de de mil novecientos noventa y seis.

ANEXO 8

HONORABLE SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Félix ULLOA hijo, abogado y notario, de este domicilio, actuando en mi carácter de ciudadano salvadoreño, a VOS con todo respeto EXPONGO:

I. Que vengo a interponer demanda de inconstitucionalidad en contra del Artículo 12 del Código Electoral vigente, contenido en el Decreto No.417 publicado en el Diario Oficial, Número 16 Tomo 318 de fecha 25 de enero de 1993, por los siguientes motivos:

a) El Artículo 79 de la Constitución de la República, literalmente dice: **“ En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base del sistema electoral es la población”**.

Con base en lo anterior el legislador secundario estableció mediante el artículo 10 del Código Electoral, tres tipos de circunscripciones territoriales electorales: Municipales, Departamentales y Nacional.

Para ser coherentes con el texto y el espíritu de la norma constitucional antes citada, al momento de regular la representación popular en la circunscripción municipal, el Artículo 13 del Código Electoral consiga el texto siguiente:

“ En cada Municipio se elegirá un Concejo Municipal compuesto por un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro Miembros Suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario. Además en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán Regidores en la siguiente proporción: Dos Concejales o

Regidores en los Municipios que tengan hasta diez mil habitantes; Cuatro Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes; Seis Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes; Ocho Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes; Diez Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de cien mil habitantes.

*El Tribunal establecerá el número de Concejales o Regidores en cada municipio, en base al **último censo de población oficial**, y lo notificará a los Partidos Políticos o Coaliciones inscritos, con cuarenta y cinco días de anticipación a la convocatoria a elecciones". (el resaltado es mío)*

Como se puede observar, el legislador ha seguido fielmente la norma constitucional, respetando el principio de que es la población la base del sistema electoral, por lo que instruye a la autoridad electoral a que establezca el número de Concejales o Regidores en cada municipio, **tomando como base el último censo oficial de población.**

b) Situación diferente observamos en la conformación de las circunscripciones departamentales y nacional. El legislador se aparta del texto y del espíritu de la norma constitucional y, violando el Artículo 79 ya mencionado, basándose únicamente en su propia discrecionalidad, consigna en el artículo 12 del Código Electoral en su inciso primero:

" La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados la que se integrará de conformidad a la proporción siguiente:

- A) Por veinte Diputados Propietarios y sus respectivos Suplentes correspondientes a la circunscripción nacional;*
- B) Por sesenta y cuatro Diputados Propietarios e igual número de Suplentes correspondientes a las*

circunscripciones departamentales, de conformidad a la proporción siguiente...”.

A continuación establece 16 diputados para San Salvador, 6 para Santa Ana, 5 para San Miguel y La Libertad, 4 para Usulután y Sonsonate, dejando 3 para el resto de departamentos, es decir La Unión, La Paz, Chalatenango, Cuscatlán, Ahuachapán, Morazán, San Vicente y Cabañas.

Con lo anterior, al no tomar como base la población, ya que no se sabe a cuántos habitantes debe representar cada diputado, se crea una distorsión en el espíritu y la naturaleza de la representación nacional. Con lo que nuestro sistema electoral se coloca fuera de los patrones generales que caracterizan a las democracias representativas. Pero si estamos alejados de la doctrina electoral y de la mayoría de sistemas electorales vigentes, según una visión comparativa, lo grave del caso lo constituye la violación del mandato impuesto por el Artículo constitucional relacionado.

Un examen de los resultados electorales de 1997, nos demuestra la distorsión generada en la representación popular dentro del Órgano Legislativo, por la aplicación inconstitucional del Art. 12 C.E.

En efecto, un diputado de los 20 asignados a la Circunscripción Nacional, para ser elegido por cociente necesitó 55 974 votos válidos, dado que el total de votos válidos fue de 1 119 471; en cambio, uno de los 3 otorgados al departamento de Cabañas, apenas requirió de un cociente electoral de 8 353 votos válidos, en vista de que el total de votos válidos fue de 25 057. Entre ambos extremos encontramos que un diputado de los 16 establecidos para el departamento de San Salvador, necesitó para ganar su curul por cociente 23 331 votos válidos, puesto que el número de votos

válidos fue de 341 286 votos válidos. (Fuente: Tribunal Supremo Electoral).

Si cada uno de estos representantes al integrar el Órgano Legislativo tienen iguales derechos, garantías, privilegios y obligaciones, nos preguntamos: ¿Por qué ese diferencial de votos exigidos para obtener un mismo escaño parlamentario? La única respuesta es la no aplicación del mandato constitucional contenido en el Art 79 Cn., que ordena construir el sistema electoral tomando como base la población; en el entendido de que ésta sólo puede conocerse oficialmente mediante el censo nacional (el último se realizó en 1992).

Esta distorsión, además de no reflejar con equidad el principio de la representación popular, puesto que hay departamentos con igual número de diputados y una sustancial diferencia de votación (Ahuachapán, 3 diputados, 53 087 votos válidos, y Morazán 3 diputados, 33 410 votos válidos), conlleva a que se diluya el vínculo –y por tanto la responsabilidad- del representante con sus representados, ya que siguiendo el criterio de la división administrativa del territorio nacional, se pierde la representación poblacional de colectividades que podrían estar definidas por distritos electorales, conformados por determinado número de habitantes (un diputado por cada 70 000 habitantes, por ejemplo) con lo cual cada elector sabría con precisión quién es su representante, a quién renovarían el mandato o le retirarían su confianza en cada elección.

Al haber definido el legislador secundario las circunscripciones departamentales y la nacional en el Art. 12 del Código Electoral, y haberles asignado un número de diputados sin atender a la población representada, violó el Art. 79 de la Constitución de la República.

II. Por lo antes expuesto y con base en los Artículos 174 y 183 de la Constitución de la República, 6 y siguientes de la Ley de Procedimientos Constitucionales, PIDO:

- a) Admitáis esta demanda;
- b) Me tengáis por parte en este proceso de inconstitucionalidad; y,
- c) Seguidos los trámites de ley, decretéis en sentencia definitiva la inconstitucionalidad del Artículo 12 del Código Electoral, por violar el texto y el espíritu del Artículo 79 de la Constitución de la República.

Presento para que se agregue a los autos, fotocopia legalizada de la certificación de mi partida de nacimiento, con la que compruebo mi ciudadanía, y ejemplar del Diario Oficial donde fue publicado el Código Electoral relacionado.

Señalo para oír notificaciones las oficinas del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJES, sito en Veintinueve Avenida Norte, número once sesenta y seis, Colonia Buenos Aires, de esta ciudad.

San Salvador, veintitrés de marzo de dos mil.

Ref. 6-2000.

HONORABLE SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

FÉLIX ULLOA hijo, de generales conocidas en el Recurso de Inconstitucionalidad que promuevo ante Vos, en contra del Artículo doce del Código Electoral vigente, por este medio EXPONGO:

I. Que me doy por notificado de la prevención que se me ha hecho, mediante resolución de fecha cuatro de los

corrientes, la cual me fue notificada con fecha doce del mismo mes y del mismo año, por la que se me previene aclare en forma específica, dentro de mis argumentos, en qué sentido la disposición impugnada es inconstitucional, al “no tomar como base la población”, tomando en cuenta “ que ya en la disposición se prescriben determinadas y diferentes asignaciones de un número específico de diputados por departamentos”; que asimismo, aclare cuál es la connotación bajo la cual entiendo la palabra población, establecida en el Art.79 de la Constitución, ya que a juicio de ese magno tribunal, mi argumentación no es coherente en ese punto, pues en primer término doy “la idea de establecer una equivalencia de población con la cantidad de personas resultada del “último censo”, sin embargo, más adelante -afirma la prevención- argumenta la supuesta inconstitucionalidad en la diferencia de caudal de votos con el cual pueden llegar a ser electos los diputados a la Asamblea Legislativa”.

II. Que estando dentro del plazo para contestar dicha prevención, lo hago en los siguientes términos:

a) **Configuración de la pretensión de inconstitucionalidad.**

El fundamento de mi pretensión se encuadra en la colisión del Artículo doce del Código Electoral y del Artículo setenta y nueve de la Constitución de la República, el cual en lo pertinente establece: “En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base de la del sistema electoral es la población”.

Tal como lo señalo en la demanda de inconstitucionalidad

ante Vos interpuesta, el Artículo doce del Código Electoral no acata el mandato constitucional, puesto que al asignarles el número de representantes que deberán ser elegidos en la circunscripción nacional y en las catorce circunscripciones departamentales, lo hace sin tomar en cuenta la población, que es la base del sistema electoral como lo indica la norma constitucional citada.

b) **Argumentos tendientes a evidenciar la inconstitucionalidad.** Mi primer argumento se refiere al término **población**, el cual entiendo como uno de los elementos constitutivos del Estado. Es decir, que no me refiero a otros conceptos a los cuales comúnmente se le asocia como pueblo o nación, que si bien nos remiten a pensar en los habitantes de un país o Estado, su nivel de abstracción no permitiría cuantificar a las personas naturales que lo conforman. En cambio, si hablamos de esa misma **población**, que vive dentro del territorio de la república, bajo un sistema jurídico-político que garantiza la convivencia social, veremos cómo está registrada civilmente, tiene nombre, edad, domicilio y otros elementos que le generan su identidad y la hacen individualmente sujeto de derechos y deberes jurídicos. Cuando en mi demanda relaciono la población votante en las elecciones de mil novecientos setenta y siete, es a título de ejemplo, y para evidenciar la distorsión que causa la norma recurrida. Si aceptamos que este es el sentido que el legislador constitucional le asignó al término **población**, pasamos al

segundo argumento, el cual se refiere a la forma en que se determina la población de un país. Siendo el caso de que se trata de un elemento dinámico y activo, que cambia periódicamente por los hechos jurídicos que originan la personalidad o la extinguen, como son el nacimiento y la muerte, no se puede hablar de la población en términos permanentes; como tampoco por el hecho de que ésta cambie diariamente, se puede mantener una inseguridad jurídica que afecte procesos institucionales y organizacionales del Estado. Para conocer la identidad de la población se cuenta con instrumentos que permiten establecer la certeza de hechos y actos jurídicos como son los Registros Civiles, hoy llamados del Estado Familiar; sin embargo, las condiciones en que se elaboran y se manejan tales registros no permiten medir su tamaño con exactitud, por ello se trabaja con proyecciones de la información que se obtiene mediante los **Censos de Población**. Significa que hasta hoy es el **Censo de Población** el instrumento idóneo que nos permite establecer el tamaño y demás características como la edad, el sexo, la religión, la residencia, etc. de nuestra población. Mi tercer argumento se refiere a la representación en las democracias modernas. Los sistemas electorales más conocidos (no los únicos) son aquellos que aseguran la representación poblacional y la representación territorial. En los Estados federados (Estados Unidos de América, por ejemplo) la representación se garantiza tanto por el número de habitantes o **población**, la cual elige a los miembros de las cámaras bajas de los congresos o parlamentos, con

lo cual el número de representantes de cada Estado varía según el tamaño de su población y, en el otro extremo, está la representación paritaria de las entidades federadas, en las llamadas cámaras altas, a las que corresponde el mismo número de representantes, sin tomar en cuenta ni la población ni su extensión territorial. Para seguir con el ejemplo de los Estados Unidos de América, observemos cómo el Senado o Cámara Alta se integra con cien miembros, dos por cada uno de los cincuenta Estados que forman la Unión. Alaska, tiene dos senadores, al igual que California, Wyoming o Kentucky; sin embargo, la Casa de Representantes integrada por cuatrocientos treinta y cinco miembros, responde a la población de los estados, por ello Alaska, que tiene seiscientos quince mil doscientos treinta millas cuadradas, apenas tiene un representante, porque su población en mil novecientos noventa y ocho era de seiscientos mil habitantes aproximadamente, California, sin embargo, con una extensión territorial de ciento cincuenta y ocho mil ochocientos sesenta y nueve millas cuadradas elige los mismo dos senadores federales; pero cuenta con cincuenta y dos representantes debido a que su población es mayor a los treinta y dos millones de habitantes. Y si lo queremos ver en Estados pequeños, la relación es la misma; Kentucky, con cuarenta mil cuatrocientas once millas cuadradas, elige sus dos senadores federales y por tener una población de cuatro millones de habitantes, aproximadamente, elige seis miembros ante la Casa de Representantes federal, en cambio Wyoming, con noventa

y siete mil ochocientos dieciocho millas cuadradas y menos de medio millón de habitantes en mil novecientos noventa y ocho, sólo elige un representante. En los Estados nacionales (El Salvador, por ejemplo), la **población** es la base fundamental del sistema electoral, puesto que el elemento territorio es único (Art. 248 inc. último Cn,) y cuando la ley crea las circunscripciones electorales, manteniendo su unidad e indivisibilidad, lo que hace simplemente es seguir su división administrativa. Para garantizar la representación de la población, que ya vimos es un elemento dinámico y cambiante –a diferencia del territorio que es único y legalmente inmodificable–, desafortunadamente no se puede seguir el ejemplo de Atenas, donde los ciudadanos libres practicaban la protodemocracia directa en el seno de la Ekkleesia o asamblea deliberativa; la alternativa entonces es la democracia representativa, en la cual los ciudadanos –en un ejercicio de soberanía popular, la cual corresponde al pueblo como sujeto, metodológicamente distinto de la población como elemento del Estado–, escogen a sus representantes, en quienes delegan su autoridad para que actúen y decidan en su nombre. Por ello los representantes del pueblo (población, no territorio) deben corresponder al tamaño de los colectivos de habitantes con intereses comunes, como son los partidos políticos, los sectores socioeconómicos, etc. que representan; de lo contrario, se corre el riesgo de distorsionar la representación popular mediante circunscripciones electorales que dejan subrepresentadas o sobre representadas a la población

(los ejemplos que podría referir en este punto, son los que expuse en mi demanda).

