



# Boletín de Estudios Políticos

Boletín No. 1 Sept/Oct 2010

Departamento de Estudios Políticos

Versión Electrónica ISSN 2219-2530

*El presente análisis propone, en primer lugar, abordar los hechos que han configurado el nuevo escenario político y sus consecuencias en el sistema electoral y de partidos.*

## Oportunidad de reforma política

### *Antecedentes*

Los Acuerdos de Paz propiciaron una nueva etapa histórica al concretar la transición a un sistema democrático en El Salvador. Aunque las propuestas derivadas de esta “reforma pactada”<sup>1</sup> significaron un nuevo diseño institucional para el país, 18 años después aún quedan tareas pendientes. Entre ellas destaca el tema de una reforma política integral. Después de casi dos décadas de déficit en la voluntad política para empujar una agenda que modernizara el sistema político, el pasado 29 de julio, con la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre las candidaturas independientes y los tipos de lista, se abrió la posibilidad de concretar la tan esperada –y pospuesta– reforma política.

1. Samayoa, S. (2002), *El Salvador: La reforma pactada*.

Con el fin de dimensionar la trascendencia de dicho suceso y sus efectos a largo plazo, el presente análisis propone, en primer lugar, abordar los hechos que han configurado el nuevo escenario político y sus consecuencias en el sistema electoral y de partidos, valorados ambos a la luz de los principios democráticos que deben regir la dinámica política del país; y en segundo lugar, detallar los temas que deberán ser tomados en cuenta para realizar una reforma política integral y en los que Fusades ha insistido desde la presentación del documento Instituciones Democráticas I, elaborado por el Departamento de Estudios Legales (DEL) en colaboración con la Universidad de Salamanca.

### *Implicaciones políticas*

Son cuatro los sucesos que han determinado la oportunidad de reformar el sistema político salvadoreño en la actualidad: la sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional; las reformas constitucionales que emite la Asamblea Legislativa anticipándose ante dicho fallo; las reacciones demostradas por los partidos políticos; y la posición de la presidencia del Tribunal Supremo Electoral en relación con los efectos de la senten-

***Una primera conclusión válida es que la sentencia 61-2009 sienta las bases para un fortalecimiento en el sistema político del país.***

cia y su aplicación por parte de tal institución.

#### La sentencia de la Sala

En relación con el primer hecho, cuatro de los cinco Magistrados que integran la Sala de lo Constitucional se pronunciaron en dos sentidos: declararon que la Constitución, al no exigir el requisito de ser afiliado a un partido político y a la luz del derecho de sufragio pasivo y la prohibición de mandato imperativo, permite las candidaturas independientes en elecciones legislativas; y al mismo tiempo, declararon inconstitucional el sistema de listas cerradas y bloqueadas por limitarse en forma desproporcionada la libertad del voto. Antes de mencionar las implicancias del fallo en el sistema político, es importante recalcar que el presente estudio no pretende valorar si tales modificaciones son pertinentes o no. Sin embargo, siendo respetuoso de la institucionalidad democrática del país, debe reconocerse y aceptarse la sentencia en cuestión como una realidad, apartándose de posiciones que buscan debilitar la autoridad de la Sala de lo Constitucional al cuestionar si se debe acatar o no dicho fallo.

La sentencia potencialmente generará cambios en la dinámica electoral, específicamente respecto del ámbito legislativo. Los partidos políticos ya no serán la única opción para acceder a un escaño en la Asamblea al abrirse nuevos espacios para proponer candidaturas independientes a diputados, incluyendo candidatos provenientes de grupos denominados por la sentencia como “movimientos cívicos”<sup>2</sup>. Por otra parte, la manera como se elegirán a los diputados supone un vínculo más cercano entre el elector y el candidato, debido a que se ha dotado al ciudadano para que vote con plena capacidad de opción; es decir, la elección será directa-

mente de la persona y no de un bloque de candidaturas con orden preestablecido y solo conocido por cada partido político. Esto incentiva a que los legisladores desarrollen un papel más activo en el proceso de campaña y por tanto, puede suponer mayor nivel de reflexión en el proceso de toma de decisiones una vez ocupen los cargos de elección popular. De esta forma, la contraloría social de parte de sus electores –la rendición de cuentas vertical- será potencialmente más efectiva bajo un nuevo esquema.

Por lo tanto, una primera conclusión válida es que la sentencia 61-2009 sienta las bases para un fortalecimiento en el sistema político del país, lo cual tiene repercusiones en el ordenamiento jurídico electoral. En dicho fallo se afirma respecto a las candidaturas independientes que “*deberá regularse por ley: (i) un determinado número de firmas (...) que apoyen a las candidaturas referidas, para asegurar su representatividad; y (ii) mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas que garanticen que los recursos de las campañas tengan un origen y uso lícito, lo cual también es aplicable a los partidos políticos*”<sup>3</sup>. Lo anterior implica un desarrollo legislativo que está a cargo de los diputados, el cual no debe únicamente regular la dinámica de las candidaturas independientes, sino también, la de los mismos partidos políticos, los cuales –hasta la fecha- han estado exentos de control financiero alguno al no contar con una legislación de partidos.

