FUSADES

Boletín de Estudios Políticos

Boletín No. 3 Nov/Dic 2010 | Departamento de Estudios Políticos | Versión Electrónica ISSN 2219-2530

El presente análisis busca identificar los elementos contextuales que deben ser tomados en cuenta para que la reforma política sea factible y útil, finalizando con una conclusión sobre la visión integral del diseño de un nuevo sistema electoral.

Contexto actual de rediseño electoral

Una apreciación integral sobre la posible reforma al actual sistema electoral, como resultado del cumplimiento de la Sentencia de la Sala de lo Constitucional, pasa necesariamente por la realización de un diagnóstico sobre el contexto en el que ocurriría el rediseño en cuestión. Tal diagnóstico debe considerar, en primer lugar, las limitantes constitucionales; en segundo lugar, los aspectos sustantivos que determinan la eficacia de una posible reforma; y en tercer lugar, la voluntad política para llevarla a cabo.

En ese orden de ideas, el presente análisis busca identificar los elementos contextuales que deben ser tomados en cuenta para que la reforma política sea factible y útil, finalizando con una conclusión sobre la visión integral del diseño de un nuevo sistema electoral. Este breve estudio ha tomado en cuenta la opinión de los diferentes partidos políticos a través de entrevistas a sus miembros involucrados en el tema de la reforma electoral, al Tribunal Supremo Electoral y al Registro Natural de las Personas Naturales a través de sus presidentes, así como el estudio de la propuesta de la sociedad civil, presentada por la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reforma Política[1].

Respecto de las candidaturas independientes, el FMLN y ARENA aprobaron un decreto referido a la regulación de las mismas. Éste acoge la propuesta que había presentado el FMLN a finales de noviembre, el cual exige la presentación del número de firmas según el residuo menor de la circunscripción en que se desee

1. La Coalición está conformada por la Concertación Democrática Nacional (CDN), Iniciativa Social para la Democracia (ISD), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), el Movimiento Independiente Pro Reforma Electoral (MIRE), el Consejo de Asociaciones de Profesionales de El Salvador, CEMUJER, el Centro de Intercambio y Solidaridad (CIS), el Movimiento Patria Exacta y el Movimiento País Saludable (MPS).

En sintonía con la libertad del voto que establece la Constitución en el artículo 78 y en cuanto al tipo de candidatura, actualmente, quedan abiertas las posibilidades de listas cerradas desbloqueadas y las listas abiertas.

postular la candidatura independiente. Asimismo, se impide la reelección de diputados independientes. También vincula a los candidatos a ciertas regulaciones de financiamiento, a la vez que permite la creación de grupos de apoyo que soporten solidariamente las responsabilidades que contraigan.

Dicho decreto, ha sido fuertemente criticado por algunos sectores de la sociedad civil, quienes denuncian un bloqueo a este tipo de candidaturas, lo cual violenta la normativa constitucional[2]; mientras que los partidos que votaron en contra, señalan vicios de inconstitucionalidad[3]. Dada la complejidad del tema, en un boletín posterior se profundizará el análisis sobre candidatos independientes y el marco legal establecido.

I. Limitantes constitucionales

Antes de elaborar una propuesta puntual de reforma electoral, es necesario conocer el margen constitucional que debe respetar dicha reforma; o en todo caso, sugerir los cambios constitucionales para que ésta sea posible de realizar. La base constitucional gira alrededor de dos temas: el tipo de candidaturas y el sistema de asignación de escaños.

a. Tipo de candidatura

Respecto del tipo de candidatura, es necesario invocar lo dictado por la Sala de lo Constitucional en la sentencia 61-2009. En dicho fallo, se estableció que el sistema de listas, en un principio, es un tipo de regulación al sistema electoral admisible por la Constitución[4]. Sin embargo, el sistema de lista cerrada y bloqueada riñe con la libertad del voto de forma desproporcionada, siendo contraria al orden constitucional[5]. Lo anterior debido a que en las listas cerradas y bloqueadas, el partido es quien elige el orden y candidaturas y no así el elector, el cual no conoce por quien votó específicamente. No obstante la sentencia de la Sala, existe actualmente una reforma constitucional que pudiera validar las listas cerradas y bloqueadas, siempre y cuando se ratifique dicha reforma en el período legislativo 2012-2015 con mayoría calificada.

Por lo tanto, en sintonía con la libertad del voto que establece la Constitución en el artículo 78 y en cuanto al tipo de candidatura, actualmente, quedan abiertas las posibilidades de listas cerradas desbloqueadas y las listas abiertas. En la primera, al votar por un determinado partido político, el elector puede mostrar su preferencia dentro de la lista que ofrece el partido; mientras que en la segunda, se puede elegir a varios candidatos sin importar que se encuentren en listas distintas

2. Cabrera, A. (2010), "MIRE y ISD denuncian bloqueo a no partidarios". *La Prensa Gráfica*, 17 de diciembre de 2010.
3. Henríquez, E. (2010), "Asamblea avala candidaturas no partidarias". *La Prensa Gráfica*, 17 de diciembre de 2010.
4. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2010), *Sentencia 61-2009*, considerando V, 29 de julio de 2010.
5. Ibid. considerando VI.

En cuanto a la educación, El Salvador todavía enfrenta retos como el analfabetismo y el anumerismo. Por lo tanto, estos segmentos de la población aptos para ejercer el sufragio activo, requieren de un método de votación simple y fácil de comprender.

presentadas por diferentes partidos. Como más adelante se cita, la mayoría de los partidos políticos coinciden en las listas cerradas y desbloqueadas, como la nueva forma de presentar las candidaturas a diputados.

b. Sistema de asignación de escaños

Respecto del segundo tema, la Constitución establece que "para las elecciones de diputados se adoptará el sistema de representación proporcional[6]". Es importante recalcar que la Constitución de 1983 fue la primera que fijó un sistema de asignación de escaños específico, heredando el mecanismo establecido desde 1963 que sustituyó el esquema de mayorías plurinominal empleado hasta ese entonces.

En el sistema de mayorías plurinominal, el partido que obtenía el mayor número de votos por circunscripción ganaba todos los escaños disputados en la misma, lo cual favorecía siempre al partido oficial e impedía que se consolidara el sistema de partidos y la oposición política. En ese sentido, de optarse por otro mecanismo de asignación de escaños debería realizarse una reforma constitucional, situación que excede al presente análisis.

Delineado el marco constitucional, es importante resaltar que este permite un margen de reforma del sistema electoral salvadoreño. Sin embargo, dicha reforma debería orientarse a facilitar a los ciudadanos el ejercicio del sufragio y a incentivar su participación en los procesos electorales, lo cual depende de diversos aspectos sustantivos que determinan la practicidad del sistema.

A continuación se abordan aquellos elementos sustantivos que garantizan la eficacia de la reforma electoral en el plano práctico.