Mi cuarto argumento está expuesto en la demanda relacionada, cuando me refiero al Artículo trece del Código Electoral, el cual en su inciso último textualmente dice: *“El Tribunal establecerá el número de Concejales o Regidores en cada municipio en base al último censo de la población oficial, y lo notificará a los Partidos Políticos y Coaliciones inscritos, con cuarenta y cinco días de anticipación a la convocatoria”*. No cabe duda que, si para garantizar una representación adecuada a la circunscripción municipal, el legislador secundario siguió el criterio de la **población** en el entendido de que hay circunscripciones municipales que por el tamaño de la población (no de su extensión territorial) demandan de una mayor representación que otras; la única forma de lograr una justa representación dentro de un sistema de democracia representativa es tomando como base la población, como sabiamente lo consignó el legislador constitucional. Y con toda propiedad, en este caso, el legislador secundario ordena a la autoridad electoral (cuando dice Tribunal se refiere al Tribunal Supremo Electoral) y a los partidos políticos y coaliciones inscritos, a sujetarse a la información del último censo de población oficial. Porque en los incisos anteriores del mismo Artículo, ha dado los parámetros numéricos para integrar los Concejos con determinado número de concejales o regidores, atendiendo al número de habitantes de cada municipio.

Para concluir, no cabe entonces ninguna duda de que el

artículo doce del Código Electoral, al asignar el número de diputados a elegir en la circunscripción nacional y en las catorce circunscripciones departamentales, **sin tomar en cuenta la población, puesto que no refiere a la autoridad electoral ni a los partidos políticos y coaliciones inscritas, al último censo de población oficial para establecer el número de representantes a elegir, ni ha establecidos los parámetros previos para la representación, como sería el número de habitantes que representaría cada diputado,** está violando el Artículo setenta y nueve de la Constitución de la República. El hecho de que tal “disposición prescriba determinadas y diferentes asignaciones de un número específico de diputados por departamento” -como me lo refiere vuestra prevención- lo único que refleja es la discrecionalidad con que actuó el legislador secundario, puesto que con el mismo arbitrio pudo haber asignado diez diputados a un departamento, ocho diputados a otro, dos a otros, etc. Y en este apartado además de reiterar la inconstitucionalidad de dicha norma, hablo de discrecionalidad y arbitrariedad porque el instrumento legal para establecer la población (en materia electoral) es el **último censo de población oficial** (Art. 13 inc. último CE), no la buena fe o lo que pareció justo al legislador secundario.

III. Por lo antes expuesto y sin pretender la perfectibilidad de las normas infraconstitucionales, sino buscando la armonía del cuerpo legal electoral con los preceptos constitucionales, lo cual además devolverá el verdadero sentido a nuestro sistema de representación, tal como se practica en las

democracias representativas, con todo respeto a VOS pido:
Tener por evacuada de mi parte la prevención que se me
hiciera; y, continuar con la sustanciación del proceso.
San Salvador, veinticinco de abril del dos mil.

Félix Ulloa hijo.

ANEXO 9

Los distritos electorales en El Salvador. La hora del cambio.

Félix Ulloa hijo

“ EN EL NOMBRE DEL SUPREMO HACEDOR Y
LEGISLADOR DEL UNIVERSO”.

TÍTULO 3

DE LA DIVISIÓN DEL TERRITORIO Y DE LAS ELECCIONES

Art. 9. Se dividirá el territorio en departamentos y distritos electorales. Cada distrito constará de quince mil almas y elegirá un Diputado propietario y un Suplente: y cada departamento de treinta mil elegirá un Senador propietario y un suplente: los distritos y departamentos que no puedan formarse del número espresado, con tal que no bajen, los primeros de ocho mil almas, y los segundos de diez y seis mil, elegirán igualmente al Diputado y Senador. Si bajasen de este número, se agregarán a los más inmediatos para sufragar en ellos.

CONSTITUCIÓN DE 1841.

Introducción.

Han transcurrido ya casi diez años desde que el anteproyecto de Código Electoral fue elaborado por la Subcomisión Electoral de COPAZ. Dicho instrumento fue trabajado en un ambiente de desconfianza recíproca entre los distintos actores políticos, con la agravante de ser promulgado

en febrero de 1993, después de sucesivas modificaciones introducidas por la misma COPAZ, la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la Republica.

Aplicada dicha normativa a los procesos electorales de 1994, 1997, 1999 y 2000 ha demostrado sus virtudes y debilidades. Pero con ellas nos hemos dotado de autoridades ejecutivas, legislativas y municipales, sin que en ninguno de tales procesos se impugnara la legalidad (y legitimidad) de los electos.

A la fecha, no cabe ninguna duda de que es tiempo de comenzar a corregir sus imperfecciones, sus vacíos y sus contradicciones. Se destaca, por ejemplo, la ausencia de un control sobre las finanzas de los partidos políticos; en el campo municipal sigue pendiente la introducción del sistema de elección proporcional y, en cuanto a la elección de diputados, si bien es cierto la Constitución establece tal sistema, en la legislación electoral, ésta no ha sido aplicada tal como lo ordena el texto constitucional al establecer el Art. 12 CE., las circunscripciones electorales sin tomar como base la población.

Como consecuencia de esta colisión de normas, tenemos el resultado de la sub representación y la sobrerrepresentación de algunas fuerzas políticas y sectores poblaciones, en la Asamblea Legislativa.

Frente a ello, y con el propósito de darle cumplimiento al texto y al espíritu de la Constitución, varias iniciativas se han impulsado, desde el recurso de inconstitucionalidad del Art 12 CE. (FU), hasta la creación de los distritos electorales (MIRE) o la redefinición de las circunscripciones electorales (TSE).

Distritos electorales y circunscripciones electorales

La creación de distritos electorales como espacios que aseguran la representación ciudadana en los cargos electivos, no es de larga data. Particularmente, en las legislaturas o parlamentos, la representación popular tuvo que transitar desde los excluyentes sistemas de votación censataria, corporativa o estamentaria, que aseguraba la representación de sectores como la nobleza, el clero, los terratenientes, etc. hasta desembocar en el voto universal, igualitario y directo, que caracteriza los modernos sistemas políticos en las democracias representativas.

Las modernas legislaciones electorales contienen el distrito electoral como unidad básica del sistema electoral.

Muchos autores asimilan como conceptos sinónimos los distritos electorales y las circunscripciones electorales. Entre ellos, Dieter Nohlen, quien en la última edición del Diccionario Electoral del CAPEL (Julio 2000) nos brinda el siguiente concepto: *“La circunscripción electoral (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o a los partidos ganadores.*

En esto se distingue la circunscripción electoral del colegio electoral, establecido a efectos de la emisión del voto, que divide de tal modo la circunscripción que todos los electores pueden ejercer con comodidad su derecho (o su obligación) de votar”.

Para otros, la circunscripción puede contener uno o varios distritos electorales. “El concepto de “circunscripciones” es amplio, y no necesariamente se relaciona con Distritos Electorales”, nos dice Belarmino Ramírez Morillo.

Para efectos prácticos en nuestro caso, refiriéndonos

al sistema para elegir los diputados ante la Asamblea Legislativa, exclusivamente, tomaremos esta segunda acepción, es decir, aceptamos la posibilidad de que dentro de una circunscripción electoral, puedan crearse uno o varios distritos electorales.

Cuáles son principales sistemas electorales

La doctrina reconoce al menos tres sistemas electorales aplicados a la conversión de votos en escaños: los sistemas pluralistas, los de mayoría y los proporcionales. Hay autores que al combinar elementos de estos tres sistemas crean el llamado sistema mixto.

Sin embargo, las dos familias más extensas y reconocidas en las democracias contemporáneas son los sistemas mayoritarios y los proporcionales, con sus respectivas variantes.

Los sistemas mayoritarios y los sistemas proporcionales

Los sistemas mayoritarios o *first past the post*, como se les conoce en inglés, son aquellos en los cuales el candidato ganador es aquel que obtiene el mayor número de votos válidos emitidos. Su característica principal es que por lo general se emplea en distritos uninominales, es decir, donde se elige un solo representante.

Los sistemas proporcionales, como los define Duverger, son los que “aseguran una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos”. Este sistema se emplea generalmente en distritos plurinominales, o sea, en los que se eligen dos o más representantes.

Existen ambos sistemas en El Salvador

En nuestro país se aplican ambos sistemas. Por ejemplo, el sistema mayoritario funciona en el caso de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, con la variante del ballottage o sistema de dos vueltas, que significa ir a una segunda elección cuando el ganador no obtuvo la mayoría absoluta en la primera elección.

También se aplica en la elección de los Concejos, donde por mayoría simple se definen a los ganadores; lo curioso en este caso, es que se trata de distritos plurinominales, ya que son más de uno los cargos a elegir. Lo normal sería seguir el criterio de la representación proporcional; sin embargo, se aplica una variable mayoritaria (el ganador se lleva todo)

En cuanto al sistema proporcional, éste se aplica a la elección de diputados ante la Asamblea Legislativa, por mandato constitucional. Art. 79 inc 2 Cn.

Fue adoptado por primera vez mediante Decreto Legislativo N 365 publicado en el D.O' N.º 154 del Tomo 200 de fecha 21 de agosto de 1963.

La distritación electoral para la elección de diputados

Existen las suficientes razones legales, éticas y políticas como para cambiar las actuales circunscripciones electorales, mediante las cuales elegimos a los diputados.

Desde el punto de vista legal, ya expresé mi opinión en cuanto a la inconstitucionalidad del Art. 12 del actual Código Electoral, al crear las circunscripciones electorales sin tomar en cuenta la población, como lo ordena el Art. 79 inc 1 Cn.²⁰⁵ Y si la Sala de lo Constitucional de la Suprema

Corte de Justicia no resuelve el recurso interpuesto, la Asamblea Legislativa puede, sin ninguna limitación, reformular dicha disposición, atendiendo a la letra y al espíritu de la carta magna.

A nivel ético la demanda social se incrementa cada día, exigiendo de los diputados no solo eficiencia y un desempeño acorde a la alta investidura, sino un vínculo real con los representados. Es una desfachatez y una falta de respeto intolerable, para los habitantes de ciertas circunscripciones departamentales, saber que el diputado que resultó elegido por su departamento no es originario del mismo, no reside en ninguno de sus municipios, tampoco tiene ninguna relación familiar, de negocios, ni laboral que lo ligue con la circunscripción que lo eligió -sin proponérselo-, debido al sistema de selección de candidatos.

En cuanto a las razones políticas, sería largo el tratar de enumerarlas, baste con resaltar el cansancio manifiesto de la sociedad en su conjunto, de los sectores activos y las fuerzas sociales, que demuestran su inconformidad con los juegos políticos que se dan en la Asamblea Legislativa, donde las cúpulas partidarias desnaturalizan el principio de representatividad, anulan su legitimidad y corrompen el sistema democrático-representativo. Alguien proponía la caricatura de que bastaría elegir un diputado por partido y que entre ellos se pusieran de acuerdo para legislar, ya que en la práctica es lo que sucede. Ello, decía este amigo, nos ahorraría mucho dinero y tiempo, que tanto nos hace falta para otras actividades nacionales.

Una propuesta a discutir

Lo anterior obliga a presentar una o varias propuestas a considerar, a efecto de darle solución a la problemática

planteada. Creo que toda propuesta, orientada en esa dirección, debería considerar algunos criterios técnicos que informan los principios de la distritación. Entre ellos, José Ángel Aquino destaca los siguientes:

Principio de representatividad. Este pretende reforzar el vínculo entre representante y representados. Asegura el conocimiento personal de los candidatos, sus antecedentes en el área, región o zona a representar. Dada la limitación (inconstitucional, por cierto) de que sólo los partidos políticos pueden presentar candidatos, éstos se preocuparían más por escoger candidatos que oferten mejores posibilidades de triunfo, dada su aceptación en el distrito electoral donde compiten, no exclusivamente a los miembros de las argollas, como hoy sucede, arrojados bajo el fenómeno del arrastre que implica el votar sobre la insignia del partido.

Por otra parte, le otorga a los electores la posibilidad de saber con precisión quien es su representante, de poder dirigir sus peticiones a su diputado.

Principio de legitimidad. Con este principio se pretende establecer una adecuada relación entre los habitantes a representar y el número de escaños a elegir. Asimismo, garantiza la regla democrática de “una persona un voto”, adjudicándole el valor intrínseco a cada voto emitido, eliminando la distorsión de que los votos que un diputado necesita para ser elegido en una circunscripción, tengan mayor o menor valor, en relación con los de otras circunscripciones o distritos electorales.