Asimismo, de la sentencia se deriva un replanteamiento del sistema de elección de diputados, ordenando a la Asamblea, al igual que en el caso de las candidaturas independientes, a “*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*

2. Sala de lo Constitucional (2010), *Sentencia 61-2010*, 29 de julio de 2010, pág. 25.

3. *Ibíd.*

Cuadro 1. Implicaciones derivadas de cambio en el tipo de lista

INCIDENCIA EN...	GRADO DE...	LISTA CERRADA Y BLOQUEADA	LISTA CERRADA Y DESBLOQUEADA	LISTA ABIERTA
		NOMBRE PARTIDO	Del mismo partido, el elector elige el orden de los candidatos propuestos	El elector construye su propia lista con base en opciones de diferentes partidos y candidatos
LOS PARTIDOS POLÍTICOS	Control y poder de cúpula	(+)	→	(-)
	Competencia intra e interpartidaria	(-)	→	(+)
	Cohesión y disciplina	(?)	→	(?)
LOS ELECTORES	Flexibilidad y amplitud de elección	(-)	→	(+)
	Rendición de cuentas y vínculo representantes-representado	(-)	→	(+)
	Complejidad de uso	(-)	→	(+)
TSE	Complejidad para su administración	(-)	→	(+)
	No. de votos emitidos (voto único, preferencial o combinado)	(-)	→	(+)

Fuente: Elaboración propia a partir de variables que inciden en los partidos políticos; en el ejercicio del sufragio activo y la contraloría social por parte del elector; y en la administración del proceso electoral por parte del TSE.

*En las listas cerradas y no bloqueadas, el electorado tiene un mayor margen de influencia que en el caso de las listas cerradas y bloqueadas.*

opción (...), las papeletas de votación deberán diseñarse de tal forma que permitan a los electores identificar claramente a los candidatos de cada partido político y a los candidatos independientes<sup>4</sup>. Sin embargo, la sentencia no establece que el sistema de listas sea el único modelo de elección que desarrolla la Constitución, pudiendo optarse también por un sistema de distritos

uninominales, por ejemplo.

Para finalizar este primer apartado, resulta oportuno valorar las implicaciones que tendrían los distintos tipos de listas en las variables que se muestran en el cuadro 1.

El cuadro 1 establece en el eje horizontal, los diferentes tipos de lista a los que ha hecho referencia la sentencia de la Sala y han sido ordenados, de izquierda a derecha, de mayor a menor grado de apertura para el ejercicio del sufragio activo por parte de los electores. Si bien en este primer boletín no se aborda en detalle el sistema electo-

4. *Ibid.*, pág. 35.

***El control que la dirigencia tiene sobre quienes finalmente pueden llegar a ser electos como diputados por parte de los ciudadanos, disminuye según se trate de un tipo de lista cerrada y bloqueada, cerrada no bloqueada y abierta, pasando de una influencia máxima a una mínima.***

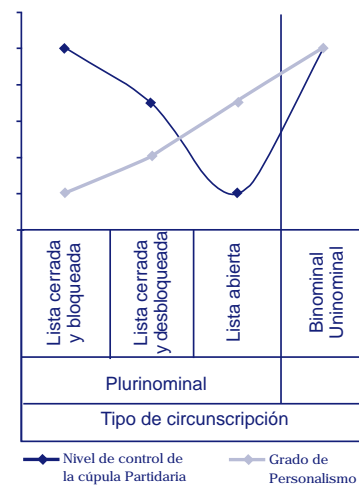
ral, sí se señala que las listas cerradas y bloqueadas, cerradas no bloqueadas, y abiertas, son formas de candidatura en las que se presentan las personas que compiten por el voto del electorado en un esquema de circunscripción plurinominal. Así, en el primer tipo de lista, las candidaturas son invariables y el elector no tiene otra opción más que la de votar por la lista presentada y los escaños se atribuyen según el orden fijado en la misma. En las cerradas y no bloqueadas, los electores pueden ordenar a su gusto la relación de candidatos, pero siempre manteniéndose dentro de la propuesta global de los partidos. El electorado tiene un mayor margen de influencia, pero no puede agregar candidatos a la lista. Y en el caso de las listas abiertas, los electores pueden modificar el orden, combinar candidaturas de diferentes partidos e incluso pueden agregar nuevos candidatos<sup>5</sup>.

En el eje vertical se establecen diferentes variables que han sido ordenadas en tres grupos y evaluadas según el grado de incidencia que los tres distintos tipos de lista ejercen sobre: a) los partidos políticos; b) el elector; y c) la capacidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para administrar el proceso electoral.

