

funde

funde

La propaganda electoral en El Salvador [2008-2009]

Monitoreo y propuestas para la transparencia



Marcos Rodríguez | Danilo Padilla | Raúl Torres



Con el apoyo financiero de:



Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Calle Arturo Ambrogi #441, entre 103 y 105 avenida norte
San Salvador, El Salvador, América Central
Tel.: (503) 2209-5300, Fax: (503) 2263-0454
funde@funde.org / comunicacion@funde.org
www.funde.org

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador

324.2

R696p Rodríguez, Marcos

sv La propaganda electoral en El Salvador (2008 -2009): monitoreo y
propuestas para transparencia / Marcos Rodríguez, Danilo Padilla,
Raúl Torres. -- San Salv. : FUNDE, 2009.

76 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-916-4-8

I. Partidos políticos - El Salvador. 2. Propaganda electoral. 3.
Medios de comunicación social - Aspectos políticos. I. Padilla,
Danilo, coaut. II. Torres, Raúl, coaut. III. Título.

BINA/jmn

Marcos Rodríguez | Danilo Padilla | Raúl Torres

La propaganda electoral en El Salvador [2008-2009]

Monitoreo y propuestas para la transparencia

2009
Fundación Nacional para el Desarrollo
San Salvador

Fundación Nacional para El Desarrollo (FUNDE)
Una Publicación del Departamento de Transparencia

Dirección de la investigación
Marcos Rodríguez

Investigadores
Danilo Padilla y Raúl Torres

Asistente de investigación
Gabriela Santos

Asistente de logística
Cecilia Estrada

Diseño editorial, corrección y diagramación:
Contracorriente Editores

Impresión
Comunicación y Mercadeo S.A. de C.V

Derechos reservados. Prohibida su venta. Este documento puede ser reproducido todo o en parte siempre y cuando se cite a FUNDE.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103
y 105 avenida norte, Colonia Escalón.
San Salvador, El Salvador, América Central
Tel.: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
funde@funde.org / comunicaciones@funde.org
www.funde.org

Julio, 2009 (Primera edición)
Impreso en El Salvador, América Central

Índice general

INTRODUCCIÓN 5

[CAPÍTULO I]

POLÍTICA, DINERO Y CORRUPCIÓN 6

1. Problemática.....	6
2. Intervenciones regulativas para transparentar la relación dinero-política.....	8
2.1. Campañas Electorales.....	8
2.2. Financiamiento público.....	9
2.3. Financiamiento privado.....	11
2.4. Financiamiento mixto (público y privado).....	14
2.5. Rendición de cuentas.....	14
2.6. Fortalecimiento de los órganos de control.....	17
2.7. Sanciones.....	17
2.8. Acceso de los medios de comunicación.....	18
3. Modelos de intervención regulativa desde el Estado.....	21
3.1. Modelo de alta regulación.....	21
3.2. Modelo intermedio.....	23
3.3. Modelo de baja regulación.....	23

[CAPÍTULO II]

INFORME FINAL SOBRE LA PUBLICIDAD PROSELITISTA EN LA COMPAÑÍA ELECTORAL 2008-2009 EN EL SALVADOR 25

1. Marco legal sobre el financiamiento político en El Salvador y publicidad electoral.....	26
1.1. Naturaleza del financiamiento.....	26
1.2. Deuda política.....	27
1.3. Campaña electoral y acceso a los medios de comunicación.....	28
2. Características generales del monitoreo.....	29
2.1. Herramienta del monitoreo.....	29
2.2. Organizaciones monitoreadas.....	30
2.3. Variables e indicadores.....	30
2.4. Alcances y limitaciones del monitoreo implementado.....	32
3. Resultados del monitoreo.....	34
3.1. Gasto comparado en las elecciones de 2009.....	34
3.2. Medios de comunicación más utilizados en la publicidad electoral.....	36
3.3. Gastos totales de la publicidad electoral en las elecciones de 2009.....	37
3.4. Gasto publicitario por tipo de medio.....	42
3.5. Gastos publicitario de otras entidades.....	44
3.6. Gasto publicitario y deuda política.....	46
3.7. Fuerza de la voz que emitió cada Organización (SOV).....	48
3.8. Frecuencia de la publicidad electoral.....	51
3.9. Espacio publicitario.....	52
3.10. Conclusiones del monitoreo.....	55

[CAPÍTULO III]

**PROPUESTAS ORGANISMOS INTERNACIONALES,
SOCIEDAD CIVIL Y PARTIDOS POLÍTICOS**

57

1. Propuestas de la misión de observación electoral de la OEA	57
1.1. Voto residencial	57
1.2. Depuración del padrón	58
1.3. Reforma a la legislación sobre la propaganda y el financiamiento a las campañas.....	58
1.4. Composición del Tribunal Supremo Electoral.....	58
2. Iniciativa social para la democracia (isd)	59
2.1. Separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral.....	59
2.3. Ciudadanización de organismos electorales temporales (Junta Electoral Departamental, Junta Electoral Municipal y Junta Receptora de Votos).....	60
2.4. Desarrollo institucional del Registro Electoral (RE) y del Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN).....	60
2.5. Desarrollo institucional de la Junta de Vigilancia de los partidos políticos.....	60
2.6. Fortalecer la fiscalía electoral.....	60
2.7. Creación de la auditoría electoral.....	60
2.8. Desarrollo de la contraloría ciudadana y la observación electoral.....	60
2.9. Democracia representativa y participativa.....	61
2.10. Efectiva proporcionalidad de la representación política.....	61
2.10. Efectiva proporcionalidad de la representación política.....	61
2.11. Ampliación de mecanismos de participación política electoral.....	61
2.12. Periodo de ejercicio de gobierno.....	61
2.13. Financiamiento de la deuda política.....	61
2.14. Procedimientos eficaces para la constitución, legalización, democratización y disolución de partidos políticos y coaliciones	62
2.15. Implementación del voto residencial.....	62
2.16. Voto de salvadoreños en el extranjero.....	62
2.17. Campañas permanentes de educación cívica y promoción del voto.....	62
2.18. Control de las campañas o propaganda electoral.....	62
2.19. Regulación a los periodos de reforma electoral.....	62
3. Movimiento independiente pro reforma electoral (MIRE).....	62
3.1. Conjunto de reformas constitucionales.....	63
3.2. Propuestas de reforma al Código Electoral.....	63
4. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES).....	63
4.1. Reforma constitucional.....	64
4.2. Reformas Legislativas	64
5. Propuestas de los partidos políticos.....	64
6. Tribunal supremo electoral	66

[CAPÍTULO IV]

PROPUESTAS Y REFLEXIONES FINALES

67

1. Transparencia del financiamiento político	67
2. Equidad en la emisión de publicidad proselitista a través de los medios de comunicación...	69

Introducción

El presente trabajo ha sido realizado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), entre los meses de noviembre del 2008 y junio del 2009, como parte de un proyecto que ha contado con el apoyo financiero del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés) y con auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El mismo es una réplica de otros trabajos similares que con anterioridad realizaron las organizaciones Acción Ciudadana, en Guatemala, y Ética y Transparencia, en Nicaragua, que, como el de FUNDE, son capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

El objetivo del estudio es realizar un conjunto de propuestas de reforma al marco institucional en el que se desarrolla la publicidad en las campañas electorales de El Salvador, fundamentado en el monitoreo de la propaganda proselitista en los medios de comunicación masivos (televisión, radio y prensa escrita), así como el estudio de la legislación de otros países (principalmente latinoamericanos) y de las propuestas surgidas de la sociedad civil, los organismos internacionales y los partidos políticos de El Salvador que tienen que ver con la temática abordada.

El primer capítulo aborda la problemática que relaciona al dinero con la política y la publicidad electoral, para exponer posteriormente las distintas formas de intervención estatal que se implementan en América Latina para transparentar y garantizar ciertos niveles de equidad en la mencionada relación.

El segundo capítulo da cuenta de los resultados obtenidos por el monitoreo de la publicidad electoral en la recién pasada campaña salvadoreña, del cual se presentaron dos informes parciales en diciembre del 2008 y febrero del 2009. La base empírica para este monitoreo y análisis de resultados ha sido proporcionada por la herramienta *Publsearch* cuya empresa propietaria, SATISA, S.A. de C.V, fue contratada para este estudio.

El tercer capítulo muestra una sinopsis de las principales propuestas que se han realizado en el país durante los últimos años, orientadas a mejorar la calidad de su sistema político electoral.

Por último, en el cuarto capítulo, se desarrollan las propuestas de reforma para transparentar el sistema político y la publicidad electoral en El Salvador, que se desprenden de los capítulos anteriores. Estas propuestas son deliberadamente pocas, doce en total, ya que pretenden centrarse en los puntos de intervención que pueden generar mayor impacto y concitar mayor respaldo político y social.

Agradecemos en esta oportunidad a todas las personas y organizaciones que se han involucrado en este trabajo y esperamos que el mismo sume a la tan necesaria transparencia de la política en el país.

[CAPÍTULO I]

Política, Dinero y Corrupción

1. Problemática

Diversas investigaciones dan cuenta de la presencia de un matrimonio indisoluble y contradictorio entre dinero y política en las democracias representativas (De la Calle, 2004), y de que esta tiene en su base la necesidad de recursos económicos para que los líderes y representantes de colectivos sociales y políticos tengan posibilidades de dedicar su tiempo a los temas de interés público que afectan al grupo que representan, así como para que estos puedan hacer oír su voz por la ciudadanía en general y obtener su apoyo electoral. En consecuencia, la disposición de recursos económicos en la política se convierte en un factor que ofrece ventajas relevantes para acceder al poder del Estado e influir en sus decisiones.

Con el pasar del tiempo, la importancia del dinero en la política, lejos de disminuir, se está acrecentando principalmente por dos motivos. El primero de ellos es que las campañas electorales asumen un perfil cada vez más «profesional», donde dominan formas de organización y comunicación modernas que resultan, lógicamente, más costosas. El segundo motivo es la presencia de un incremento de la frecuencia en los eventos electorales que tienden a diferenciarse en elecciones presidenciales, legislativas y municipales, lo cual también exige contar como mayor disponibilidad de recursos para competir.

La descrita situación plantea un primer conflicto para la gobernabilidad democrática, debido a que la primacía que adquiere la disponibilidad de recursos para obtener el apoyo del electorado y acceder al poder del Estado se contradice con los principios de «igualdad de los ciudadanos, libertad de los electores y la autonomía de los elegidos» que está en la base de los sistemas democráticos representativos. Vale decir que en las presentes circunstancias, todos los ciudadanos y ciudadanas tendrán iguales oportunidades de obtener cargos de elección popular, siempre y cuando cuenten con los recursos necesarios para sufragar una costosa campaña electoral; que la libertad de los electores y electoras para elegir dependerá de que reciban una información completa y equilibrada por parte de las distintas opciones electorales, mientras que en realidad esta última depende de los

recursos que tengan las candidaturas para sufragarla; y que, por último, la autonomía de las personas elegidas para tomar decisiones públicas llegará posiblemente tan lejos como la autonomía que tuvieron para sufragar sus campañas proselitistas.

La creciente dependencia del sistema democrático representativo respecto al financiamiento privado enciende, en primer lugar, señales de alerta bien fundamentadas ante la influencia que pueden adquirir los grandes financiadores privados de las campañas electorales para decidir quiénes y cómo se administrará el Estado. Nos encontraríamos entonces ante una situación que se conoce como «captura del Estado» por grupos de poder económico mediante procedimientos legales.

Pero no solo se puede capturar al Estado mediante el financiamiento privado de los partidos políticos y sus campañas electorales, sino también mediante la utilización de la maquinaria gubernamental (nacional y/o local) para apuntalar candidaturas. El Estado moderno es también un poderoso agente que puede financiar directa o indirectamente las campañas electorales de quienes ya detentan el poder político.

En los hechos se encuentran habitualmente situaciones en que los grupos de poder económico y quienes detentan el poder político del Estado coinciden en su intención de determinar la decisión de la ciudadanía mediante el financiamiento y apoyo publicitario de candidaturas anuentes a sus intereses. Pero durante los últimos años se encuentran también situaciones en América Latina en las que movimientos contrarios a los tradicionales grupos de poder económico ganan el gobierno nacional e igualmente ponen sus recursos en función de reproducir su control del mismo.

Los medios de comunicación merecen especial atención, ya que como proveedores de espacio de publicidad ofrecen uno de los servicios más importantes y costosos en el gasto global de las campañas proselitistas. Asimismo, los principales medios de comunicación juegan un rol importante como formadores y generadores de opinión que a menudo se vuelca a favor de los candidatos favorables a los grupos empresariales, cuando son privados; o de quienes detentan el poder del Estado, cuando son públicos.

La relación entre dinero y política no solo es delicada en la medida en que puede inclinar la balanza electoral a favor de una u otra opción electoral, socavando las bases del sistema democrático representativo, sino que además es una fuente recurrente de corrupción, atendiendo por esta el uso inadecuado de un cargo (especialmente pero no únicamente público) en beneficio personal o de un grupo.

El hecho de que la financiación de los partidos políticos sea fuente de corrupción se debe a la influencia de tres factores: primero, una demanda creciente de fondos cada vez más alta para llevar a cabo complejas estrategias publicitarias en el marco de periódicas campañas electorales; segundo, una disminución también creciente de los aportes provenientes de los afiliados y del trabajo voluntario; y tercero, una ausencia de mecanismos e instituciones efectivas, eficaces y eficientes de control y supervisión en el manejo de los recursos de los partidos y candidatos.

De hecho, uno de los elementos más importantes para vincular cargos públicos a intereses privados es el financiamiento de la política y las campañas electorales. Los aportes privados a campañas electorales o a partidos políticos muchas veces se convierten en incidencia y favores posteriores en las decisiones de los representantes electos. Por ejemplo, con actividades reguladoras de gobiernos y legisladores en la contratación de bienes y servicios, en el área de impuestos y tributos o en la supervisión de leyes laborales o de protección ambiental.

Actualmente en diversas partes del mundo los candidatos a gobernantes y legisladores, así como los electos, son frecuentemente acusados de haber participado en casos de corrupción política. El abuso del poder que se les ha confiado a líderes políticos para obtener ganancias con el objetivo de aumentar su poder o riqueza personal adquiere varias formas. Esta percepción proveniente de notas periodísticas sobre la fuerte presencia de corrupción en la política se ve respaldada por el *Informe 2009* del Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2009), que expresa la opinión ciudadana en 67 países del mundo, incluyendo a El Salvador, en cuanto a que los partidos políticos y el poder legislativo son las dos instituciones (de seis evaluadas) más impactadas por la corrupción.

2. Intervenciones para transparentar la democracia

La relación entre dinero y política es de larga data, necesaria y complicada en el proceso de construcción de los sistemas democráticos representativos, aunque es hasta 1883 que se produce en Gran Bretaña la primera regulación sobre el financiamiento de la política (Lujambio, 2003). Actualmente, es difícil imaginar un estado democrático donde no exista algún tipo de regulación en la materia, ya sea de manera general o en algunos casos muy específica.

La intervención del Estado en las relaciones financieras entre poder privado y representación política varía mucho entre país y país. En muchos países se ha recurrido al financiamiento directo e indirecto de los partidos políticos y campañas electorales y a la regulación del financiamiento privado. También se exige rendición de cuentas sobre la recepción y uso de fondos de origen público y privado; se regula la publicidad en medios de comunicación; y se han creado mecanismos de control y un régimen de sanciones.

2.1. Campañas electorales

Para efecto de referencia, partimos de la definición proporcionada por Martín Lauga y Juan I. García Rodríguez cuando la definen como «una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un período variable precedente a la votación y durante la cual los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político, y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso, facilitado por un régimen especial de financiación)» (Lauga, M., y García Rodríguez, J.I., 2007: 711 y ss.). Hay que señalar que la facilitación de la campaña electoral, y en especial de la propaganda electoral, no solo viene dada por el régimen especial de financiamiento, sino también por el régimen de acceso a los medios de difusión masiva, los cuales, en tanto empresas, son los grandes beneficiarios económicos del alargamiento de la propaganda, más aún si esta no coincide con el mandato legal del comienzo de la campaña.

La anterior definición recoge los tres elementos centrales: es previa al evento electoral de la votación, en ella se realiza proselitismo político y se hace uso de la propaganda electoral. En tal sentido, la campaña es acción propagandística deliberada que incluye actos promocionales del partido, su programa y su candidato a fin de obtener el voto a favor de parte del electorado. De ahí que dichos actos, pidan o no explícitamente el voto, constituyen actos de campaña electoral sin más. Otro problema es hacer de la diferenciación entre pedir explícitamente el voto o no el criterio para definir el inicio de la campaña, que es lo que ocurre en El Salvador, pues mientras los candidatos no pidan explícitamente el voto a los electores, la campaña aún no ha comenzado (aun

cuando haya una fecha específica estipulada para comenzar a pedir explícitamente el voto), pero puede haber perfectamente propaganda previa a la campaña electoral propiamente dicha (lo que en el contexto de El Salvador se conoce como «precampaña»). Lo que es claro es que la precampaña es ya campaña (desde la definición aportada más arriba), con lo cual la regla legal oficial de señalar una fecha de comienzo de la campaña se diluye, de tal manera que los partidos, en especial los que cuentan con más recursos, pueden pasar en campaña permanente sin ningún impedimento legal. Las consecuencias inmediatas de esta imprecisión en los textos legales es que, por un lado, la propaganda electoral satura la publicidad electoral; por otro, abre márgenes de discrecionalidad que redundan en una posible inequidad de la presencia publicitaria de unos partidos sobre otros.

En las democracias pluralistas, los partidos políticos buscan en la campaña electoral difundir sus propuestas de programas e ideas, así como movilizar a sus simpatizantes e influir en la población —y politizarla— a fin de captar sus preferencias políticas. En la persecución de dichos objetivos se recurre a la propaganda electoral, la cual abarca una gran variedad de formas y técnicas encaminadas a influir políticamente en la población. Por tanto, el tema central es ¿cómo ceñir la propaganda electoral a la campaña electoral de tal manera que esta última coincida con aquella para evitar posibles abusos de los espacios publicitarios a través de las «precampañas»?

Por otra parte, y en general, una campaña incluye dos aspectos básicos: por un lado, lo que se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político (que es propaganda; promoción electoral tradicional); por otro, la propaganda electoral valiéndose de los medios de difusión masiva (radio, tv y prensa escrita), que constituye la propaganda no tradicional, que es más cara y con tendencia al aumento y encarecimiento mismo.

2.2. *Financiamiento público*

En esencia el financiamiento público de las campañas y/o los partidos tiene su fundamento en varias consideraciones. En primer lugar, pretende dotar de un mínimo de recursos a todos los partidos a fin de mitigar las inequidades resultantes de recursos provenientes exclusivamente de fondos privados. En segundo lugar, se apuesta a que el financiamiento público contribuya a dotar de mayor independencia a las fuerzas políticas respecto a los intereses particulares y poderes fácticos, y por tanto es importante como un elemento que propicia transparencia. Y en tercer lugar, se pretende apoyar al fortalecimiento de los partidos políticos y su democratización, en el entendido prevaleciente en varios países de Europa y algunos de América Latina de que los partidos políticos juegan un importante papel en los sistemas representativos. Por ende, el Estado debe asegurar el apoyo y los recursos que sean necesarios para su institucionalización.

Por «financiamiento público» de las campañas o los partidos se entiende el mecanismo mediante el cual los recursos para dichas actividades provienen de fondos del Estado. Este financiamiento público puede hacerse de tres maneras: directo, es decir, mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos; indirecto, a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a medios de comunicación, entre otros; y puede ser mixto, entre directo e indirecto.

Tal como muestra la Tabla I, en América Latina, el primer país en aprobar financiamiento público a los partidos y sus campañas electorales fue Uruguay en 1928, mientras que Costa Rica lo hizo en 1949 como uno de los resultados del pacto Ulate-Figueroa (1948) que dio lugar a una de las democracias más sólidas de América. En El Salvador, la reforma se introdujo en 1983, de la mano de la reforma constitucional que buscaba establecer las bases para el establecimiento de un siste-

TABLA 1 Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

PAÍS	AÑO
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (Indirecto) y 1961 (Directo)
Perú	1966(Indirecto) 2003(Directo)
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Colombia	1985
Guatemala	1985
Chile	1988(Indirecto) 2003(Directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

Fuente | De la Calle et al. (2004)

ma democrático representativo. Los últimos países en introducir el financiamiento público directo fueron Perú y Chile en el año 2003.

Financiamiento público directo

De manera general el financiamiento público directo tiene tres usos principales: para la subvención de campañas electorales; para la operación permanente de los partidos políticos; y, algo no muy frecuente en América Latina pero con tendencia a introducirse, para la investigación y fortalecimiento institucional de los mismos partidos políticos (profesionalización de la práctica política institucionalizada). Este último es vital para trascender las características de meras maquinarias electorales, ya que incluye educación cívica, formación y capacitación de cuadros.

Para el acceso a los fondos directos del financiamiento existen algunos criterios básicos: los criterios de elegibilidad, los criterios de asignación y los criterios para el momento del desembolso.

Hay dos tipos de criterios de elegibilidad de acceso a los fondos: primero, el que fija un límite mínimo porcentual de votos sobre el total de votos emitidos; y segundo, el que fija un mínimo de representantes parlamentarios.

Los criterios de asignación incluyen un método de cálculo para la asignación, el cual varía en tres tipos: primero, el que se rige por la proporcionalidad de la fuerza electoral, en cualquiera de las elecciones (parlamentaria, presidencial o municipal); segundo, el que se rige combinando la distri-

bución de fondos por partes iguales entre los partidos y la fuerza electoral; y tercero, el que combina fuerza electoral con fuerza parlamentaria. La opción distributiva que se considera más justa es la proporcional a la fuerza electoral, ya que permite a más partidos acceder a la ayuda estatal. Pero si se exige un mínimo altera su carácter equitativo, ya que excluye del reparto a los partidos más débiles.

Los criterios del desembolso son importantes en la medida que generan consecuencias como propiciar o restringir la participación de ciertos partidos en relación al grado de libertad o dependencia de estos frente al dinero (Navas, 1998: 463). El subsidio puede ser antes de las elecciones, antes y durante (combinados), permanente (a través de transferencias mensuales) o posterior a las elecciones. En el caso de que sea previo desfavorece la participación de partidos de creciente formación, ya que no tienen caudal electoral, pocos recursos financieros o menos capacidad crediticia. En el caso de que sea posterior, en carácter de reembolso, tiene efectos positivos para el control de los gastos, además ejerce presión para que contabilicen de manera detallada y transparente sus ingresos (incluyendo los privados) y sus costes reales propagandísticos.

Financiamiento público indirecto

Se considera como el apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Hay que considerar que el apoyo más importante en esta categoría (y que trataremos más adelante detalladamente) es el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales o privados. Pero también incluye otros elementos como: beneficios tributarios, transporte, apoyo a la divulgación (imprenta, tarifas postales preferenciales o exenciones de las mismas, entre otras), subvenciones a grupos parlamentarios, incentivos a la participación electoral, uso gratuito de inmuebles.

Financiamiento mixto (directo e indirecto)

Al final, la mixtura entre financiamiento público directo e indirecto constituye una constante en todos los países de América Latina (véase Tabla 2), a excepción de Venezuela que ha eliminado todo tipo de financiamiento para la política.

Riesgos

De entre los riesgos para el financiamiento público, al menos exclusivamente, sobresalen dos: primero, la estatización, burocratización y osificación, que llevan a una pérdida de contacto con la sociedad acomodándose al *status quo* con merma de su libertad (Gidlund, 1991: 25); segundo, el alejamiento de las bases y la reducción de la necesidad de tener que acrecentar el volumen de membresías partidarias.

2.3. Financiamiento privado

El financiamiento privado a partidos y campañas electorales es la forma que prevaleció antes de que se aprobara el financiamiento público y es actualmente una de las principales modalidades de sufragar gastos partidarios en muchos países. Esa forma de financiamiento se realiza mediante: pago de membresías de los afiliados, donaciones individuales, donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes), créditos y actividades del partido que generen algún tipo de utilidad.

TABLA 2 Países con financiamiento público mixto en América Latina

PAÍS	FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
México	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	No	No

Fuente | De la Calle et al. (2004)

Cabe señalar que al provenir los recursos, en su mayoría, directamente de los ciudadanos, puede ser visto como una prueba de que hay un (sano) enraizamiento de los partidos en la sociedad en la cual operan, teniendo presente como condición la existencia de topes a las contribuciones individuales, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías para evitar el abuso y las inequidades excesivas. Aun así, los riesgos de la exclusividad privada del financiamiento de los partidos son notables: la influencia desmesurada de determinados individuos, grupos y/o corporaciones, legales o ilegales en los partidos y los poderes públicos una vez en el poder; las consecuentes inequidades en la contienda electoral; y la amenaza al sistema democrático.

Al mismo tiempo se pueden diferenciar dos tipos de intencionalidades tras los aportes privados a la política: las que son la expresión del legítimo involucramiento de la ciudadanía en la política, dando soporte a sus candidaturas en tanto representantes de intereses colectivos y generales; y aquellas que persiguen la compra de acceso o influencia en las decisiones del gobierno por parte de intereses particulares contrarios al interés general (Nassmacher, 1993: 253).

No es fácil, sin embargo, diferenciar entre las mencionadas intencionalidades y evitar cualquier intromisión de intereses que socave la independencia y autonomía de los partidos en relación a su responsabilidad con los asuntos de interés general. Por este motivo, muchos países han optado por introducir prohibiciones y regulaciones a las contribuciones privadas, como las siguientes:

- a. Prohibición a donativos originarios de cierto tipo de donantes como gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, contratistas del Estado, organizaciones políticas y sociales o personas jurídicas.
- b. Prohibiciones respecto de las contribuciones anónimas, exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares.
- c. Límite de los montos de contribuciones privadas.
- d. Obligación a los partidos de políticos de justificar el origen de todos los fondos recibidos.
- e. Límites a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular.
- f. Condición de contar con una autorización judicial para efectuar una donación.
- g. Obligación de emitir recibos foliados con los datos del donante.

