

## Recta final de la reforma electoral

Más de 10 meses han pasado desde que la Sala de lo Constitucional abriera una oportunidad histórica de reformar el sistema político en el país. Con miras a los comicios de 2012, el componente electoral ha sido constantemente discutido, a fin de mejorar la manera en que la población elige a sus diputados. Sin embargo, a menos de un año de realizarse las elecciones legislativas, aún no se aprueba la normativa que regulará la forma de votar y de asignar los escaños en los próximos comicios. Este retraso contrasta considerablemente con el debate impulsado por la sociedad civil, que ha propuesto diversos proyectos de reforma y ha abonado importantes aportes a los presentados por los partidos políticos.

Si bien los tiempos se acortan, ello no debe ser pretexto para aprobar un proyecto de reformas sin discusión y participación de la sociedad civil; por el contrario, los diputados deben dedicarse a construir, en la mayor brevedad posible, la propuesta de reforma que la Constitución, la sentencia de la Sala y la población salvadoreña exigen. Con el fin de destacar los numerosos insumos con que cuenta

la Asamblea, el presente análisis ofrece una perspectiva desde julio de 2010, cuando surge la necesidad de rediseñar el sistema electoral e inicia una producción importante de propuestas, hasta el presente, luego de haberse desechado una reforma por vicios de inconstitucionalidad y habiéndose presentado un nuevo proyecto similar al anterior. En ese sentido, se desarrollan dos apartados: los antecedentes al momento actual de rediseño electoral y la última propuesta presentada por el FMLN.

### Antecedentes

El 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el esquema de listas cerradas y bloqueadas, vigente desde 1964. Según la Sala de lo Constitucional, al impedirse votar por personas y permitir únicamente votar por banderas con listas de candidatos ordenadas previamente, las listas cerradas y bloqueadas limitan desproporcionadamente la libertad del voto, ya que el elector no cuenta con plena capacidad de opción<sup>1</sup>. Por tanto, bajo el sistema proporcional que establece la Constitución<sup>2</sup>, quedaban varias alternativas para

<sup>1</sup> Sala de lo Constitucional (2010), Sentencia 61-2009, 29 de julio de 2010.

<sup>2</sup> Art. 79, inc. 2º, Constitución de la República.

sustituir el mecanismo anterior; tales como las listas desbloqueadas, las listas abiertas, el voto único transferible, etcétera.

El fallo originó diversas reacciones. Por una parte, la Asamblea Legislativa, en horas de la madrugada y mediante dispensa de trámites, se anticipó a la sentencia en una reforma constitucional caracterizada por su nula discusión en las distintas esferas de la población e incluso en las mismas bancadas legislativas, a través de la cual se prohibirían las candidaturas independientes y se instauraría de nuevo el sistema de listas cerradas y bloqueadas. Por otra parte, la sociedad civil organizada intervino con el propósito de orientar la discusión en la Asamblea Legislativa. En primer lugar, se señaló una oportunidad de reforma política integral luego de casi dos décadas de espera<sup>3</sup>, retomando muchas de las propuestas presentadas por la Comisión Nacional de Desarrollo en 1998 y considerando las promesas electorales de los principales partidos políticos<sup>4</sup>. La Ley de Partidos Políticos, la separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral, en adelante TSE, los concejos plurales y la reforma al sistema electoral eran algunos de los componentes que conformarían la reforma política integral<sup>5</sup>. Luego de un estudio

<sup>3</sup> FUSADES (2010), "Oportunidad de reforma política". Boletín de Estudios Políticos No. 1, Departamento de Estudios Políticos, septiembre y octubre de 2010.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

minucioso de los sistemas electorales comparados, se elaboró un documento que desarrollaba los elementos esenciales de la reforma electoral en El Salvador: el diseño de la papeleta, el tipo de listas y el mecanismo del voto, el voto residencial, las planillas completas, la adaptación de las circunscripciones al censo de 2007 como lo ordena la Constitución, la emisión del DUI y el voto en el exterior<sup>6</sup>.