Al considerar cada una de las variables en el orden indicado, es posible observar cómo los diferentes tipos de lista pueden influir de menor a mayor grado, o viceversa, dependiendo si se está frente a un sistema basado en las listas cerradas y bloqueadas, cerradas no bloqueadas o abiertas. Si se evalúa, por ejemplo, “el control y poder de la cúpula partidaria”, variable relacionada con el grupo identificado como partidos políticos, en el caso de la lista cerrada y bloqueada, la influencia de la cúpula es mayor que en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, llegando a un

grado inferior cuando se trata de las listas abiertas. En otras palabras, el control que la dirigencia de un partido político tiene sobre quienes finalmente pueden llegar a ser electos como diputados por parte de los ciudadanos, disminuye según se trate de un tipo de lista cerrada y bloqueada, cerrada no bloqueada y abierta, pasando de una influencia máxima a una mínima, en la que los votantes para el caso de las listas abiertas, pueden no sólo establecer el orden de las candidaturas, sino como se mencionó antes, elegir entre los candidatos propuestos por los diferentes partidos. En el gráfico 1 se demuestra claramente la incidencia que los diferentes tipos de lista generan para el caso del control y poder de la cúpula partidaria y al mismo tiempo el grado de personalismo que caracteriza a las candidaturas, en relación tanto con las listas como con el tipo de circunscripción, sea esta uninominal, binominal o plurinominal.

Gráfico 1. Niveles de control partidario y grado de personalismo según el tipo de circunscripción



Fuente: Elaboración propia a partir de patrones previamente analizados.

## Reacción de la Asamblea Legislativa

El segundo hecho a evaluar, es la actuación de la Asamblea Legislativa en

5. Artiga-González, A. (2003), *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, pág. 143-144.

**Las reacciones del Órgano Legislativo dañan al sistema democrático. Por un lado, porque se reforma la Constitución mediante dispensa de trámites y sin discusión; y por otro, porque fue una reacción a un fallo que aún no era público, lo que llevó a cuestionar el modo como la Asamblea Legislativa obtuvo dicha información anticipadamente.**

relación con las reformas constitucionales de los artículos 126 y 202. Tales disposiciones enumeran los requisitos de los candidatos a diputados y miembros de los concejos municipales respectivamente, añadiendo a las reformas *el requisito de estar afiliado a un partido político o coalición y en el orden que el partido o coalición establezca, en el caso de las candidaturas a diputados*. En otras palabras, las reformas eliminarían, si son ratificadas en el próximo período legislativo<sup>6</sup>, la posibilidad de candidaturas independientes y de votar directamente por el candidato a diputado. Las reformas fueron aprobadas mediante dispensa de trámites con 69 votos a favor y 8 abstenciones de diputados de GANA, alrededor de la una de la madrugada del 29 de julio<sup>7</sup>, anticipándose a la publicación de la sentencia de la Sala.

El presente análisis no tiene como propósito determinar si la prohibición de candidaturas independientes o el establecimiento restrictivo de listas cerradas y bloqueadas constituyen o no el diseño electoral ideal; eso será objeto de un estudio posterior. Lo cierto es que la decisión final de una reforma constitucional debe ser discutida dentro de la sociedad misma, puesto que se está modificando el contrato social que rige la vida política de un país. Por ello es que sí constituye un propósito válido y fundamental del presente análisis señalar que las reformas constitucionales merecen un profundo debate, siendo la dispensa de trámite el método menos idóneo para ello<sup>8</sup>. Si bien la democracia

representativa implica que los diputados no se encuentran ligados por ningún mandato imperativo<sup>9</sup>, también ésta supone que sus decisiones deben ser reflexionadas y efectivamente sustentadas. Al respecto, el Presidente Funes afirmó que “nadie tiene el derecho a imponer criterios al conjunto sin haber promovido un intenso debate”<sup>10</sup>, refiriéndose al inadecuado procedimiento por el que fue reformada la Constitución.

Dichas reacciones del Órgano Legislativo dañan al sistema democrático. Por un lado, porque se reforma la Constitución mediante dispensa de trámites y sin discusión; y por otro, porque fue una reacción a un fallo que aún no era público, lo que llevó a cuestionar el modo como la Asamblea Legislativa obtuvo dicha información anticipadamente. En teoría, para la democracia es deseable y preferible estimular la discusión y el debate público antes de reformar las leyes, especialmente cuando se trate de la Carta Magna. Es importante recalcar que la finalidad que una segunda asamblea ratifique las reformas a la Constitución es que el elector pueda, al menos de manera indirecta, tomar en cuenta las reformas planteadas para mostrarse a favor o en contra de determinada plataforma electoral que se pronuncie ante tales modificaciones<sup>11</sup>. En caso de ratificarse

*Institucional No. 24*, noviembre de 2009; y, Fusades (2010), Informe de Coyuntura legal e institucional”, Departamento de Estudios Legales, junio de 2010, pág. 45.