II. Aspectos sustantivos

Toda reforma al sistema electoral debe evaluar los efectos prácticos que producirá, más allá de los principios abstractos en materia democrática. Dicha funcionalidad se encuentra determinada, en gran medida, por el nivel educativo del cuerpo electoral y por los recursos económicos con los que cuenten las instituciones electorales. Ambos elementos, educación y recursos, están determinados por factores socioeconómicos propios de cada país.

En cuanto a la educación, El Salvador todavía enfrenta retos como el analfabetismo[7] y el *anumerismo*[8]. Por

6. Art. 79, inciso 2°.

7. En el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se menciona que El Salvador es el país número 90 en relación al desarrollo educativo de las demás naciones, con un analfabetismo del 16% en la población mayor de 15 años. Fuente: PNUD, (2010), Informe sobre Desarrollo Humano 2010. *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, p. 213.

Limitarse al nombre de la papeleta puede ocasionar perjuicios a las personas que tienen dificultades al leer y escribir, y que por ende, les sea difícil o imposible identificar sus preferencias electorales.

lo tanto, estos segmentos de la población aptos para ejercer el sufragio activo, requieren de un método de votación simple y fácil de comprender, debiendo desempeñar el Tribunal Supremo Electoral, en adelante TSE, y la sociedad civil organizada un rol fundamental en relación con la educación electoral. Por otro lado, respecto de los recursos económicos, la situación fiscal del país demanda que las instituciones sean austeras y en consecuencia tengan que priorizar algunas áreas y sacrificar importantes proyectos. De ahí que, dado estos factores, se identifiquen los primeros temas que merecen una especial atención por presentar diversas complicaciones en el plano práctico: el diseño de la papeleta; y el tipo de lista y el mecanismo de voto respectivo, elementos que van íntimamente enlazados. Asimismo, se incluye en este apartado el voto residencial, la obligación de los partidos de presentar planillas completas para las elecciones de diputados, la adecuación de las circunscripciones electorales al Censo de Población 2007, la falta de renovación del DUI y el voto en el exterior.

A continuación se abordarán los elementos recién mencionados, los cuales deben ser atendidos al momento de reformar el sistema electoral salvadoreño. En cada uno se incluye la posición de los partidos políticos y del TSE, al mismo tiempo que se realizan una serie de recomendaciones para construir una reforma electoral exitosa.

a. Diseño de la papeleta

En las últimas décadas, el sistema de lista ha permitido que la papeleta cuente únicamente con las banderas de los partidos contendientes, lo cual ha simplificado el proceso en ese sentido. A partir de la expulsión por parte de la Sala de lo Constitucional de las listas cerradas y bloqueadas por limitar de forma desproporcionada la libertad del voto, la introducción de nombres, fotos y números de cada candidato en las papeletas de votación, conservando la bandera del partido político respectivo, abre un espacio de discusión en relación al diseño de éstas.

Una alternativa es colocar únicamente los nombres, así como su respectiva numeración y la bandera del instituto político, a fin de ofrecer una papeleta más pequeña y que implique menos gastos. Sin embargo, limitarse al nombre de la papeleta puede ocasionar perjuicios a las personas que tienen dificultades al leer y escribir, y que por ende, les sea difícil o imposible identificar sus preferencias electorales. Por ello es que, a pesar de implicar un costo mayor, la introducción de fotografías solventa el problema recién expuesto. Asimismo, si se establece un número correlativo a cada candidato, los electores informados

8. El *anumerismo* es aquella persona "analfabeta en las matemáticas"; por lo que, si bien ello no obsta que pueda desarrollarse en otros ámbitos, no tiene claros los conceptos básicos de las operaciones matemáticas.

Las papeletas deberían incorporar, además de la bandera del partido, la fotografía de cada candidato y un número correlativo que permita identificarle rápidamente. Obviar este tema puede implicar un retardo significativo en el proceso de votación.

no tendrían dificultad en encontrar el candidato de su preferencia, puesto que se guiaran rápidamente por el número y ahorrará mucho tiempo al momento de votar.

Posición de los partidos y del TSE. Tanto el TSE como la mayoría de partidos están de acuerdo en que la papeleta de votación debe llevar las fotos de los candidatos a diputados. Sin embargo, el FMLN y el PCN han mostrado su apatía respecto de presentar fotografías por razones de espacio y practicidad, aunque todavía no han fijado una posición final[9].

Recomendaciones. Dado los niveles de analfabetismo y las dificultades prácticas de buscar opciones entre numerosas alternativas, las papeletas deberían incorporar, además de la bandera del partido, la fotografía de cada candidato y un número correlativo que permita identificarle rápidamente. Obviar este tema puede implicar un retardo significativo en el proceso de votación; lo cual se traduciría en largas colas, posibles errores al elegir un candidato equivocado y en consecuencia un incremento en el abstencionismo de los electores. La situación se agrava en departamentos como San Salvador, donde actualmente se disputan 25 escaños.

9. Soriano, A. (2010), "FMLN y ARENA difieren en papeletas de listas abiertas". *Diario El Mundo*, 21 de diciembre de 2010.

b. Tipo de lista y mecanismo de voto

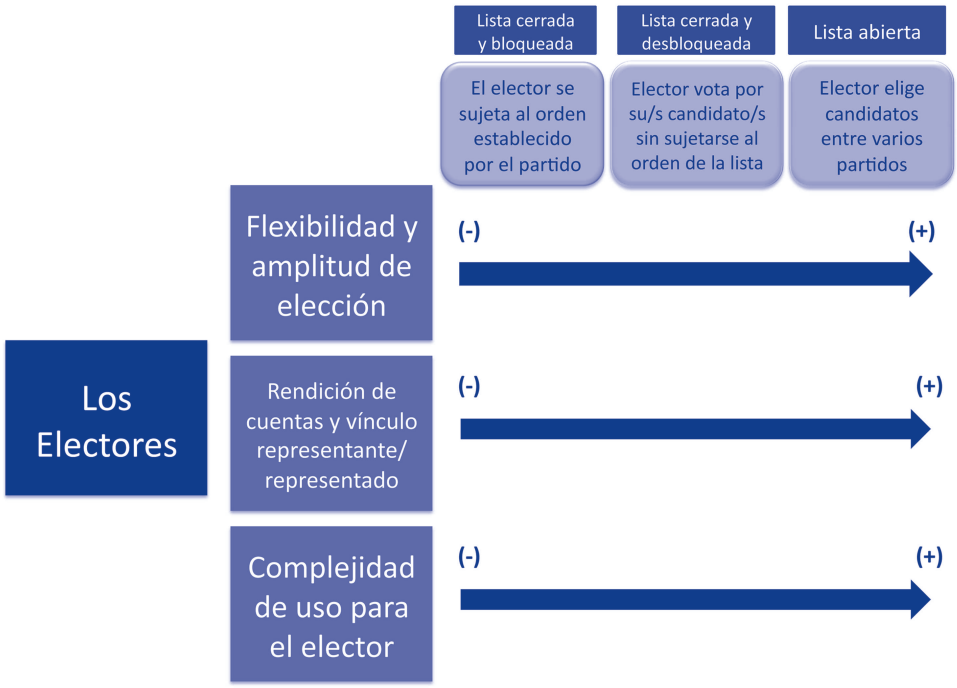
Al abandonar la lista cerrada y bloqueada y considerar otras opciones, los diversos tipos de lista obligan a replantearse al mismo tiempo la metodología que se utilizará para traducir los votos en escaños.