Como dice Nohlen, se perfecciona esta regla “cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes en todo el territorio nacional”.

Principio de complementariedad. Cuando se definen distritos o circunscripciones electorales, este principio nos

remite a los elementos esenciales del Estado, los cuales deben tomarse en consideración, como sería el caso de la división administrativa, por ejemplo. Una buena distritación debe procurar fortalecerla no debilitarla. Lo mismo con otro tipo de elementos claves como las regiones geográficas, las minorías poblacionales, (etnias, género, edad, etc.) a las cuales sino se les aseguran sus cuotas, como es lo usual en el Derecho Electoral contemporáneo, tampoco se les debe afectar negativamente.

Lo mismo vale para el sistema de partidos, es decir no se deben provocar fenómenos que puedan distorsionar el sistema de partidos vigente (bipartidista o multipartidista), si no es ése el objetivo expreso de la reforma.

En ese sentido, concuerdo con a la propuesta del TSE de crear las 4 Circunscripciones Electorales: Occidental, Central, Paracentral y Oriental, con 18,41,8 y 17 diputados respectivamente;²⁰⁶ sin embargo, habría que agregarle un párrafo (o inciso) que establezca los distritos electorales, siguiendo el criterio departamental; en este sentido **habrá tantos distritos electorales como fuere necesario, siempre que cada uno de ellos contenga el cociente electoral nacional de 74, 715 habitantes, al menos dos veces.**²⁰⁷

Con esta disposición se alcanzan varios objetivos tales como la proporcionalidad al establecer distritos plurinominales; la legitimidad, al establecer el vínculo representante representado; la legitimidad por el valor igualitario de cada voto; la complementariedad al seguir la división territorial del Estado.

Desde luego que habría departamentos unidistritales, es decir que su población no alcanzaría para crear más de un distrito, casos como Cabañas, San Vicente, Morazán, etc. Pero habría otros como San Salvador, La Libertad, Santa

Ana o San Miguel, en los cuales se podrían establecer dos o más distritos.

Como vemos, el sistema electoral tendría 4 Circunscripciones Electorales y tantos distritos como la población de los departamentos lo permitiera.

Otras ideas a considerar

Los candidatos

Para ayudar a resolver el problema de los candidatos “impuestos” por las cúpulas partidarias y en tanto no se acepten las candidaturas no partidistas, creo que una solución podría ser el cambio en las papeletas de votación. Por ahora, el Código Electoral ordena que se marque sobre el distintivo del partido político o coalición. Nadie sabe por qué candidatos vota, este sistema se llama de LISTA CERRADA Y BLOQUEADA. Significa que el partido político o coalición ya definieron el orden en que los candidatos compiten, de tal manera que cuando sufragamos sobre la bandera del partido, votamos pero no elegimos.

El derecho a elegir a nuestros representantes es la mayor aspiración que se ha mostrado en estos días, para ello se debería de establecer el voto mediante LISTAS DESBLOQUEADAS (ABIERTAS O CERRADAS), de tal suerte que el elector decida a qué candidato apoya, que podría ser quien el partido ha colocado en una posición no ganadora.

De adoptar este sistema de papeletas, junto a la creación de distritos electorales, no tendríamos que ver enormes listas de más de 20 candidatos por partido, como sería el caso de San Salvador, pues variarían de un mínimo de dos

candidatos por partido hasta máximo de 4 o 5 en un gran distrito como San Salvador municipio.

Los límites de los distritos

Algunos problemas que genera la distritación y que debería comenzar a pensarse en su solución, se refieren a la dimensión del distrito. El distrito tiene que irse redefiniendo conforme varía la población, sea porque crece, que es lo más común, o porque disminuye, (Mississippi, USA. The Washington Post, 2 de marzo 2002), lo que no es raro en un país como el nuestro, con las tendencias migratorias, tanto internamente como hacia el exterior. En estos casos, al igual que en los conflictos que en torno a la redelimitación de distritos pueda ocurrir, hay que definir cuál sería la autoridad encargada de su resolución.

En la mayoría de los países anglosajones son los tribunales de justicia (incluyendo a las Cortes Supremas) las que los dirimen. Es decir, son conflictos judicializables. En nuestra tradición, siempre ha sido el Órgano Legislativo el que ha normado en materia electoral.

Creo que es una buena oportunidad para que se delegue en el TSE la función de establecer los distritos electorales y redefinir sus límites territoriales, de conformidad a la dinámica poblacional, determinada mediante el Censo Nacional de Población; así como darle competencia en la resolución de los conflictos derivados de esta función.

El tamaño de la Asamblea Legislativa

Bastante material se ha producido en torno a este tema. En otra ocasión apuntaba qué tan negativa es una Asamblea

Legislativa pequeña, que genera una imagen de vacío legislativo e inseguridad institucional en el sistema pesos y contrapesos que caracterizan a los Estados de Derecho; como una demasiado grande e inmanejable que obliga a una compleja estructura intraparlamentaria o, como se observa en algunos países, debe delegar algunas de sus atribuciones al Ejecutivo.²⁰⁸ En esa oportunidad señalaba los modelos teóricos que se pueden ejercitar para encontrar el adecuado tamaño de nuestra Asamblea Legislativa, tomando como base la población a representar.

Pero si la doctrina no es un buen referente, baste con observar la dimensión de nuestros países hermanos del istmo, para ver que no obstante nuestra población representada en su conjunto, seis millones doscientos setenta y seis mil treinta y tres habitantes (6, 276.033 h.)²⁰⁹ no estamos fuera de los límites permisibles a países pobres como los nuestros. Nicaragua (92) y Honduras (128), con menor población que nosotros, tienen Asambleas Legislativas con mayor número de diputados. Costa Rica (57) y Panamá (71) son dos casos en los cuales la representación parlamentaria está bajo nuestro nivel. Por supuesto que Guatemala (116) también nos supera en número de diputados al igual que en número de habitantes.

De ahí que mantener el número de ochenta y cuatro diputados no sea una desproporción. Lo importante es prever el crecimiento en el número de representantes, según vaya creciendo la población. En ese sentido concuerdo con la propuesta del TSE de aumentar un diputado por cada 10 % de incremento en la población, de conformidad con el censo respectivo.

Los diputados al PARLACEN

El mantener el tamaño de la Asamblea Legislativa en 84 diputados propietarios (más el número de suplentes que se acordare) implica también anular la circunscripción nacional para la elección de los veinte diputados de “la plancha nacional”.

En ese orden, al eliminar a los diputados de “la plancha”, surge la interrogante de cómo elegir a los veinte diputados propietarios y a sus suplentes, que representan a El Salvador ante el Parlamento Centroamericano.

Desde mi punto de vista, se deberá establecer la circunscripción nacional con una dualidad de propósitos, primero como distrito uninominal para elegir mediante el sistema mayoritario a dos vueltas, al presidente y vicepresidente de la república. Segundo, como distrito plurinominal para elegir mediante el sistema proporcional a los veinte diputados que nos representaran ante el PARLACEN.

En el primer caso, son la mayoría absoluta de votos en primera vuelta y la mayoría simple en una segunda elección, las que determinan al ganador. En cuanto a los diputados al PARLACEN, se seguirá el sistema proporcional basado en el cociente electoral nacional y el mayor residuo electoral nacional, para establecer los candidatos que resultarán electos.

ANEXO 10

24 alcaldes y diputados emigraron en dos años y medio.

Ejército de tráfugas en las elecciones de 2003

La Prensa Gráfica 25 de noviembre 2002.

El cambio de camiseta se ha vuelto moda entre los alcaldes y diputados en lo que ha transcurrido del presente trienio desde mayo de 2000.

Yesenia Acevedo

Arévalo es el reflejo fiel del transfuguismo salvadoreño, que tiene ejemplares que incluso han pasado de izquierda a derecha.

En los últimos 30 meses al menos 10 diputados propietarios, dos suplentes y 12 alcaldes han cambiado de casa y buscarán el apoyo en los comicios del 16 de marzo de 2003.

El travestismo político alteró así el mapa que definieron los votantes en las urnas, como por ejemplo en la Asamblea, donde el CDU, que además de perder a Rafael Arévalo sufrió la deserción del ex FMLN y ex PD Juan Ramón Medrano, terminó con un legislador.

Pero es la bancada efemelenista la que más sufrió, pues de 31 diputados que la hacían la fracción más numerosa, ahora sólo tiene 25, con cuatro plazas menos que la arenera.

Fragilidad ideológica

En el caso de las alcaldías, ARENA, que en marzo de 2000 ganó 126 de las 262 del país, luego obtuvo siete más, incluyendo dos cabeceras departamentales, San Miguel y San Francisco Gotera.

Juan Torres López, catedrático español de la Universidad de Málaga, advirtió en el periódico "El Correo", de Andalucía,

sobre el impacto que el malabarismo puede causar en los electores: "El transfuguismo tiene una mala imagen y una consecuencia nefasta, pues se altera verdaderamente el deseo expresado en las urnas".

Esa preocupación no vulnera a los políticos involucrados. El alcalde migueleño Will Salgado logró desplazar con el PDC a ARENA del gobierno municipal, para al cabo de dos años devolverle a este partido el mando. "Yo pienso que no son las banderas las que hacen obras y las que trabajan. Es la mente y el corazón del funcionario", argumentó Salgado a "Enfoques", de LA PRENSA GRÁFICA.

La diputada renovadora Rosario Acosta no admite el señalamiento de debilidad. "Mi salida del FMLN obedeció a mi firmeza ideológica", sentenció.

Pero el subjefe de la bancada efemelenista, Manuel Melgar, la contradujo: "Los que cambian partido no tienen un convencimiento del ideario político de un partido".

Un viejo deporte

La historia política reciente de El Salvador tiene una constelación de tráfugas. Joaquín Villalobos, exmiembro de la comandancia general del FMLN, desertó en 1994 para luego crear el PD.

Víctor Antonio Cornejo Arango, quien acompañó en sus años de dirigente al fundador de ARENA, mayor Roberto d'Aubuisson, se retiró en 1997 hacia el PCN, junto con el exdiputado Sigifredo Ochoa Pérez, el exvicepresidente de la República Francisco Merino y los hoy diputados pecenistas José Almendáriz y Elizardo González Lovo. Sólo Cornejo Arango volvió a ARENA. Merino acepta que no mediaron diferencias ideológicas para irse: "En el partido dijeron que nosotros éramos velas apágadas que ya no ayudaban".

El año pasado fue la expresidenta de ARENA 1996-1997 Gloria Salguero Gross, quien se autoexilió y ahora preside el PPR.

Esta práctica, aunque puede estar de moda, según

Luis González, catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, “devalúa la democracia y la vuelve incierta”.

Los últimos cambios

En los últimos dos años y medio, al menos 24 funcionarios dejaron su partido, incluidos los diputados del FMLN que ahora son del MR o de AP.

Diputados propietarios

Orlando Arévalo (ex PDC, ex ARENA y ahora PCN)

Rafael Arévalo (ex CDU y ahora ARENA)

Juan Ramón Medrano (ex CDU y ahora PSD)

Horacio Ríos (ex ARENA, ex PCN, ex PAN y ahora independiente)

Rosario Acosta (ex FMLN y ahora Movimiento Renovador)

Fabio Villalobos (ex FMLN y ahora Movimiento Renovador)

Francisco Jovel (ex FMLN, ex Movimiento Renovador y ahora AP)

Nelson Ávalos (ex FMLN y ahora Movimiento Renovador)

José Marinero (ex FMLN y ahora Movimiento Renovador)

Mauricio Estrada (ex FMLN ahora Movimiento Renovador)

Diputados suplentes

Hugo Fuentes (ex CDU y ahora PDC)

Saúl Monzón (ex ARENA y ahora PCN)

Alcaldes

Nahulingo, Sonsonate: Miguel Ángel Mejía (del PDC a ARENA)

San Francisco Gotera, Morazán: Felipe Flores (del FMLN a ARENA)

San Juan Nonualco, La Paz: María Inés Miranda (del PDC

al PCN)

San Miguel: Will Salgado (del PDC a ARENA)

Santa María Ostuma, La Paz: Mario A. Lovato (de ARENA al PCN)

Santiago de María, Usulután: Roberto Edmundo (del FMLN al PCN)

Texistepeque, Santa Ana: José Gabriel Murillo (del PDC a ARENA)

Turín, Ahuachapán: José Cristales (del PAN a ARENA)

Yoloaiquín, Morazán: Gregorio Pereira (del PDC a ARENA)

San Carlos, Morazán: Manuel Rodríguez (del PCN a ARENA)

Tacuba, Ahuachapán: José Moisés Abarca (del FMLN al MR)

El Paraíso, Chalatenango: Carlos Guevara (del FMLN al MR)

Mercadeo por encima de ideología

Una práctica que devalúa la democracia.

Las estrategias electorales predominan en los partidos políticos a la hora de adoptar a los tráfugas.

Yesenia Acevedo

Ambos señalan que existe un problema de convicción ideológica detrás de los travestidos políticos, que se refleja en su movilidad entre los diferentes partidos.