6. A partir del 1 de mayo de 2012, fecha en la que tomará posesión la nueva Asamblea Legislativa; la cual, por disposición constitucional, es la facultada para ratificar con mayoría calificada -56 votos- las reformas constitucionales que se hayan aprobado en el período legislativo anterior.
7. Datos proveídos por el Observatorio Legislativo de Fusades.
8. Fusades (2009) “Abuso de la Dispensa de Trámites en la Asamblea Legislativa”, Departamento de Estudios Legales, *Posición*
9. Art. 125 de la Constitución de la República.
10. Cárdenas, L. (2010), “Mandatario insta a políticos prudencia al hacer cambios Constitucionales”, *Diario Co Latino*, 31 de julio de 2010.
11. Es una especie de referéndum al que los diputados han faltado usualmente, ya que las reformas emitidas en los últimos años se han aprobado por la primera asamblea luego de los comicios electorales de la segunda, por lo que nunca se discute si es favorable o no la ratificación de las mismas.

*El "descabezamiento" sugerido por algunos diputados no es parte de la rendición de cuentas que establece la Constitución; al contrario, debilita la institucionalidad del país y demuestra un rechazo a la división de poderes.*

con 56 votos de los diputados electos en 2012, las candidaturas independientes y las listas con plena capacidad de opción serán una realidad únicamente para ese año. Es decir, aunque se implemente una seria y profunda reforma electoral en el período anterior a 2012, una ratificación a estas reformas constitucionales invalidaría el esfuerzo de reforma política previo.

#### Reacción de los partidos

El tercer hecho reside en las reacciones presentadas por los partidos políticos ante la sentencia de la Sala de lo Constitucional. Más allá de las reformas constitucionales recién descritas, algunas declaraciones han puesto en evidencia la frágil institucionalidad del país. Por ejemplo, al impulsar dichas reformas -y citando a algunos diputados del PCN y del PDC- se explicó que tal decisión "era un mensaje a los magistrados de la CSJ de que los líderes políticos no estaban de acuerdo con esa resolución"<sup>12</sup>, al mismo tiempo que se afirmara que los magistrados habrían "pasado por encima de la Constitución sin tener autorización"<sup>13</sup>. En el mismo suceso, un legislador y dirigente partidario llegó a calificar de "perversa"<sup>14</sup> la actuación de los magistrados, señalando que la ley les permitía a los diputados destituir a magistrados de la Corte por hechos similares al fallo en discusión<sup>15</sup>.

En lo que respecta al desarrollo legal que implica la sentencia, un miembro de la fracción legislativa de GANA expresó sobre las posibles regulaciones de las candidaturas independientes, que "estas candidaturas tienen que tener un requisito como, por ejemplo, presentar un millón de firmas"<sup>16</sup>; lo cual evidencia una falta de voluntad política por acatar el fallo, así como el posible establecimiento de requisitos desproporcionados.

Tales declaraciones, que se espera ya hayan sido superadas, puesto que los partidos mayoritarios han aceptado el fallo de la Sala en sendos comunicados publicados en los periódicos de mayor circulación<sup>17</sup>, reflejan, como se señala con anterioridad, una débil conciencia institucional e indiferencia a la separación de poderes; a la vez que expone un bajo nivel de democracia actitudinal, es decir, que aún y cuando el marco legal establece un régimen democrático, ciertos actores importantes de la vida política del país no interiorizan dicho régimen en su comportamiento como funcionarios públicos, específicamente, cuando algunos actores políticos consideran un posible "descabezamiento"<sup>18</sup> de la Corte Suprema de Justicia. A pesar de existir en El Salvador un sistema presidencialista, los órganos del Estado son independientes y existen distintos mecanismos de rendición de cuentas de manera horizontal, siendo la presente sentencia un ejemplo de ello. No obstante existen tales mecanis-

12. Rivera, E. (2010), "Bloquean candidaturas independientes", *El Mundo*, 29 de julio de 2010.
13. Redacción El Diario de Hoy (2010), "Golpe a la Constitución", *El Diario de Hoy*, 31 de julio de 2010.
14. *Ibíd.*
15. Mendoza, R. (2010), "FMLN cuestiona fallo de Sala Constitucional", *El Diario de Hoy*, 3 de agosto de 2010.

16. Henríquez, E. (2010), "Buscan poner regulaciones fuertes para independientes", *La Prensa Gráfica*, 31 de julio de 2010.
17. Campo Pagado FMLN (2010), "El FMLN ante la sentencia 61-2009 de la Corte Suprema de Justicia", *La Prensa Gráfica*, 18 de agosto de 2010; y, Campo Pagado ARENA (2010), "Ante el momento político que vive la Nación", *La Prensa Gráfica*, 18 de agosto de 2010.
18. Arauz, S. y Martínez, C. (2010), "Diputados estudian posibilidad de descabezar Corte Suprema", *El Faro*, 29 de julio de 2010.

