

*Con la sentencia 61-2009 se posibilitó una oportunidad de reforma política sin precedentes, en la cual se habilitaban las candidaturas independientes y donde, la exigencia de un rediseño electoral del sistema actual aceleraría, aún más, su pronta aplicación.*

## Candidaturas independientes: análisis comparado

### I. Justificación

El 29 de julio de 2010, cuatro de los cinco Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declararon, en la sentencia 61-2009, 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 de voto”<sup>1</sup>. De esta forma, se posibilitó una oportunidad de reforma política sin precedentes, en la cual se habilitaban las candidaturas independientes y donde, la exigencia de un rediseño electoral del sistema actual aceleraría, aún más, su pronta aplicación. Debido a lo anterior y para darle cumplimiento al fallo de la Corte, los

partidos FMLN y ARENA aprobaron el decreto N° 555 “Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas”, el pasado 16 diciembre de 2010, que regularía a las candidaturas independientes. Este decreto retomó la iniciativa que había propuesto el FMLN a finales de noviembre y una vez aprobado, en el marco del proceso de formación de ley, fue sancionado por el Presidente de la República, por lo que después de su publicación en el Diario Oficial, se convertirá en ley de la República.

El estudio se abordará de la siguiente manera:

1. Conceptualización y razón de ser de las candidaturas independientes;
2. Sistemas y modelos electorales que coexisten con este tipo de candidaturas y el impacto que tienen en la aritmética legislativa;
3. Regulación salvadoreña con base en política comparada de América Latina.

1. Fusades (2010), Boletín N°1: “Oportunidad de Reforma Política”, Departamento de Estudios Políticos, septiembre/octubre de 2010.

*El presente estudio no toma postura acerca de si las candidaturas independientes son o no apropiadas; el objetivo principal es informar al lector frente a un tema que ha generado mucha polémica, pero del que poco se conoce académicamente.*

En la mayoría de apartados, se aborda la experiencia de ocho países latinoamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. El presente estudio no toma postura acerca de si las candidaturas independientes son o no apropiadas; el objetivo principal es informar al lector frente a un tema que ha generado mucha polémica, pero del que poco se conoce académicamente.

Asimismo, debe aclararse que el análisis que se desarrolla a continuación, no incluye un examen sobre la constitucionalidad de las diferentes regulaciones que incorporó el decreto legislativo No. 555, sino exclusivamente una reflexión comparada sobre la reglamentación que en los distintos ordenamientos desarrolla la posibilidad de las candidaturas no partidarias.

## **II. Conceptualización y razón de ser**

### **Conceptualización**

Al discutir acerca de los sistemas y modelos electorales, uno de los principales temas que se aborda, es la regulación de los partidos políticos y sus respectivos candidatos. Por lo general, se deja a un lado el estudio de otras formas de participación

política diferente de los partidos, que incluyen: movimientos políticos, grupos de presión, agrupaciones y candidatos independientes.

De acuerdo a Raúl Ferreyra “la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político”<sup>2</sup>. Vale la pena aclarar en este apartado, que un candidato independiente puede competir de forma individual, surgir de un movimiento político o agrupación, o también ser nominado desde la plataforma de un partido ya constituido, como un candidato “extrapartidario”, sin ser afiliado o militante del mismo. En muchos casos, la legislación latinoamericana hace esta diferenciación y dependiendo de la clasificación anterior, así se le permite su participación y regulación (ver cuadro 1).

2. Ferreyra, R. (2002), “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, p.7, 5 de agosto de 2002, en Zovatto, D. (2008), *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, p. 138.

**Cuadro 1: Postulación de candidatos independientes en América Latina**

	Extrapartidarios	Movimientos/ Agrupaciones Políticas	Individuales
Bolivia		x	
Chile	x		x
Colombia		x	x
Ecuador		x	
Honduras			x
Paraguay		x	
República Dominicana		x	
Venezuela		x	x*

\*El artículo 67 de la Constitución dispone que tanto los ciudadanos, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos. Pero, de acuerdo al artículo 130 de la Ley Órgánica del Sufragio y Participación Política, cuya normativa es preconstitucional (1998), las postulaciones de candidatos para las elecciones, solo podrán efectuarse por los partidos políticos y por los grupos nacionales de electores (agrupaciones de ciudadanos).