“Más que un convencimiento político, lo que hay son intereses personales para sobrevivir en el mundo político, por mantener el “status quo”, señala Joao.

Añade que este fenómeno viene de años atrás y se ha visto en las rupturas de la izquierda y de la derecha.

“Aquí se cambian de partido como cambiarse de camisa

y no pasa nada. Es un tema crítico para la credibilidad política”, sostiene.

González considera que es un peligro para los partidos llevar tránsfugas a sus filas: “Esto no es democracia, es simplemente moverse según las convicciones, y los partidos corren ese riesgo”.

Añade que algunos “saltapartidos” se mueven de un lado a otro por cosas pequeñas; pero otros, como Orlando Arévalo, le apuestan a lo grande.

“Orlando Arévalo sabe que su voz cuenta, su voto también y eso le sirve de respaldo para conseguir cosas y obtener ciertos beneficios”, consideró.

Los “arrastravotos”

Pese al riesgo que puede implicar para los partidos tener en sus huestes a gente con ideología volátil, son las mismas organizaciones las que fomentan el trasvaso partidario.

González señala: “Los partidos están llevando a sus filas a gente que no tiene un vínculo ni una identidad sólida, pero que tiene respaldo popular que puede ser explotado políticamente”.

Sin embargo, el riesgo de venderse al mejor postor se mantiene.

Pero no sólo de tránsfugas se están llenando los partidos, sino también de “outsiders” .

“Son gente que viene de fuera, candidatos que no están vinculados históricamente con el partido, pero cuya figura prevalece más que sus convicciones ideológicas” definió Joao.

Incluyó en esa categoría a la candidata a alcaldesa de San Salvador por ARENA, Evelyn Jacir de Lovo, y al ex periodista de “El Noticiero” Medardo Alfaro.

Posibles razones para cambiar camiseta

Los motivos para la mudanza partidaria pueden ser muchos, según los politólogos Luis González y Óscar Picardo Joao.

Descontento por decisiones políticas.

Cambios en la oferta política ofrecida antes y después de la campaña electoral.

Interés en obtener favores de otros partidos.

Vínculos partidarios débiles.

Interés netamente electoral.

Garantía de victoria.

Poca identificación con el sistema político.

Falta de una ley de partidos políticos que evite el flujo antojadizo de un partido a otro.

Aspiraciones de poder.

ANEXO 11

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Hermann Wilhelm Bruch Meléndez, quien firma “H.W.Bruch” de sesenta y dos años de edad, publicista, del domicilio de San Salvador, con Documento Único de Identidad número cero cero cinco nueve cuatro nueve nueve siete guión cuatro expedido en el dosmil dos, a Ustedes EXPONGO:

· CALIDAD DE LA COMPARECENCIA

Que actúo en mi calidad personal como ciudadano por nacimiento de la República de El Salvador, lo cual compruebo con la certificación de mi partida de nacimiento, la cual anexo a la presente solicitud.

· MOTIVO DE LA SOLICITUD

Que en la calidad en que actúo, por medio de la presente solicitud, y con fundamento por una parte, en el Art. 72 número 3 de la Constitución, que establece que es un derecho político y a la vez constitucional “Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determine esta Constitución y las leyes secundarias”, y por otra, en el artículo 126 constitucional, disposición que consagra que “Para ser elegido diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección; solicito mi inscripción como candidato independiente para optar al cargo de diputado por la circunscripción territorial de San Salvador, para el período del uno de mayo del años dos mil tres al treinta de abril del dos mil seis.

Como se ha establecido, las disposiciones constitucionales transcritas son las que hacen que mi solicitud no solamente sea legal sino constitucional.

Por lo anterior, solicito al Tribunal Supremo Electoral que aplique en forma directa la solicitud que ahora presento y le dé el trámite correspondiente a la misma y, por consiguiente, que no aplique los Artículos 215 y siguientes del Código Electoral, por ser éstos contrarios a la Constitución, pues de hacer caso omiso a la presente solicitud, se estarían violentando y atentando mis derechos constitucionales de optar a cargos públicos como lo es el de ser elegido como diputado.

Y es que de acuerdo al Artículo 214 del Código Electoral, para optar al cargo de Diputado a la Asamblea Legislativa, es necesario reunir los requisitos que establece la Constitución de la República y el Código Electoral y además estar inscrito en el Registro de Candidatos.

Precisamente los requisitos que establece la Constitución, específicamente el Artículo 126: “Para ser elegido diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección”; en ningún momento exige la necesidad de afiliación a un partido político o propuesta de éstos para poder optar al cargo de diputado a la Asamblea Legislativa. Insisto pues, que el requisito de afiliación no se exige constitucionalmente e incluso no existe remisión alguna a la ley secundaria para que se establezcan requisitos adicionales, siendo así los requisitos que establece la Constitución únicos y taxativos. Por lo anterior, es que resulta notorio que la exigencia de requisitos adicionales que exige el Código Electoral, distintos de los dispuestos en la Constitución, son contrarios

a la Norma Fundamental, y no deben de ser aplicados por el Tribunal Supremo Electoral, el cual es integrado por los magistrados que se encuentran obligados, en virtud del Artículo 235 a ser fiel a la República, **cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen**, prometiendo, además, el exacto cumplimiento de los deberes que el cargo de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral les impone, por cuyas infracciones serán responsables conforme a las leyes.

La exigencia del requisito de afiliación o postulación de un candidato por parte de un partido político, recogido principalmente en los Artículos 215, 216, 217 y 218, del Código Electoral, se debe quizá a que dicho cuerpo normativo desarrolla de una manera equívoca el Artículo 85 inciso segundo constitucional, que 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. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa". El artículo antes transcrito en ningún momento constituye la base como para exigir la afiliación a un partido político para poder optar al cargo de diputado a la Asamblea Legislativa, pues si hubiera sido la intención del constituyente establecer como requisitos para poder optar al cargo de elección popular de diputado únicamente aquellos que estuvieran afiliados a un partido político, hubiera bastado que lo consignara tal como lo dispuso en los Artículos 151 y 153 de la Constitución, según los cuales, para poder optar al cargo de Presidente, Vicepresidente y designados sí es necesaria de la afiliación mencionada. Y es que el Artículo 85, inciso 2.º, de la Constitución, debe interpretarse en forma restringida, esto es, que se refiere única y exclusivamente al Órgano Ejecutivo, ya que de lo contrario, la conclusión

sería absurda, en el sentido de que para cualquier cargo, no importando la naturaleza, se exigiría dicho requisito de afiliación, incluso para los cargos del Órgano Judicial.

Abonado a lo anterior, incluso el requisito de afiliación constituye únicamente un requisito que en la realidad es una “barrera antidemocrática” por parte de cualquier autoridad -Tribunal Supremo Electoral- e incluso de los mismos partidos, ya que en la práctica, en El Salvador sucede que una vez que el ciudadano se afilia a un partido y resulta elegido, éste se encuentra autorizado y en el pleno derecho de “declararse independiente”, con lo cual se demuestra que el Artículo 85 inciso 2.º, constitucional, jamás podrá ser la base legal y constitucional de afiliación o asociación obligatoria a un partido político. Insisto en que el requisito de pertenencia o afiliación se vuelve nugatorio, ya que éste puede ser empleado única y exclusivamente con la intención y finalidad de poder lograr un “escaño o lugar” en la Asamblea Legislativa. Caso contrario, debería ser el mismo Tribunal Supremo Electoral, quien de oficio inicie los trámites para su retiro, puesto que según se interpreta la disposición constitucional, éste, es decir el diputado electo, ya no reúne los requisitos como para poder representar al pueblo dentro del Gobierno. Todo lo contrario, la candidatura personal significa o trae consigo la realidad que el elegido se siente menos dependiente de un partido determinado o de grupos determinados, pues cuenta con el respaldo personal y político de los electores que marcaron con su cruz su nombre, lo cual sí cumple con lo que establece la norma constitucional ya citada.

Sería impropio e inconstitucional exigir o imponer la asociación obligatoria de un ciudadano para ejercer un derecho constitucional que la misma Constitución establece y consagra, lo cual atenta además con el derecho de

asociación establecido en el Artículo 7, en donde claramente se establece que “no podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación”.

Aplicado lo anterior, la prohibición de candidatura personal a la luz de nuestro derecho constitucional y sistema electoral, no puede ser aceptada. Y es que, tanto la candidatura personal y de lista, posibilita al elector optar o elegir a aquellas personas que creen en la oferta pública formulada por el candidato; pero impedir un tipo de candidatura, la personal, individual o independiente, se traduce en una “discriminación electoral”, la cual consiste en una forma expresa a través de la cual mi persona es excluida o limitada en mi derecho político y constitucional.

Miembros del Tribunal Supremo Electoral, reitero lo anterior y solicito se me admita la presente solicitud, haciendo énfasis en lo siguiente: “El lugar privilegiado que en nuestra Constitución ocupan los derechos fundamentales y libertades públicas que en ella se consagran, -y dentro del cual se encuentra mi derecho como ciudadano de poder optar a cargos públicos- está fuera de duda. De ello resulta no sólo la inconstitucionalidad de todos aquellos actos del poder, cualquiera que sea su naturaleza y rango, que los lesione, sino también la necesidad, tantas veces proclamada por la Sala de lo Constitucional, de interpretar la ley en la forma más favorable a la maximalización del contenido de la Constitución junto con sus derechos”.

PETICIÓN.

Con base a lo antes expuesto y con fundamento en los Arts. 18, 72 número 3 y 126 de la Constitución pido:

- (a) Se admita la solicitud; y se le dé el trámite de ley;
- (b) En caso de que se me deniegue mi solicitud, en forma oportuna, y en resolución debidamente motivada, se me expresen y consignen las razones o motivaciones, así como las disposiciones legales que han sido la base de negarme mi solicitud.
- (c) Se ordene la inscripción de mi persona como candidato a diputado por la circunscripción territorial de San Salvador, para el período del uno de mayo del año dos mil tres al treinta de abril del año dos mil seis, previa presentación de los documentos que la ley exige para su agregación.
- (d) Señalo para oír notificaciones, citaciones y demás diligencias, Residencial Los Pinares, Apto. 102-A, Bulevard, La Sultana, Antiguo Cuscatlán, La Libertad.

San Salvador, a los 10 días del mes de diciembre de dos mil dos.

Hermann Wilhelm Bruch Meléndez

LA SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONSITUCIONAL HABILITANDO LAS CANDIDATURAS NO PARTIDARIAS Y EL VOTO ÚNICO PREFERENTE A LISTAS CERRADAS Y DESBLOQUEADAS (VOTO POR ROSTRO) Inc. 61-2009 del 29 de julio de 2010. Está disponible en esta direccion:

http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/Boletin_informativo/2010/Agosto_2010/Inconstitucionalidad%2061-2009.pdf

NOTAS Y REFERENCIAS

1 CASTAÑEDA, Jorge. "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". THREE CHALLENGES TO U.S. DEMOCRACY. Kattering REVIEW. Págs. 9-10. Summer 1997.

2 Corporación Latinobarómetro. 28 de octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org

3 Como lo determinó la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia Inc. 61-2009, del 29 de julio de 2010, que habilita las candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas.

4 SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la DEMOCRACIA Tribunal Federal Electoral? / Instituto Federal Electoral. México. Primera Edición en español 1993. Pág.10. ISBN 968-39-0884-5.

5 Con la consabida excepción de las democracias populares de partido único.

6 ARDANT, Philippe. Institutions Politiques & DROIT CONSTITUTIONNEL. Pág. 170 y 179. 12.a Edition. L.G.D.J Paris. France. Septembre 2000. ISBN2.275.0194-3 Traducción libre.

7 ARDANT, Philippe. Op. Cit. Pág.171.

8 Ibidem

9 THIBAUT, Bernhard. Instituciones, de la Democracia Directa. "TRATADO DE DERECHO ELECTORAL COMPARADO DE AMÉRICA LATINA" Dieter Nohlen y otros Compiladores.

Fondo de Cultura Económica 1.^a Edición, México 1998. Pág. 65
ISBN 968-16-5852-3.

10 Artículo 73. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: elección de cargos públicos, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros...". Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. Caracas 2000.

11 ZIMMERMAN, Joseph. Creado: 12/06/99. ACE Project. SISTEMAS ELECTORALES. IFES/UN/IDEA. Traducción al español por José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. El Salvador, mayo de 2000 ISBN 99923-26-02-6.

12 Op Cit. Pág.90.

13 *Ibidem*.

14 Op. Cit. Pág 93.

15A 1999, año en que se realizó el trabajo que se usó como fuente. Podrían haber nuevos casos desde entonces hasta 2014. Nota del autor.

16 BOBBIO, NORBERTO. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México 1994.

17 RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. LO CLAROSCURO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Senado de la Republica LVI Legislatura. Primera Edición, México 1998. ISBN 968-36-4837-1.