*A pesar de un posible vacío legal, sustentado en razones netamente partidarias, algunos funcionarios están realmente comprometidos en respetar y hacer respetar la Constitución en una aplicación directa de esta última.*

mos, el “descabezamiento”<sup>19</sup> sugerido por algunos diputados no es parte de la rendición de cuentas que establece la Constitución; al contrario, debilita la institucionalidad del país y demuestra un rechazo a la división de poderes.

Otra reacción de los diputados es la procrastinación o postergación intencionada de los cambios legales que ordena la sentencia. Al respecto, entre los parlamentarios se manifestó que las reformas pertinentes requerían “sabiduría y calma”<sup>20</sup>, por lo que no podría asegurarse si se efectuarán en el presente año<sup>21</sup>. Esto lleva al siguiente suceso, y es la posición del TSE ante el fallo y el posible vacío legal que la Asamblea ocasione.

#### Posición de la presidencia del TSE

El último hecho relevante es la posición expresada por el Magistrado Eugenio Chicas, Presidente del TSE, quien refiriéndose a la sentencia 61-2009 ha afirmado que “para cualquier institución del país, particularmente para las afines al sistema electoral, es una obligación que se cumpla”, por lo que insiste en que “se tiene que respetar, acatar y cumplir”<sup>22</sup>. Ante la posibilidad de que la Asamblea Legislativa no acate dicho fallo, y por ende, no configure el marco legal para regular los cambios respectivos, el Magistrado Presidente asegura que aceptaría cualquier candidatura sin solicitarle más requisitos de los que exige la Constitución<sup>23</sup>. Esto refleja un

posible fortalecimiento en términos de conciencia constitucional, ya que a pesar de un posible vacío legal, sustentado en razones netamente partidarias, algunos funcionarios están realmente comprometidos en respetar y hacer respetar la Constitución en una aplicación directa de esta última. Por tanto, los comicios legislativos de 2012, indistintamente del comportamiento de los diputados, serán diferentes de los realizados en la historia política contemporánea del país.

#### Implicaciones políticas de la sentencia

En resumen, algunas de las consideraciones o implicancias políticas derivadas de la coyuntura descrita anteriormente son las siguientes:

- Inminente readecuación del modelo electoral y, por tanto, del sistema político en general;
- Posible procrastinación o postergación de la Asamblea Legislativa que puede invalidar un esfuerzo de reforma política con la posible ratificación de las reformas constitucionales post 2012;
- Se eleva la relevancia de la calidad de debate entre actores políticos y de la sociedad civil sobre el nuevo diseño, implementación y seguimiento del modelo electoral;
- Mayor importancia del rol de la sociedad civil en el presente proceso de reforma política;
- Aparente grado mayor de independencia y separación de poderes;
- Aparente grado mayor de rendición de cuentas horizontal (entre Órganos del Estado);
- Fortalecimiento a largo plazo de cultura constitucional e institucional.

19. *Ibid.*

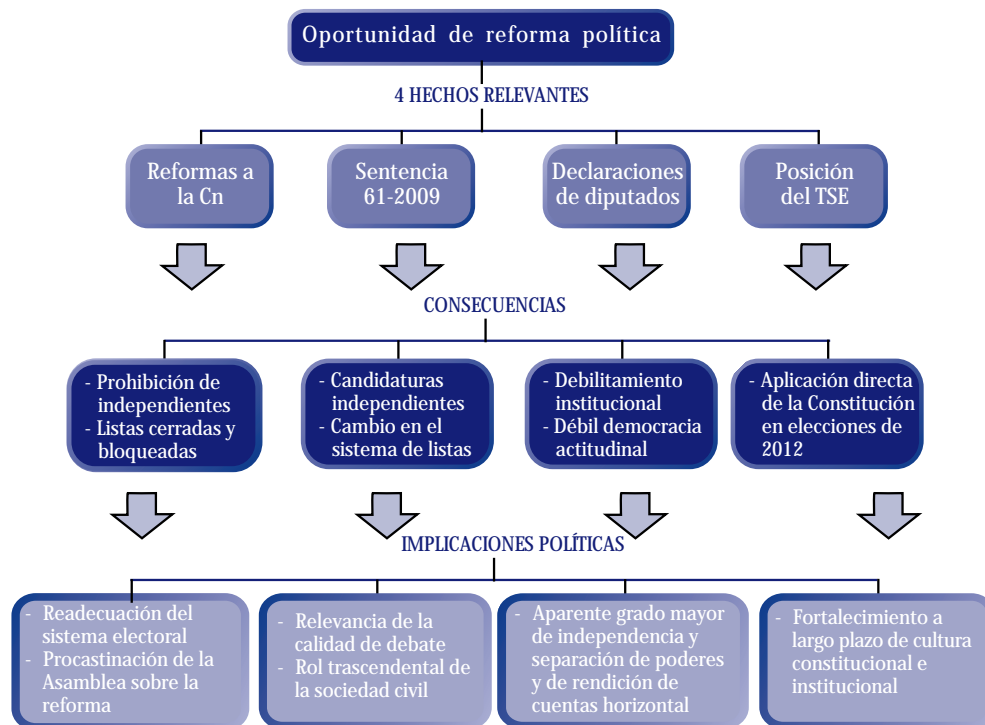
20. Aguilar, J. (2010), “Diputados se declaran sin prisa para cumplir sentencia sobre candidaturas”, *El Faro*, 26 de agosto de 2010.