Fuente: Elaboración propia con base en ACE, Red de Conocimientos Electorales (datos actualizados a partir de 2008), Zovatto, D. (2008), Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina y los Códigos/ Leyes Electorales respectivas de cada país.

*Las candidaturas independientes son otra forma de participación directa en el sistema democrático, sistema que está primordialmente basado en los ciudadanos.*

Por ejemplo, en Chile, un candidato independiente puede postularse de dos maneras: la primera, es incorporándose a un pacto electoral con uno o más partidos políticos y la segunda, es competir individualmente apoyado por un número específico de personas<sup>3</sup>. Un segundo ejemplo es Paraguay, donde la regulación de los candidatos independientes se refiere estrictamente a su pertenencia a un movimiento político<sup>4</sup>. Como tercer ejemplo, se puede citar a República Dominicana, que no permite candidaturas independientes fuera de agrupaciones políticas<sup>5</sup>. Y una última referencia es la hondureña, cuya regulación establece que los candi-

datos deben estar desvinculados de los partidos políticos, pero no hace referencia a si permite postulaciones desde agrupaciones o movimientos políticos, por lo que se infiere que los independientes participan de manera individual<sup>6</sup>.

Las candidaturas independientes son otra forma de participación directa en el sistema democrático, sistema que está primordialmente basado en los ciudadanos, pues ellos son los que tienen el poder de elegir y son los beneficiarios o perjudicados directos de sus decisiones en las diferentes esferas electorales.

### **Razón de ser**

Luego de comprender el concepto de candidaturas independientes

3. García, J.I (2008), "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Chile", en Zovatto, D. (2008), p. 325
4. Bareiro, L. y Soto, L. (2008), "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Paraguay", en Zovatto, D. (2008), p.757-758.
5. Espina, F. (2008), "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en República Dominicana", en Zovatto, D. (2008), p. 838.

6. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, República de Honduras, artículos 130-136.

*¿Por qué surge esta nueva forma de hacer política?, ¿qué está fallando en los actuales procesos electorales, que obliga la existencia de nuevas formas de participación?*

y sus diferentes vertientes de participación, es válido preguntar: ¿por qué surge esta nueva forma de hacer política?, ¿qué está fallando en los actuales procesos electorales, que obliga la existencia de nuevas formas de participación?

Una respuesta anticipada puede argumentar que se ha debido a la crisis de representatividad y falta de credibilidad que, durante las últimas décadas, han experimentado los partidos políticos en América Latina. Pero, para responder a un nivel más crítico, es importante analizar qué sucede en los países latinoamericanos donde los partidos políticos están institucionalizados, y comprobar si las variables de institucionalización de partidos y candidaturas independientes están correlacionadas o no.

Scott Mainwaring (1998) plantea cuatro características ideales de sistemas de partidos bien institucionalizados y débilmente institucionalizados<sup>7</sup>:

1. Estabilidad en los patrones de competencia entre los partidos: la volatilidad es baja y permanecen en el escenario electoral por décadas;
2. Arraigo de los partidos en la sociedad: los ciudadanos votan por el mismo partido en elecciones sucesivas;
3. Legitimidad de los partidos y las elecciones: son consideradas instituciones democráticas deseables;

4. Organización de los partidos: tienen recursos materiales y humanos significativos, procesos institucionalizados y los líderes individuales no le quitan importancia al partido.

De acuerdo al estudio de Mark Jones (2007)<sup>8</sup> -quien retoma las cuatro características planteadas por Mainwaring- éste plantea que respecto al primer tema de estabilidad, Chile, Honduras y El Salvador están en los rangos favorables, mientras que Bolivia posee un sistema inestable donde los partidos pasan de ser importantes a tener un ciclo de vida corto o irrelevante. Bolivia también ocupaba las últimas posiciones, junto a Ecuador, en el estudio de Mainwaring, que abordaba este primer aspecto durante los años setenta hasta mediados de los noventa.