Tal como evidencia la Tabla 3, este tipo de prohibiciones y regulaciones se han ido imponiendo en las legislaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos, siendo El Salvador, Colombia y Uruguay los únicos que aún permanecen fuera de este contexto.

A pesar de todas medidas señaladas, existen aún algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas, generando incluso efectos colaterales; por

TABLA 3 *Prohibiciones y regulaciones de contribuciones privadas a partidos políticos y campañas electorales en América Latina*

PAÍS	PROHIBICIÓN DE CONTRIBUCIONES SEGÚN ORIGEN					REGULACIONES	
	Extranjeras	Org. políticas y sociales	Personas Jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas	al origen	al monto
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Perú	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Nicaragua	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No	No	Sí
Colombia	No	No	No	No	No	No	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No	No	No

ejemplo: las agrupaciones o individuos con límites o prohibiciones tienden a buscar mecanismos para evadir a través de apoyo a actividades en forma de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar. Los límites crean mecanismos y prácticas contables «patológicamente creativas» que hacen a los límites menos eficaces. Y por último, la disminución de la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales puede conducir a incrementar la influencia de otros intereses (Sábato, 1991:21-23).

Para contrarrestar de manera saludable todas las posibilidades de atajos y reacomodos procedimentales para burlar los límites y prohibiciones, una de las medidas más efectivas prevaeciente por ejemplo en Estados Unidos, Chile y Ecuador parece ser la obligación de dar una amplia publicidad a las contribuciones privadas. Un primer argumento a favor de tal medida consiste en que pone en guardia a la ciudadanía contra eventuales decisiones políticas de candidatos que, en contra el interés general, beneficien a grupos corporativos (empresariales, sindicales o profesionales) que han contribuido a su campaña. Un segundo argumento es que presiona a favor de que los partidos tengan un orden contable más confiable, ordenado y al día.

2.4. *Financiamiento mixto (público y privado)*

El sistema de financiamiento mixto apunta a un sistema de *matching*, en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por sus propios esfuerzos, prefiriendo aquellos fondos que sean resultado de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas (Njaim, 1998: 607). Al mismo tiempo, y en relación al financiamiento público, se necesitan criterios claros que ajusten el monto global a la realidad económica financiera del país para así evitar que en épocas de estrechez se suscite el descontento de la ciudadanía (Zovatto, 2007: 759).

Con todo, la pregunta que suele hacerse es ¿cuánto de fondos públicos y cuánto de privados? Ante ello, la clave es buscar en la legislación un sano equilibrio en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia del Estado y, por otro, impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones, así como el financiamiento ilegal del narcotráfico. En tal sentido, el predominio en general del sistema mixto entre financiamiento público y privado es una buena salida.

2.5. *Rendición de cuentas*

Informar a la población acerca de quiénes contribuyen a la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos. Solo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un «voto informado» (Ferreira Rubio, 1998, en Zovatto, 2003: 73). El principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación es posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público o para incitar a los partidos y sus candidatos a que reciban y utilicen sus recursos sin controversias. Por tanto, el ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de procedencia dudosa y mal manejo de fondos electorales y permanentes (Nassmacher, 1993: 258).

La razón fundamental para rendir cuentas en relación al financiamiento político de los partidos por los propios partidos es el empoderamiento de los votantes. De esta forma queda en manos del elec-

torado la posibilidad de una sanción efectiva. Por ello, la rendición de cuentas y la divulgación de la información se toman en los dos recursos más efectivos para controlar el financiamiento. Los desafíos en esta materia pasan por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado, a la vez que estimule un control recíproco entre los partidos. En tal sentido, los elementos fundamentales para el ejercicio de la rendición de cuentas son: la relevancia de la información, los sujetos responsables de la rendición, la oportunidad de su presentación, la facilidad del acceso a la información, la uniformidad y veracidad de los datos aportados y la capacidad de los órganos de control (Ferreira Rubio, 2004: 44).

Relevancia de la información. Hay una tendencia al establecimiento de procedimientos que incluyen tanto la rendición de cuentas relativas a las subvenciones públicas como a los ingresos de carácter privado, y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones.

Sujetos responsables. La tendencia en América Latina (89% de los países) es que la obligación de rendir cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos. Sin embargo, esta modalidad deja por fuera a otros importantes receptores de fondos y donantes, como son los candidatos, los donantes, empresas y los afiliados mismos (Zovatto, D., 2007: 779).

Oportunidades de presentación de la rendición de cuentas. Tal como muestra la tabla 4, la mayor parte de los países latinoamericanos (13 países) obligan a los partidos a rendir cuentas anualmente (Panamá y Costa Rica trimestralmente), mientras que Ecuador los obliga a que estos lleven libros de contabilidad, y solo cuatro países (El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Uruguay) no exigen ningún tipo de rendición de cuentas. Adicionalmente, las legislaciones de 14 países exigen rendición de cuentas con posterioridad a las campañas electorales y cuatro de estos (Argentina, Brasil, Perú y Costa Rica) también con anterioridad. Por su parte, Ecuador solo exige llevar libros de contabilidad de los gastos de campaña y tres países (El Salvador, Guatemala y Uruguay) no plantean ningún tipo de exigencia.

Pese a estos avances, la rendición de cuentas con posterioridad a las campañas electorales, justificadas en el volumen de información que genera este tipo de procesos, dificulta la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas judicialmente y a través del voto popular. Además, no es muy común que los funcionarios electos, a quienes se les detecte una irregularidad en el cumplimiento de las normas del financiamiento, sean removidos de su puesto, con lo cual se genera una impunidad institucionalizada.

Facilidad en el acceso a la información. En la medida que los partidos reciben fondos del público estatal, provenientes de los contribuyentes, deberían de estar en la obligación de rendir cuentas y eso incluye facilitar la información pertinente sobre sus ingresos y la ejecución de sus gastos. En este sentido, 10 de los 14 países de América Latina donde se exige rendición de cuentas anual o trimestral deben hacerlas públicas; mientras que en siete países se debe hacer pública la rendición de cuentas sobre el gasto electoral (ver Tabla 4). En siete países, entre los que se cuenta a El Salvador, los partidos políticos no tienen la obligación de rendir cuentas sobre los fondos recibidos.

Uniformidad de los datos aportados. Es importante señalar que el Estado, desde los órganos de control, puede contribuir a que los partidos se apoyen en formatos estandarizados para la presentación de balances e informes de auditoría, reportes de origen de los aportes, así como medios de cada vez más amplia cobertura publicitaria como internet. Vale la pena mencionar que para lograr los objetivos de la transparencia del dinero en la política es importante ayudar a los partidos a que

TABLA 4 Rendición de cuentas y acceso a la información del financiamiento político según el marco legal

PAÍS	PERIODOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS		PUBLICIDAD DE INFORMES	
	Partidos	Elecciones	Partidos	Elecciones
Argentina	Anualmente	Anterior y posterior	Sí	Sí
Brasil	Anualmente	Anterior y posterior	Sí	Sí
Bolivia	Anualmente	Posterior	Sí	Sí
Colombia	Anualmente	Posterior	Sí	Sí
Panamá	Trimestralmente	Posterior	Sí	Sí
México	Anualmente	Posterior	Sí	No
Chile	Anualmente	Posterior	Sí	Parcial
Paraguay	Anualmente	Posterior	No	No
Perú	Anualmente	Anterior y posterior	No	No
Ecuador	Mantener Libros	Mantener Libros	No	Sí
Venezuela	Anualmente	Posterior	No	No
Costa Rica	Trimestralmente	Anterior y posterior	No	No
República Dominicana	Anualmente	Posterior	No	No
Honduras	Anualmente	Posterior	Sí	No
Nicaragua	No	Posterior	Sí	No
Guatemala	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No

Fuente | Speck, Bruno. Control ciudadano del financiamiento político. Transparencia Internacional.

cuenten con un sistema contable uniforme. En este sentido, los casos de México, a través de Instituto Federal Electoral (IFE), como el caso de Puerto Rico, a través de la Comisión Estatal de Elecciones, son relevantes en términos de lineamientos básicos en materia contable.

Capacidad de los órganos de control para hacer efectiva la rendición de cuentas. En cuanto a los órganos de control, en la mayoría de los países estos no cuentan con los recursos e infraestructura suficientes para desarrollar las funciones previstas por la ley. En los peores casos, como en El Salvador, estos organismos son integrados por representantes de partidos y que trabajan con criterios partidarios, con lo que difícilmente se puede garantizar la independencia necesaria para la fiscalización adecuada.

Según diversos estudios, entre las asignaturas pendientes en muchos países se encuentran la búsqueda de la simplificación de los mecanismos que fomenten el uso del internet para la divulgación de la información, y en especial la eliminación de las normas que prohíben la difusión o protegen el anonimato. Otras medidas complementarias pueden ser: la exigencia de una contabilidad más detallada e informes de mayor calidad técnica; desarrollar las capacidades de los órganos de control; fortalecer la aplicación de la leyes en cuanto a los procedimientos sancionatorios e incluir sanciones más drásticas; apoyar a los partidos y líderes que estén a favor de la transparencia; y fortalecer el intercambio de experiencias comparadas.

2.6. Fortalecimiento de los organismos de control

Aquí la idea clave es contar con una autoridad institucional independiente y profesional, capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política para fortalecer la transparencia en materia de financiamiento político. A este respecto, es importante fortalecer las competencias y recursos (financieros, técnicos y humanos) del órgano de control, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos; al mismo tiempo que se fortalece sus capacidades para investigar de oficio el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. Por otro lado, en el caso de que toda la institucionalidad del Estado esté partidarizada, la posibilidad de instaurar otro tipo de órgano contralor. De lo contrario, y en relación a esto último, se impone la tarea primaria de despolitizar las instituciones en relación a los partidos mismos.

En El Salvador, la tarea de fiscalización de los fondos de los partidos provenientes de la deuda política está encargada a la Corte de Cuentas de la República (al menos en términos legales), pero en la práctica es una tarea que la realiza el Ministerio de Hacienda. El problema en este caso es que ambas instituciones se encuentran bajo una fuerte influencia partidaria, lo cual sería igualmente aplicable si la tarea de fiscalización estuviera en manos del Tribunal Supremo Electoral, ya que la mayor parte de sus magistrados provienen de los partidos políticos.

Otras medidas y/o reformas en discusión en América Latina en el orden del fortalecimiento de la fiscalización tienen que ver con las siguientes deliberaciones:

- La conveniencia de lograr homogenizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de informes, acompañadas de apertura a la información (*Disclosure and Reporting*) (Ivan Doherty, 1990: 8-9).
- Hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo mejor es contar con acciones preventivas y no limitarse a constatar hechos ilícitos consumados (Boneo y Dahl, 2005: 16-20).
- Dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías, así como a los informes presentados por los partidos, específicamente antes de las elecciones para posibilitar una incidencia en caso de una violación a la ley electoral (Zovatto, 2007: 785).
- Mejorar la calidad del registro de aportes, haciéndolo más claro; establecimiento de los «Concejos de Control Ético» al interior de los partidos.
- Procurar el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la introducción de la figura del «responsable único financiero», como responsable exclusivo del dinero de los partidos (De la Calle, 1998: 16-17).

2.7. Sanciones

Una intervención clave en la intervención del Estado en la política partidaria es su capacidad de contar con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y campañas electorales. En muchos países las sanciones no han ido acompañadas de una aplicación de las mismas. Entre las razones de esta incoherencia podemos citar la debilidad institucional y técnica, así como la falta de independencia de los órganos contralores electorales y judiciales respecto del gobierno y los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas de soborno a funcionarios de dichas instituciones.

Tradicionalmente, las sanciones han girado en torno a las multas, que en muchos casos, en cuanto

a los montos, resultan risibles en comparación con las cantidades que fluyen detrás de las operaciones partidarias. En algunos países han legislado en torno a la figura del financiamiento ilícito como delito específico y autónomo en los códigos penales, así como la introducción de nuevas puniciones, como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor o bien la anulación, la pérdida de investidura o la revocatoria del mandato en aquellos casos en que el funcionario electo hubiera tomado posesión de su cargo. Vale señalar que las penas han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos, pero tendencialmente hay una exigencia a ampliar el espectro de responsabilidad a los candidatos y donantes, ya que las contribuciones privadas se dirigen a sus candidatos y más cercanos colaboradores sin ser reportados ni a las tesorerías, ni a los órganos de control de las mismas estructuras partidarias.

A pesar de las señaladas limitaciones actualmente solo El Salvador y República Dominicana no prevén sanciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento.

2.8. Acceso a los medios de comunicación

Uno de los principales ámbitos de intervención del Estado en la política tiene que ver con los partidos políticos y los medios de comunicación. El punto clave en esta relación tiene que ver con la indudable influencia de los medios de comunicación, en especial de la televisión, en la forma en que se hace política. Tan es así que últimamente se ha acuñado el término de video-política para referirse al poder de la imagen, del video (de quienes lo controlan, lo operan y tiene acceso a él) y su capacidad de representar e influir en los procesos políticos (Sartori, 1998: 65 y ss).

Lo que vuelve espinoso el tema de los medios de comunicación en la política es que estos juegan al menos cuatro papeles simultáneos: En primer lugar son informadores, en el sentido más lato de transmisores de información, que en función de su selección y forma de presentación puede afectar positiva o negativamente a los candidatos, partidos políticos y gobiernos. En segundo lugar son formadores de opinión, en el sentido de que ofrecen al público una serie de criterios que sirven de filtros de la realidad actuando como lentes desde los que interpreta la realidad. En tercer lugar son empresas que persiguen el lucro y dependen financieramente de anunciantes que por lo general son otras empresas que constituyen grupos de interés que habitualmente tienen preferencias políticas. Y en cuarto lugar, ellos mismos, en cuanto empresas, son parte de grupos de interés que suelen estar adheridos a una opción política en especial.

Dada las mencionadas circunstancias en la relación medios de comunicación y política habitualmente entran en litigio y a veces en colisión, los principios y prácticas de libertad de empresa, rentabilidad, libertad de expresión, derecho de información y la ética de la responsabilidad social de los medios. Por tanto, la gran pregunta es ¿cómo deslindar con nitidez estas cuatro dimensiones en el proceso electoral? Y, si la respuesta a esta pregunta pretende ir más allá de que esto depende exclusivamente de la ética del medio de comunicación, la segunda pregunta es ¿cómo puede la sociedad minimizar el riesgo de que la confusión de las cuatro dimensiones expuestas distorsione y socave los supuestos democráticos y principios de justicia y equidad en el proceso electoral?

En relación a las mencionadas preguntas están quienes plantean que la libertad de prensa debe de ser irrestricta y extenderse a la libertad de publicación de anuncios electorales de manera ilimitada. Argumentan también que la regulación de la propaganda electoral por los medios de comunicación y en especial por la TV podría tener un efecto negativo sobre el necesario debate público entre candidaturas y partidos, ya que al disminuir la posibilidad de vender publicidad, las empresas mediá-

ticas se verían desestimuladas para organizar este tipo de programas. Por último, se afirma que en los países donde se ha implementado la «franja electoral» este es un espacio con un bajo nivel de televidencia y audiencia.

En respuestas a estas opiniones hay otras que esgrimen como argumento básico el principio de que en la democracia debe prevalecer el derecho de la ciudadanía a recibir información sustancial, objetiva y equilibrada sobre sus actuales o potenciales representantes del Estado, siendo esta una condición necesaria para que el ejercicio de elección sea efectivamente libre, vale decir con la menor manipulación posible de grupos de poder públicos o privados. Este argumento expresa básicamente que para que funcione la democracia representativa se debe tratar de que «la cancha no esté inclinada» y de que el juez (que en este caso es el pueblo) no tenga «los ojos vendados». Otro argumento complementario es que el Estado debe ofrecer garantías de equidad para potenciar una competencia sana entre los partidos con relación al impulso mediático de sus propuestas. Por último, en lo que se refiere al impacto financiero de la regulación publicitaria sobre los programas de debate televisivos, se argumenta que la publicidad proselitista se puede hacer de tal forma que afecte de la menor manera posible al financiamiento de los programas de opinión, que por lo demás existen, y se financian suficientemente también en los periodos en los que no hay campañas electorales sin necesidad de de publicidad proselitista.

Durante los últimos años se ha ido imponiendo en Latinoamérica esta última línea de pensamiento que ya es dominante en Europa. De tal manera que para el año 2007, los países más importantes de la región y otros, en total siete, ya contaban con una legislación que regula la emisión de publicidad electoral por medio de comunicación privada (ver Tabla 5). Esta legislación cuenta con distintas formas de regulación, unas más restrictivas que otras y moviliza recursos públicos de apoyo. En lo que se refiere a la publicidad proselitista en los medios de comunicación públicos, su derecho de acceso gratuito se encuentra aun más extendido, lo cual resulta relevante en países como los europeos, en donde se cuenta con una importante cuota de audiencia, pero en América Latina su influencia mediática es poco relevante.

A continuación se presentan algunas medidas que se aplican en distintos países de América Latina para propiciar la equidad en campaña electoral:

- a. **Prohibición de contratar y transmitir publicidad en los medios electrónicos de carácter privado.** Las legislaciones de Brasil y Chile son categóricas en cuanto a esta prohibición. El caso de México es igualmente categórico pero el Estado compra publicidad electoral que se distribuye con criterios de equidad a todos los partidos.
- b. **El Estado proporciona espacios para la propaganda, con claras reglas para el acceso.** Los medios de comunicación estatales instituyen una franja electoral, con derecho normado para el acceso de los partidos, donde lo que se regula es por un lado el acceso mismo y, por otro, la propaganda electoral.
- c. **Aplicación de tarifas y trato igualitarios en la venta de publicidad por parte de los medios privados de comunicación.** Esto en sentido doble: por una parte presentando tarifas que no excedan las comerciales; pero por otro, exigiendo a los partidos rendición de cuentas en relación a los gastos de publicidad mediática en comparación con los resultados de monitoreo de su frecuencia en los medios (esta última puede ser una labor complementada por la sociedad civil).
- d. **Cuantificación de las rebajas o cesiones gratuitas de espacios.** Esta cuantificación implica una medición de la publicidad de un partido en términos de espacio y tiempo con expresión contable, esto implica una facturación que puede ser contrastada con una transferencia bancaria del partido al medio como empresa. Cualquier descuento o cesión gratuita al margen de la ordenada por la ley se toma como una contribución al beneficiario y se carga a sus

TABLA 5 Países donde las garantías de acceso a medios de comunicación son permanentes y limitadas al período electoral

PAÍS	DURACIÓN	TIPO DE MEDIOS	CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN	COMENTARIO
Argentina	30 días	Estatales y privados	Proporcional a la votación previa	Aplicación contingente
Guatemala	Todo el período (120)	Estatales y privados	No determinado aún	Las disposiciones de acceso gratuito a medios de comunicación estatales y privados están pendientes de reglamentación
Paraguay	Diez días (120)	Estatales y privados	Igualitario	
Brasil	Permanente	Estatales y privados	Igualitario	
México	Permanente en estatales y solo el período electoral en privados.	Estatales y privados	Igualitario el permanente y mixto el de campaña.	Durante los períodos de campaña se prevé la asignación de tiempos gratuitos adicionales que deben ser adquiridos por la autoridad electoral.
Perú	Solo estatales en períodos ordinarios, pero también privados en período electoral.	Estatales y privados	Igualitario el permanente y mixto el de campaña.	Las disposiciones vigentes son resultado de una ley aprobada a finales del 2002 y entró en vigor el 2004.
Chile	30 días (90)	Privados (solo televisión de señal abierta).	Igualitaria para campañas presidenciales y proporcional para legislativas	Se prohíbe, en todo tiempo, la contratación de publicidad electoral pagada.
Bolivia	60 días (180)	Solo estatal	Igualitario	

Fuente | Construcción propia con base a tablas de Navarro Fierro, C.: 2007

gastos de campaña.

- e. **Obligación de los medios de rendir informes a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada.** Esto es, obligar por ley a los propietarios o concesionarios de los medios a informar a la autoridad electoral sobre la publicidad que ha sido contratada y transmitida.
- f. **Exigencia a que los medios inscriban sus tarifas previamente al inicio de la campaña, cuidando que no excedan las ordinarias para publicidad comercial.** Con ello se controla la posibilidad de cobros excesivos o discriminatorios por encima de un techo predeterminado. Pero ello no elimina la posibilidad de un trato discriminatorio o preferente por debajo de las tarifas registradas y autorizadas, sea por razones estrictamente comerciales (mayor volumen de la compra de espacios o tiempos) o incluso por intereses de cualquier otro tipo. Si se establecen pactos de tarifas preferentes como descuentos, bonificaciones o cesiones gratuitas

ello va contra el propósito de equidad en la contienda electoral.

- g. **Restricciones a la transmisión de propaganda gubernamental o publicidad oficial del Gobierno.** La publicidad oficial del gobierno, esté vinculada a la promoción de obras y acciones del partido gobernante, afecta la competencia electoral, en la medida que el partido gobernante se encuentra compitiendo también en la carrera por el voto, inclinando con ello a su favor la presencia mediática.

3. Modelos de intervención

A continuación, y con base en la legislación comparada, presentamos algunos datos y sugerencias para la regulación y control del financiamiento político, campañas electorales y acceso a medios masivos de información y comunicación por parte de los partidos políticos. El cometido de esta parte es identificar algunos avances claves para la institucionalización de la transparencia en el sistema político, específicamente en materia de rendición de cuentas, acceso a la información y escrutinio público del financiamiento de los partidos, sea permanente o en campañas electorales, y las garantías de equidad referentes al acceso a los medios. Se trata de analizar las mejores reglas de juego que contribuyan a la justicia política del marco electoral desde una perspectiva más democrática.

En este ejercicio, hemos identificado tres modelos de reglamentación en los que la relación entre el Estado, los partidos políticos, los medios masivos de información y la ciudadanía están relacionadas de manera distinta. Se trata, en primer lugar, de un modelo con fuerte presencia estatal y alto nivel de regulación que hemos denominado «modelo de interés público» (México y Brasil); en segundo lugar, un modelo intermedio en relación a la presencia del Estado y al nivel de regulación, con cierta flexibilidad respecto a la posibilidad de financiamiento privado de la actividad partidaria acompañado de control público ciudadano (Chile, Ecuador, Perú y Argentina); y en tercer lugar, un modelo débilmente regulado en materia de financiamiento, campañas electorales y acceso a medios (El Salvador y Uruguay).

3.1. Modelo de alta regulación

Se trata de un modelo de intervención del Estado que ordena la actividad partidaria en general, pero también la dinámica electoral, la financiación política y la accesibilidad a los medios de información masiva. Las ideas que subyacen a este modelo son que los partidos políticos constituyen entidades y organizaciones ciudadanas de interés público, que buscan o tienen como fin el ejercicio del poder público, y en ese sentido deben operar tanto en sus actividades permanentes como en períodos electorales bajo reglas de juego que aseguren un mínimo de garantías para la justicia político-democrática de equidad. Esta perspectiva impone unos márgenes de discrecionalidad claros, mínimos y bien delimitados para su control, de tal manera que sus operaciones no estén por encima de los presupuestos del ejercicio del poder público democrático, previniendo con ello cualquier captura de la institucionalidad pública-estatal por parte de la clase política. Incluso, el mismo régimen electoral específico dentro del sistema político debe ser independiente de las organizaciones partidarias.

Las expresiones más claras de este modelo son México y Brasil, destacando el primero como caso extremo paradigmático, ya que desde el artículo 41 de su Constitución Política define a los parti-

dos políticos como entidades de interés público, y donde se define que la ley garantizará que los recursos públicos para su financiación deberán prevalecer por encima de los privados. De entrada, la sujeción al financiamiento público de manera exclusiva marca la pauta, sin que los partidos sean necesariamente instituciones estatales, para que sus actividades estén bajo la normatividad del interés público, siendo así objetos de control por parte del poder público independiente, sin dejar ningún margen para la aportación financiera de grupos de interés, empresas y organizaciones (públicas o privadas) de origen extranjero. Igualmente, el artículo 17 de la Constitución de Brasil establece con claridad la exclusividad del financiamiento público de los partidos políticos.

De manera sintética, en general, el modelo de interés público tiene las siguientes características:

- a. Un alto nivel de regulación de la actividad financiera, electoral y mediática de los partidos por parte del Estado.
- b. Cuida que la institucionalidad y operaciones de los partidos se rijan bajo los parámetros del interés público con garantías de equidad.
- c. Una fuerte presencia institucional del Estado para vigilar que las reglas de juego se cumplan.
- d. Una alta especialización de los órganos de control con personal capacitado y proveedora de directrices para facilitarle a los partidos el cumplimiento de la normativa.
- e. Claro y fuerte régimen sancionatorio para los infractores.

No hay duda de que para el buen desempeño del modelo de interés público es necesaria una fuerte presencia del Estado, es decir, un Estado fuerte y capaz de hacer cumplir el régimen de regulación política. A este supuesto se ha contra argumentado que la fuerte presencia del Estado produce una especie de estatalización de la política, o en su caso de los partidos, y que la fuerte dependencia financiera de estos respecto de aquél socava su autonomía. Sin embargo, la fuerte presencia estatal sirve para garantizar que los partidos estén bajo el marco del Estado de Derecho, con fuertes y claras garantías de equidad que no inclinen las reglas de juego a favor de uno u otro instituto político en particular, al mismo tiempo que establece barreras que eviten la infiltración de intereses particulares en el ejercicio del poder público y obliga a los partidos tanto a su democratización interna como a la profesionalización de sus cuadros. Si todo esto es garantizado por la institucionalidad del Estado, acompañado de una vigilancia ciudadana permanente, podemos estar ante un modelo garante de la justicia política.