Además de FUSADES, organizaciones como la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política, donde destaca el Movimiento Independiente Pro-Reforma Electoral (MIRE) que presentó una propuesta desde 2002<sup>7</sup>, y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), elaboraron proyectos de ley o estrategias concretas en el sistema electoral<sup>8</sup>. Si bien se observaban matices diferentes en cada propuesta, todas iban en la misma dirección que la Sala había delineado y que la población continúa exigiendo: la posibilidad que la población elija a sus representantes, de manera que la rendición de cuentas y el vínculo entre representante y representado se fortalezca.

<sup>6</sup> FUSADES (2010), "Contexto actual de rediseño electoral". Boletín de Estudios Políticos No. 3, Departamento de Estudios Políticos, noviembre y diciembre de 2010.

<sup>7</sup> MIRE (2002), "Propuestas de reformas constitucionales y al Código Electoral".

<sup>8</sup> Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política (2010), "Propuesta de reformas al Código Electoral sobre sistema de listas y candidaturas no partidarias", octubre de 2010; y ANEP (2011), "ENADE 2011. Institucionalidad para el desarrollo", marzo de 2011.

En los primeros meses del presente año, al igual que las organizaciones mencionadas, FUSADES ha señalado la necesidad de aplicar el censo de población con criterios técnicos de acuerdo a la Constitución<sup>9</sup>, de presentar planillas completas<sup>10</sup> y de permitir al elector incidir en los resultados al votar por personas sin que el orden de las listas distorsione su voluntad<sup>11</sup>. Pese a lo anterior, el 22 de febrero, se impulsó un proyecto de reforma que desatendía todos los señalamientos que la sociedad civil había realizado y que la teoría política sustentaba<sup>12</sup>. De este proyecto se originó el decreto 635, que permitía la presentación de planillas incompletas y hacía prevalecer el orden preestablecido por el partido. Cuando el Órgano Ejecutivo recibió el decreto y detectó los vicios mencionados, el presidente Funes, en un acto de defensa a la Constitución, la institucionalidad y el fortalecimiento de la democracia electoral del país, vetó el decreto el 24 de marzo<sup>13</sup>. Luego del veto, se propuso reformar dos artículos del decreto que salvaran su constitucionalidad<sup>14</sup>. Sin embargo, el 13

<sup>9</sup> FUSADES (2011), "Necesidad de presentar planillas completas y de aplicar el censo de población 2007 con criterio técnicos". Memorándum político No. 3, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2011.

<sup>10</sup> FUSADES (2011), "Presentación de planillas completas: un requisito indispensable en las próximas elecciones". Memorándum político No. 5, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2011.

<sup>11</sup> FUSADES (2011), "Mecanismos de asignación de escaños para la reforma electoral". Memorándum político No. 4, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2011.

<sup>12</sup> *Ibíd.* y FUSADES (2011), "Fallas en el proyecto de reformas al Código Electoral". Memorándum político No. 6, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2011.

<sup>13</sup> FUSADES (2011), "Un veto en defensa de la Constitución, la institucionalidad y el fortalecimiento de la democracia electoral". Memorándum político No. 7, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2011.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

de mayo, un partido político presentó otro proyecto de ley similar al anterior, observándose en el fondo los mismos vicios como a continuación se describe.

## *La última propuesta de reforma electoral*

Si bien el último proyecto incorpora el mismo trasfondo del decreto vetado, y se mantienen los efectos del sistema de listas cerradas y bloqueadas declarado inconstitucional, son dos los cambios a considerar. En primer lugar, mientras el decreto 635 exigía como mínimo dos candidaturas en las planillas de cada partido, la última propuesta establece que se exigirá la presentación de dos candidaturas en las circunscripciones de tres escaños y el 50% de las planillas en el resto. Este cambio mantiene la falla señalada desde 2010: los partidos mayoritarios postularán tantos candidatos como escaños esperen obtener en determinado departamento, por lo que poco importará cuántos votos haya obtenido cada candidato individualmente<sup>15</sup>. Así, por ejemplo, el FMLN y ARENA obtuvieron 12 y 10 diputados en San Salvador respectivamente, en el proceso electoral de 2009<sup>16</sup>, aproximándose al 50% de los 25 escaños asignados a la circunscripción, reduciéndose el margen de incidencia del elector en los resultados.