Respecto a la segunda característica, Paraguay (al igual que en los años 70-90s) y República Dominicana tienen fuertes raíces en la sociedad, mientras que Chile tiene un arraigo más superficial. En cuanto a la legitimidad de los partidos, Venezuela y Chile tienen partidos y sistemas electorales que gozan de una alta legitimidad y credibilidad entre sus ciudadanos.

7. Mainwaring, S. (1998), "Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil".

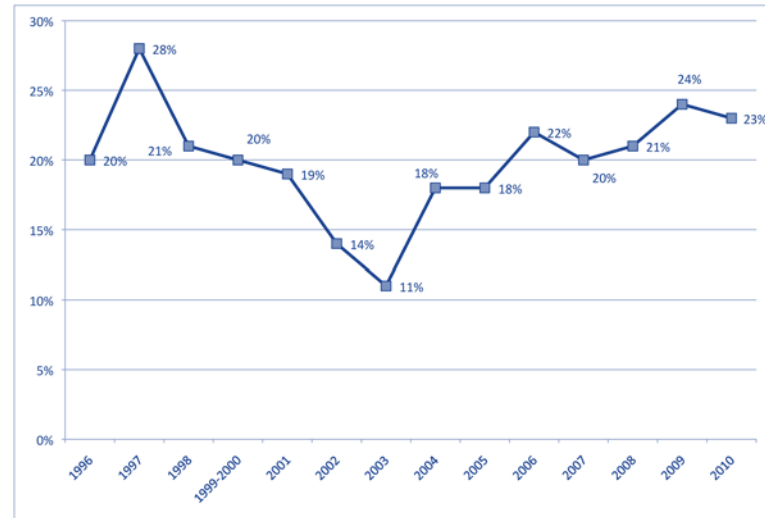
8. Jones, M. (2007), "Democracia en América Latina, Retos y Soluciones: Institucionalización de los Partidos y los Regímenes Partidistas y Representación Legislativa de la Mujer", Rice University.

En cambio, Bolivia y Ecuador están sufriendo graves crisis de representatividad dentro del sistema. Esta falta de legitimidad y credibilidad de los

partidos en la sociedad, se refleja en los índices de confianza que reporta Latinobarómetro (gráfico 1).

*A pesar que los partidos son las instituciones democráticas que gozan de menores niveles de confianza, de acuerdo a Latinobarómetro 2010, el 59% de América Latina considera que sin partidos políticos no puede haber democracia.*

**Gráfico 1: Confianza en los partidos políticos en América Latina 1996-2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, para los años 1996-2010

A pesar que los partidos son las instituciones democráticas que gozan de menores niveles de confianza, de acuerdo a Latinobarómetro 2010, el 59% de América Latina considera que sin partidos políticos no puede haber democracia, lo cual realza el argumento que probablemente el sistema de partidos *per se* no está fallando, sino más bien, son los procesos y vida interna de cada uno de ellos, los que no generan credibilidad en la ciudadanía. En cuanto a la cuarta y última característica, la organización de los partidos se refleja en la antigüedad de los mismos, en la lealtad de sus miembros y en los recursos con los que cuenta. Bajo esta clasificación El Salvador está dentro de los rangos más sólidos, mientras que Bolivia y Colombia están entre los más débiles.

Jones (2007) concluye que al combinar los cuatro factores, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Chile cuentan con regímenes partidarios altamente institucionalizados; Paraguay aparece con una posición intermedia; y Venezuela, Ecuador, Colombia y Bolivia están débilmente institucionalizados. En base a dichos resultados, el fenómeno del surgimiento de candidaturas independientes parece no estar ni positiva ni negativamente correlacionado con la institucionalización del sistema de partidos políticos.

Por tanto, la decisión de los ciudadanos de buscar otras alternativas, que representen y canalicen sus intereses a través de candidaturas independientes, movimientos y/o agrupaciones políticas, para dar solución a

*Esta nueva forma de participación en el país debe ser regulada de tal forma que evite la discriminación e incentive a la equidad; asimismo, debe ser compatible con ciertos sistemas y modelos electorales.*

la apremiante necesidad que no está siendo atendida por los partidos, no se debe únicamente a la crisis de representatividad o falta de credibilidad de los mismos, sino que existen otros factores en juego, que de igual forma no han sido determinantes y que serán objeto de estudio para futuras investigaciones.