18 THIBAUT, Bernhard. Op. Cit. Pág.65.

19 FERNÁNDEZ, Roberto. Suplemento El Comercio N° 170. Lima, Perú, 30 de agosto del 2001.

20 RIAL, Juan. Instituciones de Democracia Directa en América Latina. Octubre 2000. Red de Partidos Políticos del National Democratic Institute. Centro de Documentos, web site www.ndi.org . (Ver Anexo 1)

21 STEINER, Jurg. Systèmes Electoraux: La Suisse. ACE Project. CD versión 01. IFES/IDEA/UN. Mars 2000. Traducción libre del autor.

22 TORRES DEL MORAL, Antonio. "Principios de Derecho Constitucional Español". Servicio. Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense. Cuarta Edición. Págs. 78-79. ISBN: 84-9239490-0-0. Madrid, España 1998.

23 GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. REFERÉNDUM. Diccionario Electoral. IIDH/CAPEL. Segunda Edición, Pág. 1059. Junio de 2000. San José Costa Rica.

24 ARAGÓN, Manuel y LÓPEZ, José Luis. PLEBISCITO. Diccionario Electoral IIDH/CAPEL. Segunda Edición, Pág. 993. Junio 2000. San José, Costa Rica.

25TORRES DEL MORAL, Antonio. LA PARTICIPACIÓN. Anuari de la Facultat de Dret. Edición Promociones Publicaciones Universitarias. Facultat de Dret, Lleida ISBN 84-7665-036-1

26GALLAGHER, Michel. REFERENDUMS Y PLEBISCITOS. En SISTEMAS ELECTORALES. ACE Project. IFES/IDEA/UN. Traducción de José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. San Salvador, EL SALVADOR. Mayo 2000. ISBN 99923-26-02-6.

27 TORRES DEL MORAL, Antonio. LA PARTICIPACIÓN. Op Cit. Pág. 30

28 GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. Op. Cit. Pág 1061

29 ARAGON, Manuel y LOPEZ, José Luís. Op. Cit. Pág. 980.a

30 Según el Art. 71 de la Constitución venezolana se requiere de un

número de firmas no inferior al 10 % de los inscritos en el Registro Civil y Electoral para solicitar un referéndum Consultivo. Para demandar la revocatoria del mandato, deberá haber transcurrido la mitad del periodo para el cual el funcionario fue elegido y en este caso la solicitud deberán formularla un grupo no menor del 20 % de los electores de la circunscripción en el que fue elegido. Art. 72 de la Constitución.

31 GALLAGHER, Michael. Op Cit. Págs.82,84.

32 TORRES DEL MORAL, Antonio. Op. Cit. Págs. 23 y 24.

33 DE CABO DE LA VEGA, Antonio. "El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación". Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Estudios Doctrinales, Núm. 152, México, 1994.

34 RIAL, Juan. Op.Cit. Pág. 3. **Ver anexo 1.**

35 Art. 89 incisos segundo y tercero: "También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederación, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular." Constitución de la República de El Salvador.

36 Cuadernos del IEJES # 2. Segunda Edición. San Salvador, El Salvador, agosto de 1993. Pág.196 y ss.

37 ROUSSEAU, J.J.."La soberanía no puede estar representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra; no hay término medio". EL CONTRATO SOCIAL. CAPÍTULO XVI. De los diputados o representantes. Ediciones Gernika. 1ª. Edición 1997. México Pág.137. ISBN: 968-6599-54-1

38 VARGAS, Otto René. El Síndrome de Pedrarias. Centro de Estudios de la Realidad Nacional. Primera Edición. Managua, Nicaragua, julio 1999.

39 RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. Op. Cit. Pág. 111.

40 MILLS, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Ediciones Gernika. ISBN 968-6599-12-6. México DF. 1992.

41 VANOSSI, José Reinaldo. Estudios de teoría constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica # 70. Primera edición México 2002. ISBN: 968-36-9776-3.

42 BOBBIO, Norberto. "Más tarde me acerqué a la concepción procedimental de la democracia, inspirada sobre todo en Kelsen, según la cual lo que caracteriza a la democracia son las reglas que consiente la libre y pacífica convivencia de los individuos en una sociedad". AUTOBIOGRAFÍA. Editorial TAURUS. 1997. Grupo Santillana de Ediciones S.A. 1998. España. ISBN 84-306-0267-4.

43 BOBBIO, Norberto. El Futuro de la democracia. Op. Cit. Pág. 14.

44 Aunque modernamente y dados los bajos niveles de confianza social en los que han caído, han surgido otros actores sociales como las ONG y los políticos outsiders o antisistémicos, que les disputan con mucha ventaja esas cuotas de representación.

45 MURRAY, Santiago. La Democracia Representativa en el Sistema Interamericano. Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.

46 La cual dejo de funcionar duran te el mandato de Insulza.

47 Resolución adoptada en la quinta sesión plenaria de la

Asamblea General de la OEA, celebrada el 5 de junio de 1991. AG/RES 1080 (XXI-0/91).

48 Misiones de Observación electoral, así como la asistencia técnica y financiera a varios países, por organismos especializados como IIDH/CAPEL, OEA, NDI, IFES, UNIORE y los Protocolos de Tikal y Quito, han garantizado y validado tales procesos electorales.

49 Ver sus "Informes (anuales) sobre el Estado de la Nación" para cada uno de los países y "El Estado de la Región" para Centroamérica en su conjunto.

50 Vale la pena estudiar el caso salvadoreño donde el proceso de reformas electorales ha avanzado, no por iniciativa parlamentaria, sino por sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Ver artículo "La Reforma Electoral por la vía de la Jurisdicción Constitucional". Revista ELECCIONES, Vol. II No.12, diciembre 2012. Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, Perú. ISBN 1994-5272.

51 El Art. 21 de la Constitución alemana, si bien garantiza el libre derecho a organizar un partido político, una vez autorizado su funcionamiento, le imponen ciertos parámetros democráticos obligatorios para su funcionamiento.

52 Aunque su pragmatismo le ha permitido sólidas alianzas parlamentarias con el partido FMLN, al insertarse al sistema político e institucional este antiguo frente guerrillero y asumir las mismas prácticas de los partidos tradicionales, que tan vehemente criticó y prometió cambiar.

53 ULLOA, Félix, La Democracia Insuficiente y el Secuestro de la Representación. CoLatino. San Salvador, El Salvador, 5 de junio 2002.

54 El Diario de Hoy. Miércoles 4 de septiembre de 2002. Rodolfo Parker, abogado de las Fuerzas Armadas, fue durante la negociación uno de los más activos asesores de la Comisión gubernamental.

55 DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. Decimocuarta reimpresión. México, 1994.

56 BURDEAU, Georges, HAMON, Francis y TROPER, Michel. "Manuel DROIT CONSTITUTIONNEL". L.G.D.J. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence) 1999. 20.^a Édition. Paris Cadex 15 ISBN 2.275.01830.1.

57 SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistema de Partidos. Alianza Editorial Primera Reimpresión 2000. Printed in Spain. ISBN: 84-206-2929-4

58 SARTORI, Giovanni. Op. Cit. Pág. 30.

59 BOBBIO, Norberto. Op. Cit. Pág. 34

60 BLANCO VALDEZ, Roberto L. Los Partidos Políticos. Editorial Tecnos S.A. Temas Claves de la Constitución Española. Madrid, España 1990.

61 "Contando con la ventaja que supone llegar mas tarde que otros a esa meta, tal vez habría sido conveniente aprovechar la importante experiencia ajena para dar algunos pasos más en la dirección de una mayor modernización técnica de las normas reguladoras de los partidos políticos." MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. "EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma. Serie Ensayos Jurídicos. México 2001. ISBN: 968-36-9499-3

62 The Economist. Semana del 17-23 de agosto 2002. # 8286. London. United Kindom.

63 TRIEPEL, Heinrich. "Derecho Constitucional y Realidad Constitucional", en Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.). Editorial Anagrama. Barcelona, 1980.

64 TORRES DEL MORAL, Antonio, Op. Cit. Pág. 355.

65 En la Unión Europea la encontramos consignada así: Alemania Art. 12, España Art. 6, Francia Art. 4, Grecia Art. 29, Italia Art. 49, Portugal Art. 10,2. En las constituciones latinoamericanas se regula de la siguiente manera: Argentina Art. 38, Bolivia Arts. 222-224, Brasil Art. 17, Colombia Arts. 107-111, Chile Art. 19,15; Ecuador Arts. 36-38, México Art. 41; Paraguay Arts. 124-125; Perú Art. 35 y Venezuela Art. 114. ARAGÓN REYES, Manuel. "Democracia y Representación", en *Democracia y Representación en el Umbral del siglo XXI. Memoria III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999.*

66 MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. Op. Cit. Págs. 40 y 41.

67 TORRES DEL MORAL, Antonio. EL Estado ESPAÑOL DE PARTIDOS. Revista del Centro de Estudios Constitucionales (No. 8 Enero-Abril 1991) Madrid España.

68 GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. Cuadernos de CAPEL # 15 "ELECCIONES Y PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN HAITI". IIDH/CAPEL. ISBN 9977-52-012-7 San José Costa Rica. 1986.

69 GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. Op. Cit. Pág. 24.

70 Art. 158 de la Constitución de 1950 y Art. 158 de la Constitución de 1962 de El Salvador.

71 Nicaragua contempla en su Constitución, desde los años cincuenta, como un Cuarto Poder de la República, el Poder Electoral. En Venezuela, la nueva Constitución Bolivariana ha introducido también como uno de los Cinco Poderes de la República, el Poder Electoral. Con lo cual se cumple el sueño de Simón Bolívar de convertir el Poder Electoral en un cuarto poder de la república. Este planteamiento de Bolívar está desarrollado en su discurso ante el Congreso Constituyente de Bolivia de 1826. Ahí, El Libertador afirma: "El proyecto de Constitución

para Bolivia está dividido en cuatro poderes políticos, habiendo añadido uno más, sin complicar por esto la división clásica de cada uno de los otros. El electoral ha recibido facultades que no estaban señaladas en otros gobiernos que se estiman entre los más liberales...”.

72 Hasta que en febrero de 2013 se aprobó la Ley de Partidos Políticos.

73 Vale aclarar que la constitucionalización de los partidos políticos en Costa Rica se llevó a cabo en 1949, Art. 98; en Guatemala, la primera vez en la Constitución de 1965, Art. 31; y en El Salvador, tanto la Constitución de 1950, como la de 1962, se referían a ellos.

74 Art. 23 Cn. de 1950 y Arts. 24 y 34 Cn. 1962.

75 STURLESE, Laura. Explicándolo como “la degeneración de los mismos, los cuales estaban organizados en estructuras burocráticas cada vez más imponentes y costosos; estaban ocupando la sociedad civil gestionando directamente sectores que debían haber permanecido estrictamente en el ámbito de la administración; controlaban todas las instituciones a través de sus vértices que se renovaban sólo con la captación y, desde el centro, controlaban e incluso se imponían sobre la periferia sin ningún respeto democrático de sus estatutos internos, con un personal político formado por “achichincles” y por funcionarios del mismo partido”. Efectos de la nueva ley electoral en Italia. Problemas actuales del Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie G: Estudios doctrinales N° 61. México, 1994. Pág. 362-363.

76 NÚÑEZ RIVERO, Cayetano. (Coordinador), EL ESTADO Y LA CONSTITUCIÓN SALVADOREÑA. Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y la Cultura Constitucional. Unión Europea-Corte Suprema de Justicia. Convenio No. SLV/B7-641. San Salvador, EL Salvador. Enero 2000.

77 Constitución de la República de El Salvador con sus Reformas. Publicada por la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia UTE.

1999. Exposición de Motivos o Informe Único de la COMISIÓN DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. Págs. 374-375.

78 Arts. 151 y 126 de la Constitución de la República.

79 Exposición de Motivos o Informe Único de la COMISIÓN DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. Op. Cit. Pág. 389.

80 Ver Sentencia Inc.61-2009 anexa.

81 Los tres principios son el de libertad, el de sujeción al ordenamiento jurídico y el de democracia interna. TORRES DEL MORAL, Antonio. Op. Cit. Pág. 356.

82 TORRES DEL MORAL, Antonio. Op. Cit. Pág. 358.

83 BURDEAU, George y otros. Op. Cit. Pág. 483. "Le contenu actuel du statut des partis politiques peut être résumé en quatre points : la liberté de création ; le droit a un financement public ; la réglementation stricte du financement d'origine privée ; l'obligation de rendre des comptes".

84 WOLDEMBERG K., José. Conferencia Magistral. Instituto Federal Electoral. México, junio de 2001.

85 PACTET, Pierre. Institutions Politiques. Droit Constitutionnel. 20.^a edition. Armand Colin Edition DALLOZ París. 2001.

86 MASON, David. "I disagree, that campaign financing rules should be used to enhance the position of smaller political parties and of less popular candidates or to seek to equalize political influence among various interests or sectors of society. In my view such aims amount to putting the thumb of government on the election scales and end up frustrating rather than promoting genuine citizen self-government". Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España-

Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

87 KOOLE, Ruud. "The Anglo-Saxon emphasis on 'freedom of speech' in political finance is difficult to reconcile with the more continental European stressing of the principle of equality of opportunities." Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España-Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas México, Junio 2001

88 LOMBARDI, Giorgio. Administración y Financiación de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III. Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.