Para mayor especificidad, pasamos a enumerar algunas de las disposiciones reglamentarias más sobresalientes del este modelo, referenciando algunos textos constitucionales y legales de México:

- a. Financiamiento directo tanto para actividades permanentes, electorales y de investigación, formación, publicación y divulgación (Párrafo II, Art. 41 de la Constitución).
- b. Reconocimiento de los partidos como entidades de interés público ciudadana sin reducción a instituciones estatales (Párrafo I, art. 41 de la Constitución).
- c. Financiamiento electoral directo mixto, por fuerza electoral y equidad básica con porcentaje previamente establecido (Arts. 49, 49A y 49B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- d. Rendición de cuentas de los partidos políticos mediante reportes contables de ingresos y egresos (Literal k, Párrafo I del Art. 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- e. Acceso en forma permanente de los partidos a las radios y televisión estatal, así como franja electoral permanente durante campaña y compra de espacios en radios y televisión privadas que se reparten de manera equitativa entre todos los partidos (Arts. Del 42 al 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

- f. Conceptos claros sobre la campaña electoral que permite controlar específicamente cuándo comienza, así como conceptos de aquellos rubros que entran dentro del gastos electoral, incluyendo topes (Art. 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- g. Independencia: clara delimitación funcional y fuerte presencia institucional del Órgano encargado de aplicar la ley y fiscalizar el comportamiento partidario de acuerdo a la normativa, en este caso el Instituto Federal Electoral (IFE).

3.2. Modelo intermedio

Se trata de un modelo de legislación relativamente más flexible en cuanto a la financiación política privada más allá de los aportes de los afiliados y las actividades del partido que generan algún tipo de utilidad. Es decir, que permite financiación proveniente de donaciones individuales, grupos de interés, instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones). Sin embargo, si bien permite estas fuentes de financiación, mantiene una fuerte institucionalidad de parte de la administración pública estatal en cuanto al control de auditorías e informes, publicidad de la contabilidad partidaria y tope o límites de los aportes. Se trata por tanto de una clara y fuerte presencia público-estatal de corte contralor, abierta a fuentes de financiamiento privadas más diversificadas y amplias; y es intermedio en la medida de que no impone restricciones taxativas, pero tampoco deja amplios márgenes de discrecionalidad a los partidos políticos como para financiarse por cualquier medio o fuente privado. En la práctica, se trata para algunos de una prohibición, dado que al obligar a los partidos a justificar y hacer público el origen y establecer topes en los montos, se está priorizando el financiamiento público sobre el privado. Sin embargo, la prohibición está focalizada hacia fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente al narcotráfico.

En este modelo caben legislaciones de países como Chile, Ecuador, Perú y Costa Rica. En coherencia con su fuerte presencia contralora combinada con amplitud en la permisibilidad de fuentes de financiamiento privado más diversificado podemos afirmar que este modelo conserva del primer modelo la presencia institucional del Estado para vigilar y sancionar la violación de la normativa vigente. En general, las características básicas del modelo son:

- a. Flexible en relación a las fuentes de financiamiento privado más allá de los aportes de los afiliados.
- b. Complementa la apertura flexible al financiamiento privado diversificado con un presencia institucional contralora con mecanismos claros de fiscalización.
- c. Mantiene una franja electoral de acceso a los medios de comunicación estatal y privados pagados con fondos estatales con claras delimitaciones temporales.
- d. Permite la contratación de publicidad electoral en medios pero manteniendo los criterios de equidad entre los partidos.

3.3. Modelo de baja regulación

Este modelo se caracteriza por un bajo nivel de regulación tanto del financiamiento político, del acceso a los medios y de las campañas electorales. En este modelo son representativos El Salvador y Uruguay, siendo el primero paradigmático ejemplo de él. Para el caso concreto de El Salvador, el modelo tiene las siguientes características:

- a. Permite un alto grado de discrecionalidad por parte de los partidos políticos para financiar tanto

- las campañas en períodos electorales como en los permanentes desde las fuentes privadas.
- b. No se establece ningún control de los orígenes del financiamiento privado, al mismo tiempo que los partidos no están obligados a la rendición de cuentas e informes financieros.
 - c. La institucionalidad público estatal es débil, incluso para hacer cumplir lo mínimo de regulación que hay y para imponer las sanciones también mínimas.
 - d. Los órganos contralores como la Corte de Cuentas de la República y el Tribunal Supremo Electoral están cooptados por el sistema político de tal manera que su composición o designación de sus titulares están determinados por las componendas políticas partidarias.
 - e. No hay una definición clara de campaña electoral, de tal manera que hay una discrecionalidad interpretativa a la hora de determinar cuándo comienza la campaña.
 - f. El acceso a los medios de comunicación privados está totalmente desregulado, prevaleciendo la dinámica que el partido que tiene más dinero y recursos para copar los espacios mediáticos monopoliza la presencia en los medios, lo cual crea un desbalance inequitativo en relación a los otros partidos.

La intencionalidad de haber presentado estos tres modelos con base a la legislación comparada es buscar elementos de análisis y de discusión que nos conduzcan a proponer algunas líneas de discusión seria para ilustrarnos acerca de cómo hacen las cosas en otros contextos, y contar con ejemplos exitosos que permitan opciones viables de reforma electoral en pro de la transparencia.

[CAPÍTULO II]

Informe final sobre la publicidad proselitista en la campaña electoral 2008-2009 en El Salvador

El presente capítulo corresponde al informe final del ejercicio empírico de monitoreo de gastos en publicidad electoral de los partidos políticos en los medios de comunicación local en El Salvador. Este ejercicio de monitoreo es un esfuerzo ciudadano diseñado, gestionado y ejecutado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), bajos auspicio del Instituto Demócrata para Asuntos Internacionales de los Estados Unidos de América (NDI) y de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID).

Este esfuerzo de monitoreo tiene como cometido contribuir al fortalecimiento de la transparencia del sistema político electoral salvadoreño y, en el contexto de este documento más amplio, pretende aportar un conjunto de datos «duros» en forma de evidencia empírica que presente el estado actual de dicho sistema, referido a la debilidad del vigente conjunto de reglas que lo rigen, así como en relación a la inexistencia de mecanismos que garanticen una sólida transparencia de las fuentes de financiamiento de los partidos tanto en sus actividades permanentes como durante las campañas. Además, las imprecisiones normativas en cuanto al control de las campañas, de la propaganda partidaria y el acceso a los medios de comunicación por parte de las entidades políticas.

En definitiva, la revisión del marco conceptual más avanzado en torno a los temas del financiamiento de la política, la regulación de las campañas, el acceso a los medios, la revisión de la legislación comparada más actual sobre dichos temas, junto a este esfuerzo de monitoreo empírico, pretende aportar una serie de sugerencias y propuestas para mejorar el marco regulatorio, las buenas prácticas y la vigilancia ciudadana de la relación entre dinero y política en El Salvador.

¿Por qué monitorear?

Una de las condiciones para la transparencia en cualquier dimensión de la vida pública, que a la vez constituye una garantía para su efectiva realización, en especial en la política partidaria, en campaña o no, lo constituye la vigilancia ciudadana. Esta última complementa la adecuada regulación con sus respectivas sanciones, las buenas prácticas de los actores vigilados/monitoreados, la labor de las instituciones fiscalizadoras y/o contraloras y la disposición de información.

Por tanto, siendo la vigilancia ciudadana un rasgo de civilidad activa, se monitorea para evitar el abuso del poder (en cualquiera de sus formas) para satisfacer intereses ajenos a los derechos fundamentales de cualquier ciudadano e identificar cualquier espacio de discrecionalidad no justificada para decisiones y acciones perjudiciales para la justicia básica de cualquier ámbito de la vida pública, que introducen desequilibrios constituyentes de inequidad. En este ejercicio monitoreamos para identificar, fundadamente (con datos empíricos), los desequilibrios que producen inequidad en la competencia electoral por el ejercicio del poder público, y su impacto en los derechos fundamentales de los ciudadanos.

1. Marco legal sobre el financiamiento político en El Salvador y publicidad electoral

Tal y como revisamos anteriormente, en El Salvador el marco legal que regula el funcionamiento de los partidos, en general, y su financiamiento de manera particular es bastante limitado comparado con otros países. Sin embargo, a fin de tener claridad de lo anterior se revisarán algunas características e indicadores relacionados directamente con el objetivo de este informe.

En El Salvador, a partir de la promulgación de la Constitución de 1983, el reconocimiento constitucional a los partidos políticos trajo consigo, entre otras consideraciones, el establecimiento del mecanismo de financiamiento de las campañas, llamado Deuda Política, estableciendo que una ley secundaria (Código Electoral) regulara lo referente a la misma.

El Código Electoral, en el capítulo vi sobre el régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático, establece los mecanismos y procedimientos que regulan el cálculo de la deuda, el anticipo, las erogaciones y su liquidación postelectoral.

1.1. Naturaleza del financiamiento

El artículo 210 de la Constitución establece que «El estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia». Este artículo pretende asegurar el sostenimiento a los partidos políticos; sin embargo, al interpretar el Código Electoral en el capítulo vinculado este establece que la calidad de «contendientes» la adquieren los partidos políticos únicamente cuando inscriben candidatos para participar en las elecciones (Ulloa, 2008). Esto limita el financiamiento público a las actividades de campaña, privándolos de actividades permanentes.

Respecto al origen del financiamiento, el financiamiento privado es permitido sin ningún tipo de regulación ni límites. No existen controles previos o posteriores a las campañas electorales sobre los aportes recibidos y los donantes no están obligados a declarar sus contribuciones.

Con base a lo anterior se deduce que El Salvador tiene un modelo de financiamiento mixto, donde el financiamiento público se limita a los gastos de campaña, mientras que el privado no tiene ningún tipo de regulación.

1.2. Deuda política

El Código Electoral establece que los partidos políticos o coaliciones que participen en las elecciones tendrán derecho a recibir del Estado una cantidad de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones presidenciales, legislativas¹ y para concejos municipales, siendo su valor diferenciado para cada una de las elecciones mencionadas. El valor del mismo es calculado sobre la cantidad que se pagó en la elección anterior, incrementada por la inflación acumulada que se haya producido en el periodo entre elecciones correspondientes reconocida por el Banco Central de Reserva.

De acuerdo a lo anterior, el valor del voto para las elecciones de 2009 fue US\$4.73 para las presidenciales, US\$2.59 para las legislativas y US\$1.93 para las municipales (Tribunal Supremo Electoral, 2009), para un monto total aproximado de US\$22, 506,301.

Cada partido político contendiente tiene derecho a recibir un anticipo que se calcula de acuerdo a los resultados de la elección inmediata anterior, estableciéndose límites al monto y siendo su máximo valor igual al 75% de los votos válidos obtenidos por cada partido en la mencionada elección. Los partidos que no hayan participado en la elección anterior reciben un anticipo máximo de US\$57,143.⁰⁰

TABLA 6 Deuda Política para las elecciones 2009 (expresado en dólares)

PARTIDO	VOTACIÓN 2009			DEUDA POLÍTICA			
	Presiden- ciales	Diputados	Concejos Municipa- les	Presidentes (\$ 4.73)	Diputados (\$2.59)	Concejos Municipa- les (\$1.93)	Total
ARENA	\$1,284,588	\$854,166	\$867,273	\$6,076,101	\$2,212,290	\$1,673,837	\$9,962,228
FMLN	\$1,354,000	\$943,936	\$886,161	\$6,404,420	\$2,444,794	\$1,710,291	\$10,559,505
PCN	—	\$194,751	\$236,029	—	\$504,405	\$455,536	\$959,941
PDC	—	\$153,654	\$185,824	—	\$397,964	\$358,640	\$756,604
FDR	—	\$22,111	\$20,962	—	\$57,267	\$40,457	\$97,724
CD	—	\$46,971	\$25,204	—	\$121,655	\$48,644	\$170,299
TOTAL	\$2,638,588	\$2,215,589	\$2,221,453	\$12,480,521	\$5,738,376	\$4,287,404	\$22,506,301

Fuente | Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral

1. Incluyendo Diputados para el Parlamento Centroamericano

Es importante señalar que para liquidar dichos fondos ante el Ministerio de Hacienda basta una certificación extendida por el Tribunal Supremo Electoral del número de votos obtenidos por cada partido político o coalición.

1.3. Campaña electoral y acceso a los medios de comunicación

Con respecto a la campaña electoral, la Constitución, en el artículo 81, regula que se permitirá la propaganda electoral cuatro meses, dos meses y un mes antes de la fecha establecida para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, respectivamente. En este sentido, y tal como muestra la Tabla 7, El Salvador es, después de México, uno de los países con más extenso periodo de campaña electoral para la presidencia.

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

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

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

TABLA 7 Duración oficial de las campañas Presidenciales

PAÍS	DURACIÓN DE LA CAMPAÑA
México	180 días
Guatemala	4 meses y 1 semana
El Salvador	4 meses
Costa Rica	3 meses y medio
Honduras	90 días
Nicaragua	75 días
Canada	35 días
España	15-21 días
Francia	20 días
Turquía	15 días
Japón	12 días
Taiwán	10 días

Fuente | Acción Ciudadana. Informe del monitoreo del Gasto en el proceso electoral 2007. Guatemala

2. Características generales del monitoreo

2.1. Herramienta del monitoreo

Para llevar a cabo el monitoreo del gasto en publicidad electoral se contrató los servicios de la firma especializada SATISA, S.A. de C.V. Dicha empresa registra diariamente, mediante una moderna tecnología informática, todo el universo de comunicación publicitaria anunciada a través de la televisión, prensa escrita y radio. En nuestro caso, el interés particular se centró en la propaganda de las distintas organizaciones proselitistas e instituciones del Estado, principalmente en el periodo electoral 2009.

La empresa SATISA S.A. de C.V. cuenta con una herramienta de monitoreo de la publicidad por televisión, prensa escrita y radio llamada *Publisearch*, a la cual los usuarios de la misma pueden acceder mediante el sitio web: www.publisearch.net.¹

Publisearch consiste en una base de datos de registro publicitario de los tres principales medios de comunicación e incluye los siguientes servicios:

- **Monitoreo de televisión.** Incluye la programación y anuncios de nueve canales nacionales y seis internacionales (cable), manteniendo archivados la programación por un periodo determinado.
- **Monitoreo de prensa.** Incluye el seguimiento de cinco periódicos con circulación representativa en el país, guardando digitalmente las imágenes para referencia de los mismos.
- **Monitoreo de radio.** Se monitorea las pautas de 40 emisoras de radio utilizando tecnología digital.

Para todos los servicios señalados y previa selección de las características del grupo objetivo (*target*), así como las categorías y periodos de interés, la herramienta permite ver una variedad importante de reportes consolidados (por producto, marca, etc.) e históricos (mensual por producto) para casi todos los medios de comunicación (ver Tabla 8). Dicha información es presentada en una tabla consolidada que permite ser procesada en una hoja de cálculo.

Para el caso de radio y televisión, Publisearch registra el comportamiento de distintos indicadores relacionados con un producto determinado: el alcance, la frecuencia, tamaño, nivel de *ratings*, franjas horarias, programas de exhibición y el precio de mercado para este tipo de mensajes.

En lo que se refiere a los antecedentes de la empresa contratada, cabe señalar que SATISA S.A. de C.V. es una empresa con presencia regional especializada en el monitoreo publicitario de marketing. En tal sentido, la publicidad de las organizaciones proselitistas y de las distintas instituciones del gobierno nacional y local es registrada como una marca o un producto en el gran mercado de propaganda y publicidad, y como tal son monitoreadas en el sistema Publisearch.

Asimismo, SATISA sirvió de soporte técnico estadístico para el monitoreo de otra experiencia exitosa con el mismo propósito de observación del gasto en publicidad electoral realizada por Acción Ciudadana, capítulo nacional en Guatemala, de Transparencia Internacional, con motivo de la campaña electoral 2007-2008, experiencia que le permitió ajustar debidamente la metodología base

2. Acceso con contrato de servicios

TABLA 8 Empresas de comunicación monitoreadas

TELEVISIÓN ¹	PERIÓDICOS ²	EMISORAS DE RADIO ³
<p>Nacionales: canales 2, 4, 6, 8, 12, 19, 21, 33 y 35</p> <p>Internacionales: Sony, E!, CNN, TNT, ESPN, Canal de las estrellas</p>	<p>La Prensa Grafica (LPG), El Diario de Hoy (EDH), Diario el Mundo, El Grafico, Diario Mas</p>	<p>102.1, 102.9, ABC, ASTRAL, Cadena Sonora, Chévere, Club, Cool, Cuscatlan, El Salvador, Exa, Femenina, Fiesta, Fuego, Globo, Guapachosa, La Mejor, Láser español, Láser Ingles, Mil 80, Monumental, Que buena, Ranchera, S. Estrella, YSUCA, Vox, YSKL, YSU, YXY, Cadena Central KT, Clásica, Corazón, Eco, Luz, Mesías, Paz, Progreso, Mundo, Scan y UPA.</p>
<p>1 Horarios: Lunes a domingo, de 6:00 a 0:00 horas; días feriados, de 8:00 a 0:00 horas</p> <p>2 De lunes a viernes, incluyendo las revistas incorporadas en estos periódicos</p> <p>3 Horarios: Lunes a domingo, de 6:00 a 20:00 horas; no se realizaron monitoreos en días feriados</p>		

para el presente ejercicio de monitoreo.

2.2. Organizaciones monitoreadas

El monitoreo del gasto de la publicidad electoral para el año 2009 dio seguimiento a dos tipos de organizaciones cuya presencia mediática fue significativa y vinculada al proceso mismo. Por un lado, los partidos políticos inscritos para las diferentes elecciones de 2009: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Democrático Revolucionario (FDR), Cambio Democrático (CD), Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Partido Demócrata Cristiano (PDC); y por el otro, y principalmente a partir del segundo semestre del 2008, a dos grupos de organizaciones (OP) que sin ser partidos políticos realizaron campaña proselitista con mensajes afines a ARENA (OPA) y al FMLN (OPF). En estas últimas (OP), las organizaciones monitoreadas se muestran en la Tabla 9.

2.3. Variables e indicadores

La selección de las variables para el monitoreo del gasto en publicidad electoral, para las elecciones 2009, se fundamenta en un análisis del proceso de transmisión y recepción de información de mensajes.

Dicho proceso involucra los sujetos siguientes: **emisores** (partidos políticos y otras entidades con intereses políticos), **informadores** (medios de comunicación) y **receptores** (ciudadanía o cuerpo electoral). Estos sujetos se encuentran relacionados a través de variables objetivas: recursos (relación emisores-informadores), mensajes (relación informadores-electorado) y finalmente el voto (relación electorado- partidos políticos).

Las variables incorporadas al monitoreo de los medios de comunicación son: a) el gasto realizado en publicidad vía TV, radio y prensa escrita, b) el rating o ruido publicitario producido, c) el tiempo publicitario ocupado, d) el espacio publicitario ocupado y e) la frecuencia con que los mensajes

TABLA 9 Organizaciones proselitistas no partidarias monitoreadas

GRUPOS DE ORGANIZACIONES PROSELITISTAS NO PARTIDARIAS (OP)	NOMBRES
Organizaciones con mensajes afines a ARENA (OPA)	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza Solidaria • Comité económico para el Rescate de San Salvador • Frente Femenino Salvadoreño • Cruzada Pro Paz y Trabajo • Mujeres por El Salvador • Movimiento Centro Solidario
Organizaciones con mensajes afines al FMLN (OPF)	<ul style="list-style-type: none"> • Amigos de Mauricio Funes • Movimiento cívico los amigos de Funes • Concertación Popular por el cambio • CONFRAS • Movimiento Social Cristiano • Iniciativa Ciudadana

proselitistas han sido emitidos hacia la ciudadana. Sus indicadores se detallan a continuación.

Gasto total en publicidad electoral

Es el monto del importe estimado a precios de mercado³ de la publicidad electoral transmitida por televisión, prensa escrita y radio en que incurrieron las organizaciones proselitistas. Permite analizar comparativamente el gasto en que incurre cada organización y su impacto en el costo total de la campaña.

Para el análisis de dicho indicador se utiliza tanto los gastos totales como los individuales de cada organización en todos y en cada uno de los medios de comunicación. También se analiza la evolución total y particular de este gasto durante el periodo previo al inicio oficial de la campaña electoral como también durante la campaña misma.

Cuota de participación en el gasto electoral (SOI)

Representa el porcentaje del gasto relativo de cada una de las organizaciones proselitistas respecto a la totalidad del gasto en publicidad electoral en los medios de comunicación. Este indicador permite analizar la equidad en el gasto y la oportunidad potencial para poder dar a conocer las diversas propuestas políticas al electorado.

Cuota de voz o «ruido» emitido (Share of Voice, SOV).

Representa la cuota de participación de las organizaciones proselitistas del total de «ruido» publicitario electoral. Se calcula como el porcentaje del rating que tienen los mensajes publicitarios en televisión de cada organización respecto al total de mensajes del grupo analizado.

Mide la fuerza con que ha llegado el mensaje publicitario de cada organización emisora a la ciuda-

3. Publisearch calcula valores estimados (nominales) sobre precios de mercado de la publicidad electoral en los distintos medios de comunicación

danía y permite analizar el nivel de equilibrio que existe en la información recibida por el electorado a través de la televisión. Dicho indicador nos permite analizar el consolidado final del grupo como también su evolución en el periodo seleccionado.

Cuota de tiempo publicitario

Representa el porcentaje de tiempo (segundos) pautado en la televisión y radio por cada organización proselitista. Se calcula relacionando la cantidad particular de segundos pautados en radio y televisión por cada organización y la sumatoria total de segundos utilizados por todas las organizaciones. Permite complementar el análisis del sov con información sobre la publicidad de radio.

Cuota de espacio en prensa escrita

Mide el porcentaje de espacio publicitario (en pulgadas «columnares»⁴) ocupado por cada organización proselitista para transmitir propaganda electoral a través de los periódicos. Se calcula relacionando la cantidad específica de pulgadas «columnares» ocupadas por cada organización y el total de pulgadas utilizadas por todas las organizaciones.

Cuota de frecuencia de la publicidad electoral pautada

Representa la periodicidad con que la ciudadanía recibe un mensaje publicitario (*spot*) electoral a través de la televisión, radio o prensa escrita de cada organización proselitista del grupo analizado. Permite conocer cuántos mensajes (*spots*) electorales de cada 100 emitidos corresponden a cada organización en particular.

2.4. Alcances y limitaciones del monitoreo implementado

A causa de limitantes en la herramienta de monitoreo, originados principalmente por la falta de información de la compleja maquinaria electoral de las organizaciones proselitistas, fue necesario delimitar la investigación en cuanto a periodos y tipo de gastos monitoreados, así como realizar un ajuste matemático y estadístico al costo de mercado presentado por la herramienta (Publsearch), a fin de ser congruente con la economía de escalas en la negociación de paquetes publicitarios de las distintas empresas de televisión.

Periodo de monitoreo

Al monitorear los gastos de publicidad electoral de las últimas elecciones en el país se pudo constatar gastos significativos y permanentes a partir de un año previo al día establecido para el desarrollo de las elecciones. Así, el periodo del monitoreo de las elecciones de 2009 quedó establecido desde el 1 de enero de 2008 hasta el 15 de Marzo de 2009. Para el monitoreo comparativo de las elecciones 2003, 2004 y 2006 los periodos monitoreados fueron:

- **2003:** por limitaciones de la herramienta⁵ de monitoreo solamente se obtuvieron datos de

4. 78 pulgadas «columnares» equivale al espacio efectivo de una página estándar en los principales periódicos del país.

5. Publsearch inició el monitoreo de publicidad electoral a partir del año 2003.

enero a marzo del año mencionado.

- **2004:** el periodo de monitoreo contempló el gasto publicitario entre los meses de abril de 2003 y marzo de 2004.
- **2006:** al igual que el 2009, el periodo monitoreado se inició a partir de enero de 2005 a marzo de 2006.

Tipo de Gastos Monitoreados

La herramienta Publisearch únicamente monitorea el gasto en publicidad electoral de las organizaciones proselitistas en los diferentes medios de comunicación. Es decir, el monitoreo realizado solo representa una parte del costo total de las campañas electorales y no incluye otros gastos como producción publicitaria, implementos promocionales (gorras, camisas, etc.), pagos de activistas, transporte y alimentación, mítines, alquiler de locales y aparatos de sonido, así como la publicidad mediante otros medios como vallas publicitarias en las principales arterias del país.

Estos últimos gastos, de acuerdo a estudios comparativos internacionales (Acción Ciudadana, 2007:37), pueden representar entre 40% y 50% del gasto total de las campañas electorales, es decir, que no es desatinado afirmar que el gasto total de la campaña electoral pudiese aproximarse a un monto equivalente al doble del gasto en publicidad electoral monitoreado en este informe.

Montos del gasto monitoreado

El monitoreo de los gastos de publicidad ofrecidos por la herramienta Publisearch calcula este indicador sobre la base del precio de venta por spot de 30 segundos, ofrecido por los medios de comunicación a las empresas de publicidad. Sin embargo, estos cálculos no reflejan posiblemente los precios reales pagados por las entidades proselitistas, debido a que la racionalidad económica y las cantidades de propaganda negociada inducen a que estas negocien precios preferenciales. Para corregir esta distorsión (que estuvo presente en los dos informes parciales que hemos ofrecido de este monitoreo, en los meses de diciembre de 2008 y febrero de 2009) y lograr una aproximación más fidedigna al gasto efectivamente realizado por los partidos políticos en publicidad, esta investigación realizó los siguientes procedimientos:

1. Se solicitó, mediante nota enviada a las principales empresas televisoras, información de los precios de los espacios publicitarios contratados durante la campaña electoral con las distintas organizaciones proselitistas. Estas notas, expuestas en el Anexo 1, no fueron respondidas por ninguno de los medios de comunicación.
2. Se solicitó, mediante nota enviada a las jefaturas de los partidos políticos, información sobre el gasto realizado en publicidad durante la campaña electoral. Esta nota, expuesta en el Anexo 2, tampoco fue respondida por los destinatarios.
3. Se realizó un análisis comparativo de los precios utilizados como referencia por Publisearch y los precios que algunos medios de comunicación enviaron al Tribunal Supremo Electoral, en cumplimiento del artículo 229 del Código Electoral. Estos resultaron en la mayor parte de los casos, iguales o superiores a los precios considerados por Publisearch.
4. Se compararon los precios considerados por Publisearch con los precios por paquete ofrecidos por las empresas televisivas en los programas que mayormente pautan propaganda electoral.
5. Se investigó el porcentaje de participación que las distintas empresas televisoras del país tuvieron en el total de gasto publicitario durante la campaña electoral, a fin de valorar un peso específico e impacto en la definición de un precio ajustado.
6. Se calculó el porcentaje de rebaja sobre los precios de Publisearch que hubiese significado la elección por parte de las organizaciones proselitistas de la oferta más económica, en el caso

de cada canal de televisión.