Como se muestra en el cuadro 1, en la medida se desbloquea la lista, el votante posee un mayor nivel de flexibilidad y amplitud de elección, a la vez que la rendición de cuentas es más efectiva. No obstante, la complejidad de la votación se incrementa, lo cual demanda la modernización de la autoridad electoral para facilitar la realización del escrutinio final de votos.

En algunos sistemas que establecen listas cerradas y desbloqueadas o listas abiertas, se implementa el voto múltiple; ya sea en sus modalidades de voto preferencial o voto ordinal, entre otras. En el "voto preferencial", el elector puede optar por varios candidatos dentro de una misma lista; mientras que en el "voto ordinal", se ordena, dentro de una misma lista, de mayor a menor a distintos candidatos según el grado de simpatía de cada uno respecto del votante. Ahora bien, de implantarse las listas abiertas resultaría indispensable adoptar el "voto personalizado", que también es un tipo de voto múltiple, y consiste en elegir a diversos candidatos sin importar que pertenezcan a listas distintas presentadas por diferentes partidos políticos.

Las listas cerradas y desbloqueadas presentan aparentemente una menor posibilidad de confusión para el elector, debido a que en este tipo de listas es posible mantener la metodología utilizada hasta la fecha de voto único, la cual es fácil de comprender y se adecúa a la realidad nacional.

Cuadro 1. Implicaciones derivadas de los distintos tipos de lista



Fuente: Elaboración propia con base en la observación de variables que inciden en el ejercicio del sufragio activo, la contraloría social y la administración del proceso electoral.

Los esquemas anteriormente descritos tienden a dificultar el proceso de votación al demandar al elector sumar sus votos. En circunscripciones donde se disputan numerosos escaños, como es el caso recién citado de San Salvador, puede prestarse a largas votaciones y una gran cantidad de votos nulos por equivocaciones o errores de cálculo. Además, el escrutinio y la proyección de resultados pueden dificultarse si se emplea alguna modalidad de voto múltiple, puesto que no se cuenta con un sistema computarizado que sustituya a la dinámica actual de contar los votos físicos. De allí que las listas cerradas y desbloqueadas presenten aparentemente una menor posibilidad de confusión para el elector, debido a que en este tipo de listas es posible mantener la metodología utilizada hasta la fecha de voto único, la cual es fácil de comprender y se adecúa a la realidad nacional.

Posición de los partidos y del TSE. En relación al voto, no existe claridad en el tema de manera unánime. Tanto el PDC, GANA como el mismo TSE no tienen definida la modalidad en que se votará por diputados. Si bien el PCN y CD optan por un sistema de voto múltiple, los partidos mayoritarios podrían consensuar en establecer el voto único. Cabe mencionar que en la propuesta del FMLN se sugiere, de manera atinada, una manera de evitar que se anulen

Cuadro 2. Incidencia del sistema de voto y listas en la practicidad de las elecciones

GRADO DE...	FACTOR EXTERNO	LISTA CERRADA Y DESBLOQUEADA: VOTO ÚNICO	LISTA CERRADA Y DESBLOQUEADA Y LISTA ABIERTA: VOTO MÚLTIPLE
Complejidad para el elector (votos nulos)	Circunscripciones grandes y falta de educación	(-) →	(+)
Retardo en el escrutinio y proyección de resultados	Falta de un sistema de votación computarizado	(-) →	(+)

Fuente: Elaboración propia con base en las variables observadas respecto del entorno actual.

Ante los desafíos educativos que posee el país y la carencia de un sistema de elección moderna e informatizada, como lo tienen por ejemplo Brasil y Venezuela, la lista cerrada y desbloqueada de voto único parece ser la más deseable.

los votos ante la entrada del nuevo sistema. Si bien se debe votar únicamente por la bandera de determinado partido o por el candidato de mayor preferencia dentro del mismo partido, de hacerse más de una marca en una misma lista, se entenderá que el elector votó por la bandera del partido, siendo fiel a la intención de su voto. Solo cuando se haya marcado banderas o candidatos de distintos partidos o listas es que el voto deberá declararse nulo.

Recomendaciones. Ante los desafíos educativos que posee el país y la carencia de un sistema de elección moderno e informatizado, como lo tienen por ejemplo Brasil y Venezuela, la lista cerrada y desbloqueada de voto único parece ser la más deseable por parte de los partidos políticos, acogiendo la propuesta del FMLN que evitaría la anulación de numerosos votos. Los funcionarios entrevistados afirmaron que en sistemas como el hondureño -de listas abiertas- la intención de voto por parte del elector no sufrió mayor variación, lo que se tradujo en un resultado similar en cuanto al número de escaños obtenidos por los partidos antes de adoptar el sistema de listas abiertas. El énfasis en sistemas como el citado, se presentó al momento de traducir los votos en escaños, pues tal situación incide en el tiempo que la autoridad electoral podría tomarse para dar a conocer los resultados del proceso. En el cuadro 2 se sintetizan las variables afectadas en cada sistema de voto en relación a los factores expuestos.

Finalmente, a manera de ilustración, se presenta en el cuadro 3 la política comparada de países que han optado por listas cerradas y desbloqueadas. Como podrá observarse, la modalidad del voto y el diseño de papeletas varían en los distintos sistemas.

Cuadro 3. Sistemas electorales con lista cerrada y desbloqueada

País	Forma de candidatura	Tipo de voto	Diseño de papeleta
Colombia	Lista cerrada y desbloqueada	Opción de voto único en bloque o voto múltiple preferencial	**Papeleta:** nombre y bandera del partido; número de candidato **Cuadernillo:** nombre y número de candidato
Panamá	Lista cerrada y desbloqueada en las circunscripciones plurinominales	Voto múltiple	**Papeleta:** bandera y número de partido, nombre y número de candidato (sin fotografía)
Perú	Lista cerrada y desbloqueada	Opción de voto único en bloque o voto múltiple preferencial	**Papeleta:** nombre y bandera del partido **Cuadernillo:** nombre y número de candidato
República Dominicana	Lista cerrada y desbloqueada	Voto único	**Papeleta:** bandera y número de partido, nombre y fotografía, número de candidato

Fuente: Elaboración propia con base en investigación realizada de sistemas electorales comparados.