89 KINSLEY, Jean-Pierre. "Dinero y legitimidad en el financiamiento electoral federal canadiense". Versión CD en español. Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México, junio 2001.

90 MOBDJ, El Hadj. "Le volet moral a trait à la justice démocratique par la réduction des inégalités des acteurs électoraux devant le suffrage universel. Il existe des partis mieux lotis que d'autres soit parce qu'ils ont plus de militants ou sympathisants qui cotisent régulièrement ou leur font des dons et legs appréciables, soit parce qu'ils occupent dans l'appareil d'Etat des positions qui leur permettent de disposer de ressources politiques matérielles ou immatérielles. En allouant des ressources publiques aux partis qui sont dans l'opposition ou en interdisant aux partis qui sont au pouvoir d'utiliser les moyens publics à des fins partisanses, le financement public contribue à une atténuation des iniquités et à une plus grande justice dans la quête du suffrage des citoyens""Pour cela , un mécanisme de financement des partis politiques doit être mis en place afin de rendre plus effectif

le principe d'égalité des acteurs politiques devant le suffrage universel." Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

91 KOOLE, Ruud. Op. Cit Pág 67. "The new law in the UK is the direct result of allegations of illegal political financing against both the Conservative party and the Labour party. The 'Kohl'-affair has had its impact also beyond the borders of Germany. For the first time in Swedish history, a state commission was to report on the transparency of political financing, due to the Kohl-affair. Also, in the Netherlands the Kohl-affair has lead to a plea for more stricter rules on the transparency of the finances of political parties".

92 KINSLEY, Jean-Pierre. Op. Cit.

93 MARIN LEIVA, Félix. Pág.47.El Caso de España. Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México-, Naciones Unidas. México, junio de 2001.

94 ALEXANDER, Herbert. "In a few constituencies, the outside groups sometimes spend more than the combined candidates and/or party committees spending on a single contest. Apart from the financial implications, issues are sometimes raised which the candidate or party do not wish to address. Accordingly, control by the candidate of the campaign may be lost or overwhelmed and driven by outside groups." Pág 57 Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio 2001.

95 DEL CASTILLO VERA, Pilar. La Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una Reforma."ASPECTOS JURÍDICOS

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS". Instituto de Investigaciones Jurídicas, IJ. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Serie B: Estudios Comparativos b) Estudios Especiales, Núm. 26. México, 1993.

96 FERREIRA RUBIO, Delia y GORRETI, Matteo El Debate sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. Papeles de Trabajo N.º 6. Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas CEPPA-Argentina, Primera Edición, Buenos Aires 1993.

97 THE \$3 TAX CHECK OFF, Boletín informativo de la Comisión Federal Electoral, Washington DC. Diciembre 1993.

98 TORRES DEL MORAL, Antonio. PRINCIPIOS DE DERECHO. Op. Cit. Pág 365.

99 SCHELFOLD, Dian. "Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos". PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA. Editores Josef Thesing y Wilhem Hofmeister. Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos CIEDLA. Buenos Aires, Argentina. 1995.Pág. 406.

100 Super PACs, officially known as "independent-expenditure only committees," may not make contributions to candidate campaigns or parties, but may engage in unlimited political spending independently of the campaigns. Unlike traditional PACs, they can raise funds from individuals, corporations, unions, and other groups without any legal limit on donation size

101 As of February 2012, according to Center for Responsive Politics, 313 groups organized as Super PACs had received \$98,650,993 and spent \$46,191,479. This means early in the 2012 election cycle, PACs had already greatly exceeded total receipts of 2008. The leading Super PAC on its own raised more money than the combined total spent by the top 9 PACS in the 2008 cycle.

102 <http://www.fec.gov/law/litigation/McCutcheon.shtml>

103 PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Since 1969, "Members of the House of Commons have received increasingly generous office facilities as well as financial allowances to employ research and administrative assistants. Though intended formally to help Members of Parliament to carry out their duties to all their constituents, the system of allowances has permitted them to use a considerable portion of these allowances for what are in practice party political functions. For example, some Members of Parliament place their research assistants or secretaries in their constituencies rather than in Westminster. These publicly-funded assistants have come to carry out some of the functions previously fulfilled by the permanent agents employed by constituency party organisations" "The European Parliament as well as the recently-created regional assemblies in Scotland, Northern Ireland and Wales have all created jobs for political assistants and for party groups". Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México junio, 2001.

104 CORDERO, Luis Alberto. La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: Un asunto de conciencia. Administración de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.

105 La Ley Federal relativa al Financiamiento de las Campañas. Boletín informativo de la Comisión Federal Electoral. Washington DC. Agosto, 1993.

106 Conferencia dictada en el Hotel Washington, Washington DC, 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".

107 ALEXANDER, Herbert. "There are two kinds of soft money that may go into issue advertising but also into registration drives, get-out-the-vote campaigns, and other party-building activities: party soft money which must be disclosed, and interest group soft

money, some of which has no disclosure requirements. Some soft money advertising, however, is truly issue advocacy related to legislation; for example, one widely disseminated series of ads in 1993 was on health care issues in a non-election year, seemingly unrelated to candidates or elections (although the Democrats lost control of the Congress in the 1994 elections, partly on health care issues)".Op. Cit. Págs. 55,56. (Ver Anexo 2)

108 Debido de los escándalos financieros que salpicaron la política en los Estados Unidos, como el caso ENRON, el Congreso se vio obligado a aprobar dicha ley, el 23 de enero de 2001; no sin antes mutilar algunas de sus cláusulas mas estrictas. Quedó clasificada como H.R. 2356 of the One Hundred Seventh Congress of the United States of America, an Act to amend the Federal Election Campaign Act of 1971.

109 CEPEDA ULLOA, Fernando. "Financiamiento de las Campanas Políticas". Editorial Ariel, Colección Ciencia Política. Primera Edición. Santa Fe de Bogota, julio de 1997. La campaña en los Estados Unidos a que se refiere el Embajador es la de 1996.

110

	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 mas 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, 1993.t

111 ALEXANDER, Herbert. "Parliamentary systems feature a highly centralized party structure, and the important functions of funding coordination and distribution of money rest largely with party committees U.S. politics, on the other hand, centers on candidates, not parties. Money is most often contributed to candidates and their personal campaign committees, and political parties must compete with candidates for the available dollars". Ob. Cit. Págs. 56-57.

112 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 de 1998. Tal documento fue presentado en esta fecha simbólica, cuando se cumplieron los cinco años de la firma de los Acuerdos de Paz. Pág.19. San Salvador, 1998.

113 SCHEFOLD, Dian. "Financiamiento de los Partidos Políticos: análisis comparado de los sistemas europeos." PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA. Editores Josef Thesing y Wilhem Hofmeister. Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos CIEDLA. Buenos Aires Argentina, 1995.

114 COTARELO, Ramón. Partidos Políticos y Democracia, en ASPECTOS JURIDICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, IIJ, UNAM. Serie B: estudios comparativos b) Estudios Especiales, Núm. 26. México, 1993.

115. GONZÁLEZ BRITO, José. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Colección Cincuentenario Vol. 5. Consejo Supremo Electoral. Caracas, Venezuela, 1988.

116 SCHEFOLD, Dian. Ob.cit.Pág.405

117 CORDERO, Luis Alberto. Op. Cit. Pág 382

118 Hablamos también de continuidad en el sentido planteado por Felipe González en 1998, al referirse a las revelaciones formuladas por el exdirector 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 había 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 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 éstas sólo tienen valor cuando les son favorables. Y para demostrar la doble moral de las derechas, les señaló el caso alemán, sobre el que guardaban completo silencio, donde el mandato del Canciller Helmut Kohl no había sido relevado por los electores alemanes, por un periodo casi similar, sin que ello condujera a acciones ilegítimas y antidemocráticas.

119 BOBBIO, Norberto. "La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político". Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México, 1994.

120 ZOVATTO, Daniel. Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada. Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España-Órganos Electorales Federales de México- Naciones Unidas. México. Junio, 2001

121 ZOVATTO, Daniel. Dinero y Política en América Latina: Una visión comparada. Versión CD, Pág.19. Junio 2001. (Ver Anexo 3)

122 ZOVATTO, Daniel. Op.Cit. Pág. 3.

123 ZELAYA, Rosa Marina. Caso Nicaragua. Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral Tomo II. Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.

124 PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Op. Cit. Pág 15. "The spending limits, which applied previously to individual candidates alone, are extended to campaign spending by national party organizations and by regional organizations involved in campaigns for the Scottish Parliament and for the Assemblies in Northern Ireland and Wales. National party organizations are limited to a campaign budget of GBP 19.77 million (USD 28 million). This applies to campaign expenditure in the 365 days before the poll"

125 Ley Orgánica 5/85 del Régimen Electoral General.

126 Ley N.º 268 de 1999.

127 LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. Caso de México. Seminario Internacional sobre "Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia". IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España- Órganos Electorales Federales de México-Naciones Unidas. México, junio de 2001.

128 Ley Orgánica 3/87.

129 50% de descuento dentro del límite del 6 % de sus ingresos.

130 Estos 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 proceso electoral que culminó con las elecciones de marzo de 1997.

- 131 Francia opera con el sistema de dos vueltas o ballottage.
- 132 Con excepción de Cataluña, que se rige por decretos, las demás administraciones tienen sus propias leyes en las cuales se le asigna un valor al voto (varía de región a región) y además se exige para tener derecho a la subvención al menos haber obtenido un escaño. Madrid requiere el 3% de los votos emitidos y Valencia el 3% de los votos válidos emitidos en el ámbito de la comunidad.
- 133 CORDERO, Luis Alberto. Sistemas Electorales y Financiamiento de Partidos Políticos. Memoria de la Conferencia "Financiamiento de las Campanas Electorales". International Foundation for Elections Systems IFES. Caracas, Venezuela, junio de 1998.
- 134 MBODJI, El Hadj. Op. Cit. Pág. 41.
- 135 (Ver Anexo 4).
- 136 CHUAFFET CHEMOR, Emilio. Algunas reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en México. MEMORIA DEL VII CONGRESO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. María del Pilar Hernández, Compiladora. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición, México 2002. ISBN 970-32-0006-0.
- 137 MARIN LEYVA, Félix Op. Cit. Pág.46.
- 138 NAVAS, Xiomara. La Financiación electoral: Subvenciones y gastos. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Nohlen, Picado y Zovatto (compiladores). Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, 1998.
- 139 Memoria de la TERCERA CONFERENCIA TRILATERAL ANNUAL SOBRE SISTEMAS ELECTORALES. Canadá, Estados Unidos y México Organizada por IFES. Washington D.C. 8-10 de mayo de 1996. Pág. 152.
- 140 Report of the Task Force on Campaign Finance Report

Los Angeles, California, Citizens' Research Foundation, 1997 "Campaign finance today is characterized by an expanding political arena, in which significantly increasing amounts of money flow in novel and constantly changing ways".

141 MÉNDEZ, JUAN. Partidos y Representatividad. PARTIDOS Y ELECCIONES EN CENTROAMÉRICA. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert. Compilación de Ricardo Córdova Macías y Carlos Guillermo Ramos. San Salvador El Salvador. 1998.

142 VÁSQUEZ LORENA. Medios y Control Político. Partidos y Elecciones en Centroamérica. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert Ricardo Córdova Macías y Carlos Guillermo Ramos. Compiladores. San Salvador. El Salvador 1998.

143 **Declaración de Acuerdo de Lima.** Nosotros, representantes de movimientos cívicos de Latinoamérica y el Caribe, miembros del Acuerdo de Lima, reunidos en San Juan del Sur, Nicaragua, con el objeto de consolidar los lazos de cooperación que existen entre las diferentes organizaciones de la región, estamos preocupados por la situación política electoral en Haití en vísperas de las elecciones presidenciales y senatoriales parciales, a realizarse el día 26 de noviembre del 2000.

Con el fin de facilitar la presencia de observadores nacionales e internacionales, pedimos solemnemente que los partidos políticos de Haití, lleguen a un entendimiento, en aras de la felicidad del pueblo haitiano, por quien Simón Bolívar, el Libertador venezolano, junto a generales y soldados haitianos, entregaron su sudor y su sangre.

Dado en San Juan del Sur, Nicaragua, el siete de noviembre del dos mil.

Acción Ciudadana (Guatemala); Conseil National D'Observateurs (Haití); Decidamos (Paraguay); Ética y Transparencia (Nicaragua); Momento de la Gente (Venezuela); Movimiento Ciudadano por la Democracia (México); Participa (Chile); Participación Ciudadana (República Dominicana); Poder Ciudadano (Argentina); Transparencia (Perú); Alianza Cívica (México).

144 Urquiza, Waldemar. "Teoría, Practica-Política y Sociedad" 6.

El grupo de presión: Un actor social potable en la actual coyuntura nacional. Colatino. Opinión. Pág. 14. San Salvador, 18 de Abril 1998.

145 Estas reformas, correspondían a los acuerdos alcanzados por ambas partes en la reunión efectuada entre el 27 y 30 de abril de 1991 en Oaxtepec, Mexico, las cuales se incorporaron a la Constitución en la última sesión de la legislatura que finalizó el 30 de abril de 1991, y que debieron ser ratificadas por la siguiente que asumió su mandato el 1 de mayo de ese año. Entre ellas esta la creación del Tribunal Supremo Electoral.