Un aspecto que sí se aborda en el presente análisis, es que al igual que los partidos políticos, esta nueva forma de participación en el país debe ser regulada de tal forma que evite la discriminación e incentive a la equidad; asimismo, debe ser compatible con ciertos sistemas y modelos electorales que se tratan a continuación.

### **III. Sistemas y modelos electorales que coexisten con candidaturas independientes y el impacto que tienen en la aritmética legislativa**

En el contexto actual de El Salvador, donde se aceptaron las candidaturas independientes y se está discutiendo cuáles son los sistemas, modelos y/o tipos de lista adecuados para cumplir con las disposiciones del fallo de la Sala de lo Constitucional, es indispensable conocer los modelos óptimos y la experiencia de la región, donde las candidaturas independientes coexisten con las condiciones electorales propias de cada país. Actualmente, el sistema electoral salvadoreño para la elección legislativa, es de representación proporcional, con circuns-

cripciones plurinominales y la forma de candidatura está basada en listas cerradas y bloqueadas –mismas que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico. En este punto es relevante conocer el impacto de las candidaturas independientes en el cambio del mapa político de cada país, ¿cuántos candidatos no partidarios se postulan y cuántos logran realmente llegar al poder?.

#### **Modelos óptimos**

Dentro de los sistemas electorales existen tres modelos ideales, donde una de sus principales ventajas es que permiten la convivencia de los candidatos independientes con los partidos políticos en las contiendas electorales: dentro del sistema mayoritario, el de mayoría simple; y en el sistema proporcional, el de voto único transferible en acción (VUT) y voto único no transferible (VUNT).

En el modelo de mayoría simple, el cual forma parte del sistema mayoritario, se utilizan distritos o circunscripciones uninominales. Los electores deben votar solamente por uno de los candidatos postulados. El ganador será aquel que obtenga la mayor cantidad de votos. Este modelo brinda la oportunidad de elegir a candidatos independientes y ha funcionado en países como el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, entre otros. En El Salvador, la Constitución de la República en su artículo 79, aclara que el sistema para elección de Diputados será de representación proporcional; por tanto,

*Dentro de los sistemas electorales existen tres modelos ideales, donde una de sus principales ventajas es que permiten la convivencia de los candidatos independientes con los partidos políticos en las contiendas electorales: dentro del sistema mayoritario, el de mayoría simple; y en el sistema proporcional, el de voto único transferible en acción (VUT) y voto único no transferible (VUNT).*

tal regulación elimina la posibilidad de utilizar un sistema mayoritario, excepto si se aprobara una reforma constitucional.

En cuanto al voto único transferible (VUT), se utiliza en distritos plurinominales, como es el caso de El Salvador, y los electores votan por los candidatos en el orden de su preferencia o también pueden elegir votar solamente por uno de los postulantes. Si un candidato supera una cuota específica de votos de primera preferencia, es elegido inmediatamente. El resultado final se determina a través de conteos subsecuentes, donde los residuos<sup>9</sup> de los que han sido elegidos, se distribuyen equitativamente entre los otros candidatos en función de las segundas preferencias marcadas en la papeleta. Asimismo, se van eliminando a los candidatos menos favorecidos de cada conteo y se distribuyen sus votos de igual forma que de los elegidos. El VUT es utilizado con éxito en Irlanda y funciona favorablemente en distritos plurinominales pequeños. Hay una mayor oportunidad para elegir a candidatos independientes, ya que los electores pueden optar más por candidatos que por partidos. Pero, la mayor desventaja es que demanda cierto nivel de alfabetización y de

conocimientos matemáticos por parte de los votantes y su conteo es complicado. Aparte, se le atribuye causar fraccionamiento dentro de los partidos al incrementar la competencia entre los candidatos de un mismo partido.