21. *Ibid.*

22. Baires, R. (2010), “Voy a recibir a quienes vengan a inscribirse como candidatos independientes”, *El Faro*, 15 de agosto de 2010.

23. *Ibid.*

Gráfico 2. Consideraciones políticas de la sentencia 61-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de las implicaciones políticas de la sentencia.

*Entre las principales propuestas (para una reforma política integral) se encuentran la Ley de Partidos Políticos, la separación de funciones del TSE, el voto residencial, el voto en el exterior, los consejos municipales plurales, la identificación de candidatos en la papeleta y la conformación de distritos electorales.*

### *Hacia una reforma política integral*

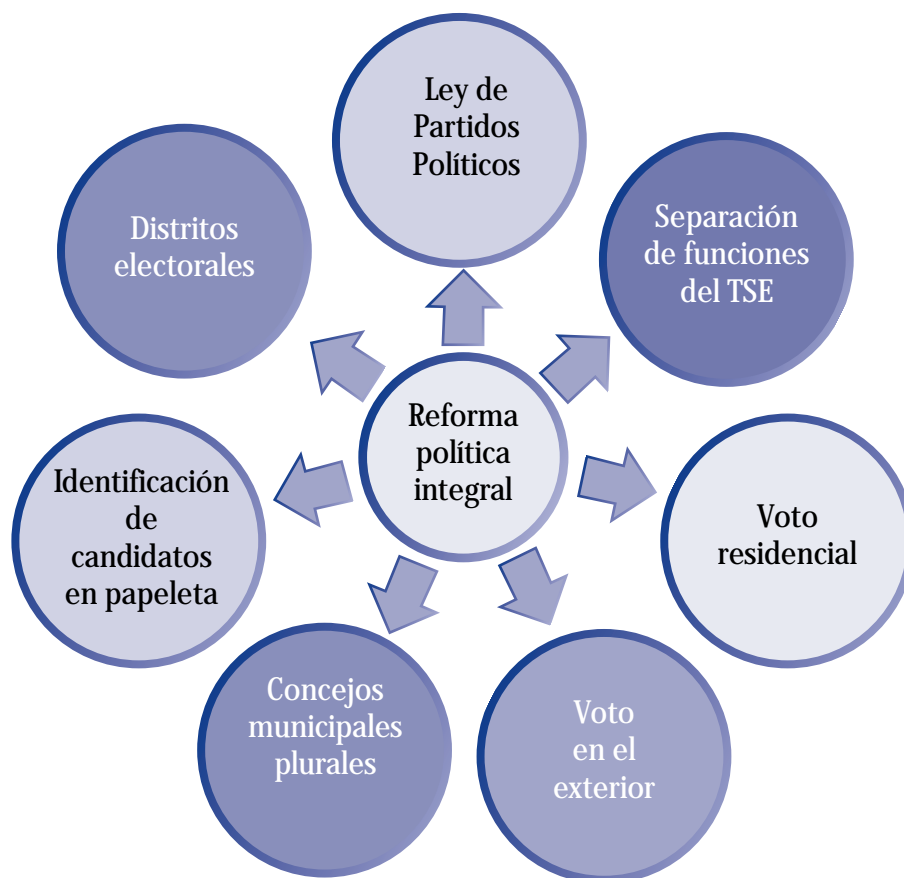
Independientemente que algunos grupos cuestionen si el fallo es constitucional o no, la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia conlleva a una nueva realidad que debe respetarse y que –como antes se señaló– abre las puertas a una primera oportunidad de reforma política profunda desde los Acuerdos de Paz. Para que dicha reforma posea un amplio alcance y mejore el sistema político de manera integral, es necesario introducir otras temáticas que ya han sido propuestas por Fusades y que han estado excluidas en el pasado, siendo indispensables para fortalecer el sistema democrático del país. Entre las principales propuestas se encuentran la Ley de Partidos Políticos, la separación de funciones del TSE, el voto

residencial, el voto en el exterior, los consejos municipales plurales, la identificación de candidatos en la papeleta y la conformación de distritos electorales, tal como se muestra en el gráfico 3.