146 Ver Cuadernos del IEJES N.º 2. Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador: Primera y Segunda Edición, Editorial Guaymaspo, San Salvador, 1992.

147 La única excepción fue el partido gobernante Alianza Republicana Nacionalista ARENA, quien declinó la invitación a enviar a sus miembros a los talleres de capacitación que se impartieron en todo el territorio nacional.

148 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Informe Final. ELS/93/L04 "Apoyo al Proceso Electoral". Anexo I. San Salvador, 18 de octubre de 1994.

149 *Ibidem*, Pág. 2.

150 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. "Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil", Págs. 17 y 18. Washington D. C. Sin fecha.

151 Morrison, Bronwen, 1997 "US-Japan Common Agenda" Election Today/ IFES. Spring-Summer 1997, Vol. 7, # 1-2. Pág. 9.

152 Morrison, Bronwen. Op. cit. Pág 24. "...for the first time, representatives from the electoral bodies and political parties were brought together to discuss key aspects of the electoral process and to make concrete recommendations for the 1999 Presidential elections. Regionally, newly elected mayors, TSE

departmental supervisors, NGO regional leaders, and political party representatives discussed the NGO/TSE civic education and voter outreach campaign, election-day administration, and the state of the electoral process in light of the Peace Accords and suggested improvements. At national level, the identical agenda was addressed by National Assembly delegates, media officials, and leaders of the political parties, NGOs and the TSE”.

153 En entrevista concedida al periódico costarricense La Nación, Oscar Fonseca, del TSE, declaraba: “La semana anterior trascendió la existencia de la empresa panameña Compañía Bayamo S. A., que otorgó amplios poderes legales a Rodolfo Montero Barquero y Jorge Aymerich Castillo, dirigentes del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

Esta firma abrió una cuenta corriente en el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) y allí, según documentos que aportó el diputado Humberto Arce, del Partido Acción Ciudadana (PAC), se depositaron contribuciones de empresas nacionales y extranjeras, por más de \$1 millón, las cuales no fueron declaradas ni a la tesorería oficial del PUSC ni al TSE.

Esta es la segunda cuenta, conocida hasta ahora, que manejó dinero al margen de la estructura oficial del partido.

-¿Cuál es su reacción a la aparición de otra cuenta que canalizó donaciones no reportadas a la campaña del PUSC?

-Este asunto fue remitido al Ministerio Público. Los nuevos acontecimientos de esta semana están íntimamente relacionados con el mismo caso y podrían configurar una infracción al Artículo 176 bis.

“Pero la ley no faculta al TSE para iniciar o hacer una investigación (...). La investigación penal es estricta competencia del Ministerio Público”.

-La admisión, por parte de notorios dirigentes políticos, de estructuras y cuentas que manejaron dineros no reportados cuyo origen se desconoce, ¿debilita la confianza en el proceso electoral?

-Si estos hechos de alguna manera debilitan la confianza en el proceso electoral no es culpa del TSE, sino de los escasos mecanismos de control previstos en la ley electoral.

“El trabajo del TSE es verificar y garantizar el cumplimiento de la voluntad popular; lo que ocurra con los dineros manejados por

los partidos es ajeno a esta garantía institucional”.

-Pero garantizar el proceso electoral no es solo contar los votos eficientemente; también es evitar que empresas y Gobiernos extranjeros influyan en el proceso con aportes. ¿Fallan los filtros legales que regulan ese aspecto?

-Los hechos últimos demuestran que estos filtros fallan. He repetido que hay que establecer mecanismos para controlar, no solo que exista financiamiento de Gobiernos extranjeros, sino la posibilidad de que exista financiamiento del narcotráfico.

“La legislación es insuficiente y los hechos lo demuestran”.

-¿Se siente usted burlado porque lo ponen a controlar cuentas que no se ajustan a la verdad?

-No me siento burlado; he dicho muchas veces que hay una enorme cantidad de portillos en la ley electoral para ser burlada. Propusimos reformas; quien se puede sentir burlado es el pueblo costarricense.

“La ley es clara: no se pueden recibir aportes de empresas y Gobiernos extranjeros, pero no está claro cómo se castiga el delito”. (el subrayado es mío)

154 En Francia, cuando el Comité de Cuentas de Campaña es notificado de que un partido no ha cumplido con los requisitos contables exigidos, puede ordenar que ese partido pierda su derecho a recibir el financiamiento público el año siguiente.

155 LOMBARDI, Giorgio. Op.Cit. Pág.548. Al respecto nos dice: “ EL ilícito penal sobre el cual los fiscales desarrollaron sus teorías y prácticamente derrotaron al sistema político, fue principalmente el que hemos dicho: financiamiento ilícito de los partidos, pero también se empleó la figura de la recepción ilícita, porque la transferencia de fondos se consideraba siempre como algo procedente de un ilícito y también se empleo el delito de corrupción y de concusión, hasta la asociación para finalidades penalmente ilícitas (en italiano associazione a delinquire)”.

156 CERDAS, Rodolfo. Financiamiento de los Partidos y campañas electorales en Costa Rica. Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica. IIDH/ CAPEL 1997.

157 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Chapter 41. Art. 173. - (1) Subject to subsection (2) below, a person convicted of a corrupt or illegal practice (b) if already elected to a seat in the

House of Commons or holding any such office, shall vacate the seat or office subject to and in accordance with subsections (4) and (5) below.

158 DE CABO DE LA VEGA, Antonio. Op. Cit Pág.111.

159 Caso Amigos de Fox vrs. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral en México, agosto de 2002. (Ver Anexo 5)

160 La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitió la resolución a las diez horas del día seis de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho. El proceso marcado con la Ref. 4-C-88, fue instruido en razón del recurso de Amparo, promovido por los representantes legales del partido ARENA y los candidatos interesados, en contra de la autoridad electoral, entonces llamada Consejo Central de Elecciones.

161 Hoy denominado Instituto Nacional de Elecciones, INE, por la reforma constitucional en materia electoral publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

162 Art. 209 de la Constitución de El Salvador.

163 Art. 99 de la Constitución de México.

164 ANDRADE, Eduardo. DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL NOTEAMERICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie Estudios Jurídicos N.º 17. México 2001. ISBN 968-36-9412-8.

165 DEL CASTILLO, Pilar. EL SISTEMA ELECTORAL A DEBATE. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997). Edición a cargo de Juan Montabes. Centro de Investigaciones Sociológicas CIS Parlamento de Andalucía. 1ª

Edición Septiembre 1998 Madrid. ISBN 84-7476-263-4.

166 MARTINEZ DE LA CRUZ, Félix. Ibidem Pág. 418.

167 TORRES DEL MORAL, Antonio. EL PARLAMENTO A DEBATE. Pág. 19. Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales "Lucas Mallada", Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Edición y presentación de Manuel Ramírez. Madrid, España 1997. ISBN 84-8164-1626.

168 TORRES DEL MORAL, Antonio. Op Cit. Pág. 24.

169 ULLOA, Félix. "El Sistema Electoral, El Proceso Electoral y El Evento Electoral". Kiosco # 5, EdiTSE, primera edición. San Salvador, El Salvador. Abril 1997.

170 NOHLEN. Dieter. "Sistemas Electorales y Gobernabilidad". Working Papers N.º 63. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, España. 1992.

171 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. "El Sistema Electoral del Congreso de los Diputados". Revista de Derecho Político. N.º 52 UNED, Madrid, España 2001. ISBN 0210-7562.

172 VALADEZ, Diego. CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA. Segunda Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G Estudios Doctrinales núm. 109. México 1994. ISBN 968-36-3178-9.

173 Hasta antes de la Sentencia de la Sala de lo Constitucional Inc.61-2009 del 29 de julio de 2010.

174 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. Op. Cit. Pág.13.

175 Dentro de esta institucionalidad también se pueden incluir la Junta de Vigilancia de los partidos políticos, el Fiscal Electoral, el Auditor Electoral, entre los más sobresalientes.

176 Nohlen, Dieter. Los Sistemas Electorales en América Latina y

el Debate sobre la Reforma Electoral.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición 1993. México D.F. México.

177 Nohlen, Dieter. Diccionario Electoral Tomo II. IIDH/CAPEL. Segunda Edición Costa Rica, 2000.

178 Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión. México D.F. México, 1996.

179 Diccionario Electoral, Pág. 1154.

180 Sartori, G. Op.cit. Pág. 26.

181 Mencionamos la democracia semidirecta solo como referencia académica, aunque según Philippe Ardant en algunos cantones de Suiza se vive bajo este régimen político.

182 Sobre el tema se puede consultar un trabajo específico sobre el mismo, titulado: "Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política". Félix Ulloa, publicado en Cuadernos de CAPEL No. 57 CONSTRUYENDO LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES. IIDH/CAPEL San José, Costa Rica, 2012.

http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/0f80629c-8b6a-4793-aeb1-b36c77642f65.pdf

183 Calif. Recall Spending May Top \$50 Million
Lack of Contribution Limits Will Drive the Money Race
Thomas B. Edsall and Dan Balz
Washington Post Staff Writers
August 10, 2003; Páge A11

The election to recall California Gov. Gray Davis (D) and the battle to replace him will trigger a torrent of political spending that will probably exceed \$50 million, with Indian tribes, wealthy

Republicans, unions and other Democratic groups planning major, independent expenditure campaigns.

There is no legal limit on contributions to such independent campaigns in California, and the vast bulk of the money will go for television commercials, traditionally the most effective way.

EL TIEMPO

VIERNES 1 DE AGOSTO DEL 2.003

Partidos políticos no tendrán topes de gastos para campañas en Referendo.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) fijó en 274 millones de pesos los topes para las campañas que adelanten las organizaciones sociales.

Sin embargo, los partidos y movimientos políticos podrán invertir más de esta suma si hacen uso de sus propios recursos.

Así lo explicó ayer el presidente del CNE, Guillermo Reyes, al dar a conocer la resolución 4441 del 31 de julio del 2003, mediante la cual se reglamentan varios puntos del Referendo.

Después de largas horas de discusión, el CNE ratificó una resolución expedida el pasado 27 de enero, que fija los montos máximos de dinero privado que se pueden invertir en las campañas de los mecanismos de participación ciudadana.

La norma establece que “los promotores de iniciativas legislativas o constitucionales y referendos podrán invertir en su campaña hasta la suma de 274’235.483 pesos”.

Sin embargo, Reyes explicó que los partidos y los movimientos políticos que quieran promover cualquiera de las opciones “podrán hacer campaña con recursos propios”.

184 Para mayor información en este tema, leer el artículo “LA REFORMA ELECTORAL POR LA VÍA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL”, de Félix Ulloa, en la Revista ELECCIONES Vol. II No.12 enero-diciembre 2012 de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú. ISBN 1994-5272.

185 Utilizamos el término “consulta-encuesta” debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

186 El menor de los residuos en la última elección (1998) fue de

38.000 votos. Por tanto la barrera legal es actualmente de 12, 666.6 votos (38,000 votos $\div 3 = 12,666.6$).

187 Miembros de los concejos.

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

189 En México la legislación electoral no establece de forma expresa el momento de la distribución del financiamiento público para la campaña electoral, como sí lo hace en relación con los fondos para gastos ordinarios. Hasta la fecha, la práctica ha sido entregar los fondos correspondientes antes del mes de julio en que se celebra la elección.

190 Habitualmente se realizan adelantos con antelación al acto electoral, a cuenta de lo que en el futuro podrían tener derecho a percibir. Si se trata de partidos grandes, para recibir estos adelantos hay que firmar como garantía. Si se trata de partidos pequeños, se exigen garantías inmobiliarias o de otro tipo para poder hacer efectivo el adelanto.

191 No existe para el caso de los medios privados.

192 Según el Artículo 55 de la Ley Electoral, son terminantemente prohibidas las ayudas materiales de grupos económicos. Aunque la ley expresamente no dice que hay prohibición para contratistas del Estado, en la práctica se ha dado que tales contratistas pertenecen muchas a esos sectores que tienen prohibición, por lo cual quedan incluidos dentro de la prohibición. Fuente: Junta Central Electoral de República Dominicana.

193 Con la nueva Ley No.25600, vigente a partir del 10 de octubre de 2002, se establecen topes a las contribuciones privadas. Así, una persona jurídica no puede aportar, por año calendario, más del 1% del monto de los gastos permitidos al partido. Para las personas físicas el límite es de 0.5%. (Art.35) La ley No.23298, no estableció topes a las contribuciones.

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

- 195 Se refiere solamente al acceso a los medios del Estado.
- 196 La disposición sobre los parlantes fijos o móviles no aplica en discursos o plazas públicas.
- 197 No aplica a los medios de comunicación privados.
- 198 Aplica en canales y radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).
- 199 Incluye a candidatos independientes.
- 200 Ministerio del Interior en ciertos casos.
- 201 Aunque en la práctica –y hasta la fecha- nunca ha realizado dicho control.
- 202 También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).
- 203 Organismo temporal.
- 204 A pesar que algunos autores consideran que no hay regulación en la materia ni organismo que la aplique, tomamos la palabra a Carlos Urruty: “La Corte Electoral es creada en una Sección de la Constitución cuyo título es “De la Justicia Electoral” y que su principal atribución es la de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum... Es indudable que el constituyente optó por atribuir la facultad de juzgar la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado...Existe () una justicia electoral reservada a la Corte Electoral”. Carlos Alberto Urruty, exposición en el Seminario Internacional sobre la Reforma Política en Argentina, Universidad de Buenos Aires, 18 de junio de 2002.
- 205 Recurso de inconstitucionalidad presentado a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 23 de marzo del año 2000.