En 2006, fue implementado el "Plan Piloto de Voto Residencial". Como resultado de este plan piloto, a los ciudadanos de dichos municipios se les facilitó el acceso a los centros de votación, lo cual se reflejó en el aumento de la participación electoral.

c. Voto residencial

Entre todos los aspectos relacionados con la reforma política, la implementación del voto residencial es el único que no necesita de reforma legislativa, debido a la habilitación legal en el Código Electoral que otorga atribuciones expresas al TSE para su desarrollo e implementación[10]. No es este el espacio para el desarrollo de un análisis a profundidad sobre las implicaciones que tendrá el voto residencial en los comicios electorales del 2012. Sin embargo, para efectos del presente documento, interesa destacar las decisiones adoptadas por la autoridad electoral respecto de las circunscripciones en las que se adoptará esta nueva modalidad para ejercer el sufragio, la factibilidad para su financiamiento y la necesidad de orientación hacia el votante respecto del lugar en el que le corresponderá votar.

En 2006, fue implementado el "Plan Piloto de Voto Residencial" en siete municipios de siete departamentos de El Salvador. Como resultado de este plan piloto, a los ciudadanos de dichos municipios se les facilitó el acceso a los centros de votación, lo cual se reflejó en el aumento de la participación electoral de las elecciones de 2003 respecto de las de 2006. Al analizar los resultados del plan piloto en 2006, se determinó que por su impacto positivo en la participación electoral de los ciudadanos, se incluirían a los 16 municipios que conforman el departamento de Cuscatlán, con lo cual se trabajó bajo el esquema del voto residencial en un total de 23 municipios para las elecciones de 2009. Con el fin de observar el impacto que tuvo éste modelo en cada uno de los 23 municipios donde fue aplicado, se muestra en el cuadro 4 la evolución del total de votos válidos obtenidos en cada uno para las elecciones legislativas de 2006 y 2009.

10. Disposiciones especiales para la emisión del voto residencial. DL No. 293 del 12 de febrero de 2001, publicado en el DO No. 40, Tomo No. 350, del 23 de febrero de 2001.

Cuadro 4. Comparación de votos válidos para cada uno de los municipios con voto residencial en las elecciones legislativas de 2006 y 2009

	Municipio	Departamento	Votos válidos obtenidos 2006	Votos válidos obtenidos 2009
Voto Residencial 2006	El Paisnal	San Salvador	4,341	4,779
	Carolina	San Miguel	3,330	3,429
	Nuevo Cuscatlán	La Libertad	3,516	3,973
	Tecapán	Usulután	3,315	3,418
	Meanguera del Golfo	La Unión	998	1,098
	San Juan Nonualco	La Paz	6,033	6,588
	Turín	Ahuachapán	3,438	4,009
Voto Residencial 2009	Cojutepeque	Cuscatlán	20,368	22,750
	Suchitoto		7,208	9,288
	San Pedro Perulapán		15,443	18,197
	San José Guayabal		3,671	3,865
	Tenancingo		2,573	2,795
	San Rafael Cedros		6,377	6,696
	Candelaria		3,813	4,418
	El Carmen		4,773	5,238
	Monte San Juan		3,280	4,143
	San Cristóbal		2,977	3,709
	Santa Cruz Michapa		4,086	4,731
	San Bartolomé Perulapía		3,500	3,868
	San Ramón		2,502	2,789
	El Rosario		1,623	1,789
	Oratorio de Concepción		1,431	1,652
	Santa Cruz Analquito		1,161	1,284

Fuente: Elaboración propia con base en "Informe de Elecciones 2009 J.V.E." y "Elecciones de Diputados comparativo 2003 - 2006 J.V.E.".

Si bien el voto residencial no incide directamente en la implementación de un nuevo tipo de lista, tendrá un efecto directo en la participación electoral durante los comicios legislativos a partir de 2012.

Como lo muestra el cuadro anterior, los efectos de la implementación del voto residencial en los 23 municipios fueron positivos, ya que el número de votos válidos aumentó en todos los municipios, como consecuencia directa del fácil acceso de los votantes y de la reducción de costos para la población.

Posición de los partidos y del TSE. El TSE acordó aplicar el voto residencial en dos tramos: uno que inicia en 2012 y que permitirá esta clase de voto en 9 departamentos equivalentes al 62% del territorio y al 47% del padrón electoral. Los departamentos en los que se aplicará el voto residencial en el primer tramo son los siguientes: Chalatenango, Cuscatlán, Cabañas, San Vicente, La Paz, Morazán, San Miguel, La Unión y Usulután. Asimismo se aplicará en los municipios de El Paisnal, Nuevo Cuscatlán, San Salvador y Santa Tecla. La aplicación del voto residencial en los municipios de Santa Rosa Guachipilín y San Francisco Menéndez aún se encuentra en discusión[11]. El financiamiento fue aprobado por la Asamblea Legislativa,

11. Cabrera, A. (2010), "Voto residencial 2012 será aplicado en 9 de 12 departamentos". *La Prensa Gráfica*, 19 de octubre de 2010.

La autoridad electoral no sólo deberá orientar a los votantes sobre la forma de ejercer el sufragio en el nuevo tipo de papeletas, sino también guiar y asesorar a los electores de los municipios que integran la primera fase de implementación, sobre el centro de votación en el que les corresponde votar.

equivalente a $7,164,840. En síntesis, los partidos respaldan el voto residencial y exigen una definición cuanto antes sobre la ubicación de los centros de votación.

Recomendaciones. Si bien el voto residencial no incide directamente en la implementación de un nuevo tipo de lista, tendrá un efecto directo en la participación electoral durante los comicios legislativos a partir de 2012. La autoridad electoral no sólo deberá orientar a los votantes sobre la forma de ejercer el sufragio en el nuevo tipo de papeletas, sino también guiar y asesorar a los electores de los municipios que integran la primera fase de implementación, sobre el centro de votación en el que les corresponde votar[12]. Asimismo, es importante informar la necesidad de contar con el DUI para aquellos que por primera vez ejercerán el derecho al sufragio o la renovación del mismo, en caso que su documento haya vencido con anterioridad a la celebración del evento electoral.

12. De acuerdo con las autoridades electorales, el plazo para cambiar la residencia vencerá el próximo 10 de marzo de 2011; mientras que el cierre del padrón se efectuará el 11 de noviembre de 2011. Fuente: Rivera, E. (2010), "Elecciones serán el 11 de marzo de 2012". *Diario El Mundo*, 8 de septiembre de 2010.

13. Basta con observar la composición de las bancadas legislativas minoritarias para confirmar que los partidos pequeños, en gran medida, aseguran a sus diputados en base a residuos electorales. De los 11 diputados del PCN, el 100% fueron electos por residuo; de los 5 diputados del PDC; el 80% fueron electos por residuo; y el único diputado que ganó por CD también obtuvo el escaño por medio de residuo.

d. Obligación o potestad de los partidos para presentar planillas completas de candidatos a diputados.