7. Se aplicó esta rebaja a los precios de Publisearch, de acuerdo al porcentaje de teleaudiencia que tiene cada canal.

Como resultado del procedimiento expuesto (ver Tabla en Anexo 5), se llegó a la conclusión de que los precios efectivamente pagados por las organizaciones proselitistas a las empresas televisivas ascendieron, posiblemente, al 69% de los precios publicados por Publisearch, debido a lo cual se aplicó a estos últimos una disminución del 31%.

Por último, cabe señalar que pese al esfuerzo metodológico descrito es posible que los datos de cifras absolutas que maneja este estudio sobre el gasto efectuado por las organizaciones proselitistas en distintos medios de comunicación, no coincidan exactamente con la realidad. Sin embargo, sí se puede afirmar con suficiente seguridad que estos datos son los más próximos a la realidad que es posible construir hoy en día, dada la actual ausencia de disposiciones y mecanismos legales que hagan posible que este tipo de información sea de conocimiento público. Este es posiblemente, por qué no decirlo, el primer hallazgo relevante de esta investigación.

3. Resultados del monitoreo

3.1. Gasto comparado en las elecciones de 2009

En El Salvador, la organización del Estado y el marco legal electoral vigente regula el desarrollo de elecciones municipales y legislativas cada tres años y presidenciales cada cinco. Lo anterior ha posibilitado en los últimos diez años el desarrollo de cinco eventos electorales: en los años 2000, 2003 y 2006 elecciones municipales y legislativas, 2004 elecciones presidenciales y finalmente en el año 2009 coincidieron los tres niveles de elecciones.

Posterior a la finalización de los dos eventos electorales que culminó con la elección presidencial del 15 de marzo de 2009, el gasto ajustado⁶ en publicidad electoral de los diferentes partidos en contienda, principalmente el FMLN y ARENA, representan un récord en la historia electoral salvadoreña. Si a este gasto se le suma el gasto adicional proveniente de las distintas organizaciones no partidarias, mediante la divulgación de mensajes de respaldo a uno u otro de los principales partidos políticos, el gasto publicitario de la campaña electoral de 2009 puede calificarse de inédito.

Es importante mencionar que dada las características de las elecciones de 2009, en las cuales coincidieron los tres eventos de elección popular en el país⁷ (presidenciales, legislativas y municipales), las estrategias y cálculos políticos de los partidos en contienda forzaron de alguna manera a realizar un análisis integral del proceso, configurando campañas publicitarias traslapadas, asociadas, y, en algunos casos, fusionadas en contenidos y objetivos.

La anterior consideración podría dar lugar a estimar razonable un incremento en el gasto publicitario de la campaña electoral respecto a otras elecciones. Sin embargo, de acuerdo a los datos consolidados de las cuatro últimas campañas electorales, estas reflejan que el gasto de la campaña publicitaria de los partidos políticos en 2009 ha sido superior en 39% al de las campañas de 2003, 2004 y 2006

6. Se hace referencia al precio ajustado de acuerdo al proceso desarrollado en la metodología del monitoreo

7. Incluyendo las elecciones a diputados al Parlamento Centroamericano

TABLA 10 Consolidado de gastos en propaganda electoral para las elecciones de 2003, 2004, 2006 y 2009

ELECCIONES	GASTO EN PUBLICIDAD ELECTORAL	%
2003	\$3,248,723	11.0%
2004	\$5,836,129	19.8%
2006	\$3,256,857	11.1%
2009	\$17,107,307	58.1%
Total	\$29,449,015	100.0%

Fuente | Elaboración propia con base al monitoreo del gasto de la campaña electoral

juntas, y 88% superior que las campañas de 2004 y 2006 (Ver Tabla 10 y Gráfico 1).

Al revisar con más profundidad la información recabada en la herramienta de monitoreo, los datos señalan que el gasto de las campañas publicitarias de los partidos en las elecciones municipales y legislativas de 2003 fue de US\$3,248,723 durante los tres primeros meses de ese año, mientras que el de las presidenciales de 2004 fue de US\$5,836,129; el de las municipales y legislativas de 2006 fue de US\$3,256,857 y el de las recientes elecciones de 2009 ascendió a la cantidad de US\$17,107,307. El monto anterior refleja la tendencia al alza que está teniendo el gasto en publicidad durante las campañas electorales, lo cual podría limitar el acceso de nuevos competidores en la contienda electoral.

Es importante mencionar que los datos de las campañas anteriores únicamente consideran el gasto estimado de los partidos políticos en la contienda electoral. Sin embargo, en el proceso electoral

GRÁFICO 1 Consolidado de gastos nominales en publicidad electoral, 2003, 2004, 2006, 2009

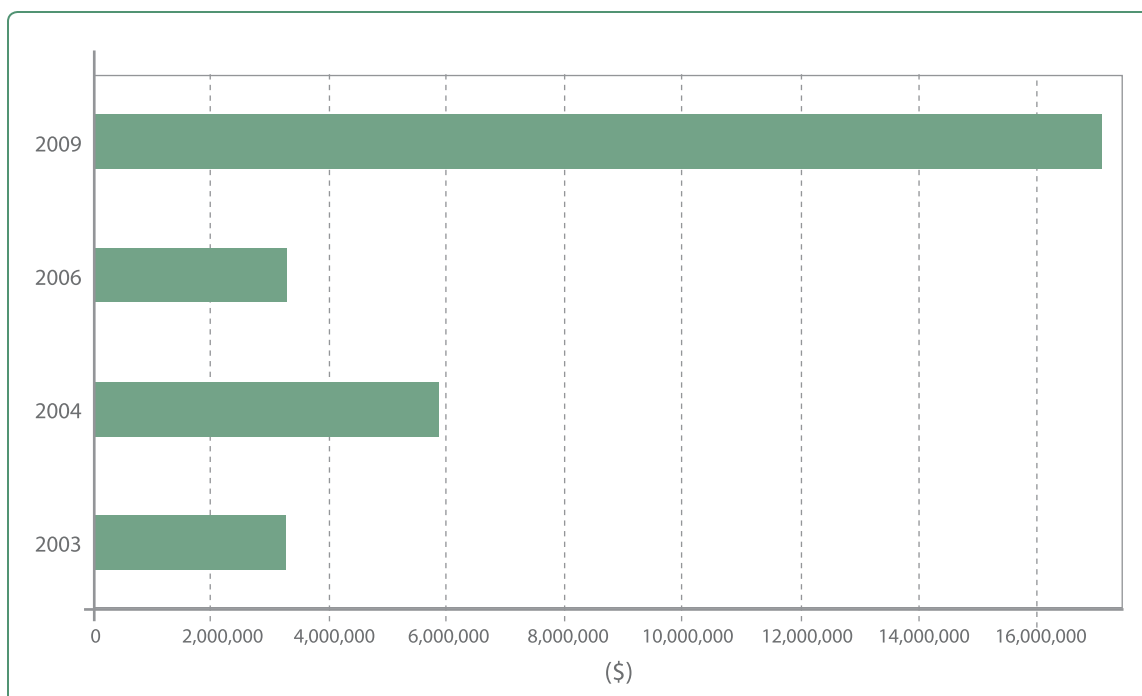


TABLA 11 Gasto estimado de campañas publicitarias de las organizaciones proselitistas no partidarias

GRUPOS DE ORGANIZACIONES PROSELITISTAS NO PARTIDARIAS	GASTO
Organizaciones con mensajes afines a ARENA (OPA)	\$1,961,831
Organizaciones con mensajes afines al FMLN (OPF)	\$150,755
Totales	\$2,112,586

Fuente | Elaboración propia con base al monitoreo de la campaña electoral 2009

reciente participaron dos grupos de organizaciones (OP) que sin ser partidos políticos realizaron campaña publicitaria con fines proselitistas con mensajes afines tanto al FMLN (OPF) como al partido ARENA (OPA) (ver Tabla 11). Entre ambos grupos de organizaciones, de acuerdo al monitoreo realizado, se destinó un total de US\$2,112,586, lo cual incrementaría el gasto en publicidad electoral de la campaña de 2009 en 12.3%, aumentándolo a un monto total de US\$19,219,893.

De hecho, la publicación de propaganda electoral por parte de las Organizaciones Proselitistas no Partidarias contraviene el artículo 227 del Código Electoral, que reza: «La propaganda electoral constituye un derecho de los Partidos Políticos o Coaliciones debidamente inscritos. Cerrado el período de inscripción de candidatos el derecho a hacer propaganda corresponderá únicamente a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, pudiendo hacerse por todos los medios lícitos de difusión sin más limitaciones que las que establecen las leyes de la materia, la moral y las buenas costumbres».

Por último, cabe señalar que el gasto total en publicidad a través de los medios de comunicación durante la campaña electoral 2008-2009, de US\$19.2 millones, es similar a los montos asignados en el presupuesto del gobierno nacional en el 2008 para Red Solidaria —19.6 millones—, superior al subsidio al transporte público —14.9 millones— o al Programa de Rehabilitación de Lisiados —15.7 millones— (Ministerio de Hacienda, 2008).

3.2. Medios de comunicación más utilizados en la publicidad electoral

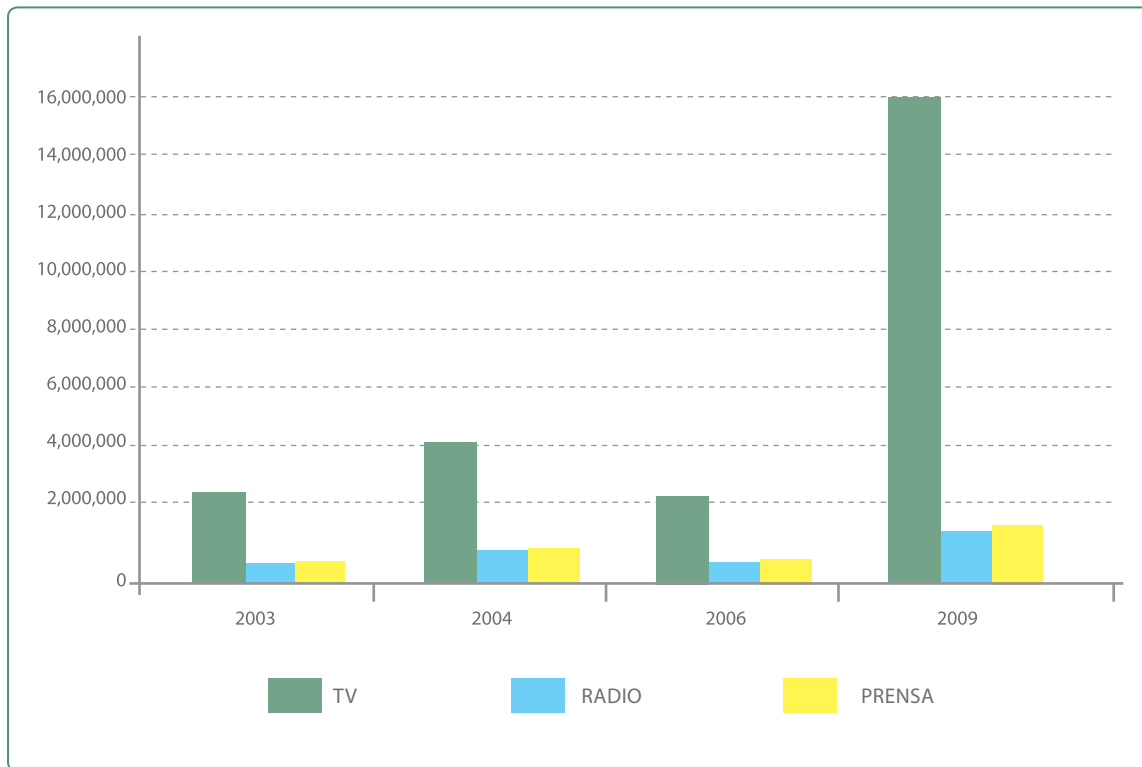
Un dato importante para entender el incremento de los gastos en publicidad electoral de las últimas elecciones es el referido al porcentaje de utilización de los medios masivos de comunicación.

TABLA 12 Utilización de los medios de comunicación en las últimas campañas electorales

MEDIO	2003	%	2004	%	2006	%	2009	%
TV	\$2,687,695	83%	\$4,433,601	76%	2,569,323	79%	\$16,330,325	85%
Radio	\$236,405	7%	\$674,357	12%	281,003	9%	\$1,338,877	7%
Prensa	\$324,622	10%	\$728,171	12%	406,530	12%	\$1,550,691	8%
Total	\$3,248,723	100%	\$5,836,129	100%	3,256,857	100%	\$19,219,893	100%

Fuente | Elaboración propia con base al monitoreo de la campaña electoral

GRÁFICO 2 Comparativo del gasto electoral por medios de comunicación



La Tabla 12 muestra en forma comparativa para las elecciones 2003, 2004, 2006 y 2009 la distribución del gasto electoral en los tres principales medios de comunicación masiva: televisión, radio y prensa escrita. De la Tabla 12 se desprende la siguiente información:

- En todas las campañas electorales analizadas, la televisión es el medio de comunicación que consume, en promedio, el 81% del gasto en publicidad electoral, seguida de la prensa escrita con un promedio de 11% y la radio con 8%. (ver Gráfico 2)
- El porcentaje del gasto en publicidad electoral a través de la televisión fue mayor en el año 2009 (85%) y menor en el año 2004 (76%) comparativamente con el resto de años analizados.
- El porcentaje del gasto en publicidad electoral a través de la radio fue mayor en el año 2004 (12%) y menor en los años 2003 y 2009 (7% en ambos casos) respecto al resto de años.
- Finalmente, el porcentaje de gasto en publicidad electoral a través de la prensa escrita tuvo su máximo valor en los años 2004 y 2006 (12%) y su menor en el año 2009 (8%) en relación al resto de años analizados.

3.3. Gastos totales de la publicidad electoral en las elecciones de 2009

La Tabla 13 muestra el consolidado final del gasto publicitario electoral de las elecciones municipales, legislativas y presidenciales de 2009 monitoreado en el periodo comprendido de enero de 2008 hasta marzo de 2009.

Del gasto total en publicidad electoral emitida por televisión, radio y prensa escrita de las diferentes organizaciones partidarias y proselitistas no partidarias (OPA), al final del periodo electoral de 2009, se pueden señalar los siguientes hallazgos:

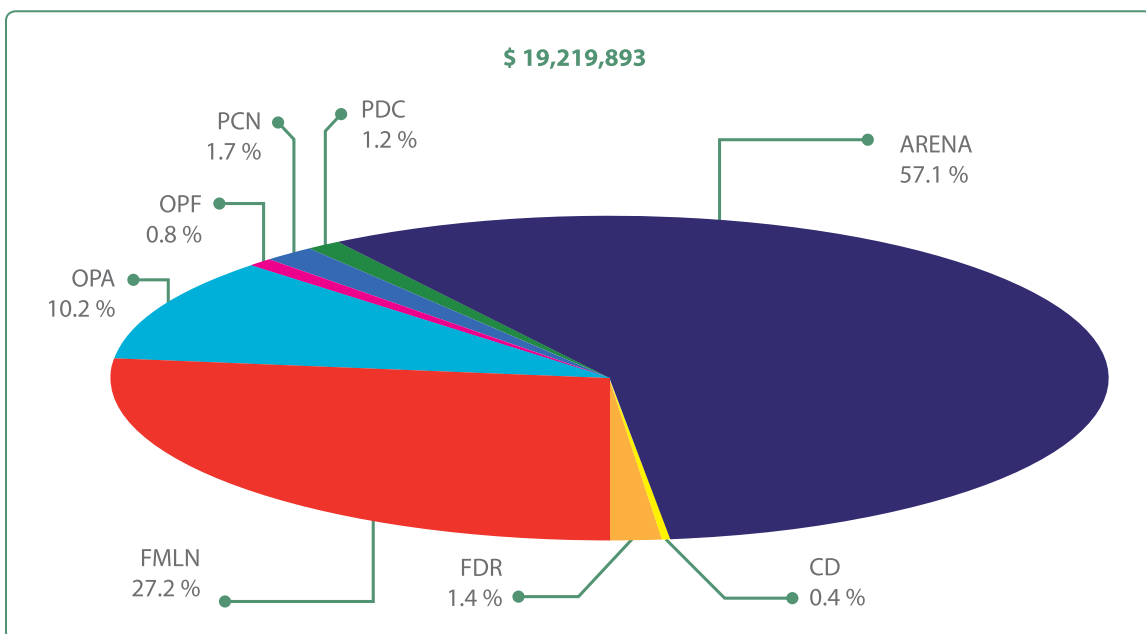
TABLA 13 Consolidado de gasto de publicidad electoral en las elecciones de 2009

ORGANIZACIÓN	GASTO TOTAL (ENERO 2008-MARZO 2009)
ARENA	\$10,965,460
FMLN	\$5,229,112
OPA	\$1,961,831
PCN	\$319,904
FDR	\$276,334
PDC	\$236,223
OPF	\$150,755
CD	\$80,274
TOTAL	\$19,219,893

Fuente | Elaboración propia con base al monitoreo de la campaña electoral

- ARENA lidera el gasto con un monto US\$ 10, 965,460, representando un 57.1% del gasto total de publicidad electoral del periodo. Si a este monto se le suma el gasto en publicidad de las organizaciones proselitistas no partidarias con mensajes afines a ARENA (OPA), cuyo monto ascendió a US\$1,961,831 (10.2%), el monto final refleja una cantidad de US\$ 12,927,291, que corresponde al 67.3% del total del gasto publicitario del periodo (ver Gráfico 3).
- En segundo lugar se encuentra el FMLN con un gasto de US\$5, 229,112, que representa un 27.2% del gasto total de publicidad electoral del periodo. Al igual que el caso anterior, si a este monto se le suma el gasto en publicidad de las organizaciones proselitistas no partidarias

GRÁFICO 3 Inversión campaña electoral enero 2008 - marzo 2009



con mensajes afines al FMLN (OPF), cuyo monto representa US\$150,755 (0.8%), la sumatoria refleja un monto final de US\$5,379,867, que corresponde al 28% del monto total del gasto publicitario del periodo.

- En tercer lugar en el gasto publicitario se encuentra el grupo de organizaciones proselitistas no partidarias con mensajes afines a ARENA (OPA), cuyo monto US\$1,961,831, representa más del doble del gasto en publicidad del resto de organizaciones partidarias juntas (CD, FDR, PCN, PDC).
- El resto de organizaciones partidarias gastaron en publicidad un monto total de US\$912,735, que representa un porcentaje conjunto de 4.7% del monto total, siendo el PCN (1.7%) el que más ha gastado de este grupo y el CD (0.4%) el que gastó menos. Un dato importante a señalar es que la organización proselitista no partidaria OPF gastó más que el partido Cambio Democrático (CD).

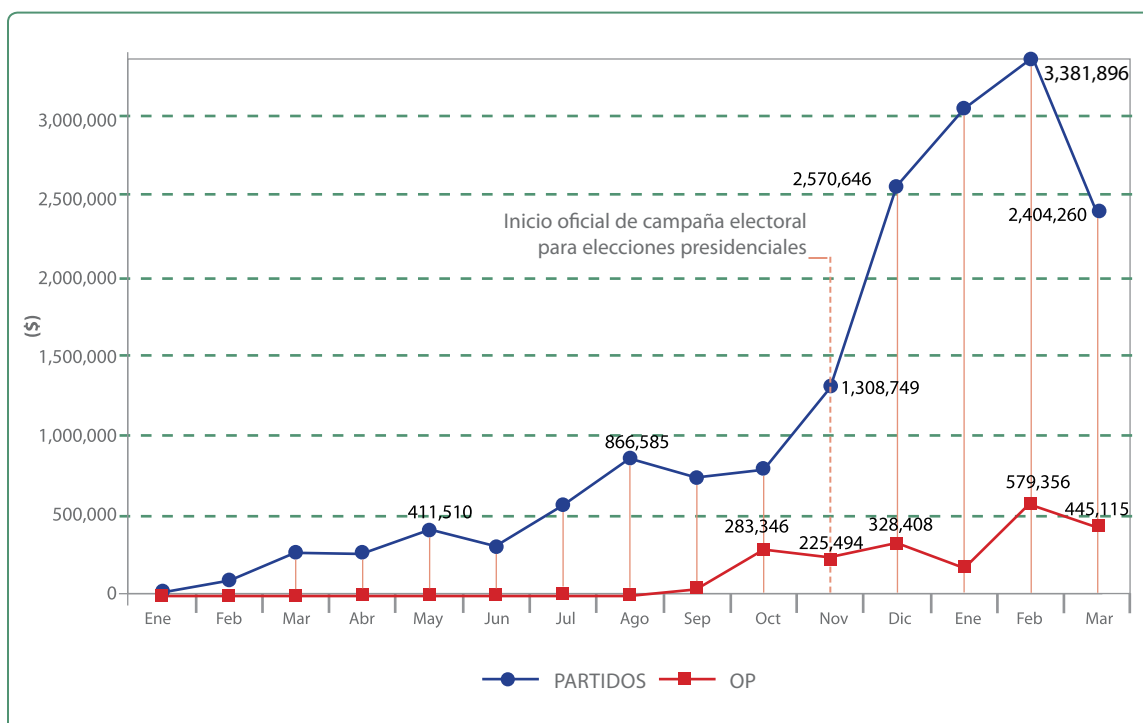
Evolución del gasto de la campaña publicitaria

Revisar la evolución del gasto de las elecciones es importante puesto que nos permite conocer los periodos de posible concentración del gasto, el ritmo de ejecución del mismo y su relación con el tiempo oficial de duración de la campaña proselitista.

En El Salvador, el periodo de la campaña electoral está regulado por la Constitución de la República en el artículo 81, la cual establece su inicio oficial en los plazos de cuatro meses, dos meses y un mes antes de la fecha programada para las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, respectivamente.

El Gráfico 4 presenta la evolución mensual del gasto total en publicidad electoral de todas las organizaciones políticas y proselitistas no partidarias para el periodo señalado.