Para dimensionar los pasos a seguir e impulsar los cambios propuestos, es relevante diferenciar entre una reforma política de *forma* y una reforma política de *fondo*. La oportunidad actual e histórica de reforma política en El Salvador trata, principalmente, de cambios en el diseño y procedimiento electoral; es decir, trata de una reforma de forma que pretende modificar la modalidad como se eligen a los diputados. Dicha reforma obliga al replanteamiento y reconstrucción del modelo electoral, específicamente en lo que respecta al



Gráfico 3. Propuestas de Fusades sobre la reforma política integral



*Un ejemplo claro de una política pública de fondo que forma parte de una agenda integral de reforma política, es la Ley de partidos políticos.*

Fuente: Elaboración propia a partir de Fusades (2010), Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, Departamento de Estudios Legales, marzo de 2010, Págs. 21 y 22.

tipo de lista y/o circunscripción y a la habilitación de candidaturas independientes –ambas características inciden sobre el perfil del marco donde operan, participan y compiten los actores en el juego democrático. Sin embargo, no es posible obviar otras reformas pendientes, unas de forma, pero también otras de fondo, que tienen el potencial de incidir directamente en el comportamiento de los partidos y particularmente en el nivel de apego de estos actores a estándares democráticos.

Un ejemplo claro de una política pública de *fondo* y que forma parte de una agenda integral de reforma política, es la Ley de Partidos Políticos<sup>24</sup>. Al tomar

en cuenta componentes como transparencia, democracia interna y financiamiento, propios de una normativa de este tipo, queda claro que un cambio en el sistema electoral (el cual sería de forma) no es condición suficiente para fortalecer a los partidos y, por ende, al sistema de partidos. Por tanto, simultáneamente a la reforma del sistema electoral, es indispensable atender otras iniciativas como la señalada, la cual, a la fecha, ha carecido de suficiente voluntad política para impulsarla. Por otra parte, para que tal ley pueda ser aplicada adecuadamente, se requiere de una reforma institucional en lo que respecta a las funciones del Tribunal Supremo Electoral.

24. Fusades (2009), "Reflexiones sobre la necesidad de una Ley de Partidos Políticos", Departamento de Estudios Legales, *Posición Institucional No. 23*, noviembre de 2009.

cos", Departamento de Estudios Legales, *Posición Institucional No. 23*, noviembre de 2009.

*Si se toman en cuenta las posiciones oficiales de los partidos mayoritarios, existen más coincidencias que desacuerdos entre el FMLN y ARENA; por lo cual, al menos en teoría, la reforma política se vuelve más factible porque hay mayores niveles de consenso*

Fusades ya ha señalado anteriormente la necesidad de separar el rol administrativo del rol jurisdiccional del TSE, a fin de asegurar su independencia, especialización y consecuente eficiencia<sup>25</sup>. Después de realizar tal separación, las posibilidades de fortalecer el sistema electoral aumentan, y como consecuencia, se consolida la democracia electoral. Por un lado, existirá un ente encargado únicamente de la función jurisdiccional, lo cual permitirá la aplicación satisfactoria de una eventual Ley de Partidos Políticos; y por el otro lado, habrá mayor eficiencia en la administración de los eventos electorales al existir una institución que asuma tal función de manera exclusiva.

Lo anterior dará lugar a nuevos proyectos que también deben ser tomados en cuenta en la reforma política, tales como el voto residencial y el voto en el exterior, que expanden los derechos políticos de la ciudadanía; los concejos municipales plurales, que logran mayores índices de representatividad bajo un esquema proporcional; o la identificación de los candidatos a diputados en la papeleta de votación y la conformación de distritos electorales, lo cual fortalece el vínculo entre representante y representado.

#### Voluntad Política

Al identificar las temáticas que debe contener una reforma política integral, resulta oportuno abordar un elemento indispensable para la realización de dicha reforma: voluntad política. Tal como se menciona al inicio, luego de 18 años del fin del conflicto armado, el país aún no ha logrado consolidar su sistema democrático; lo anterior, a pesar de existir diversas iniciativas al res-

pecto. Una de las primeras propuestas serias fue “Bases para el Plan de Nación”, documento presentado por la Comisión Nacional de Desarrollo el 16 de enero de 1998, exactamente seis años después de los Acuerdos de Paz. La Comisión presentó diversas medidas dentro del marco de “Consolidación sucesiva de la democracia”<sup>26</sup>, tales como pasar de un sistema de circunscripción departamental a una distrital, la participación plural en los concejos municipales, la posibilidad de candidaturas independientes, el voto residencial, la separación de las funciones del TSE, la ampliación de los períodos de los concejos municipales, la creación de una Ley de Partidos Políticos y la creación del Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), entre otras<sup>27</sup>.