Un aspecto que debe ser considerado en relación a las listas, es el número de candidatos en la planilla que deben presentar los partidos políticos para integrarlas. Por un lado, existe el argumento que no debería de obligarse a los partidos a presentar tantos candidatos como escaños se disputen en cada circunscripción, puesto que se tiene la certeza que lograrán un número menor de diputados. Esto se evidencia más en el caso de los partidos pequeños, los cuales forman sus bancadas legislativas en base a diputados electos por residuo, por lo que no presentan más de una candidatura por departamento[13]. El argumento fue aceptado por la Asamblea Legislativa, que a finales de 2008 reformó el artículo 198 del Código Electoral para eximir a los partidos políticos de tal obligación[14].

Por otra parte, de seguir vigente la normativa actual, y dada la sentencia de la Sala de lo Constitucional anteriormente citada, al presentar un solo candidato por circunscripción se podría estar violando la Constitución. La Sala estimó que el voto debe ser

14. Decreto Legislativo No. 739, de fecha 29 de octubre de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 211, Tomo 381 de fecha 10 de noviembre de 2008. Ya se había eliminado tal obligación en enero de 2008 pero de manera transitoria.

Al presentar un solo candidato por circunscripción podría estarse violando la Constitución. La Sala estimó que el voto debe ser libre y contar con una amplitud de opciones, lo cual se rompe si se postula un solo candidato y el elector no tiene otra alternativa, al igual que sucede cuando se vota solo por la bandera en la lista cerrada y bloqueada.

libre y contar con una amplitud de opciones, lo cual se rompe si se postula un solo candidato y el elector no tiene otra alternativa, al igual que sucede cuando se vota solo por la bandera en la lista cerrada y bloqueada. La hipótesis es válida tanto para los partidos pequeños, que aseguran residuos; como para los grandes, que en algunas ocasiones obtienen un diputado por residuo[15].

Posición de los partidos y del TSE. Los actores entrevistados manifestaron opiniones distintas respecto de este aspecto. El partido GANA es el único que prefiere que continúe la normativa actual que exime a los partidos de tal obligación; mientras que PCN y CD no muestran una posición definida. Ahora bien, los demás partidos, FMLN, ARENA y PDC, no tienen exactamente la misma visión; sin embargo, los tres están de acuerdo en que al menos debe presentarse parcialmente tantos candidatos como escaños se disputen en cada circunscripción, coincidiendo con ello el TSE. En el caso del PDC, éste señala que debería de presentarse la planilla completa; mientras que según el FMLN, deben ser postulados, como mínimo, dos candidatos por circunscripción. Por lo tanto, existe el apoyo suficiente para evitar el impase mencionado con anterioridad, el cual consistiría en presentar únicamente un candidato y abandonar la variedad de opciones que posee el elector en un sistema de listas cerradas y desbloqueadas o abiertas.

Recomendaciones. Cuando la Asamblea Legislativa conozca sobre la reforma al Código Electoral para adoptar el nuevo tipo de lista, necesariamente deberá debatirse la conveniencia de continuar con la vigencia de la disposición comentada en el Código Electoral que permite la presentación de planillas incompletas. La decisión podría retornar a la obligación de presentar el total de candidatos por cada circunscripción o en sub caso, exigir que los partidos presenten como mínimo dos opciones para que el ciudadano pueda elegir el candidato de su preferencia en un mismo partido. La decisión sería consecuente con la sentencia de la Sala de lo Constitucional que exige, de acuerdo al artículo 78 de la Constitución que caracteriza al voto de libre, que el elector posea un amplio margen de alternativas.

e. Adaptación de las circunscripciones al Censo de Población 2007

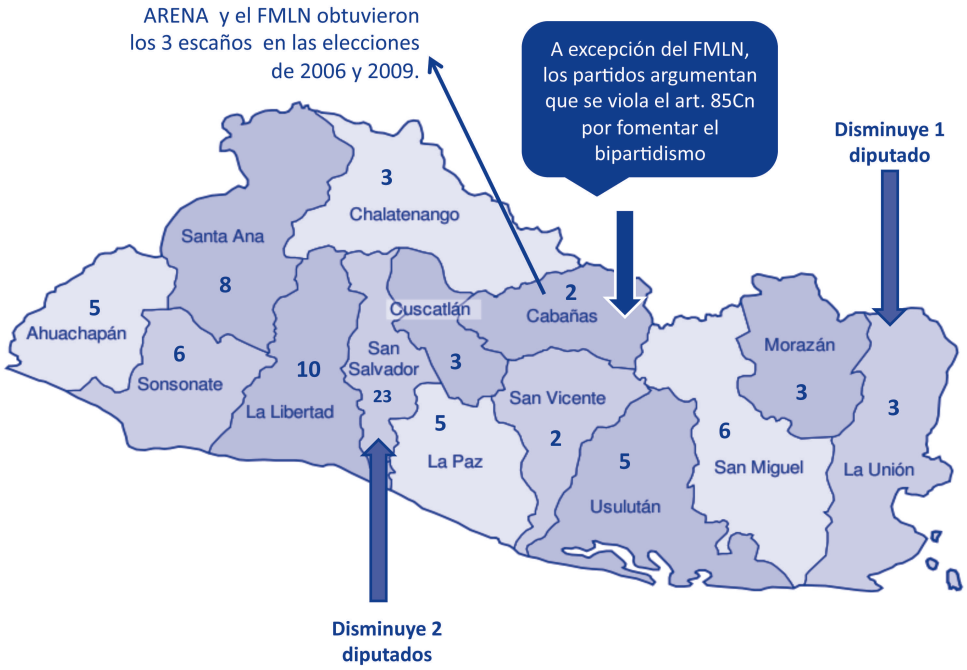
La actualización del número de escaños por departamento con base en el último censo es un aspecto pendiente de aprobación, el cual debió abordarse para las elecciones

15. Por ejemplo, el FMLN obtuvo un diputado en los departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, Cabañas, Cuscatlán, San Vicente, Morazán y la Unión. En lo que respecta a ARENA, este ganó un escaño en los departamentos de Chalatenango, Cuscatlán, San Vicente, La Paz y Morazán.

La actualización del número de escaños por departamento en base al último censo es un aspecto pendiente de aprobación, el cual debió abordarse para las elecciones de diputados celebradas en 2009.

Cuadro 5. Diputados por circunscripción según Censo 2007

Departamento	# de escaños (Distribución actual)	# de escaños según Censo '07
San Salvador	25	23
La Libertad	8	10
Santa Ana	7	8
Sonsonate	6	6
San Miguel	6	6
Usulután	5	5
Ahuachapán	4	5
La Paz	4	5
La Unión	4	3
Cuscatlán	3	3
Chalatenango	3	3
Morazán	3	3
San Vicente	3	2
Cabañas	3	2
TOTALES	84	84



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional V de Población y IV de Vivienda de 1992 y del Censo Nacional VI de Población y V de Vivienda de 2007.