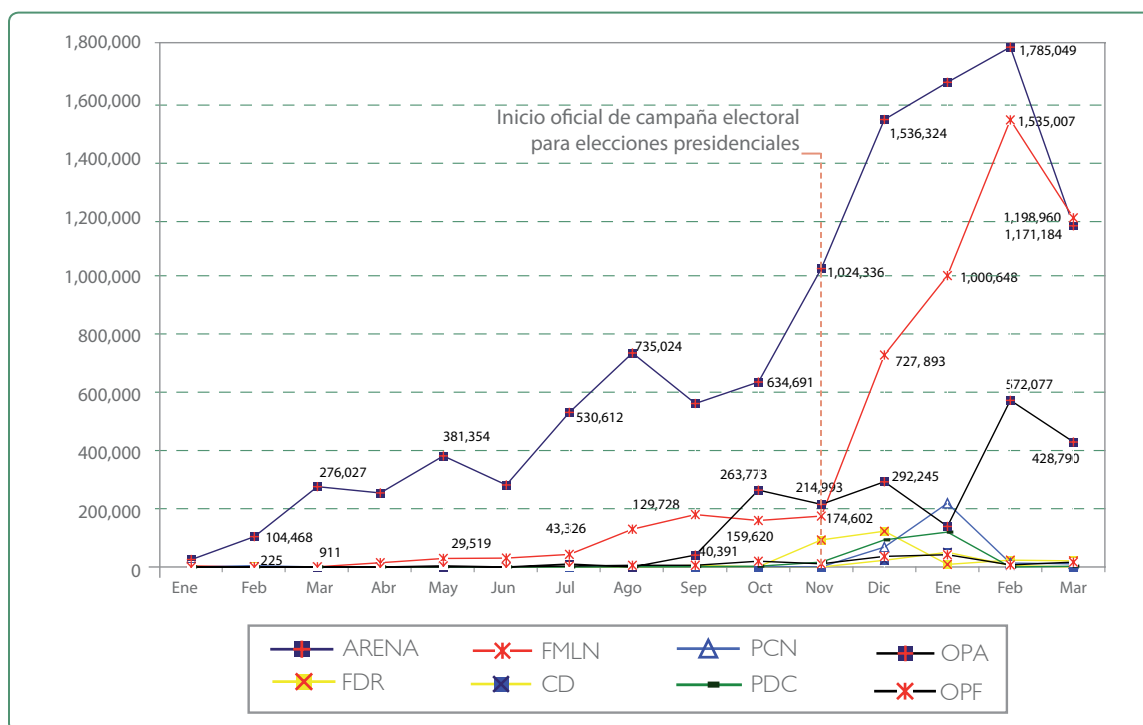
GRÁFICO 4 Evolución mensual del gasto publicitario electoral



Del gráfico anterior se pueden mencionar los siguientes hallazgos importantes:

- El gasto total en publicidad electoral inició con registros sostenidos de crecimiento con un año de antelación de las elecciones municipales y legislativas, y con un año y dos meses para las elecciones presidenciales.
- Desde marzo y hasta el mes de junio se mantuvo un nivel promedio de gasto de US\$318 mil, gasto que corresponde principalmente a una de las organizaciones políticas. A partir del mes de julio, el ritmo de crecimiento del gasto se eleva coincidiendo con el inicio de gastos importantes de las principales organizaciones políticas (ver Gráfico 5), manteniéndose en un promedio mensual de US\$835 mil hasta el mes de octubre, es decir, un mes antes del inicio oficial de la campaña electoral para las elecciones presidenciales.
- A partir de noviembre, es decir del inicio oficial de la campaña electoral para presidente, el ritmo de crecimiento del gasto comienza a registrar valores récord en toda la campaña electoral, siendo los periodos de noviembre a diciembre y de enero a febrero los periodos de mayor crecimiento en el ritmo del gasto en publicidad electoral. Lo anterior tiene su explicación con el inicio oficial de la campaña electoral, por un lado (noviembre-diciembre), y la convergencia de apuestas y estrategias para las elecciones legislativas y municipales del 15 enero y su cercanía con las presidenciales (enero-febrero).
- Para el mes de noviembre del 2008, antes de que iniciara oficialmente la campaña electoral, el total acumulado de gasto en publicidad fue de US\$5, 709,391 para las organizaciones partidarias y de US\$578,366 para las organizaciones proselitistas no partidarias (OP). Es decir, el total de gasto acumulado a noviembre (US\$6, 287,757) representaba a esas alturas un aproximado del 33% del gasto publicitario total gastado en todo el periodo electoral.
- La disminución del gasto en el mes de marzo se debe a que en este solo se realizó campaña

GRÁFICO 5 Evolución mensual del gasto publicitario total de las organizaciones



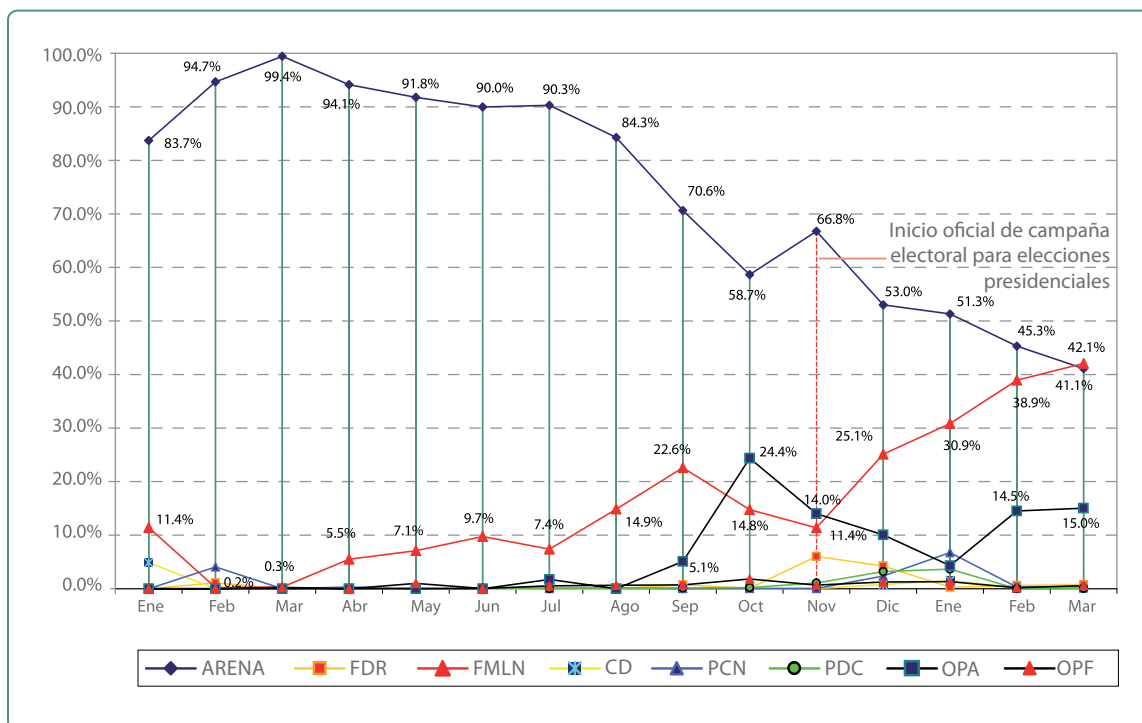
electoral durante los primeros 15 días del mes, ya que las elecciones se realizaron el día 18 y la ley prescribe tres días de veda publicitaria antes de esa fecha. Sin embargo, si se considera el gasto promedio diario en publicidad este fue el mes donde más se gastó.

El Gráfico 5 nos muestra la evolución del gasto publicitario de las distintas organizaciones partidarias y las proselitistas no partidarias (OPA y OPF). Los principales hallazgos a destacar son los siguientes:

- Como se señaló en el gráfico anterior, el gasto en publicidad electoral comenzó a tener registros sostenidos a partir de enero del 2008, prevaleciendo el gasto principalmente del partido ARENA; en segundo lugar, y partir de julio, el FMLN; y en tercer lugar, y partir de septiembre, el de las OPA.
- Hasta el mes de noviembre se había gastado un tercio del gasto total de la publicidad electoral de las campañas proselitistas (principalmente ARENA, FMLN y OPA), y a partir de este mes el ritmo del gasto mensual se incrementa considerablemente al mismo tiempo que el resto de partidos inician su gasto en campaña, aunque en cantidades inferiores a las organizaciones señaladas.
- A partir del mes de diciembre la diferencia del gasto de ARENA con el FMLN comienza a reducirse de manera importante llegando este último a sobrepasarla durante la última quincena de la campaña electoral (ver Gráfico 6).
- Las OPA, a partir de septiembre, comienzan a tener presencia importante en la publicidad electoral, convirtiéndose desde este momento y hasta el final de la campaña en el tercer actor de mayor inversión en publicidad a nivel de medios de comunicación.

Si bien es cierto que a partir del mes de noviembre todos los partidos aumentaron considerablemente su gasto en publicidad electoral, es el FMLN el que lo hizo en mayor medida, lo cual se

GRÁFICO 6 Evolución del gasto de cada organización respecto al total del gasto



demuestra con el crecimiento porcentual de su participación mensual en el gasto total del 11.4% al 41.1%. Contrario al FMLN, ARENA que también tuvo un crecimiento importante a partir del mes examinado, fue decreciendo en su porcentaje de participación (Ver Gráfico 6).

3.4. Gasto publicitario por tipo de medio

Como analizamos anteriormente, las elecciones de 2009 han sido hasta el momento las de más gasto publicitario en los últimos años del país. A este registro habrá también que agregarle el hecho de que la batalla del gasto electoral se libró principalmente en la televisión, que concentró el 85% del gasto total, mientras que la prensa con 8% y la radio con 7% los porcentajes fueron visiblemente menores.

De acuerdo al monitoreo realizado del gasto total en publicidad electoral en medios, (US\$19,219,893) la televisión ocupa un 85% del pastel publicitario de las organizaciones proselitistas, seguido de la prensa escrita (8%) y la radio (7%).

La anterior distribución publicitaria entre la televisión y el resto de medios de comunicación es igualmente diversa al revisar la participación de las distintas organizaciones proselitistas. Así ARENA fue la organización política con mayor gasto publicitario en los tres medios de comunicación y su mayor participación relativa (al resto de organizaciones) fue en la radio y la menor en la televisión. El FMLN se situó en el segundo lugar del gasto publicitario electoral y tuvo su mayor participación relativa en televisión y menor en la prensa.

Posterior a los principales partidos, las OPA tuvieron un tercer lugar de participación relativa en televisión y la radio; el PCN tuvo su mayor y menor presencia relativa en prensa y televisión, respecti-

TABLA 14 Medios de comunicación utilizados, 2009

ORGANIZACIÓN	TV (85%)	%	PRENSA (8%)	%	RADIO (7%)	%
ARENA	\$9,140,649	56.0%	\$960,286	61.9%	\$864,525	64.6%
CD	\$66,333	0.4%	\$11,425	0.7%	\$2,516	0.2%
FDR	\$215,973	1.3%	\$30,727	2.0%	\$29,635	2.2%
FMLN	\$4,630,258	28.4%	\$290,095	18.7%	\$308,758	23.1%
OPA	\$1,822,534	11.2%	\$52,919	3.4%	\$86,378	6.5%
OPF	\$89,468	0.5%	\$56,313	3.6%	\$4,975	0.4%
PCN	\$240,445	1.5%	\$57,066	3.7%	\$22,393	1.7%
PDC	\$124,664	0.8%	\$91,861	5.9%	\$19,698	1.5%
TOTAL	\$16,330,325	100%	\$1,550,691	100%	\$1,338,877	100%

vamente; el PDC tuvo su mayor participación relativa en la prensa escrita, al igual que el CD y las OPF (Ver Tabla 14).

El dato anterior no debe confundir. Este representa la participación relativa que cada organización proselitista tuvo en el gasto total por cada medio de comunicación. Sin embargo, un dato interesante de revisar es cómo cada organización proselitista apostó, del total de su gasto en publicidad electoral, en cada uno de los medios analizados.

GRÁFICO 7 Cuota de participación en los medios de comunicación

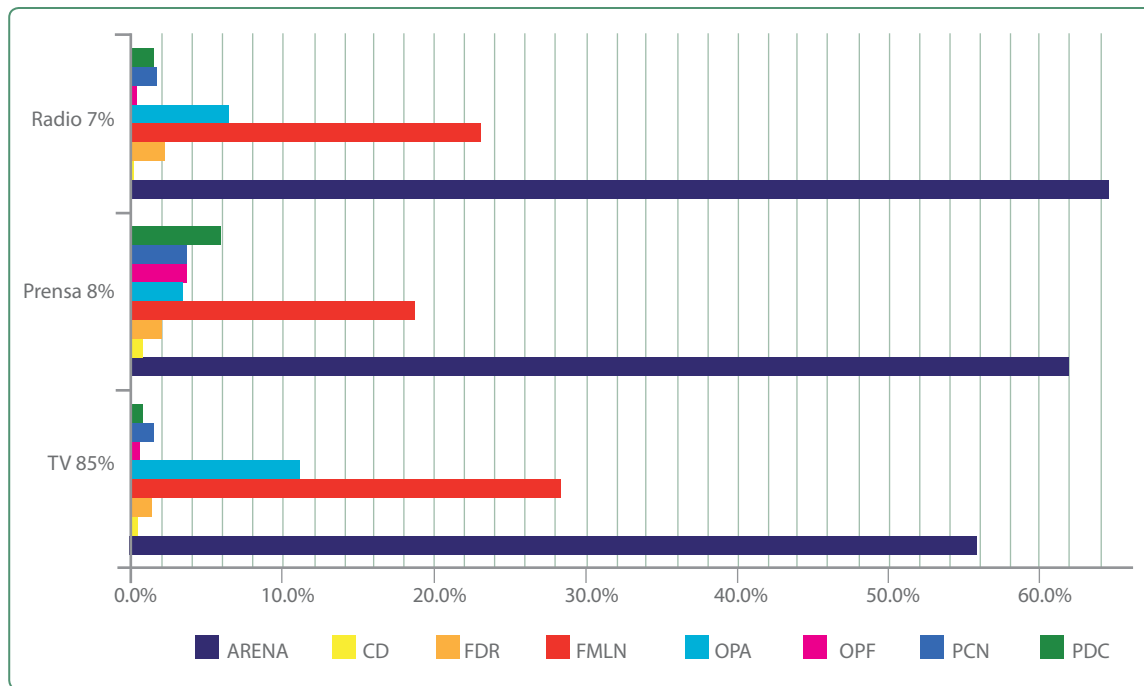
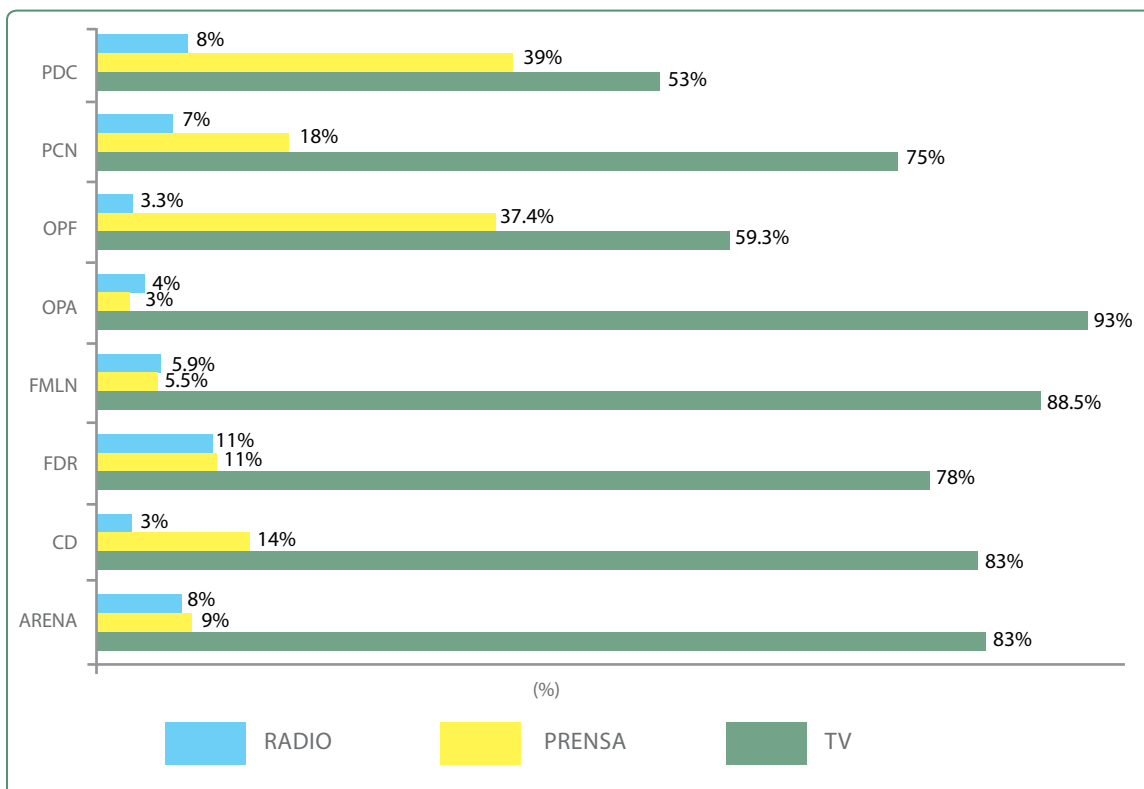


GRÁFICO 8 Distribución del gasto de publicitario de cada organización por medio de comunicación



El Gráfico 8 nos presenta como cada organización proselitista distribuyó sus gastos publicitarios en los tres principales medios de comunicación. En este se puede observar que los partidos destinaron la mayor parte de sus gastos de publicidad a la televisión, en un promedio de 77%, seguido de la prensa con un 17% y la radio con 6%.

Asimismo, el monitoreo refleja que las OPA fueron, del total de organizaciones proselitistas, las que destinaron la mayor parte de su gasto a la televisión, con un 93%, seguido del FMLN con 88.5%. En la prensa escrita, el PDC, con 39%, fue el que respecto al resto de organizaciones proselitistas le apostó más proporción de su fondos, seguido de las OPF con 37.4%. Por último, el FDR, el PDC y ARENA, con 8%, fueron respecto al resto de organizaciones los que destinaron mayor proporción de su gasto publicitario en radio.

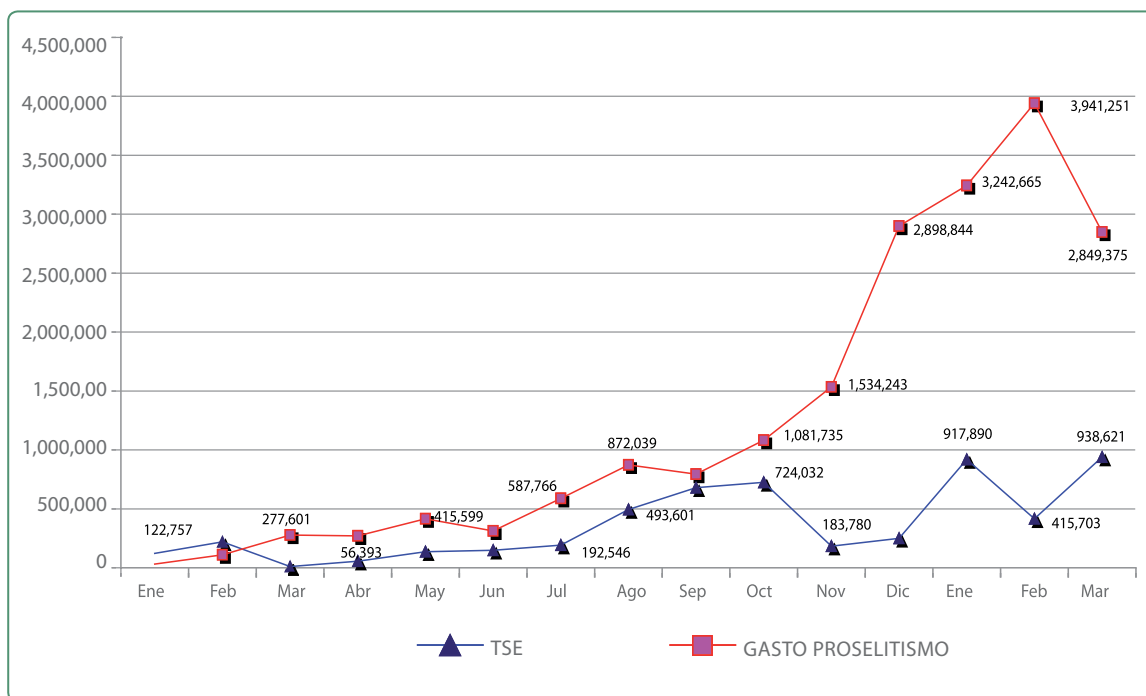
3.5. Gastos publicitario de otras entidades

Junto a la campaña publicitaria proselitista existieron otro tipo de gastos del Estado durante el proceso electoral que, dependiendo del tono, contenido, frecuencia y origen del mensaje, pueden tener un efecto importante en la decisión del votante y en la valoración que puedan hacer estos de la información para tomar decisiones políticas razonadas.

Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El rol del TSE en todo proceso electoral es trascendental puesto que es el encargado de establecer las reglas del juego y velar por su cumplimiento, además de estimular la participación ciudadana y generar un ambiente colectivo de seguridad y confianza en el proceso eleccionario.

GRÁFICO 9 TSE vs. evolución del gasto proselitista, enero 2008 - marzo 2009



El Gráfico 9 muestra la evolución del gasto publicitario del Tribunal Supremo Electoral comparado con el gasto publicitario total para el periodo de enero de 2008 a marzo de 2009.

De acuerdo al monitoreo realizado, el gasto publicitario del TSE en los distintos medios de comunicación durante toda el periodo analizado fue de US\$5,487,686, es decir, aproximadamente un 30% del total del gasto publicitario proselitista de las organizaciones políticas y proselitistas no partidarias (OP) registradas en el mismo periodo.

El historial de inversión muestra una relación casi proporcional (0.7 a 1) hasta el mes de octubre, es decir, el Tribunal gastaba en promedio 70 dólares por cada 100 de las organizaciones registradas en el monitoreo. Sin embargo, a partir de noviembre, fecha del inicio oficial de la campaña electoral para Presidente y Vicepresidente, se produjo una visible disminución en el gasto del TSE perdiendo en su evolución casi toda correlación con el gasto proselitista.

El anterior dato es significativo pues el acompañamiento del TSE en su labor de informar y orientar es fundamental para un buen desarrollo del proceso electoral y para generar credibilidad y entusiasmo en el electorado. Sin embargo, devela un importante dato en cuanto al incremento del gasto en las campañas publicitarias electorales y las capacidades económicas reales y racionales del Estado de financiar a los entes rectores y «neutros» del proceso, y la falta evidente de una prudente regulación del mismo a fin de garantizar cierta equidad y justicia de los participantes y el acceso razonable de la ciudadanía a las distintas ofertas políticas.

Gobierno nacional y municipalidades

Las distintas instituciones del gobierno y las municipalidades son dos instancias del Estado que también registraron inversiones publicitarias importantes durante el periodo 2008 y 2009. Debido a que su publicidad puede eventualmente beneficiar o generar un desequilibrio mediático a favor de los distintos partidos que las dirigen es significativo conocer el comportamiento de su gasto publicitario, principalmente en los periodos cercanos a los días de las elecciones.

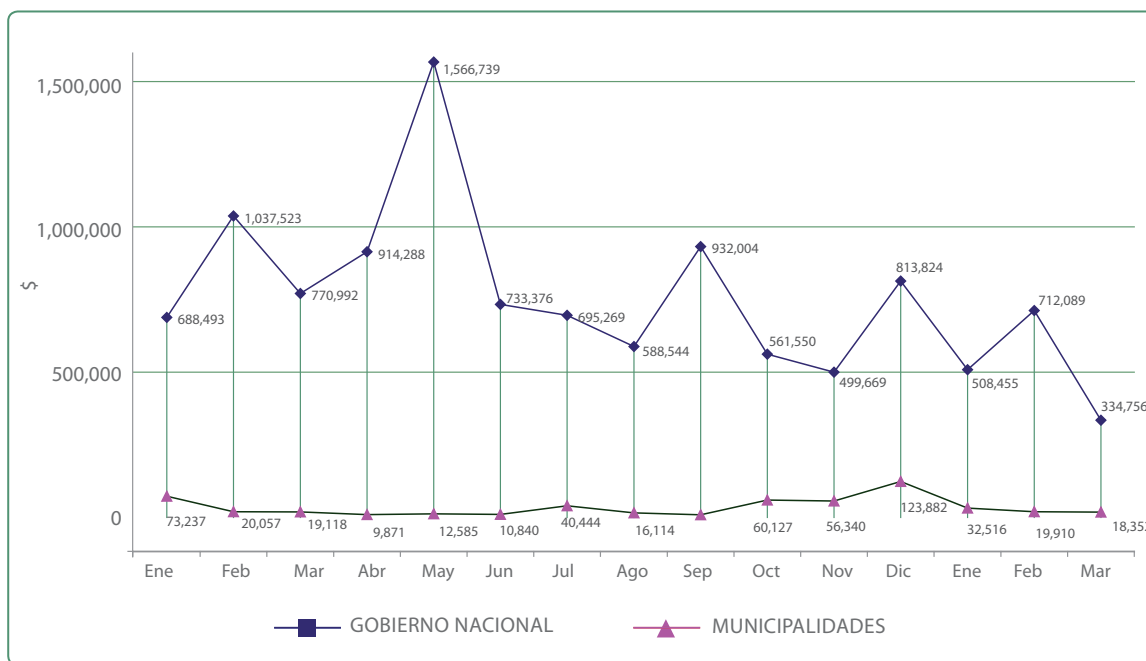
El comportamiento señalado anteriormente es una preocupación compartida en distintos países, razón por la cual el Código Electoral, en el artículo 231, establece restricciones a la publicidad de las inauguraciones y contrataciones de obras de infraestructura y de otra naturaleza al gobierno nacional, incluidas las autónomas, y a los concejos municipales, regulando como fecha máxima los 30 días anteriores a la fecha señalada para las elecciones.

El Gráfico 10 presenta la evolución del gasto publicitario en el gobierno nacional (oficinas adscritas a la Presidencia, ministerios y las autónomas) como en las municipalidades de todos los partidos.

De acuerdo a los datos obtenidos del monitoreo del gasto publicitario en los tres principales medios de comunicación (TV, prensa, radio) se puede señalar que el gasto del gobierno nacional ha sido bastante significativo y constante (de entre US\$500,000 y US\$1,000,000 durante todo el periodo), con un aumento significativo en el mes de mayo que se relaciona con la fecha del cumplimiento del cuarto año del gobierno nacional y el respectivo informe presidencial del mes de junio. Este es un fenómeno significativo si se considera que el espíritu del artículo 231 de Código Electoral es disminuir la influencia del gobierno nacional en la decisión electoral de la ciudadanía.

El gasto de las municipalidades es muy poco significativo en comparación con el del gobierno na-

GRÁFICO 10 Evolución del gasto en publicidad, Gobierno nacional y Municipalidades



cional; sin embargo, se denota un relativo incremento en el mes de diciembre que puede estar relacionado con las elecciones municipales que se producirían el mes siguiente.

3.6. Gasto publicitario y deuda política

Tal como se ha señalado, la Constitución de la República de El Salvador, en el artículo 210, reconoce a la deuda política como mecanismo de financiamiento para los partidos políticos involucrados en una contienda electoral y establece que su objetivo primordial es el promover la libertad e independencia de los mismos. El Código Electoral, en el capítulo VI sobre el régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático, establece los mecanismos y procedimientos que regulan el procesamiento de la deuda y su anticipo, erogaciones, liquidación postelectoral y posibles reintegros.

Debido al limitado alcance y desarrollo de las regulaciones anteriores, se reconoce que los partidos políticos pueden hacer uso de la deuda política entre otras acciones para financiar todas aquellas actividades lícitas dirigidas a dar a conocer sus propuestas políticas, hacer estudios para conocer su nivel de aceptación en electorado, formar a sus liderazgos y capacitar a sus militantes y activistas en los procesos electorales.