De los proyectos mencionados, únicamente se ha concretado el último relacionado con el RNPN. Para el caso de las otras ocho propuestas, es válido afirmar que no se han realizado a la fecha. Aunque en algunas ocasiones ciertos temas se han elevado al debate político nacional, como el de los concejos municipales plurales y el voto residencial, estos han sido más bien impulsados por actores de la sociedad civil que del ámbito político, situación que demuestra la falta de voluntad política sobre la materia.

Si se toman en cuenta las posiciones oficiales de los partidos mayoritarios, existen más coincidencias que desacuerdos entre el FMLN y ARENA; por lo cual, al menos en teoría, la reforma se vuelve más factible porque hay mayores niveles de consenso programático. En el cuadro 2 se puede apreciar la postura de cada partido respecto a cada temática de reforma política, lo cual se compiló consultando las plataformas

25. Fusades (2008), *Estrategia económica, social e institucional 2009-2012. Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, diciembre de 2008, pág. 60.

26. Comisión Nacional de Desarrollo (1998), *Bases para el Plan de Nación*, 16 de enero de 1998, pág. 18.

27. *ibíd.*

Cuadro 2. Posiciones del FMLN y de ARENA respecto a los temas de la reforma política

	PROPUESTAS	FMLN	ARENA
PROPUESTA DE FUSADES	Ley de Partidos Políticos	✓	✓
	Separación de función administrativa y jurisdiccional del TSE	✓	✓
	Identificación de candidatos a diputados en la papeleta		✓
	Voto residencial	✓	✓
	Voto en el exterior	✓	✓
	Concejos municipales plurales	✓	✓
	Distritos electorales	✓	✓
	Adscripción del RNPN como dependencia del TSE	✓	

Fuente: Elaboración propia a partir de los siguientes documentos: Campo Pagado FMLN (2010), "El FMLN ante la sentencia 61-2009 de la Corte Suprema de Justicia", *La Prensa Gráfica*, 18 de agosto de 2010; Campo Pagado ARENA (2010), "Ante el momento político que vive la Nación", *La Prensa Gráfica*, 18 de agosto de 2010; FMLN (2009), *Programa de gobierno "Nace la Esperanza, Viene el Cambio"*; ARENA (2009), *Programa de Gobierno Ciudadano 2009-2014 "País más justo"*; y, la posición del FMLN respecto de la propuesta de distritos electorales se extrajo de: A. Soriano (2010), "González defiende proceso en medio de acusaciones", *Diario El Mundo*, 20 de agosto de 2010.

*Para aprovechar el presente momento histórico es imperativo discutir como sociedad cuál modelo político-electoral es el más deseable, y a partir de ese gran consenso, comenzar la tarea necesaria y técnica de reingeniería institucional.*

electorales y los campos pagados publicados recientemente por cada partido. En mayoría de temas, y en los más prioritarios, como son la Ley de Partidos Políticos y la separación de las funciones del TSE, no debería de postergarse su concretización, puesto que la sintonía es evidente y la necesidad fundamental.

Si ya existe un menú de iniciativas y proyectos de reforma política y las fuerzas más representativas apoyan tales

esfuerzos, la oportunidad de dicha reforma es cada vez más cercana. El verdadero motor que puede impulsar la voluntad faltante es la presión que ejerza la sociedad civil, ya sea desde sus organizaciones cívicas, las gremiales empresariales o sindicatos de trabajadores públicos y privados, los sectores académicos y hasta de las bases que componen a los distintos partidos políticos. La reforma no es únicamente una tarea de la Asamblea Legislativa o de las cúpulas partidarias, sino que

constituye un trabajo de todos los ciudadanos. En el recién citado Plan de Nación, los miembros de la Comisión concluyeron que “El trabajo subsiguiente debe ser asumido por el liderazgo nacional y debe ser acompañado por toda la población”<sup>28</sup>. A 12 años de tal contribución, el llamado es el mismo y

---

28. *Ibid.*, pág. 50.

se le añade un insumo más: una sentencia que por primera vez en la historia democrática de El Salvador ha posibilitado una reforma política integral. Para aprovechar el presente momento histórico es imperativo discutir como sociedad cuál modelo político-electoral es el más deseable, y a partir de ese gran consenso, comenzar la tarea necesaria y técnica de reingeniería institucional.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

## Departamento de Estudios Políticos

Presidente de Comisión  
Francisco de Sola

Asesor:  
Salvador Samayoa

Personal de apoyo:  
Sara Morales

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

Director:  
Luis Mario Rodríguez R.

Edición:  
Yolanda Cabrera de  
González

Directora de estudios:  
Marian Vidaurri

Correo electrónico:  
dep@fusades.org

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