La distribución de escaños debe adaptarse al censo poblacional de 2007, puesto que la misma Constitución establece que "la base del sistema electoral es la población". Es incorrecto alegar que dejar a un departamento con dos escaños viola la pluralidad política.

de diputados celebradas en 2009. Esta obligación corresponde a la Asamblea Legislativa, ya que es necesario reformar el Código Electoral que actualmente establece el número de diputados por circunscripción[16]. Por otro lado, corresponde al TSE aplicar el censo a los concejos municipales, ajustando el número de concejales en cada municipio en relación a la población que refleje el nuevo censo.

Como se expone en el cuadro 5, al aplicar los resultados del último censo de 2007 a las circunscripciones electorales, San Salvador, La Unión, San Vicente y Cabañas, disminuyen dos diputados el primero y uno el resto de departamentos. De los otros diez departamentos, seis de ellos no varía el número de diputados por circunscripción (Sonsonate, San Miguel, Usulután, Cuscatlán, Chalatenango y Morazán), mientras que en cuatro de ellos, se presenta un aumento en el número de escaños asignados de la siguiente forma: La Libertad, dos diputados adicionales; mientras que Santa Ana, Ahuachapán y La Paz aumentan un diputado cada uno.

Posición de los partidos y del TSE. En 2009, la razón que justificó la falta de aplicación del censo a las circunscripciones electorales fue la omisión de la publicación de los resultados del Censo[17]. En lo que respecta a los próximos comicios en 2012, el tema es todavía incierto, a pesar de haberse ya publicado el censo. Por un lado, el FMLN y la presidencia del TSE han sido categóricos al afirmar que las circunscripciones se deben adecuar al censo de 2007. Por otro lado, algunos de los entrevistados afirmaron que debe mantenerse el artículo 13 del Código Electoral en la parte que establece un mínimo de tres diputados para cada circunscripción. Esta posición se basa en que debe respetarse la pluralidad política que manda la Constitución, por lo que San Vicente y Cabañas deben quedar con tres diputados a pesar que corresponden dos escaños según su población.

Recomendaciones. La distribución de escaños debe adaptarse al censo poblacional de 2007, puesto que la misma Constitución establece que "la base del sistema electoral es la población"[18]. Es incorrecto alegar que

16. Art. 13 del Código Electoral

17. Misión de Observación Electoral de La Unión Europea, El Salvador. Elecciones Legislativas, Municipales y al PARLACEN 2009. Resultados preliminares. "El censo de población de 1992 fue utilizado como base para calcular el número de diputados a elegir en cada uno de las 14 circunscripciones electorales y de concejales en cada uno de los 262 concejos municipales. Dado que aún no ha sido publicado el Censo de 2007, éste no ha podido ser utilizado para este propósito y, en consecuencia, la distribución de escaños no refleja con precisión el tamaño de población, distorsionando el principio de igualdad de voto." Fuente: Valencia, D. (2008), "Elección de Alcaldes se hará con base en censo obsoleto". El Faro, 18 de agosto de 2008.

18. Art. 79.

La propuesta concreta del Magistrado Eugenio Chicas es marginar del registro electoral a las personas que no hayan votado en dos elecciones consecutivas, teniendo éstas el derecho de presentarse a renovar su DUI para evitar dicha sanción. Si bien los partidos ya han vertido ciertas declaraciones, en su mayoría en desacuerdo con la posición del TSE a excepción del FMLN, todavía no han fijado posiciones concretas.

dejar a un departamento con dos escaños viola la pluralidad política por dos razones: en primer lugar, la Constitución no concibe el bipartidismo como fenómeno contrario a la pluralidad, prueba de ello es que esta se limita exclusivamente a prohibir la existencia de un partido único[19]; y en segundo lugar, aún y cuando se quisiera evitar el bipartidismo, la asignación de tres escaños no es garantía alguna de que no van a ser ganados únicamente por dos partidos, tal y como sucede en la actualidad[20]. Por lo tanto, para evitar una representatividad desproporcionada, debe adecuarse el sistema electoral a las nuevas cifras que ha mostrado el último censo.

f. Emisión del DUI

Un tema de vital importancia tiene que ver con la emisión del DUI. La presentación de dicho documento para ejercer el sufragio es de obligatorio cumplimiento para la totalidad de los electores[21]. En consecuencia, todos aquellos que siendo aptos para votar no hayan solicitado la emisión de su DUI, o teniéndolo, no hayan solicitado la renovación del mismo por su vencimiento, no podrían ejercer su derecho político a elegir funcionarios por incumplimiento expreso de la disposición citada. El problema de la no renovación del documento, o en muchos casos, de las personas que nunca lo han solicitado, obedece a factores socioeconómicos propios del país. Los costos de dinero y tiempo que implica obtener el DUI, así como la débil conciencia de identidad observada en los estratos bajos, donde muchas personas ni siquiera poseen partida de nacimiento porque nunca fueron asentadas, son algunos de los factores mencionados.

A la fecha, de acuerdo a datos del RNPN vertidos a finales de diciembre, 1.268.685 de personas no han renovado su documento de identidad[22]. De esta cifra, si toma en cuenta las personas que lo renovaran en los días que quedan del año, el número de fallecidos, privados de libertad, usuarios de la red hospitalaria y migrantes, la cifra se reduce a 892.205 personas[23]. Esta situación ha llevado a prorrogar el contrato con DOCUSAL, empresa encargada de la emisión del documento, por seis meses más[24].

Por un lado, existe el argumento que rechaza seguir prorrogando la vigencia del DUI, puesto que incentiva la irresponsabilidad ante la obligación que tiene cada ciudadano de renovarlo. Por otro lado, se alega que sería injusto privar a las personas de un derecho fundamental, como lo es el derecho al sufragio, por las

19. Art. 85, inciso 3°.
20. En las elecciones legislativas de 2006 y 2009, las tres diputaciones de Cabañas fueron obtenidas por los dos partidos mayoritarios; ARENA obtuvo dos escaños, mientras el FMLN obtuvo uno.
21. Art. 6 del Código Electoral.
22. RNPN (2010), *Informe de producción de DUI's*, 21 de diciembre de 2010.
23. *Ibíd.*
24. *Ibíd.*

Al margen del debate partidista que ha originado el tema, lo cierto es que debe procederse a identificar las causas que motivan a la población a no renovar el DUI. Identificadas tales razones, deberá procederse a analizar el verdadero interés que las personas tienen de ejercer el sufragio y si realmente el factor económico es el que influye.

dificultades económicas que estas atraviesan.