<sup>15</sup> FUSADES (2011), "Fallas en el proyecto de reformas al Código Electoral". Memorándum político No. 6, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2011.

<sup>16</sup> TSE (2009), Memoria especial elecciones 2009, junio de 2009.

En segundo lugar, el decreto 635 configuraba una “prelación de candidatos” para la asignación de escaños. Si los votos por la bandera eran menos que los votos por las personas, éstos se distribuían entre las primeras posiciones de las listas presentadas por los partidos políticos según el número de escaños obtenido por el partido. En cambio, si los votos de la bandera superaban a los recibidos por persona, se elegían los candidatos de acuerdo al orden preestablecido por el partido. En el proyecto presentado, se elimina esta última posibilidad; distribuyéndose siempre los votos por bandera entre los primeros candidatos de la lista según el número de escaños obtenidos. Como se explicó en publicaciones anteriores, mantener la prevalencia de la lista ordenada por el partido origina diversos problemas según la teoría política. En el Memorándum político No. 4 se advierte que “en primer lugar, la lista cerrada y desbloqueada surge como respuesta a la excesiva concentración de poder de los partidos (Nohlen, 2004), lo cual se mantendría si se sigue permitiendo votar por una lista ordenada previamente. En segundo lugar, la experiencia señala que en los países donde se permite marcar por la lista del partido estos votos tienden a superar los votos por candidato (Farrel, 2001). Por lo tanto, la opción de continuar con la posibilidad de

votar por la lista del partido anula los efectos de la elección directa por los candidatos (ACE, 1996)”<sup>17</sup>.

Por tanto, se observa una insistencia en mantener la incidencia de la lista del partido, que por lo general son ordenadas por las cúpulas partidarias, a pesar que el presidente Funes resaltó con su veto los vicios de inconstitucionalidad que ello significa. En la pieza que impulsó un partido político y en el proyecto de ley respectivo, no se aborda el problema de las planillas parciales en cuanto a la plena capacidad de opción que exige el voto libre. Más preocupante es el hecho que, en el mismo documento, se señala que “no debe confundirse la libertad del voto con el derecho de opción”<sup>18</sup>, desatendiendo totalmente lo dictado por la Sala de lo Constitucional en la sentencia 61-2009, cuando a ella le compete la jurisdicción constitucional de manera exclusiva<sup>19</sup>. Finalmente, en el siguiente cuadro, se comparan las declaraciones de los actores involucrados en cuatro momentos importantes: la sentencia de la Sala, el decreto legislativo 635, el veto presidencial y la última propuesta de reformas que actualmente se estudia en la Asamblea; confirmando la violación a lo dispuesto por la Sala en atención a la Constitución.

<sup>17</sup> FUSADES (2011), “Mecanismos de asignación de escaños para la reforma electoral”. Memorándum político No. 4, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2011.

<sup>18</sup> Grupo parlamentario del FMLN (2011), Pieza de reforma electoral, 13 de mayo de 2011.

<sup>19</sup> Art. 174, Constitución de la República.