En cambio, en el voto único no transferible, los electores disponen de un solo voto y en cada distrito se disputa más de un escaño. Los ganadores son los que obtienen el mayor número de votos. Al igual que el VUT, el VUNT permite que los electores voten más por candidatos que por partidos políticos. El modelo del VUNT es utilizado para las elecciones legislativas de Afganistán y Jordania y para el Senado en Indonesia y Tailandia. Este modelo da mayor cabida a partidos pequeños y candidatos independientes y aquí sí es una ventaja contar con distritos de mayor magnitud, ya que los resultados pueden ser más proporcionales. En Jordania esto ha permitido la elección de un buen número de candidatos no partidarios. Debido a que solo se permite un voto, los partidos se conforman con tener un porcentaje seguro de "voto duro", por lo cual no tienen el incentivo de buscar apoyo más allá de sus bases tradicionales.

### **Modelos Latinoamericanos**

Es importante mencionar que el fallo de la Sala de lo Constitucional, dictaminó que las candidaturas independientes se permitirán únicamente en las elecciones legislativas, por lo que no se toman en cuenta las elecciones municipales para el presente

9. A cada papeleta se le otorga un valor equivalente a una fracción de voto de tal forma que el total de papeletas redistribuidas sea igual al de votos excedentes del candidato elegido. Ejemplo: Se obtuvo 100 votos y el residuo es 5 votos, todas las papeletas se redistribuyen con un valor de 1/20 de voto. Fuente: IDEA (2006), "Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional".

*Es importante mencionar que el fallo de la Sala de lo Constitucional, dictaminó que las candidaturas independientes se permitirán únicamente en las elecciones legislativas, por lo que no se toman en cuenta las elecciones municipales para el presente estudio, a pesar que son los casos de mayor éxito en la región latinoamericana.*

estudio, a pesar que son los casos de mayor éxito en la región latinoamericana<sup>10</sup>. Además, la Constitución de la República en su artículo 151, exige que los candidatos presidenciales, estén afiliados a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente, por lo que las candidaturas independientes para este cargo público, quedan automáticamente anuladas, por tanto tampoco se abordan en el estudio.

De acuerdo a las condiciones anteriores, el cuadro 2 detalla el sistema electoral y la forma de candidatura para elecciones legislativas de ocho países latinoamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

---

10. Las candidaturas independientes en América Latina, en cuanto a su participación y resultados electorales han mejorado -aunque no de forma considerable- en las elecciones locales y han disminuido en las elecciones nacionales. Por ejemplo, en las elecciones de Chile de 1997, 8 diputados de candidatura independientes fueron elegidos, pero en la elección de 2001 sólo fue electo 1. En cambio, en las elecciones municipales del año 2000, se presentaron el doble de candidaturas independientes respecto al proceso de elección local de 1996 y, de igual forma, obtuvieron el doble de candidatos electos. Otro ejemplo es Venezuela, donde en las elecciones de 2001, las candidaturas independientes obtuvieron 80 alcaldías de un total de 336. Fuente: Zelaya, R. (2004), "Agrupaciones ciudadanas en América Latina, Estudio de legislación comparada", Corte Nacional Electoral de Bolivia.



**Cuadro 2: Sistemas y modelos electorales de países latinoamericanos con candidaturas independientes**

	Congreso Bicameral (Senadores+ Diputados)	Sistema Mayoritario	Sistema Proporcional	Otro	Tipo de lista	Candidaturas independientes permitidas en:
Bolivia	x	Diputados (mixto)	Senadores Diputados (mixto)		Lista cerrada y bloqueada (Senadores y Diputados Plurinominales)	Presidenciales y Legislativas
Chile	x			Congreso *	Lista cerrada y desbloqueada (voto personalizado) (Diputados)	Presidenciales y Legislativas
Colombia	x		Congreso		Lista cerrada y desbloqueada (con opción de voto por bloque o voto preferencial)	Presidenciales y Legislativas
Ecuador			Legislativas		Lista abierta con voto personalizado	Presidenciales y Legislativas
Honduras			Legislativas		Lista abierta con voto personalizado	Presidenciales y Legislativas
Paraguay	x		Congreso		Lista cerrada y bloqueada	Presidenciales y Legislativas
República Dominicana	x	Senadores	Diputados		Lista cerrada y desbloqueada (voto preferencial) (Diputados)	Presidenciales y Legislativas
Venezuela				Legislativas**	Lista cerrada y bloqueada (una parte de las Legislativas)	Presidenciales y Legislativas