Posición de los partidos y del TSE. El Presidente del TSE ha declarado su intención de excluir del padrón a los que no renueven el DUI antes del 11 de marzo de 2011[25]. La propuesta concreta del Magistrado Eugenio Chicas es marginar del registro electoral a las personas que no hayan votado en dos elecciones consecutivas, teniendo éstas el derecho de presentarse a renovar su DUI para evitar dicha sanción[26]. Si bien los partidos ya han vertido ciertas declaraciones, en su mayoría en desacuerdo con la posición del TSE a excepción del FMLN, todavía no han fijado posiciones concretas o presentado propuestas definidas.

Recomendaciones. Al margen del debate partidista que ha originado el tema, lo cierto es que debe procederse a identificar las causas que motivan a la población a no renovar el DUI. Identificadas tales razones, deberá procederse a analizar el verdadero interés que las personas tienen de ejercer el sufragio y si realmente el factor económico es el que influye.

Otro tema que debe discutirse a profundidad es la capacidad económica del RNPN para ejecutar sus tareas. Cabe destacar que en los últimos meses se han dado pasos importantes, tales como la coordinación con alcaldías en "Ferias de Identidad" y el planteamiento de zonificar las oficinas del RNPN a lo largo del país. Sin embargo, es necesario asignar a dicho ente mayores recursos para realizar una descentralización más efectiva que provea un acercamiento con el ciudadano y permita actualizar la información.

g. Voto en el exterior

Dada la particular emigración salvadoreña al exterior, desde hace varios años se ha planteado la posibilidad de facilitar el sufragio a los ciudadanos en el extranjero. En el caso de sufragio activo, el tema presenta mayores avances que en el sufragio pasivo; por lo cual, ya se consideran diversas alternativas a seguir para que se vote en el exterior. En síntesis, la discusión radica en si deben abrirse centros de votación en el extranjero o si se utilizaría un sistema de correo certificado.

El acuerdo de los partidos mayoritarios, básicamente implica que este tipo de "voto epistolar" será por correspondencia, a través de la elaboración de un padrón unificado e incluyente de todos los países. Respecto de este último punto, el Presidente del TSE confirmó que el FMLN propuso en la Asamblea Legislativa que el voto en el exterior únicamente aplicara para los

25. Velásquez, E. (2010), "Chicas pide excluir del padrón a los que no renueven DUI". *El Diario de Hoy,* 30 de noviembre de 2010.

26. *Ibíd.*

Al considerar las capacidades reales del país para costear una elección en el extranjero de manera presencial, resulta difícil pensar en abrir centros de votación en el extranjero. Por lo tanto, un voto por correo certificado, costeado por el elector, resulta la vía más razonable.

salvadoreños en los Estados Unidos. Se ha llegado a un consenso que debería extenderse a Canadá, Suecia, Italia y Australia. Limitarlo a cinco países podría ser cuestionado constitucionalmente por violentar el principio de igualdad de los salvadoreños que residen en países a los que no les sea aplicable el voto en el exterior.

Posición de los partidos y del TSE. Tanto el FMLN, ARENA, GANA, el PCN como el mismo TSE abogan por extender y facilitar el derecho del voto a los salvadoreños que viven en el extranjero. Mientras CD no fija posición al respecto, el PDC se muestra en contra por considerar el fenómeno migratorio del país como una patología, asegurando que quienes deben decidir el destino del país deben ser las personas que se encuentran dentro del país y no fuera de él. No obstante tal posición, existe un amplio apoyo al voto en el exterior; sin embargo, por la logística que este implica, se vuelve difícil su realización en las próximas elecciones de 2012.

Recomendaciones. Al considerar las capacidades reales del país para costear una elección en el extranjero de manera presencial, resulta difícil pensar en abrir centros de votación en el extranjero. Por lo tanto, un voto por correo certificado, costeado por el elector, resulta la vía más razonable. Ello no solo le ahorra dinero al Estado, sino también al votante, ya que este no se tendrá que desplazar hacia un centro de votación que, dadas las distancias de algunos países, podría significar mucho tiempo y dinero.

Respecto de cuáles son los países en los que se permitirá el voto, cabe mencionar que si se desea facilitar los derechos constitucionales de los ciudadanos en el extranjero, debe apegarse a la igualdad que también forma parte del marco constitucional. De allí que el voto en el extranjero deba realizarse en las diversas regiones del mundo donde existe presencia salvadoreña sin limitarse únicamente a Estados Unidos u otro país.

Otro desafío, y quizá el obstáculo más determinante en este tema, es la elaboración de un padrón electoral de emigrantes que preserve la intimidad y brinde confianza. Lo anterior debido al estado ilegal en el que se encuentran muchos salvadoreños en países extranjeros y la hostilidad que algunos gobiernos muestran ante tal fenómeno.

III. Voluntad política

El contexto actual de rediseño electoral se encuentra determinado por la decisión que tomen los actores políticos. Para medir la factibilidad de la reforma en relación a la voluntad política, se consideraron las propuestas presentadas por distintos institutos políticos, a la vez que se realizaron entrevistas con diversos líderes de todos los partidos con presencia en la Asamblea Legislativa, como ya se había anticipado.

Existen temas en los que hasta el momento parece haber un consenso generalizado o al menos de los dos partidos mayoritarios. La existencia de listas cerradas y desbloqueadas con voto único y la presentación completa o al menos parcial de la planilla de candidatos son alguno de los ejes en que ARENA y el FMLN coinciden.

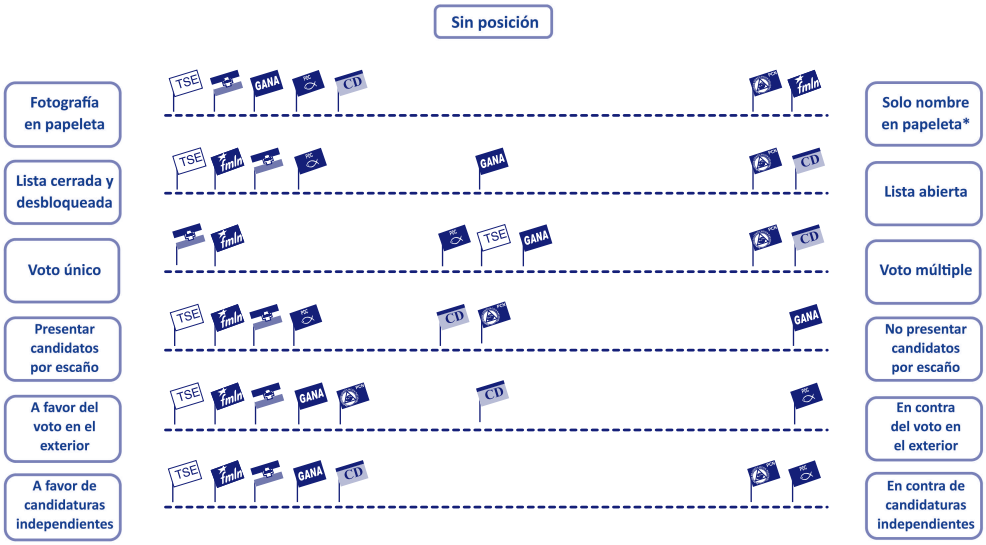
De manera puntual, las propuestas consideradas son la del PDC, presentada el 22 de noviembre del presente año; la del FMLN, presentada el 30 de noviembre; y la de CD, partido que acogió la propuesta de la "Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reforma Política" y le dio iniciativa de ley el mismo 30 de noviembre. No obstante, cabe mencionar que la propuesta del PDC aborda únicamente el tema de candidaturas independientes. Respecto de las propuestas de ARENA, GANA y PCN, la presente publicación incluye los resultados de las entrevistas efectuadas a representantes de dichos institutos políticos que dieron a conocer la posición de sus grupos parlamentarios sobre la reforma electoral. Asimismo, se entrevistó a miembros del TSE para conocer su posición sobre la forma de cumplir la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Existen temas en los que hasta el momento parece haber un consenso generalizado o al menos de los dos partidos mayoritarios. La existencia de listas cerradas y desbloqueadas con voto único y la presentación completa o al menos parcial de la planilla de candidatos son algunos de los ejes en que ARENA y el FMLN coinciden. El tema en el que todavía no existe un acuerdo claro es el de la fotografía en la papeleta. Por otro lado, tanto el PCN como CD proponen una lista abierta donde el elector pueda marcar por varios candidatos.