**Cuadro 1. Comparación entre lo dictado por la Sala de lo Constitucional, el veto presidencial y los proyectos de reforma electoral<sup>20</sup>**

Sentencia 61-2009	Decreto 635	Veto presidencial	Última propuesta
<p>“El derecho al sufragio libre (con plena capacidad de opción) contribuye a la realización de otros principios constitucionales: (...) democracia interna de los partidos políticos (frase 2ª del inc. 2º del art. 85 Cn.), ya que impide que las cúpulas de los partidos decidan verticalmente e impongan a sus afiliados y bases qué candidatos deben tener prioridad en la asignación de escaños.”</p> <p>La Asamblea Legislativa "deberá emitir una nueva legislación, en la que la forma de la candidatura para elecciones de diputados asegure el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción".</p>	<p>“Los partidos políticos o coaliciones podrán presentar planillas completas o parciales...”</p> <p>“El número total de votos marcados por el partido o coalición sin preeminencia, se distribuyen equitativamente entre el total de escaños ganados por dicho partido o coalición, asignando esa cantidad a los candidatos en el orden propuesta hasta donde alcance.”</p>	<p>“El mecanismo (...) podría acarrear, incluso, que se descarten candidatos que han ganado más votos individuales (...) dejando de lado la voluntad del electorado, al suponer que una marca en la bandera o en más de un candidato implica la aceptación de la planilla en el orden propuesto por el partido político.” Se producen “los mismos efectos provocados por las listas cerradas y bloqueadas”.</p> <p>“Si el partido prevé que solo tendrá una cantidad determinada de diputados y efectivamente gana este número de escaños (...) el resultado será el mismo, de nuevo, que en el sistema de lista cerrada, moldeándose de esta forma, la voluntad del electorado, por el reducido margen de elección que se le impone.”</p>	<p>“... se exigirá la presentación de la planilla con al menos dos candidaturas en las circunscripciones a las que corresponda elegir tres diputados y el cincuenta por ciento de la planilla en las circunscripciones a las que corresponda elegir más de tres.”</p> <p>“Los votos obtenidos por el partido o coalición sin preeminencias, se distribuirán de manera equitativa hasta donde alcancen, de acuerdo a los escaños obtenidos, según la prelación propuesta por el partido o coalición.”</p>

## Conclusiones

La construcción de una reforma electoral que satisfaga las expectativas de la población y las exigencias constitucionales no ha sido fácil. Al desatender lo sentenciado por la Sala de lo Constitucional, lo propuesto por la sociedad civil, y lo vetado por el presidente Funes, los tiempos preelectorales demandan un cambio de actitud y

de propuestas. Es oportuno destacar nuevamente, que las organizaciones de la sociedad civil no buscan debilitar a los partidos políticos; por el contrario, buscan impulsar iniciativas como una reforma electoral integral y una Ley de Partidos Políticos que les fortalezca como instituciones<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Elaboración propia a partir de la Sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional, el decreto legislativo 635 de 2011, el veto presidencial a dicho decreto y la última propuesta presentada por el FMLN.

<sup>21</sup> FUSADES (2011), “FUSADES propone fortalecer los partidos políticos a través de la reforma política”. Memorándum político No. 9, Departamento de Estudios Políticos, abril de 2011.

Si se observa detenidamente la historia contemporánea del país, los cambios electorales se han generado tras rupturas políticas en tiempos difíciles. El voto universal, reconocido al caer el gobierno del General Martínez y la difícil transición política entre 1944 y 1948; o el sistema proporcional, establecido luego de romperse con la Constitución

de 1950, son algunos ejemplos. En esta ocasión, la reforma electoral ha sido originada por un tribunal en el ejercicio de sus deberes constitucionales; por lo que la consolidación de la democracia exige que se responda a este llamado que desde ya muestra la madurez democrática de El Salvador.

## Departamento de Estudios Políticos

---

**Presidente de Comisión**

Francisco de Sola

**Miembros de la Comisión**

Antonio Cabrales  
Roberto Llach  
Roberto Murray Meza  
Carlos Quintanilla Schmidt  
María Eugenia Brizuela de Ávila  
Miguel Lacayo  
Miguel Ángel Simán  
Álvaro Ernesto Guatemala

**Asesor:**

Salvador Samayoa

**Director:**

Luis Mario Rodríguez R.

**Investigadores:**

María José Cornejo  
Diana Herrera León  
Karla Sofía Flores  
Guillermo Miranda Cuestas

**Personal de apoyo:**

Sara Morales

**Correo electrónico:**

dep@fusades.org