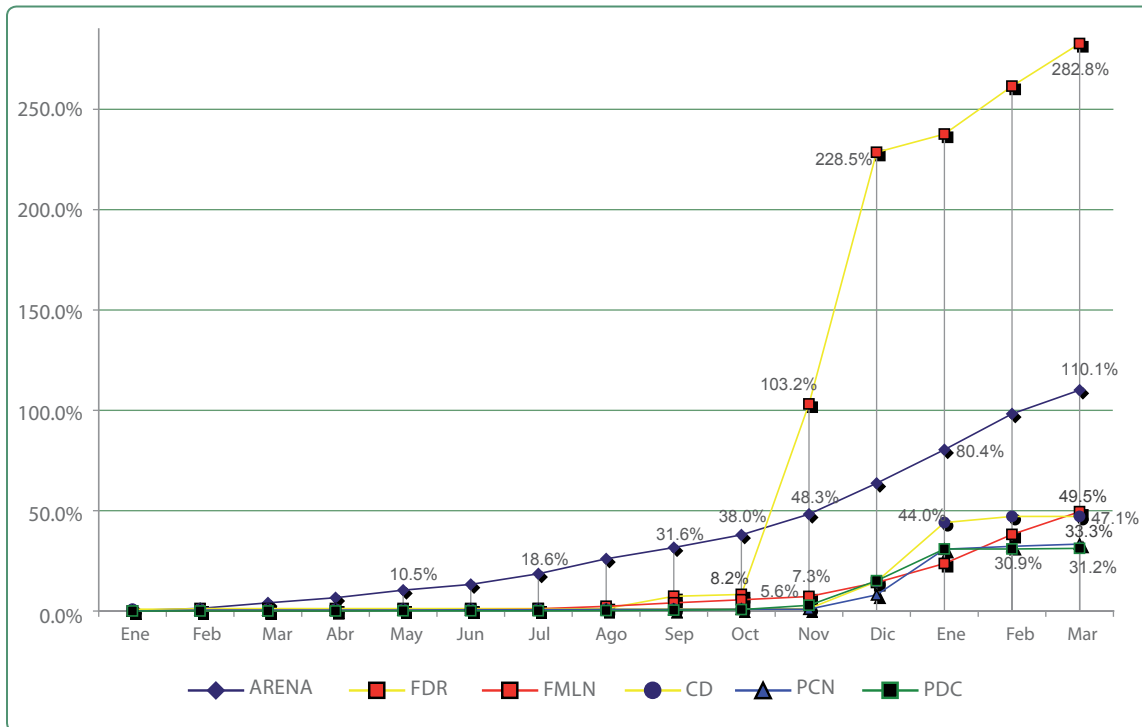
Sobre la base anterior, el monto total de la deuda política para las elecciones 2009 fue de US\$22,506,301 y su distribución por partido se puede ver en la Tabla 15.

Usando los montos presentados en la Tabla 15 y la información del gasto mensual en publicidad electoral, el Gráfico 11 nos presenta la evolución del gasto en publicidad electoral de los partidos políticos durante la campaña electoral 2009 en relación al monto de su deuda política para ese año. La lectura de ella nos indica que para el mes de noviembre ARENA había gastado en publicidad

TABLA 15 Distribución de la deuda política 2009

PARTIDO	MONTO
ARENA	\$9,962,228
FMLN	\$10,559,505
PCN	\$959,941
PDC	\$756,604
FDR	\$97,724
CD	\$170,299
TOTAL	\$22,506,301

GRÁFICO 11 Evolución acumulada del gasto en publicidad como porcentaje de la deuda política 2009



electoral un 48.3% de su deuda política, el FMLN un 7.3%, y llama la atención que el FDR, de acuerdo a los datos del monitoreo, había gastado un 103.2% de su deuda política.

Al final de la campaña electoral en el mes de marzo, el gráfico nos presenta que el FDR hizo un gasto en propaganda electoral del 282.1% de su deuda política, es decir, casi dos veces más que el

aporte a recibir por el Estado; ARENA un 110.1% de su deuda política, es decir un 10% más de esta; el FMLN un 49.5%; el CD un 47.1%; el PCN un 33.3%; y el PDC un 31.2%.

Los datos anteriores pueden evidenciar que si la primera fuente para costear el gasto publicitario electoral en los partidos fuese la deuda política, ésta en algunos casos no logró cubrir el ritmo del gasto publicitario de estas elecciones y por lo tanto hace pensar de qué fueron usados otros mecanismos de financiamiento, los cuales, por su falta de regulación y sistematización, es imposible calcular. Lo anterior sin contar que el presente monitoreo únicamente se ha enfocado en los gastos en publicidad, sin examinar los otros gastos involucrados en el costo total de la campaña como son: materiales de propaganda (indumentarias, vallas, afiches), pago y movilización de activistas, organizaciones de mítines, alquiler de locales y equipos.

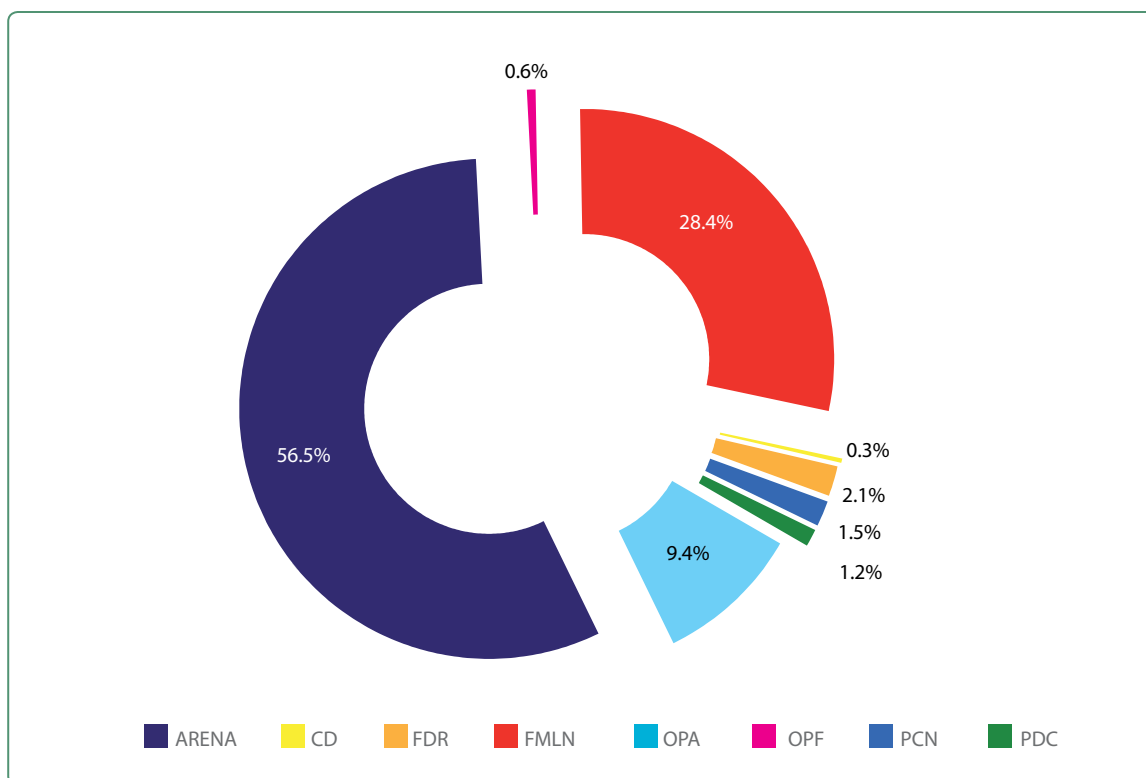
3.7. Fuerza de la voz que emitió cada Organización (SOV)

Del mismo modo que las empresas buscan posicionar en el mercado un producto a base de una campaña publicitaria orientada a que el consumidor elija ese producto, los partidos políticos buscan también posicionar sus ofertas mediante la emisión de publicidad electoral masiva.

En tal sentido, podría esperarse que quien logra mayor participación en el total del rating que tiene este tipo de publicidad tendría mayores posibilidades de incidir en la decisión electoral de la población.

El Gráfico 12 presenta el comportamiento del sov (*Share of Voice*), el cual mide la cuota de parti-

GRÁFICO 12 Fuerza de la Voz emitida por cada organización (SOV)



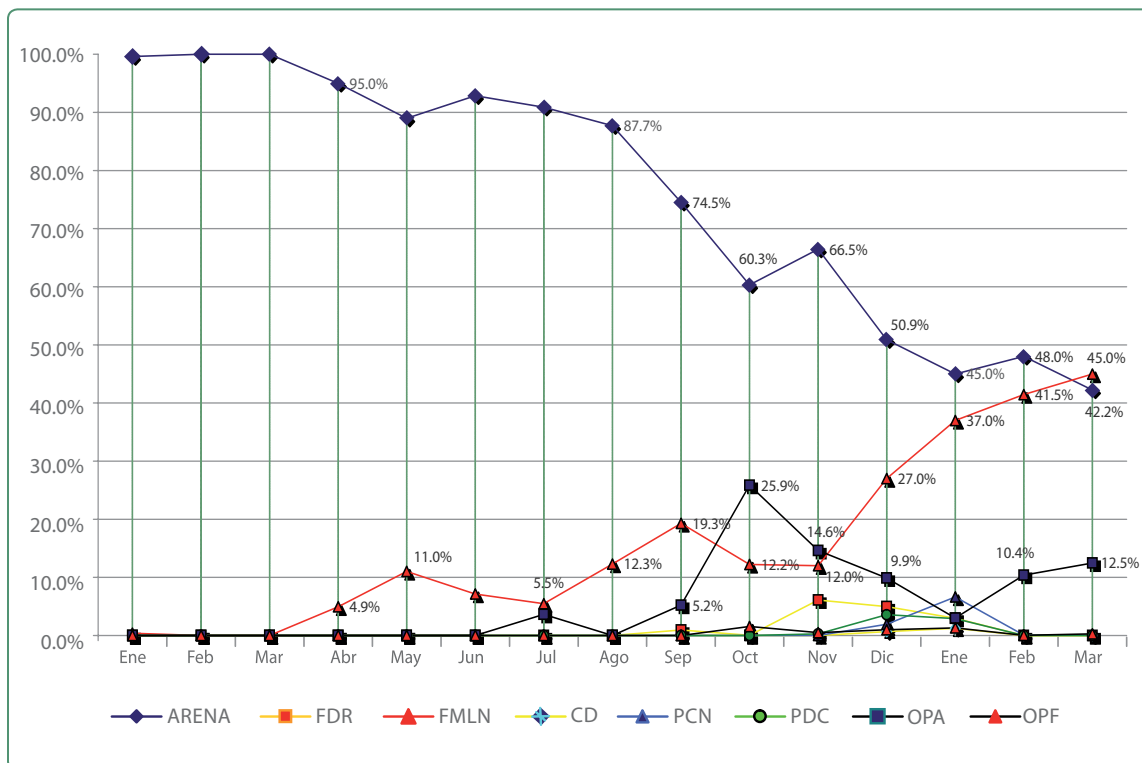
participación de las organizaciones en el total de «ruido publicitario electoral» en televisión, es decir, el porcentaje del rating.

El análisis del Gráfico 12 evidencia que del total de ruido publicitario electoral recibido por la ciudadanía en la reciente campaña 2009, la participación de ARENA fue de un 56.5%, que unida a las organizaciones proselitistas no partidarias con mensajes afines (OPA), cuya participación fue de 9.4%, hicieron un total de 65.9%. Mientras que el FMLN participó con un 28.4% y unido a las organizaciones proselitistas no partidarias con mensajes afines (OPF), cuya fuerza de voz fue de 0.6%, sumó un total de 29%. Lo anterior indica que la fuerza de la voz de las principales fuerzas políticas del país, y de las organizaciones proselitistas no partidarias que las favorecieron, acaparó el 94.9% del ruido publicitario electoral recibido por la ciudadanía. El resto de los partidos políticos tuvo una fuerza de voz muy limitada y repartida en 2.1% el FDR, 1.5% el PCN, 1.2% el PDC y 0.3% el CD.

El dato del sov, aunque es un indicador más calificado de la percepción de la publicidad electoral, puede deducirse del monitoreo que este tiene una estrecha relación y coherencia con el porcentaje de participación de las organizaciones en el gasto publicitario examinado anteriormente.

Un dato revelador del comportamiento de la campaña, asociado al sov, es la evolución que este indicador tuvo en el desarrollo de la campaña electoral (ver Gráfico 13). Aunque coherente con el nivel del gasto en publicidad electoral de las organizaciones se pueden señalar al menos tres puntos. En primer lugar, durante todo el periodo, ARENA lideró la fuerza de la voz en el registro publicitario, seguido del FMLN y OPA.

GRÁFICO 13 Evolución de la Fuerza de la Voz emitida por cada partido

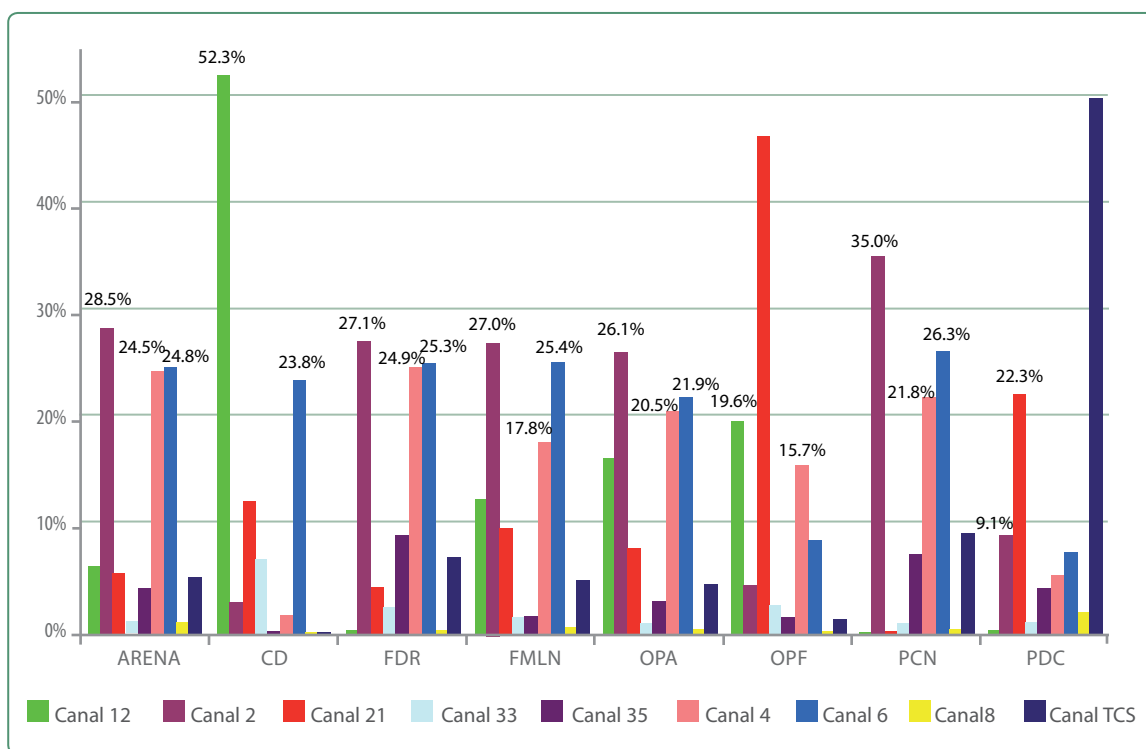


En segundo lugar, a partir del mes de agosto de 2008, ARENA inicia su proceso de descenso en el nivel de participación en el SOV, coincidiendo con un sostenido aumento de la fuerza de la voz del FMLN y el inicio de la participación de las organizaciones proselitistas no partidarias con mensajes afines a ARENA (OPA). A partir de este mes, y principalmente en octubre y mediados de noviembre, las OPA pasan al segundo lugar en la fuerza de la voz que recibe el electorado.

Por último, de manera consistente con la evolución del nivel del gasto en publicidad revisado anteriormente, a partir del mes de noviembre el FMLN inicia un sostenido crecimiento en su fuerza de voz el cual continuará hasta posicionarse por encima de ARENA en la primera semana de marzo, esto por supuesto sin contar con la participación de la fuerza de la voz de las OPA.

Los gráficos anteriores, si bien mostraron el comportamiento del ruido de la voz de las organizaciones proselitistas en la televisión, no nos dice nada respecto a la participación de los principales canales a través de los cuales se logró este nivel de fuerza de voz.

GRÁFICO 14 Distribución de fuerza de voz por canal de T.V.



El gráfico siguiente nos presenta cómo la fuerza de voz de cada partido se repartió entre las principales empresas televisoras del país.

De acuerdo al monitoreo, las organizaciones proselitistas ARENA, FMLN y las OPA fueron, en ese orden, las organizaciones que tuvieron los tres primeros lugares en el indicador SOV, es decir, la fuerza de la voz o el «ruido» de su campaña electoral con respecto al resto de organizaciones del segmento. Estas tres organizaciones, que en conjunto acapararon casi el 95% del SOV, distribuyeron este indicador principalmente y por partes similares en los canales 2, 4, 6. Así, ARENA alcanzó un 77.8% de su fuerza en dichos canales, el FMLN un 70.2% y las OPA un 68.5%. El FDR y el PCN mantuvieron igual comportamiento en la distribución de su SOV (2,4,6), el PDC tuvo su puntuación de fuerza de voz principalmente por medio de TCS (50%), el CD principalmente a través de canal 12

(52.3%) y las OPF mediante el canal 21 (46.5%).

3.8. Frecuencia de la publicidad electoral

Otro de los indicadores relevante tiene que ver con la frecuencia con que la ciudadanía recibe un mensaje publicitario (spot) electoral a través de la televisión, radio o prensa escrita. La tabla 16 presenta un consolidado total de mensajes (spots) transmitidos por las organizaciones durante el periodo electoral 2009. En esta se puede apreciar claramente que la radio fue el medio a través

TABLA 16 Consolidado total de mensajes (spots) transmitidos durante el período electoral 2009

ORGANIZACIÓN	SPOT TV	SPOT PRENSA	SPOT RADIO	SPOT TOTAL
ARENA	28844	1096	78565	108505
CD	339	33	264	636
FDR	1235	5	606	1846
FMLN	15906	203	36971	53080
OPA	4843	28	7572	12443
OPF	529	35	749	1313
PCN	677	56	1976	2709
PDC	852	100	2042	2994
TOTAL	53225	1556	128745	183526

del cual se transmitieron más mensajes (spots) de publicidad electoral con 128,745 mensajes, seguido de la televisión con 53,225 mensajes y por último la prensa con 1,556 mensajes.

La frecuencia relativa con que la ciudadanía recibió los mensajes publicitarios (sof) transmitidos en cada medio masivo de comunicación (TV, radio y prensa escrita) y la frecuencia acumulada total, es decir la suma de todos los spots transmitidos por cada organización, son presentadas en el Gráfico 15.

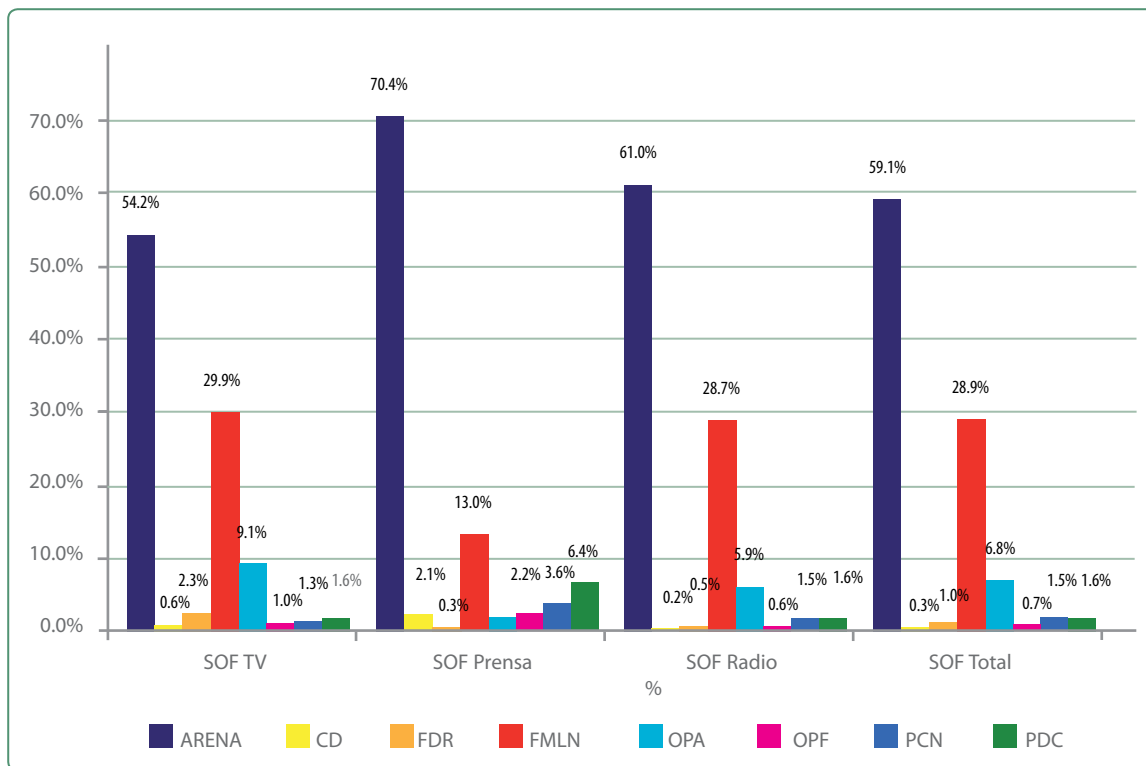
En dicho Gráfico se puede destacar que de cada 100 mensajes (spots) publicitarios electorales pautados en los diferentes medios de comunicación, 65.9% provinieron de ARENA (59.1%) y las OPA (6.8%); 29.6% del FMLN (28.9%) y las OPF (0.7%); 1.6% del PDC; 1.5% del PCN; 1% del FDR; y 0.3% el CD.

En lo que se refiere a la frecuencia publicitaria por tipo de medio de comunicación para cada partido el monitoreo nos indica lo siguiente:

- ARENA lideró la frecuencia de mensajes publicitarios transmitidos en los tres medios de comunicación, obteniendo de estos la mayor diferencia con respecto al resto de organizaciones en la prensa, con 70.4%, y la menor en televisión con 54%.
- El FMLN ocupó el segundo lugar en los tres medios de comunicación. Su mayor participación relativa del sof fue en la televisión, con 29.9%, y su menor en prensa escrita con 13%.

- El grupo de organizaciones proselitistas no partidarias con mensajes afines a ARENA (OPA) ocupó el tercer lugar de mensajes publicitarios transmitidos en dos medios de comunicación: televisión y radio. Siendo mayor participación relativa en la televisión y su menor participación en la prensa.
- Del resto de organizaciones (PCN, PDC, FDR, CD y las OPF), que como vimos obtuvieron en conjunto una cuota de frecuencia total de 5.1%, el PDC lideró su participación relativa en los

GRÁFICO 15 Frecuencia de mensajes publicitarios electorales (SOF)



tres medios de comunicación. En el sentido inverso, el CD tuvo la menor participación relativa tanto televisión como el radio y el FDR en la prensa escrita.

3.9. Espacio publicitario

Otro indicador importante para conocer el comportamiento de la campaña publicitaria es la cuota de espacio publicitario ocupado por las organizaciones proselitistas en los medios de comunicación. Este espacio ocupado tiene diferentes unidades de medida obedeciendo al tipo de medio de comunicación utilizado. Así, para la televisión y la radio la unidad es el tiempo medido en segundos que la publicidad electoral de las organizaciones ha ocupado en dichos medios; mientras que para la prensa escrita la unidad es la dimensión o extensión medida en pulgadas «columnares» que la publicidad electoral ha ocupado físicamente en este medio.

La Tabla 17 presenta un consolidado total del nivel de ocupación en los medios de comunicación (televisión, prensa y radio) de las organizaciones proselitistas en la campaña electoral de 2009. En ella

TABLA 17 Consolidado del nivel de ocupación en los medios del espacio publicitario electoral

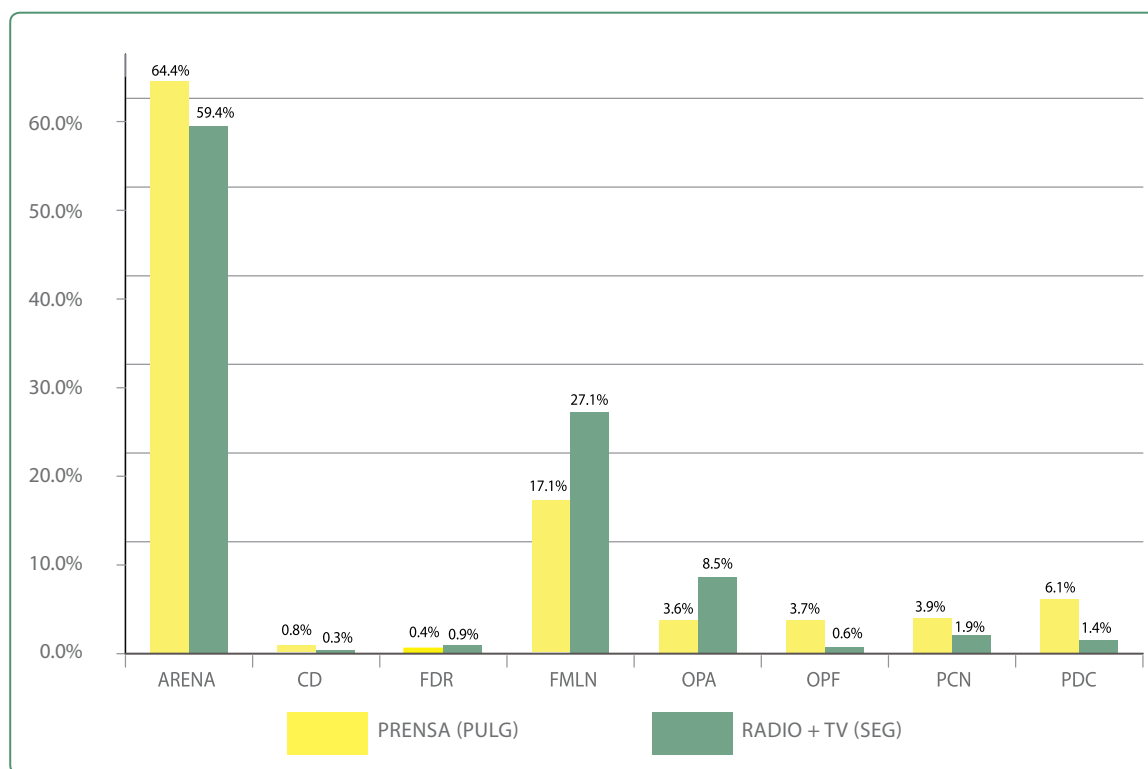
ORGANIZACIÓN	PRENSA (PULGADAS)	TELEVISIÓN (SEGUNDOS)	RADIO (SEGUNDOS)	TOTAL SEG. (TV, RADIO)
ARENA	32,102	1,085,023	2,780,300	3,865,323
CD	379	11,260	8,390	19,650
FDR	201	38,593	19,510	58,103
FMLN	8,524	546,197	1,218,035	1,764,232
OPA	1,812	207,568	344,460	552,028
OPF	1,835	16,350	21,230	37,580
PCN	1,954	29,155	95,805	124,960
PDC	3,021	25,762	62,930	88,692
TOTAL	49,826	1,959,908	4,550,660	6,510,568

se observa que el espacio ocupado en la prensa escrita por la publicidad electoral fue de 49,826 pulgadas; en la televisión de 1,959,908 segundos; y en la radio un total de 4,550,660 segundos.