206 Tomando como base la población proyectada para las elecciones del año 2000. Tabla 8 del estudio del TSE

207 *Ibíd*em

208 Política Estado y Sociedad. Editorial Guayampopo. San Salvador Junio 2000. Pág. 91.

209 Base poblacional proyectada por la Dirección General de Estadística y Censos DIGESTICzz para el año 2000.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, Eduardo. "DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL NOTEAMERICANO". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie Estudios Jurídicos No. 17. México 2001. ISBN 968-36-9412-8.

ARAGÓN REYES, Manuel. "Democracia y Representación", en Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.

ARAGÓN, Manuel y LÓPEZ, José Luis. "Plebiscito", Diccionario Electoral. IIDH/CAPEL. Segunda Edición, San José, Costa Rica, Junio 2000.

ARDANT, Philippe. "Institutions Politiques & DROIT CONSTITUTIONNEL", 12 e. Edition L.G.D.J. Paris, France, Septiembre 2000. ISBN 2.275.0194-3.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. "Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil". Washington D. C. United States. Mimeo S/F.

BLANCO VALDEZ, Roberto L. "Los Partidos Políticos" Editorial Technos S.A. Temas Claves de la Constitución Española. Madrid, España 1990.

BOBBIO, Norberto. "El Futuro de la Democracia". Fondo de Cultura Económica. Cuarta Reimpresión. México 1994.

BOBBIO, Norberto. "Teoría General del Derecho". Editorial Debate, primera reimpresión, España, Enero 1992. ISBN 7444-473-X.

BOBBIO, Norberto. "AUTOBIOGRAFÍA". Editorial Taurus. Grupo Santillana de Ediciones S.A. España 1998. ISBN 84-306-0267-4.

BURDEAU, Georges, HAMON, Francis y TROPEL, Michel. "Manuel DROIT CONSTITUTIONNEL" L.D.G.J. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence)

Cadex 15, 20a. Édition. Paris, France 1999. ISBN 2.275.01830.1.

CASTANEDA, Jorge. "Three Challenges to US Democracy". Kattering Foundation Review. Summer 1997.

CEPEDA ULLOA, Fernando. "Financiamiento de las Campañas Políticas". Editorial Ariel. Colección Ciencia Política. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Julio 1997.

CERDAS, Rodolfo. "Financiamiento de los Partidos Políticos y Campanas Electorales en Costa Rica". Proyecto de investigación sobre financiación de los partidos políticos y las campanas electorales en Iberoamérica. IIDH-CPEL, San José, Costa Rica 1997.

CORDERO, Luis Alberto. "La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: asunto de conciencia". Administración de la Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.

COTARELO, Ramón. "Partidos Políticos y Democracia", en Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, IJ-UNAM. Serie B: Estudios Comparativos b) Estudios Especiales, Num.26. México 1993.

CUADERNOS DEL IEJES # 2. Segunda Edición, San Salvador, El Salvador, agosto 1993.

CHAUFFET CHEMOR, Emilio. "Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en México", en Memoria del del VII Congreso de Derecho Constitucional. María del Pilar Hernández, Compiladora. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera Edición, México 2002. ISBN 970'32'0006'0.

DEL CABO DE LA VEGA, Antonio. "El Derecho Electoral en el marco Teórico y Jurídico de la Representación". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie Estudios Doctrinales Num.152. México 1994.

DUVERGER, Maurice. "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, Decimoquinta reimpresión. México, 1994.

DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Editorial Ariel. Sexta Edición, México, 1980.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. "El Sistema Electoral del Congreso de los Diputados". Revista de Derecho Político No.32. Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED. Madrid, España 2001. ISBN 0210-7562.

FERREIRA RUBIO, Delia y GORRITI, Matteo. " El Debite

sobre el financiamiento de los partidos políticos” Papeles de Trabajo No. 6. Centro de Estudios para Políticas Publicas Aplicadas CEPPA’ Argentina. Primera Edición, Buenos Aires, Argentina 1993.

GALLAGHER, Michel. “Referendums y Plebiscitos”, en Sistemas Electorales. ACE Project, IFES-IDEA-UN. Traducción de José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. San Salvador, El Salvador, Mayo 2000. ISBN 99923-26-02-6.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. “Elecciones y Proceso de Democratización en Haití”. Cuadernos de CAPEL # 15. IIDH-CAPEL. San José, Costa Rica 1986. ISBN 9977-52-012-7.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. “Referendum”. Diccionario Electoral IIDH/CAPEL. Segunda Edición, San José Costa Rica. Junio, 2000.

GONZÁLEZ BRITO, José. “Financiamiento de los Partidos Políticos”. Colección Cincuentenario. Vol.5. Consejo Supremo Electoral. Caracas, Venezuela 1988.

KOOLE, Ruud, MASON, David, Kinsley, Jean-Pierre, MOBDE, El Hadj, MARÍN LEIVA, Félix, ALEXÁNDER, Herbert, ZOVATTO, Daniel, PINTO-DUSCHINSKY, Michael, LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso, en “Memoria del Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia”. IFES/IDEA/Elections Canada/ Ministerio del Interior de España/ Órganos Electorales Federales de México/ Naciones Unidas. México, Junio 2001.

LOMBARDA, Gioigio. “Administración y financiación de las elecciones en el Umbral del Siglo XXI”. Memoria del III Congreso

Internacional de Derecho Electoral. Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999.

MILLS, John Stuart. "Consideraciones sobre el Gobierno Representativo". Ediciones Gernika. México 1992. ISBN 968-6599-12-6.

MEMORIA DE LA TERCERA CONFERENCIA TRILATERAL ANUAL SOBRE SISTEMAS ELECTORALES. Canadá, Estados Unidos y México. Organizada por IFES. Washington DC, United States of America. Mayo 1996.

MENDEZ, Juan. "Partidos y Representatividad. PARTIDOS Y ELECCIONES EN CENTROAMÉRICA". Fundaúngo y Funcacion Fridrich Ebert. Compilación de Ricardo Córdova Macias y Guillermo Ramos. San Salvador, El Salvador 1998.

MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. "El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie Ensayos Jurídicos. México 2001. ISBN 968-36-9499-3.

MORRISON, Bronwen. "US-Japan Common Agenda". Elections Today/IFES. Spring-Summer 1997, Vol.7 # 12. Washington DC. USA 1997.

MURRAY, Santiago. "La Democracia Representativa en el Sistema Interamericano" en Democracia y representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1999.

NAVAS, Xiomara. "La Financiación electoral: Subvenciones y gastos". Tratado de Derecho Electoral Comparado de América

Latina. Nohlen, Picado y Zovatto. (compiladores). Fondo de Cultura Económica, Primera Edición. México 1998.

NOHLEN, Dieter. "Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre la Reforma Electoral" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Primera Edición, México 1993.

NOHLEN, Dieter. Diccionario Electoral. IIDH/CAPEL Tomo II. Segunda Edición, San José Costa Rica, Junio 2000.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano. (Coordinador) EL Estado Y LA CONSTITUCIÓN SALVADORENA. Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y la Cultura Constitucional. Unión Europea-Corte Suprema de Justicia. Convenio No. SLV/B7-641. San Salvador, EL Salvador. Enero 2000.

PACTET, Pierre. "Institutions Politiques. Droit Constitutionnel". 20.^a edition. Armand Colin Edition DALLOZ Paris. 2001.

RIAL, Juan. "Instituciones de la Democracia Directa en América Latina" Red de Partidos Políticos del Nacional Democratic Institute NDI. Centro de Documentos. Washington DC, USA. Octubre 2000.

RODRIGUEZ LOZANO, Amador. "Lo claroscuro de la representación política" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Senado de la Republica, LVI Legislatura. Primera Edición. México 1998. ISBN 968-36-4837-1.

ROUSSEAU, JJ. "El Contrato Social" Ediciones Gernika, 1.^a Edición México 1997. ISBN 968-6599-54-1.

SARTORI, Giovanni. "¿Que es la Democracia?". Tribunal Federal

Electoral/ Instituto Federal Electoral. Primera Edición en español. México 1993. ISBN 968-39-0884-5.

SARTORI, Giovanni. "Partidos Políticos y Sistema de Partidos". Alianza Editorial, primera reimpression. España 2000. ISBN 84-206-2929-4.

SARTORI, Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada". Fondo de Cultura Económica, primera reimpression México 1996.

SCHELFOLD, DIAN. "Financiamiento de los partidos políticos. Análisis comparado de los sistemas europeos" en Partidos Políticos en la Democracia. Editorial Josef Thesing y Wilhem Hofmeister. Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos CIEDLA. Buenos Aires, Argentina 1995.

STEINER, Jurg. "Systèmes Electoreaux: La Suisse". ACE Project. CD versión 01. IFES/IDEA/UN. Mars 2000.

STURLESE, Laura. "Efectos de la nueva Ley Electoral en Italia" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie G: Estudios Doctrinales No. 61 México 1994.

THIBAUT, Bernhard. "Instituciones de la Democracia Directa" en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Nohlen, Picado y Zovatto, Compiladotes. Fondo de Cultura Económica. 1.^a Edición, México 1998. ISBN 968-16-5852-3.

TORRES DEL MORAL, Antonio. "Principios de Derecho Constitucional Español" Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho Universidad Complutense. Cuarta Edición. Madrid, España 1998. ISBN 84-9239490-0-0

TORRES DEL MORAL, Antonio. "El Estado Español de Partidos" Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N°. 8 Enero-Abril. Madrid, España 1991.

TORRES DEL MORAL, Antonio. " El Parlamento a Debate" Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales " Lucas Mallada". Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Edición y Presentación de Manuel Ramírez. Madrid, España 1997. ISBN 84-8164-1626

TRIEPPEL, Heinrich. "Derecho Constitucional y Realidad Constitucional", en Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos. Kurt Lenk y Franz Neumann (eds) Editorial Anagrama. Barcelona, España 1980.

ULLOA, Félix. "El Sistema Electoral, El Proceso Electoral y el Evento Electoral" Kiosco Electoral # 5, EdiTSE, Primera Edición. San Salvador, El Salvador. Abril 1997.

ULLOA, Félix. . "Decretos, Reglamentos e Instructivos emitidos durante el Proceso Electoral". Del 15 de noviembre de 1996 al 9 de abril de 1997". Editorial Edi-TSE. San Salvador, El Salvador Agosto 1997.

URRUTY, Carlos. " Doble voto simultaneo y gobernabilidad" en boletín # 131 del Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya IIG, España, 28 de enero 2003.

VALADEZ, Diego. "Constitución y Política". Segunda Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie G: Estudios Doctrinales num. 109. México, 1994. ISBN 968-36-3178-9.

VANOSI, José Reinaldo. "Estudios de teoría constitucional" Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie Doctrina Jurídica # 70. México 2002. ISBN 968-369776-3.

VARGAS, Otto René. "El sistema de Pedrarias" Centro de Estudios de la Realidad Nacional. Primera Edición. Managua Nicaragua 1999.

VASQUEZ, Lorena. "Medios y control político. Partidos y elecciones en Centroamérica" Fundaúngo y Fundación Friedrich Ebert. Ricardo Córdova Macias y Carlos Guillermo Ramos, compiladotes. San Salvador, El Salvador 1998.

ZIMMERMAN, Joseph. "Sistemas Electorales". ACE Project IFES/IDEA/UN Traducción al español de José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo 1a Edición San Salvador El Salvador, Mayo 2000. ISBN 99923-26-02-6



FÉLIX ULLOA hijo

Obtuvo su título de abogado de la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha realizado estudios de posgrado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de Paris, Francia y en el Hubert H. Humphrey Institut of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos.

“El libro también aborda como componente central el imbricado tema del financiamiento de los partidos políticos. No es casual que Félix le dedique buena parte de la obra a esta temática, ya que según él, *“el ejercicio de la política se percibe como una turbia nube gris que espanta al ciudadano honesto. Volverlo transparente, dignificarlo, pasa necesariamente por regular las actividades de los partidos y, dentro de ellas, las financieras ocupan un lugar prioritario”*. Agregado a ello, todos somos o hemos sido testigos de los matices que ha venido sufriendo la democracia representativa reducida al ejercicio del sufragio y a unas elecciones en donde no resultan triunfadoras las mejores propuestas y programas de Gobiernos, sino aquellas que resultan más llamativas a los ciudadanos.”

Julio Olivo Granadino

MISIÓN

La formación de profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos, mediante la aplicación de un proceso académico de calidad que les permita desarrollarse en un mundo globalizado.

VISIÓN

Ser la mejor universidad salvadoreña, reconocida regionalmente, que se caracteriza por la calidad de sus graduados, de su investigación y su responsabilidad social.