En conclusión, de las posiciones encontradas, es posible asegurar que existe la suficiente voluntad política, al menos en el ámbito discursivo, que permita rediseñar el sistema electoral actual. Al tomar en cuenta el poder de decisión de los partidos y sus planteamientos, existe la probabilidad que para la elección de 2012 se elija a los diputados de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano en listas cerradas y desbloqueadas. Asimismo, la elección se efectuaría mediante voto único y teniendo como referente las fotos de los candidatos; los cuales podrán ser postulados por partidos políticos o de manera independiente. Otra modificación podría ser que el elector tenga garantizada una mayor amplitud en su decisión, puesto que se estaría obligando a los partidos políticos a presentar una nómina de candidatos para cada circunscripción y no un único candidato. Antes de finalizar en las conclusiones respectivas, se muestra a continuación en el cuadro 6 una síntesis de lo anteriormente expuesto.

La dinámica política y el calendario electoral que inicia en marzo de 2011, impide que las fuerzas políticas, la sociedad civil, centros de pensamiento y líderes de opinión, dialoguen sobre la oportunidad que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia abrió para consolidar un nuevo sistema electoral.

Cuadro 6. Posición del TSE y de los partidos políticos en temas de la reforma electoral



*Si bien no han fijado una posición final, el FMLN y el PCN se han mostrado en contra de las fotografías.
Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a distintos actores políticos.

IV. El diseño de un nuevo sistema electoral

La dinámica política y el calendario electoral que inicia en marzo de 2011, impide que las fuerzas políticas, la sociedad civil, centros de pensamiento y líderes de opinión, dialoguen sobre la oportunidad que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia abrió para consolidar un nuevo sistema electoral que vendría a fortalecer el sistema de democracia representativa en El Salvador. La crítica de larga data sobre la débil relación entre representantes y representados, producto del sistema de listas cerradas y bloqueadas que ha sido expulsado del ordenamiento legal, si bien logra un mínimo avance con la reforma que los partidos políticos han planteado públicamente y en las entrevistas que otorgaron para la elaboración del presente análisis, no constituye la solución integral al problema de representación que actualmente padece el sistema electoral. Por lo tanto, los cambios que se plantean en la actualidad únicamente constituyen una primera fase de la reforma política integral.

La experiencia comparada demuestra que no existe un modelo electoral ideal que permita la implantación de uno u otro tipo de sistema en diferentes países. Cada nación, cada sociedad, debe discutir la orientación democrática de sus leyes electorales. Los vectores de representatividad, gobernabilidad, competencia, legitimidad, participación ciudadana, simplicidad, entre otros, que orientan todo sistema electoral, pueden preferirse unos a otros, o inclusive combinarse, dependiendo del acuerdo al que lleguen los actores en dicho sistema político. Asimismo, esos vectores se presentan según se esté

La experiencia comparada demuestra que no existe un modelo electoral ideal que permita la implantación de uno u otro tipo de sistema en diferentes países. Cada nación, cada sociedad, debe discutir la orientación democrática de sus leyes electorales.

frente a un sistema proporcional, uno mayoritario u otro que presente características mixtas; o bien, según la delimitación de circunscripciones uninominales o plurinominales.

Respecto del análisis efectuado, resulta importante destacar que la dinámica electoral es uno de los pilares más importantes de dicho sistema, ya que la democracia representativa exige un mecanismo que traduzca con claridad la voluntad del soberano. Del contexto anteriormente descrito, es posible concluir sobre los tres componentes expuestos. En relación al primer componente, las limitantes constitucionales, puede afirmarse que el actual marco constitucional es el adecuado para llevar a cabo una reforma satisfactoria y viable. Sin embargo, respecto del segundo componente, la eficacia del sistema electoral es posible solo si se consideran aspectos que condicionan su funcionalidad práctica, por lo que debe brindarse al elector un mecanismo que facilite su ejercicio democrático y provea de mejores resultados en términos de institucionalidad. La educación electoral que lleve a cabo el TSE será de vital importancia en los próximos comicios.

Finalmente, en cuanto al tercer componente de viabilidad política, parece ser que existen los consensos necesarios para que los partidos posibiliten la reforma electoral. No obstante, si bien los partidos han hecho propuestas y establecido posiciones, el grado de factibilidad depende de un cuarto componente que excede los límites del presente estudio: el papel que desempeñe la sociedad civil. Desde abonar al debate de manera propositiva, como lo ha hecho la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política; hasta la constante rendición de cuentas que deben efectuar tanto agrupaciones profesionales como el ciudadano mismo, la viabilidad de los cambios deseados está determinada al final por los salvadoreños. En conclusión, luego de haber delineado el marco contextual actual, resulta válido ser optimista respecto del postergado rediseño electoral que requiere el país. Su culminación, que obedecerá a posteriores reformas, será únicamente posible con el interés y el esfuerzo de la sociedad salvadoreña.

Los vectores de representatividad, gobernabilidad, competencia, legitimidad, participación ciudadana, simplicidad, entre otros, que orientan todo sistema electoral, pueden preferirse unos a otros, o inclusive combinarse, dependiendo del acuerdo al que lleguen los actores en dicho sistema político.

Cuadro 7. Elementos para el diseño de un sistema electoral

Fuente: Elaboración propia con base en los elementos que deben tomarse en cuenta para el diseño de un nuevo sistema electoral.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

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

Edición:
Yolanda Cabrera de González

Correo electrónico:
dep@fusades.org