A fin de tener una idea más práctica y entendible de lo que representan la cantidad de espacios publicitarios utilizados en la campaña 2009 para cada uno de los medios se presentan las siguientes analogías:

- La cantidad de 49,826 pulgadas «columnares» ocupadas durante la campaña proselitista en la prensa escrita correspondería hipotéticamente a que los dos principales periódicos del país hubiesen lanzado ediciones especiales durante tres días, ocupando todas sus secciones (100 páginas en promedio) con anuncios publicitarios de las diferentes organizaciones proselitistas.
- Respecto al nivel ocupación en la televisión (1,959,908 segundos) durante la campaña electoral, representaría hipotéticamente que en seis de las principales televisoras del país, en cadena, hubiesen tenido programaciones especiales sin interrupción dedicadas exclusivamente a la publicidad electoral en cualquiera de las siguientes modalidades:
 - Horarios estelares (7 a 10 noche) durante 30 días consecutivos.
 - O programación diaria habitual (18 horas promedio) durante 5 días consecutivos.
- El nivel más alto de ocupación en tiempo lo ocupó la radio con 4,550,660 segundos de publicidad electoral. Dicha ocupación equivaldría a haber tenido programaciones radiales especiales con horarios habituales de 19 horas sin interrupción en cualquiera de las siguientes modalidades:
 - Una radio exclusiva transmitiendo publicidad electoral durante 66 días consecutivos.
 - Una cadena de radio con 25 estaciones transmitiendo durante dos días y medio propaganda electoral.

GRÁFICO 16 Participación relativa en el espacio ocupado en medios de comunicación con propaganda proselitista



Coherente con los anteriores indicadores, ARENA y el FMLN, con sus respectivas OP afines, estarían ocupando el mayor porcentaje de la cuota de espacio en los medios de comunicación como se muestra en el análisis de la cuota porcentual del Gráfico 16.

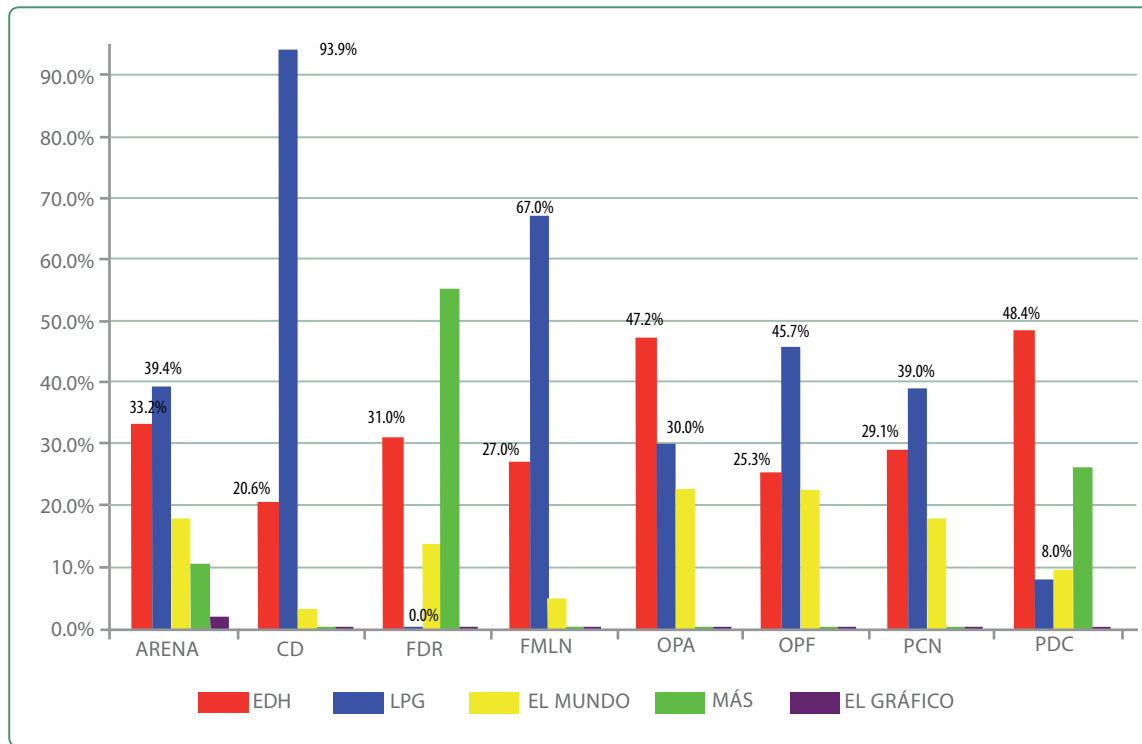
El análisis del espacio de ocupación en los medio de comunicación para la campaña electoral de 2009 nos refleja lo siguiente:

- De las 49,286 pulgadas «columnares» de publicidad electoral escritas en los periódicos monitoreados, ARENA y las OPA se adjudicaron el 68% del espacio; el FMLN y las OPF el 20.8%; el PDC el 6.1%; PCN con el 3.9%; el CD con 0.8%; y el FDR con 0.4%.
- En cuanto al espacio ocupado en radio y televisión, de los 6,510,568 segundos emitidos de propaganda electoral el 67.9% del espacio fue ocupado por ARENA y las OPA; el 27.7% para el FMLN y las OPF; y el restante 4.4% entre el PCN, PDC, FDR y CD.

En el indicador del espacio ocupado es interesante conocer también cómo las organizaciones proselitistas distribuyeron su porcentaje de ocupación entre las distintas empresas de la prensa escrita monitoreadas (ver Gráfico 17).

El Gráfico 17 presenta la distribución que cada partido realizó de los niveles de ocupación en los periódicos monitoreados. En él se muestra que ARENA y el FMLN, que tuvieron la mayor cuota de ocupación en la prensa escrita, distribuyeron, aunque con distintos porcentajes, su ocupación entre el periódico *La Prensa Grafica (LPG)*, *El Diario de Hoy (EDH)* y *El Mundo*, en ese orden de preceden-

GRÁFICO 17 Distribución de la cuota de ocupación en los periódicos



cia. El PDC, que fue la organización que tuvo el tercer nivel de ocupación en la prensa escrita, optó por apostar a EDH; el PCN por LPG a poca diferencia con *El Mundo*; las OPF en LPG, mientras que las OPA en EDH. Es importante señalar que el nivel de apuesta máxima en un partido se dio por parte del CD que distribuyó su máxima ocupación en LPG.

3.10. Conclusiones del monitoreo

- La determinación del gasto en publicidad electoral de los partidos políticos y organizaciones proselitistas no partidarias presentó dificultades de acceso a la información por parte de los partidos políticos y medios de comunicación que evidencian la ausencia de un marco legal y mecanismos institucionales que permitan transparentar el financiamiento de las campañas electorales en El Salvador.
- El gasto en publicidad electoral durante el 2008 y 2009, emitida a través de los principales medios de comunicación (TV, Radio y prensa escrita), denota un significativo incremento en comparación con las elecciones que se han celebrado anteriormente en el país, 88% superior a lo gastado en las campañas de 2004 y 2006 juntas. Esta situación se puede explicar parcialmente por el hecho de que en esta oportunidad se celebraron casi al mismo tiempo elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Pero también denota un posible aumento de la dependencia de las campañas electorales a formas técnicamente sofisticadas y onerosas de proselitismo, que por un lado limitan considerablemente la libertad de ingreso de partidos políticos en la contienda electoral, mientras que al mismo tiempo incrementa su vulnerabili-

dad ante grupos de poder (legales e ilegales) que pueden facilitar estos recursos.

- Para antes del inicio legal de la campaña oficial, el 15 de noviembre del 2008, los partidos políticos ARENA y FMLN y sus organizaciones proselitistas afines habían ya realizado un gasto en publicidad que en su conjunto representó la tercera parte del gasto publicitario total realizado por todas las organizaciones durante la campaña, lo cual evidencia la debilidad en la aplicación de la normativa que no permite la propaganda electoral antes del inicio oficial de la campaña.
- Asimismo es cuestionable la legalidad de la participación directa de las organizaciones proselitistas no partidarias OPA y OPF en la publicidad electoral, considerando que de acuerdo al Código Electoral este es un derecho exclusivo de los partidos en contienda.
- Al final de la campaña electoral, el análisis de los distintos indicadores referidos a : a) la distribución del gasto en publicidad electoral en los medios de comunicación, b) la cuota de voz o «ruido» publicitario (sov), c) la cuota de espacio publicitario pautado por las organizaciones proselitistas (segundos en TV y radio, y pulgadas en prensa escrita) y d) la frecuencia con que la ciudadanía recibe los mensajes (spots) publicitarios electorales, permite concluir que:
 - ARENA y sus organizaciones proselitistas afines (OPA) ocuparon un lugar dominante que osciló entre 60% y 67% en los distintos indicadores mencionados.
 - El FMLN y la opf ocuparon un segundo lugar con valores entre 27% y 29% en los indicadores monitoreados.
 - Sin embargo, el dominio de ARENA y sus OPA fue cediendo conforme avanzaba la campaña y durante el último tramo correspondiente a la campaña exclusivamente presidencial fue sobrepasada por el FMLN que pasó a ocupar el primer lugar.
 - En tercer lugar se encuentran los restantes cuatro partidos (PCN, PDC, FDR, CD) que concentraron en conjunto entre 4% y 11% de presencia en los indicadores mencionados. Es importante mencionar que estos partidos políticos, en conjunto, no superaron la presencia que tuvieron las Organizaciones Proselitistas No partidarias en toda la campaña.
- Esta situación evidencia un considerable desequilibrio en la posibilidad que han tenido los distintos partidos de llegar con sus mensajes a los y las electoras, así como una restricción al derecho de la ciudadanía de ser informada de manera balanceada para así decidir ponderadamente a qué opción política entregar su apoyo.
- El gasto en publicidad durante el periodo electoral del gobierno nacional fue significativo y constante a excepción de los dos periodos de veda que prescribe la Ley, mientras que el gasto realizado por las municipalidades fue considerablemente inferior.

[CAPÍTULO III]

Propuestas de organismos internacionales, sociedad civil y partidos políticos

Durante los últimos años diversas organizaciones han manifestado la necesidad de modificar el ordenamiento jurídico que regula el sistema electoral sin que haya surgido una concreción real de dichas propuestas. A continuación se presenta un esbozo de las distintas propuestas con mayor trascendencia por parte de organismos tanto nacionales como internacionales para regular la materia electoral.

Pese a la diversidad de momentos en que se han planteado, así como las particularidades de cada una de ellas, existe un hilo conductor que conlleva a la reincidencia de propuestas. Despartidización del Tribunal Supremo Electoral, separación de atribuciones, mecanismos para la contraloría del gasto y rendición de cuentas, así como la regulación del tiempo de la campaña electoral son algunos temas en común de estas propuestas.

1. Propuestas de la misión de observación electoral de la OEA

La Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador, en el segundo informe verbal de las elecciones presidenciales del 15 de marzo del 2009, plantea las siguientes recomendaciones de reformas del sistema electoral en El Salvador.

1.1. *Voto residencial*

Se sugiere cambiar el «voto domiciliar» por el residencial ya que esto supone un ahorro tanto para los votantes como para el TSE y los partidos políticos que contratan transporte para movilizar a los

ciudadanos; así mismo, facilitaría la participación de aquellas personas que tienen dificultades para desplazarse (tercera edad, discapacitados, mujeres embarazadas, etc.)

1.2. Depuración del padrón

Establecer mecanismos eficientes que depuren realmente el padrón electoral, sobre todo frente a personas fallecidas y emigrantes. Para esto se sugiere la depuración de aquellas personas que no votaron después de uno o dos procesos, quedando la obligación para quienes no emitieron su voto de inscribirse otra vez.

Otro punto a destacar es la importancia a garantizar la transparencia de los mecanismos de extensión de los Documentos Únicos de Identidad para buscar que estos sean compatibles con el padrón electoral.

1.3. Reforma a la legislación sobre la propaganda y el financiamiento a las campañas

Asimismo, la Misión de la OEA sugiere la reforma a la legislación sobre la propaganda y el financiamiento a las campañas, en la que se sostiene que existe una profunda desigualdad en la repartición de recursos para los partidos pequeños, limitándolos y poniendo en evidente desventaja frente a los partidos más grandes. De igual manera, se señaló que debe existir un control efectivo sobre la rendición de cuentas y control de campañas, estableciendo límites a la emisión de propaganda electoral, los tiempos de campaña, el financiamiento privado y la verificación de la rendición de cuentas por parte de los partidos. Todo ello para garantizar una mejor regulación del dinero en la política.

Este organismo considera que asuntos tan complejos como los del financiamiento público y privado a las campañas, los tiempos de campaña o los límites para la difusión de propaganda requiere un debate sereno en la sociedad salvadoreña que cuente con la participación de todos los actores involucrados, para perfilar los consensos de una reforma concertada y global. De esa forma se pueden generar las condiciones para procesos electorales más equitativos, transparentes y con rendiciones de cuentas controladas. Se trata de una reforma para el mediano plazo que sin duda ofrecería bases aún más sólidas para la democracia salvadoreña.

1.4. Composición del Tribunal Supremo Electoral

Como eje central, aparejado con todas las modificaciones al ordenamiento jurídico, se encuentra la transformación en la conformación del sistema electoral: «Junto con una legislación adecuada, un padrón electoral confiable, un compromiso auténtico de los partidos con el sistema democrático y el respeto a la voluntad libremente expresada en las urnas, uno de los factores clave para el éxito de un proceso electoral se encuentra en la calidad del trabajo del organismo electoral. Ciertamente muchos factores inciden en este último aspecto pero entre los más relevantes se encuentra la composición del órgano electoral» (OEA, 2009).

Pese a que la Misión de Observadores reconoce las ventajas de integrar el TSE de manera mixta (tres magistrados propuestos por los partidos políticos y dos por el Órgano Judicial), señala también las inconveniencias pues se ve limitado en cuanto a su dependencia e imparcialidad, en detrimento de garantizar un proceso electoral plenamente transparente y garante de derechos de los mismos partidos.

En cuanto al conjunto de recomendaciones que realiza, «La Misión de Observadores de la OEA considera que la sociedad y el sistema político salvadoreños se encuentran preparados para un cambio en la dirección señalada. Se trataría, por supuesto, de un proceso de mediano plazo pues tendría que ajustarse a los mecanismos de reforma constitucional, pero ese tiempo podría ser utilizado para generar un debate amplio y plural sobre el tema, así como un trabajo pedagógico sobre las implicaciones y alcances de esa reforma» (OEA, 2009).

2. Iniciativa social para la democracia (ISD)

Por parte de esta organización ciudadana se han propuesto tanto un anteproyecto de reformas Constitucionales en febrero de 2006, como un anteproyecto de reforma al Código Electoral que surgió en julio de 2004 (ISD, 2004).

En los anteproyectos de reforma a ambos cuerpos normativos, las propuestas conducentes al tema de interés en este estudio giran en torno a la despartidización del Tribunal Supremo Electoral, así como a la ampliación de su rol contralor en los ámbitos político, administrativo, jurídico y económico. De igual manera, se puntualiza la reforma al capítulo VII del título VI del Libro Segundo de la Constitución en el que se propone la creación de un Consejo Nacional Electoral para separar funciones con respecto al Tribunal Supremo Electoral.

Para marzo de 2009, esta organización dio a conocer una presentación en la que se abordan una serie de propuestas al sistema electoral salvadoreño centrado en sus dificultades y que persigue una mayor participación ciudadana (Villalta, 2009).

En este sentido, **la reforma a las instituciones electorales** se configura de la siguiente manera:

2.1. Separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral

La propuesta gira en torno a la creación de un **Consejo Nacional Electoral (CNE)** con facultades para la organización y administración de los procesos electorales y demás consultas populares directas. Por su parte, el **Tribunal Supremo Electoral (TSE)** sería la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Tribunal Supremo Electoral, de forma que esté integrado por tres magistrados, cuyo período de elección sería de cinco años. Estos magistrados deben ser elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados a la Asamblea Legislativa de tres temas de abogados propuestas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y por las universidades legalmente autorizadas, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se solicitan para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Consejo Nacional Electoral estaría integrado por tres miembros propietarios y suplentes electos para un período de ocho años con el voto favorable de los dos tercios de los diputados a la Asamblea Legislativa, de temas de ciudadanos honorables y profesionales propuestas por las universidades del país y organismos no gubernamentales de educación cívica legalmente inscritos y de trayectoria reconocida.

2.3. Ciudadanización de organismos electorales temporales (Junta Electoral Departamental, Junta Electoral Municipal y Junta Receptora de Votos)

Dentro de la búsqueda para que la ciudadanía tenga un rol más activo en el proceso electoral, se persigue la integración de estas juntas con listados provenientes de entidades educativas y cívicas, acompañadas de capacitación pertinente por parte del Tribunal Supremo Electoral.

2.4. Desarrollo institucional del Registro Electoral (RE) y del Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN)

Para verificar un eficiente desarrollo institucional entre ambas entidades, se señala que debe existir una coordinación efectiva con la Corte Suprema de Justicia, municipalidades y Extranjería, así como la actualización y depuración permanente del registro electoral.

ISD también propone que se defina la autonomía o dependencia del RNPN y que exista una auditoría y vigilancia permanente, en adición a la consulta y orientación ciudadana.

2.5. Desarrollo institucional de la Junta de Vigilancia de los partidos políticos

Se persigue ampliar el rol contralor de dichas juntas en los campos: políticos, administrativos, jurídicos y económicos.

2.6. Fortalecer la fiscalía electoral

Para ello se señala que debe existir independencia y autonomía técnica para conocer, investigar y promover la acción penal en materia electoral y administrativa. Para descentralizar las funciones de la fiscalía electoral se plantea la creación de la fiscalía auxiliar por zona o por departamento.

2.7. Creación de la auditoría electoral

Mediante la creación de esta auditoría lo que se pretende es que se controle los procedimientos, calendarios, desarrollo técnico y tecnológico, procesos administrativos y financieros de los procesos y eventos electorales y que se audite de manera especializada y permanente el registro electoral. Esta auditoría debería tener independencia y autonomía técnica.

2.8. Desarrollo de la contraloría ciudadana y la observación electoral

Siempre en el entendido de una real participación ciudadana se suscita la creación de la Comisión Ciudadana de Contraloría Electoral acompañada de una regulación de la observación electoral ciudadana nacional.

En cuanto al **Sistema de representación y desarrollo político**, se perfila también una regulación diferente al derecho de la deuda política, en el que el financiamiento estatal no sea exclusivamente para gastos de campaña electoral, sino más bien para el efectivo funcionamiento y organización de los partidos políticos contendientes, dando lugar de esta manera al otorgamiento de la deuda pública a candidatos propuestos por asociaciones civiles. Todo esto iría encausado a tener meca-

nismos eficaces de fiscalización de los partidos políticos para un control del gasto en campañas o propaganda electoral en la que la sociedad civil tenga una amplia incidencia de observación electoral, para lo que se crearía una Comisión Ciudadana de contraloría electoral.

2.9. Democracia representativa y participativa

En los que se establezcan mecanismos de fortalecimiento de la participación ciudadana —plebiscito, referéndum— como medios de consulta popular directa con carácter vinculante. Para concretizar esto es menester la reforma al artículo 85 de la Constitución. Asimismo, se busca el fortalecimiento de los lazos entre representantes y representados y que estos puedan tener un efectivo derecho de votar en consultas populares.

2.10. Efectiva proporcionalidad de la representación política

Con esta propuesta se busca una redefinición de la integración de la Asamblea Legislativa para lo cual es necesaria una reforma al artículo 13 del Código Electoral. Igualmente se busca un nuevo sistema tanto del procedimiento de inscripción de candidatos a diputados como de su elección y una integración proporcional de Concejos Municipales, todo ello con las reformas oportunas de los artículos 217, 218, 262 y 264 del mismo cuerpo normativo.

2.11. Ampliación de mecanismos de participación política electoral

Siempre en el contexto de una amplia participación ciudadana es que se pretende una ampliación de mecanismos de participación donde las asociaciones cívicas tengan cabida en los procesos electorales y consultas populares, siendo necesaria una reforma al artículo 72, ordinal 2, de la Constitución.

2.12. Periodo de ejercicio de gobierno

Estandarizar periodos de gobierno de Asamblea Legislativa, Presidente y vicepresidente y concejos municipales.

2.13. Financiamiento de la deuda política

Como se apuntó anteriormente, esta organización propone la reforma al capítulo VII, título VI, Libro Segundo de la Constitución para que existan nuevas regulaciones para el derecho a la deuda política para partidos y asociaciones cívicas y que esta deuda vaya en función de un eficaz desarrollo de la política y la democracia.

En cuanto a legislación secundaria, el ISD propone que se regule de mejor manera el régimen de financiamiento de los partidos y campañas, público y privado, donde exista un adecuado control y fiscalización de gastos. Donde además exista una auditoría electoral especial, un registro contable donde se verifique el origen, manejo y aplicación de recursos. Dentro de este aspecto se propone la reforma a la Constitución, específicamente al artículo 210. Se reconoce de igual forma una auditoría por parte de la Corte de Cuentas, así como la regulación al financiamiento privado, proponiendo que este solo pueda provenir de parte de personas naturales.

2.14. Procedimientos eficaces para la constitución, legalización, democratización y disolución de partidos políticos y coaliciones

Los procedimientos para elección a cargos públicos deben ser verdaderamente democráticos, así como la existencia de procedimientos flexibles para la disolución o cancelación de partidos políticos. Se debe garantizar los derechos de los afiliados y establecer mecanismos para garantizar el equilibrio de género.

En el ámbito de las regulaciones para el régimen de financiamiento de los partidos políticos, las campañas, los financiamientos públicos y privados debe existir un verdadero control y fiscalización que cuente con una auditoría electoral especial donde se pueda observar el origen, manejo y aplicación de recursos. Del mismo modo, es preciso contar con mecanismos de rendición de cuentas donde se regule también de manera previa las prohibiciones, así como los límites a las aportaciones y gastos de los partidos.

Finalmente, en el tema de **Procedimientos electorales y facilidades para el ejercicio ciudadano** se encuentran desarrolladas las siguientes propuestas:

2.15. Implementación del voto residencial

2.16. Voto de salvadoreños en el extranjero

Definir el derecho de voto en el exterior, señalando para qué tipo de elección y determinar a la vez los procedimientos para la implementación del voto de salvadoreños en el exterior.

2.17. Campañas permanentes de educación cívica y promoción del voto

2.18. Control de las campañas o propaganda electoral

Se busca que la campaña se rija por principios y valores, se establezcan períodos de campaña y se sancione cuando sea oportuno.

2.19. Regulación a los periodos de reforma electoral

Todas estas reformas planteadas por ISD requieren reformas constitucionales como de legislación secundaria y se contempla incluso la creación de nuevos instrumentos jurídicos e institucionales como la promulgación de un Código de Procedimientos Constitucionales o una Ley de Partidos Políticos, entre otros. Para la realización de todas las modificaciones propuestas, esta organización determina la necesidad de un pacto político y social, reconociendo que la transformación del sistema electoral salvadoreño es todo un proceso, pero por ello es necesaria la participación de todos los sectores involucrados en este tema para llegar a tener un sistema político moderno y democrático.

3. Movimiento independiente pro reforma electoral (MIRE)

Este movimiento ciudadano ha venido, desde el año 2002, planteando diversos anteproyectos de reformas en función de garantizar la transparencia y eficacia en el sistema electoral; sin embargo,

pese a la insistencia en ellas, no ha existido una respuesta concreta para adoptar estas propuestas y lograr constituirse como parte del ordenamiento jurídico en materia electoral. Las presentaciones a la Asamblea Legislativa por parte de este movimiento han sido las siguientes:

3.1. Conjunto de reformas constitucionales⁸

Se trata de la reforma de los siguientes artículos de la Constitución: 75, 79, 124, 123, 130, 129, 154 y 1. Todos ellos referidos al tema clave de la representación por distritos electorales uninominales, bajo el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales.

En esta misma perspectiva de reforma constitucional, se plantea una reforma profunda del capítulo VII, referido a los Organismos Electorales. Para lo cual se plantea una reforma a los artículos 208, 209, 210, referidos todos ellos a la creación del Consejo Nacional Electoral, organismo encargado única y exclusivamente de la organización y administración de los procesos electorales, para diferenciarlo del Tribunal Supremo Electoral.

3.2. Propuestas de reforma al Código Electoral⁹

Proyecto de reforma a los artículos 218, 239, 250, 253 y 262 del Código Electoral para que los votantes elijan a los diputados marcando las fotos de los candidatos propuestos por los partidos políticos.¹⁰

Las reformas a estos artículos están orientadas a que los candidatos a diputados, según la circunscripción electoral departamental, formaran parte de un listado abierto en el que el votante marcaría la foto del candidato de su preferencia.