\*Chile: El sistema binominal de Chile es único y se tiende a asimilar con el mayoritario, pero no lo es porque en la práctica favorece a la primera minoría, que con el 33.4% de los votos puede obtener un escaño, y perjudica a la primera mayoría, que necesita doblar en votación a la lista que le sigue en votos para conseguir ambos escaños, y tampoco es proporcional porque excluye a todos aquellos candidatos que no consiguen el umbral que lo define como tal.

\*\*Venezuela: La Asamblea Nacional se integra por diputados elegidos con base al sistema de representación proporcional. Éste consiste en que una parte de los escaños se define mediante el sistema de mayorías y la otra, por el sistema proporcional. Países como Alemania, Hungría, México y Nueva Zelanda utilizan el sistema de representación personalizada, diferenciándose por la porción del parlamento que es elegida por mayoría o por proporcionalidad (50%-50%, 60%-40%, 40%-60%, etc.). En el caso de Venezuela, el sistema electoral, llamado "sistema paralelo" por la legislación, está diseñado de tal manera que solo 51 parlamentarios, equivalentes al 31% de los diputados que conforman la Asamblea Nacional, son elegidos por el sistema proporcional; mientras que los otros 114 parlamentarios, equivalentes al 69%, ganan la diputación obteniendo la mayoría de votos en circunscripciones uninominales o plurinominales. Por tanto, el sistema de mayorías tiene preponderancia frente al sistema proporcional.

Fuente: Elaboración propia con base en:

ACE (Red de Conocimientos Electorales), datos actualizados a partir de 2008.

Fusades (2010), Memorándum político : Entendiendo los resultados electorales de Venezuela, Departamento de Estudios Políticos.

Huneus, C. (2006), "Chile: Un sistema congelado intereses de élite", Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional.

Huneus, C. (N.A.), "Reforma Electoral en Chile", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Los Códigos/ Leyes Electorales respectivas de cada país.

Leaño, E. (2005), "Sistemas Electorales en Bolivia", Corte Nacional Electoral.

Nohlen, D. (1993), "Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe", Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Zovatto, D. (2010), " La Reforma Político-Electoral en América Latina 1978-2009: Evolución, Situación Actual, Tendencias y Efectos".

Zovatto, D. (2008), "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina".

Zúñiga, Francisco (2005), "Sistemas Electorales: El Sistema Empírico en Chile".

*Los tipos de lista generan cuestionamientos en cuanto a ciertos aspectos:*

*1. La postulación ¿se permite a través de partidos, movimientos y/o de forma individuales?, si es a través de partidos o movimientos, ¿cuántos candidatos se pueden postular?;*

*2. El elector ¿podrá votar de forma única, múltiple y/o en bloque?*

*3. De acuerdo al tamaño de las circunscripciones ¿es más fácil o difícil la competencia para los independientes?; 4. ¿Cómo se transforman los votos en escaños?; 5. ¿Cómo se logra hacer más eficiente la administración electoral?, por ejemplo, en cuanto a la rapidez del conteo de votos.*

A partir del cuadro anterior, se infiere que las candidaturas independientes coexisten con ambos sistemas electorales, tanto mayoritarios como proporcionales, y con todo tipo de lista: cerrada y bloqueada, cerrada y desbloqueada y abierta, con los respectivos matices de cada caso y país en particular.

Los tipos de lista generan cuestionamientos en cuanto a ciertos aspectos:

1. La postulación ¿se permite a través de partidos, movimientos y/o de forma individual?, si es a través de partidos o movimientos, ¿cuántos candidatos se pueden postular?;
2. El elector ¿podrá votar de forma única, múltiple y/o en bloque?;
3. De acuerdo al tamaño de las circunscripciones ¿es más fácil o difícil la competencia para los independientes?;
4. ¿Cómo se transforman los votos en escaños?;
5. ¿Cómo se logra hacer más eficiente la administración electoral?, por ejemplo, en cuanto a la rapidez del conteo de votos.

Para tratar de encontrar respuestas a los cuestionamientos anteriores se tomará como ejemplos los casos de Honduras, Paraguay y Chile (cuadro 3).

Honduras tiene listas abiertas, los candidatos independientes solo pueden postularse individualmente y el elector tiene voto múltiple (tan-

tas opciones como escaños se disputan en su departamento). Para 2009, participaron 13 candidatos para las elecciones municipales, uno para presidente (el cual se retiró antes de las elecciones) y uno para diputado<sup>11</sup>. Como se observa en el cuadro 3, el único candidato a diputado no resultó ganador, a pesar que en la circunscripción donde participó solo se disputaba un escaño. En una circunscripción pequeña –en términos de su población–, a un independiente se le facilita y puede concentrarse en su campaña electoral, generando un vínculo más fuerte con el electorado. En teoría, resulta más fácil competir con otros 6 postulantes en un distrito pequeño, como se dio en este caso en particular, que competir, por ejemplo, con otros 15 candidatos. Sin embargo, los resultados en las elecciones de Honduras, no reflejan esta facilidad de obtener escaños. Este país se caracteriza por contar con una baja participación de candidatos no partidarios, patrón que se ha venido presentando desde 1980, cuando tres candidatos independientes participaron y ninguno alcanzó escaños. Para 1989, la solicitud de una candidata independiente para elecciones presidenciales fue denegada por falta de cumplimiento de requisitos. Asimismo en el 2000, se inició el proceso de una candidatura, pero no se concretó y otra fue denegada para elecciones municipales<sup>12</sup>.

11. Ordoñez, F. (2009), "Aprueban 15 candidaturas independientes", *El Heraldo*, 3 de julio de 2009.

12. Aguilar, M. (2008), "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Honduras", en Zovatto, D. (2008), p. 565-566.

*Las listas abiertas en Honduras han generado problemas en la administración electoral en cuanto al conteo de votos. La fórmula electoral utilizada es la “cuota Hare” por lo que, los resultados desfavorables para los independientes, podrían replicarse en el país, en caso que se legisle a favor de listas abiertas.*

Las listas abiertas en Honduras han generado problemas en la administración electoral en cuanto al conteo de votos. En 2005, el Tribunal Supremo Electoral hondureño se tardó tres meses en dar los resultados del conteo de votos para diputados; ya para el año 2009, su logística mejoró y se dieron los resultados en los plazos establecidos por la ley, pero en 2005 se evidenció la poca coordinación de la administración electoral en proporcionar datos rápidamente, debido, primordialmente, a la dificultad del conteo que generan las listas abiertas. Por ejemplo, para las elecciones de 2009, en el Departamento de Francisco Morazán<sup>13</sup>, se disputaban 23 escaños –ejemplo muy cercano

al Departamento de San Salvador-, por lo que el elector podía realizar hasta 23 marcas en la papeleta de los 115 candidatos presentados en la boleta. La traducción de estos votos a escaños complica la situación de los independientes, ya que, si el elector eligió al “Independiente A” y dio el resto de sus votos al “Partido B”, el independiente compite con 22 votos otorgados a este último partido. La fórmula electoral utilizada es la “cuota Hare” –igual a la de El Salvador-, que reparte escaños según cociente electoral y luego por residuos. Por lo que, los resultados desfavorables para los independientes, podrían replicarse en el país, en caso que se legisle a favor de listas abiertas.