4. Fundación salvadoreña para el desarrollo económico y social (FUSADES)

FUSADES, mediante diversos estudios, boletines, posiciones institucionales, ha establecido las diferentes reformas para la transformación del sistema electoral.

En el año 2005, como resultado de una investigación de la Comisión de Estudios Legales de FUSADES, se presentó el documento *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, en el que se plantean las siguientes líneas de actuación:

- Mejora de los vínculos entre representantes y representados
- La identificación indubitable de los candidatos en las papeletas de votación
- Regulación del control de gastos de campaña y tiempos de acceso a los medios de comunicación para generar igualdad en las contiendas electorales
- Estudiar la posibilidad de elaborar las reformas pertinentes para lograr la uniformidad de los ciclos electorales

8. Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral (MIRE). Carta presentada el 27 de febrero de 2002 en la Asamblea Legislativa.

9. Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral (MIRE). *Propuesta de reformas Constitucionales y al Código Electoral*. 2002.

10. Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral (MIRE). Proyecto presentado el 17 de Marzo de 2005 ante la Asamblea Legislativa.

- El umbral electoral del 3% genera situaciones problemáticas como alcaldes o diputados sin partido
- Proporcionalidad en elecciones municipales
- Elaborar mecanismos que permitan el voto residencial
- Inoperancia del Tribunal Supremo Electoral
- Elaboración de mecanismos que permitan el voto de los salvadoreños en el exterior
- Establecer condiciones permanentes que permitan votaciones masivas como las obtenidas en la última votación presidencial
- Mayor intervención institucional en la vida interna de los partidos políticos
- Elaboración y facilidad en el acceso público a los datos y estadísticas de afiliación de los partidos políticos
- Mayor investigación
- Mecanismos para mejorar los vínculos entre representantes y representados
- Adecuación de la magnitud de los distritos electorales al tamaño de la población
- Representatividad proporcional en los concejos municipales
- Voto de los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales
- Voto residencial
- Consensos y pactos para la gobernabilidad

Para abril de 2009, FUSADES presentó su posición institucional sobre reformas tanto constitucionales como de legislación secundaria que se deben aprobar. Las reformas que se plantearon fueron:

4.1. Reforma constitucional

Fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral mediante la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales.

4.2. Reformas Legislativas

Creación de una ley de partidos políticos donde se regule:

- Uso de los fondos públicos otorgados a los partidos
- Transparencia de ingresos y gastos de los partidos
- Financiamiento privado
- Prohibición del financiamiento de las campañas proveniente del extranjero
- Acceso público a los datos y estadísticas de afiliación, entre otros

FUSADES propone tres líneas para investigar en profundidad: a) las actitudes hacia los partidos políticos y sus implicaciones; b) las necesidades, funciones y estructuras partidistas más apropiadas; c) los determinantes de la desconfianza y el descrédito de los partidos.

5. Propuestas de los partidos políticos

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), de acuerdo a su Programa de Gobierno 2009-2014 «Cambio en El Salvador para Vivir Mejor», propone las siguientes reformas:

- Reforma Integral al Tribunal Supremo Electoral
- Voto en el exterior
- Voto residencial
- Aprobación de una Ley para la Democratización de los Partidos Políticos
- Integración proporcional de los Concejos Municipales
- Adscripción del Registro Nacional de las Personas Naturales al Tribunal Supremo Electoral
- Control del financiamiento de los partidos
- Rendición de cuentas de los partidos
- Institucionalización de principios éticos de la vida partidaria

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), en su Programa de Gobierno 2009-2014 «Por un Gobierno Ciudadano», plantea las siguientes iniciativas en relación a la reforma político electoral:

- Buscar la aprobación de un nuevo Código Electoral que integre las nuevas funciones de la autoridad electoral
- Regular a los partidos políticos con fundamento en la democracia representativa y con énfasis en evitar que dentro de sus finanzas tenga cabida el lavado de dinero o aportes del crimen organizado y el narcotráfico
- Crear un marco jurídico moderno que facilite el acceso ciudadano a la información pública

El Frente Democrático Revolucionario (FDR) presentó en octubre de 2006 una propuesta para la transformación del sistema electoral en El Salvador en la que se abarcaron las siguientes proposiciones:

- Control y rendimiento de cuentas de los fondos que utilizan los partidos políticos, sean estos públicos o privados, nacionales o extranjeros, monetarios o en especie
- Disminuir el monto del financiamiento a los partidos políticos que en concepto de deuda política les otorga el Estado y establecer mayor equidad en la asignación de estos fondos que se captan del pago de impuestos por parte de la ciudadanía.
- Organismos electorales *ciudadanizados* y eliminación de los distintivos partidarios en los centros de votación
- Implementación del voto residencial en todo el país
- Integración de Concejos Municipales de forma plural y proporcional
- Implementación del voto de nuestros compatriotas en el exterior
- Mayor equidad en las candidaturas, garantizando al menos el 50% de mujeres y el 25% de jóvenes menores de 30 años
- Implementación de candidaturas independientes, de tal manera que los cargos de elección pública dejen de ser un derecho exclusivo de los partidos políticos y así generar mayor apropiación por parte de la ciudadanía
- Establecer el sistema de votación por persona de entre las candidaturas propuestas por los partidos políticos
- Separación de la elección de diputaciones al PARLACEN de la elección de la Asamblea Legislativa
- El FDR propone establecer un mecanismo de elección por persona por partido político, debido a la importancia de la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano

6. Tribunal supremo electoral

El Tribunal Supremo Electoral ha propuesto un anteproyecto de Ley General de Partidos Políticos —que consta de ochenta artículos— tan necesaria para una mejor regulación electoral. Sin embargo, en este anteproyecto de ley existen demasiados vacíos legales que no permiten la eficiente regulación de los partidos políticos y pese a que se ha querido regular temas como la rendición de cuentas, el origen del financiamiento de los partidos, esta ley se queda muy corta para el objetivo que persigue, que es una eficiente regulación de la dinámica de los partidos políticos y su relación entre ellos, la ciudadanía y el Estado.

[CAPÍTULO IV]

Propuestas y reflexiones finales

Del estudio realizado se desprende que existe una imperiosa necesidad de establecer una reforma política que se oriente a democratizar y transparentar tanto a los partidos políticos como al proceso electoral. En este sentido, parece existir un extendido consenso social y político en cuanto a la necesidad de:

- a) Incrementar la credibilidad del Tribunal Supremo Electoral, disminuyendo en este el poder de los partidos políticos al separar las funciones administrativas y jurisdiccionales.
- b) Incrementar la credibilidad del Registro electoral.
- c) Facilitar el ejercicio del voto generalizando, el voto residencial y la introducción del voto en el exterior.
- d) Mejorar la regulación y transparencia del financiamiento político público y privado.
- e) Crear reglas y mecanismos que permitan una mayor equidad en la publicidad que recibe la ciudadanía.
- f) Mayor regulación en relación al concepto de campaña y al inicio de estas.

Más allá de la importancia que sin duda tienen los tres primeros paquetes de propuestas, dada la naturaleza de este estudio, nos concentraremos aquí en desarrollar los tres últimos relacionados con la transparencia en el financiamiento del sistema político; la búsqueda de una mayor equidad en el acceso a la publicidad a través de los medios de comunicaciones masivos; y la claridad del concepto de campaña que evite la dualidad entre campaña y pre-campaña.

1. Transparencia del financiamiento político

Los objetivos que debe buscar la transparencia en el financiamiento político es evitar la infiltración del sistema político por el crimen organizado, limitar la influencia de grupos de interés corporativos

y reducir la corrupción en este ámbito que cumple un papel tan importante como bisagra articuladora y correa de transmisión entre sociedad y Estado.

En este sentido existen dos grandes estrategias que resultan complementarias. La primera tiene que ver con el acceso a la información que debe tener el público en general sobre el financiamiento político, mientras que la segunda tiene relación con el establecimiento de límites, regulaciones y fortalecimiento de organismos contralores. De estas parece recomendable hacer énfasis en la primera, que hace de la opinión ciudadana el principal mecanismo contralor, tratando que la segunda no resulte tan densa que termine perjudicando la necesaria libertad para hacer política.

De la legislación y experiencia de otros países en la materia parece recomendable formar una amplia base de opinión y consensos en tono a las reformas que se exponen a continuación.

1. **Toda contribución económica o en especie que reciben los partidos y candidatos debe ser registrada contablemente y publicada vía internet (para disminuir costos) por los partidos políticos.** Esta es una tendencia dominante en todo el mundo, incluyendo a los Estados Unidos y a más de 15 países en América Latina, y está regulada para identificar cualquier donación sospechosa o prohibida que atente contra la autonomía del Estado y el principio de interés público que debe regir la actividad partidaria en campaña electoral.
2. **Las personas naturales y jurídicas también deben registrar contablemente las contribuciones a la política por encima de un monto determinado.** Se trata de un monto a partir del cual el registro es clave para identificar la procedencia. Las cantidades por debajo de ese monto no son registrables en la medida de que permitan los aportes ciudadanos en actividades generadoras de recursos o en colectas públicas. El caso de Chile, por ejemplo, opera estableciendo un monto mínimo más allá del cual queda sujeto a registro y control por parte del órgano de contralor respectivo.
3. **Debe considerarse el establecimiento de límites estrictos o prohibiciones a determinadas donaciones, que por su origen pueden generar compromisos por parte de partidos y candidatos que entren en conflicto con los intereses colectivos.** En muchos países esta limitación incluye las aportaciones provenientes de los órganos del Estado; contratistas del Estado; empresas nacionales o extranjeras de carácter mercantil, organismos internacionales; partidos políticos; personas del extranjero; iglesias o asociaciones religiosas. El caso extremo es México, por el carácter de interés público de los partidos y el predominio del financiamiento público, pero Chile abre la posibilidad de aportes siempre y cuando estén registrados, no excedan cierto monto y sean de conocimiento público.
4. **Las finanzas de los partidos deben ser auditados por un organismo de Estado independiente, como lo son las entidades privadas de interés público y sus resultados deben ser de conocimiento público.** El órgano del Estado contralor puede variar según los casos en América Latina: pueden ser desde el mismo Tribunal Electoral (México, Brasil, Chile y Perú), pasando por una Corte de Cuentas (El Salvador) o Jueces Federales (Argentina). La recomendación generalizada es que sea un órgano electoral y con dos condiciones: que sea independiente y que los resultados de la auditoría sean públicos.
5. **La deuda política solo debe cancelarse por el Estado sobre la base de un proceso adecuado de rendición de cuentas.** La deuda política o cualquier otro régimen de financiamiento, más amplio o restrictivo, tiene que estipular la obligación de los partidos y sus candidatos de informar cómo se gastó. En México, se requiere la apertura de los libros y registros

contables; en Ecuador, se establecen obligaciones de informar públicamente de los gastos para el examen de cuentas con un régimen de sanciones que van desde las multas hasta la suspensión.

2. Equidad en la emisión de publicidad proselitista a través de los medios de comunicación.....

El principal objetivo que se debe buscar con las regulaciones a la publicidad proselitista es que la ciudadanía reciba información equilibrada sobre las distintas ofertas políticas de manera que pueda ejercer libre y ponderadamente su derecho a elegir sus representantes en el gobierno. A este primer objetivo se subordina el derecho de los partidos a contar con oportunidades equitativas de comunicar su mensaje a la ciudadanía a través de los medios de comunicación. Ambas condiciones son necesarias para que exista una democracia representativa que fortalezca la gobernabilidad democrática.

Tal como se ha desarrollado en el primer capítulo, existen legislaciones más restrictivas que otras para lograr los mencionados objetivos, que van desde las que solo permiten publicidad contratada por los partidos y remiten a la franja electoral, que es financiada con recursos públicos, hasta legislaciones más flexibles que ponen límites a la contratación y generan mecanismos compensatorios.

En el caso de El Salvador se sugiere implementar, en este ámbito, las reformas que se exponen a continuación.

6. **Mantener la libre contratación de publicidad por parte de los partidos políticos, pero estableciendo restricciones de montos, precios y tiempos que cada partido podrá distribuir según le convenga durante el periodo de campaña electoral.** Si se consideran alternativas el caso extremo es México, donde la publicidad es del Estado, en medios del Estado, y la contratación de privados corre por parte del Estado para distribuirla de manera equitativa a los partidos. En nuestra propuesta se considera la libre contratación, pero con reglas claras que garanticen la equidad de los partidos en competencia, al mismo tiempo que proporcione márgenes de oportunidad para que los medios privados ofrezcan creatividad y agilidad al debate político.
7. **Transparentar la transacción entre partidos y medios haciendo auditables los contratos y pública la información sobre sumas contratadas.** En algunos países (Chile, Perú, Argentina), este tema está amarrado con la obligación de rendir cuentas por parte de los medios de comunicación; en parte, como una contribución al interés público de transparencia de los fondos, pero también como un control para no exceder los montos análogos a la publicidad comercial. La publicidad de los contratos es básica en la medida de que permite sumar al partido (en concepto de gastos electorales) el monto facturado derivado de dicho contrato y evitar cualquier preferencia de medio de comunicación alguno, en relación a alguna tendencia política, violando el principio de equidad.
8. **Regular el tipo de publicidad que los partidos políticos pueden emitir antes del comienzo de la campaña.** Aquí el tema clave es el concepto de campaña, es decir, dejar en claro cuándo comienza en términos de contenido. Las legislaciones chilena, ecuatoriana y mexicana son claras en cuanto a que no se restringe a pedir el voto, sino además a cualquier acto de promoción del programa, el partido o el candidato; en tal caso, no hay espacio para la diferencia

entre campaña y precampaña. Es más, toda publicidad de los actos oficiales del Gobierno, y de su partido, quedan restringidas durante las campañas, justamente para evitar la propaganda electoral del partido gobernante.

9. **Establecer restricciones claras al tipo de publicidad que las personas naturales y jurídicas no partidarias pueden emitir en periodos de campaña electoral.** Se trata de prohibir organizaciones paralelas a los partidos políticos (por afinidad de candidatos o programas) con acciones propagandísticas también paralelas en la campaña electoral. En concreto, se recomienda restringir la actividad proselitista exclusivamente a los partidos políticos y evitar la partidización propagandística de organizaciones afines a cualquier partido político.

Junto a las propuestas expuestas y como condición *sine qua non* para que estas sean efectivas es necesario implementar dos reformas que se exponen a continuación.

10. **Deben de instituirse organizaciones del Estado con suficiente independencia de los partidos políticos que sean capaces de velar por el cumplimiento de estos preceptos legales.** Esta es una propuesta que está vinculada al fortalecimiento de los órganos de control y ello implica tres cosas: independencia, institucionalidad y capacidad sancionatoria. Estas tres condiciones están, en mayor medida y tendencialmente, en regulaciones fuertes como la de México y Brasil. En el caso de México, el IFE es un órgano no partidista con financiamiento, desarrollo técnico y personal capacitado con una especialización desarrollada, y con mecanismos sancionatorios claros.
11. **Deben de establecerse sanciones claras, severas y expeditas ante el incumplimiento de la ley tanto de parte de personas jurídicas como naturales.** La tendencia es que el esquema sancionatorio no solo se aplique al partido o al responsable de las finanzas, sino también a los candidatos y a las personas u organizaciones que infrinjan la ley. También es importante que la institución encargada de aplicar la sanción investigue de oficio ante cualquier indicio de infracción. Es preciso que además de sanciones de tipo administrativas, que van desde las multas pasando por la suspensión o descalificación del partido en campaña hasta la revocatoria de un poder ganado por elección, se establezcan sanciones de carácter penal, en la vía de establecer una lista de delitos electorales específicos en el Código Penal.
12. **Debe facilitarse el cumplimiento del derecho de demanda por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, así como regulaciones que obliguen a dar respuesta expedita por parte de los organismos pertinentes del Estado.** Esto significa instituir y hacer más expeditos los mecanismos de recepción y respuesta por parte de los órganos de control de los procesos electorales. Este es el caso de los actos de vigilancia y monitoreo ciudadano, así como sus llamados de atención sobre alguna irregularidad, los cuales, si son tomados en cuenta en su justa dimensión, pueden contribuir al cumplimiento de la normativa y su reforma y en definitiva a la legitimidad del sistema político. Esta es una dimensión creciente en toda América Latina y fuertemente señalada por los expertos en todo el mundo.

Bibliografía y documentos

- ARTIGA-GONZÁLEZ, A. (2008): «El sistema electoral salvadoreño» (1994-2007), FUNDAUNGO, *Temas de actualidad No. 6*, San Salvador.
- , (2008) «La reforma Política en El Salvador», en D. Zovatto y J. Orozco (Coords.), *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1978-2007*. UNAM/IDEA, FCE, México, pp. 525-571.
- BONEO, H y Dahl, B. (2006): «Lessons Learned about Political Finance in Post-Conflict Societies», en Fischer, J., Walecki, M. y Carlson, J., (Editors), *Political Finance in Post-Conflict Societies*, Center for Transitional and Post-Conflict Governance (IFES) and USAID, Washington D.C.
- CERDAS-CRUZ, R. (1993): *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*. Red Editorial Iberoamericana Centroamericana, San José.
- DE LA CALLE, H. (2004): «Financiamiento Político: público, privado y mixto», en St. Griner y D. Zovatto, (Eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA/IDEA, San José.
- DOHERTY, I. (1990): *Regulating Political Finance: Lessons Learned*, NDI, Washington,
- FERREIRA Rubio, D. (1998:) «El control del financiamiento de la política», *Escenarios alternativos*, 4, invierno, Buenos Aires, Argentina.
- , (2004): «Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación», en St. Griner y D. Zovatto, (Eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA/IDEA, San José.
- GIDLUND, G. (1991): «Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses», en M. Wiberg (comp.), *The public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, The Finnish Political Science Association, Helsinki.
- JANDA, K. (2005): *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC.
- GONZÁLEZ-VERA, S. (1995): *El financiamiento de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid.
- LUAGA M., y García Rodríguez, I. (2007): «La campaña electoral: publicidad/propaganda, período y prohibiciones», en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, IFE, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y FCE, México, pp. 709-743.
- LUJAMBIO, A. (2007): «La fiscalización de los gastos de los partidos políticos», en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, IFE, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y FCE, México, pp. 821-835.

- NASSMACHER, K.-H. (1993): «Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies», en A.B. Gunlicks (comps.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview, Press, Boulder, pp. 233-267.
- NAVAS Carbo, X. (1993): «La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina», en D. Nohlen (ed.), *Elecciones y Sistema de partidos en América latina*, San José, pp. 145-169.
- NJAIM, H. (1998): «una parte de la historia. El financiamiento de la política (Partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos) en Venezuela», en P. del Castillo y D. Zovatto (comps.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, 575-614.
- NAVARRO Fierro, C. (2007): «El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación», en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, IFE, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y FCE, México, pp. 795-820.
- RIAL, J. (2004): «Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación», en St. Griner y D. Zovatto, (Eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA/IDEA, San José.
- SABATO, L. (1991): *Paying for Elections. The Campaign Finance Thicket*, The Twentieth Century Fund, Estados Unidos.
- SARTORI, G. (1999): *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus, Madrid.
- TRANSPARENCY International (TI), (2009): *Barómetro Global de la Corrupción*, BGC, Edición 2009, Transparencia Internacional, Berlín, Alemania.
- , (2007): *Control ciudadano del financiamiento político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos*. Transparencia Internacional, Berlín, Alemania.
- , (2008): *Índice de Percepción de la Corrupción*, IPC, Edición 2008, Transparencia Internacional, Berlín, Alemania.
- ULLOA, F. (2002): *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos*, Unidad para la promoción de la democracia, OEA, IDEA. El Salvador
- , (2002): *Democracia y financiamiento de los partidos políticos. Una propuesta para El salvador*. San Salvador.
- , (2004): «Financiamiento político, órganos de control y regímenes de sanción», en St. Griner y D. Zovatto, (Eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA/IDEA, San José.
- ZOVATTO, D. (2003): «Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina», en M. Alacántara y E.Martínez (eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México.
- , (2004): «Dinero y política en América Latina: una visión comparada», *Cuadernos de Ciencias Sociales*, san José, 130.

_____, (2007): «El financiamiento electoral: subvenciones y gastos», en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA, IFE, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y FCE, México, pp. 744-794.

DOCUMENTOS:

Iniciativa Social para la Democracia (ISD). Presentación de Marco integral para la reforma Electoral.

—, Anteproyecto de decreto para la reforma al código electoral, Julio del 2004.

—, Anteproyecto de reformas constitucionales relacionadas con el sistema electoral, febrero del 2006.

Movimiento Independiente para la Reforma Electoral (MIRE), Dossier de propuestas Constitucionales y legales para la reforma electoral, 2002-2009.

Tribunal Supremo Electoral (TSE), Propuesta de Anteproyecto para una Ley de Partidos Políticos.

Informe de Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos OEA, Mayo del 2009.

Informe de Misión de Observación Electoral de la Unión Europea UE, San Salvador, Mayo del 2009.

SITIOS WEB CONSULTADOS

Departamento de Estudios Legales, FUSADES. (2009) Posición Institucional #12: «La reforma al Sistema Electoral y de Partidos es impostergable en El Salvador» (web en línea) Disponible desde Internet en: (<http://www.fusades.org/?art=1242&lang=en&title=La%20Reforma%20al%20sistema%20electoral%20y%20de%20partidos%20es%20impostergable%20en%20El%20Salvador>).

Departamento de Estudios Legales, FUSADES. (2009) Posición Institucional #13: «Reformas Constitucionales que deben ratificarse y aprobarse» (web en línea) Disponible desde Internet en: (<http://www.fusades.org/?art=1265&lang=en&title=Posición%20Institucional:%20Reformas%20constitucionales%20que%20deben%20ratificarse%20y%20aprobarse>).

Frente Democrático Revolucionario. (2006) «El Salvador merece un mejor sistema electoral», propuesta del FDR a la Comisión Interpartidaria de El Salvador (web en línea) Disponible desde Internet en: (http://www.fdr.org.sv/documentos/reformas_electorales.swf).

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2005) Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento (web en línea) Disponible en Internet desde (http://www.instituciones-fusades.org/docs/Valoraci_n_de_las_instituciones.pdf).

<http://www.fusades.org/?art=1242>

http://www.epfcentroamerica.org/descargas/el_salvador/representacion/represent-analisis-es.doc

<http://pdba.georgetown.edu/>

<http://www.instituciones-fusades.org/portada.htm>

<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/27905-asamblea-pospone-reformas-electorales.html>

- International IDEA/Transparencia. (2004) Ley de partidos políticos: La construcción de un consenso. Perú. (web en línea) Disponible desde internet en (http://www.idea.int/publications/pp_consensus/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=12144)
- Misión de Observación Electoral Internacional. (2009) Comunicado de prensa: Informe preliminar de observación electoral elecciones presidenciales. El Salvador (web en línea) Disponible desde internet en <http://www.share-elsalvador.org/programs/advocacy/SHARE%20preliminary%20election%20report.pdf>
- Misión de Observación Electoral Unión Europea. (2009) Comunicado de prensa. El Salvador (web en línea) Disponible desde internet en <http://www.eueom-sv.org/es/comunicados?idcomunicado=12>
- UMAÑA, C. (2007). «La reforma electoral y tareas de la Asamblea frente a las elecciones de 2009». Sección opinión del periódico digital *El Faro*. El Salvador (web en línea) Disponible desde Internet en (http://www.elfaro.net/Secciones/opinion/20070101/opinion5_20070101.asp)
- VILLALTA, R. (2009). *Ciudadanización, modernización y democratización del sistema electoral: Una propuesta de reforma integral al sistema electoral salvadoreño*. El Salvador (web en línea) Disponible desde internet en (http://www.isd.org.sv/inicio/Ciudadanizacion_modernizacion_democratizaciondelistemaelectoral_000.pdf.pdf)
- ZOVATTO, D. (2007) *El financiamiento electoral: Subvenciones y gastos*; capítulo XXIX (web en línea) Disponible desde internet en http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XXIX.pdf

SITIOS WEB CONSULTADOS SOBRE LEGISLACIONES

- Legislación colombiana: acto legislativo del 3 de julio de 2003. Disponible desde internet en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2003.html
- Legislación colombiana. Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos. Disponible desde internet en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley130-94.html>
- Legislación argentina. Código electoral nacional. Disponible desde internet en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>
- Legislación argentina. Ley de financiamiento de partidos políticos. Disponible desde internet en www.argentinaelections.com/LEY%20DE%20FINANCIAMIENTO%20PARTIDOS%20
- Legislación ecuatoriana. Reformas a la ley de elecciones. Disponible desde internet en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Ecuador/2000ref.html>
- Legislación ecuatoriana. Ley de partidos políticos. Disponible desde internet en: <http://www.lexmanzano.com/Leyes/LEY%20DE%20PARTIDOS%20POL%CDTICO1.doc>
- Legislación ecuatoriana. Ley orgánica de control del gasto y propaganda electoral. Disponible desde

internet en <http://www.cne.gov.ec/leyescnepdf/leycontroldegasto.pdf>

Legislación peruana. Ley orgánica de elecciones. Disponible desde internet en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/peruelec.html>

Legislación peruana. Ley de partidos políticos. Disponible desde internet en http://www.transparencia.org.pe/documentos/ley_de_partidos_politicos.pdf

Legislación bolivariana. Ley de partidos políticos. Disponible desde internet en <http://www.congreso.gov.bo/leyes/1983.htm>

Legislación uruguaya. Elecciones internas de los partidos políticos. Disponible desde internet en <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/agxppdwn.aspx?1,15,186,0,5,0,1023%3B%3B1%3B39>

Legislación chilena. Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. Disponible desde internet en <http://www.bcn.cl/leyes/30082>

Legislación chilena. Ley orgánica constitucional de los partidos políticos. Disponible desde internet en <http://www.servei.cl/servei/index.aspx?channel=123>

Legislación chilena. Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Disponible desde internet en <http://www.servei.cl/transparencia/normativa/19884.pdf>

Legislación mexicana. Legislación sobre materia electoral. Disponible desde internet en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm>