**Cuadro 3: Comparación de formas de candidaturas, circunscripciones, fórmulas y resultados electorales de candidatos independientes en Honduras, Paraguay y Chile**

	Honduras	Paraguay	Chile
<b>Forma de candidatura</b>	Lista abierta	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y desbloqueada
<b>Circunscripción</b>	Plurinominal (16) y Uninominal (2)	Diputados: Circunscripciones Departamentales: Plurinominal (16) y Uninominal (2) Senadores: Única Circunscripción Nacional	79 Distritos Binominales (60 para diputados y 19 para senadores)
<b>Fórmula</b>	Cuota de Hare	D'Hondt	D'Hondt
<b>Fecha</b>	Noviembre 2009	Abril 2008	Diciembre 2009
<b>Escaños a elegir</b>	128 diputados	80 diputados y 45 senadores	Para elecciones 2009: 120 diputados (60 distritos) y 18 senadores (9 distritos)
<b>Candidato independiente</b>	Participó una persona en una de las 18 circunscripciones. En dicha circunscripción, se disputaron un escaño entre 6 candidatos y el independiente no resultó ganador.	Participaron nueve movimientos-certificados a octubre de 2007- de los cuales solo un movimiento (MPT) logró 2 escaños para la Cámara de Diputados (de 80) y uno para la Cámara de Senadores (de 45).	Para las elecciones de diputados participaron 96 candidatos independientes, 78 dentro de un pacto electoral y 18 de forma individual. De los 78 que participaron dentro de un pacto, 5 obtuvieron escaños y de los 18 que participaron de forma individual, 2 obtuvieron escaños. En total, se obtuvo 7 escaños de 120 dentro de la Cámara de Diputados. Para las elecciones de senadores participaron 11 candidatos, 10 dentro de un pacto electoral y 1 de forma individual. De los 11 independientes que participaron, ninguno logró escaños dentro del Senado.
<b>Porcentajes de independientes ganadores</b>	0%	Diputados: 2.5% Senadores: 2.2%	Diputados: 5.8% Senadores: 0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Leyes y Tribunales Electorales de cada país.

13. En este departamento no se postularon candidatos independientes, pero se toma como referencia para ejemplificar la complejidad de la lista abierta.

*Lo complicado de estas listas es cuando un candidato independiente logra más de un escaño después de las respectivas divisiones, ya que si el independiente no compite dentro de un movimiento, no tiene a quién asignarle el siguiente escaño.*

Al comparar los países que cuentan con listas cerradas y bloqueadas, entre los cuales están Bolivia, Paraguay y Venezuela (cuadro 2), los candidatos independientes solo pueden postularse a través de movimientos/agrupaciones políticas, por lo que el ciudadano vota por la bandera o símbolo de los movimientos y son estos últimos los que asignan el orden, de igual forma como lo hacen los partidos actualmente en El Salvador.

Al observar el cuadro 3, por ejemplo en Paraguay, dada la lista cerrada y bloqueada, el voto es único y se utiliza la fórmula electoral D'Hondt. La transformación de votos en escaños consiste en dividir los votos de un partido por una serie de divisores para así producir un voto promedio. El partido con el promedio más alto después de cada fase del proceso gana un escaño y el voto es dividido por el próximo divisor. El proceso se repite hasta que todos los escaños hayan sido llenados.

Lo complicado de estas listas es cuando un candidato independiente logra más de un escaño después de las respectivas divisiones, ya que si el independiente no compite dentro de un movimiento, no tiene a quién asignarle el siguiente escaño. Muchos países legislan que si esta situación se llegara a presentar, al candidato independiente automáticamente solo se le asigna un escaño.

Retomando el caso paraguayo, se observa que a pesar que la presencia de independientes es elevada, el número de ganadores no es sobresa-

liente. En las últimas elecciones legislativas en abril de 2008, participaron nueve movimientos políticos, de los cuales solo uno (el Movimiento Popular Tekojojá -MPT-) logró dos escaños para la Cámara de Diputados (integrada por 80) y uno para la Cámara de Senadores (integrada por 45), lo que representa un 2.5% y 2.2% de diputados y senadores independientes respectivamente. El conteo de votos no representa un problema con las listas cerradas y bloqueadas, esto se puede observar a través de la experiencia salvadoreña que ha tenido este tipo de listas, pero que después del fallo de la Sala de lo Constitucional, éstas han sido declaradas inconstitucionales.

El último caso de las formas de candidaturas es el de lista cerrada y desbloqueada, que en el cuadro 2, está representada por Chile, Colombia y República Dominicana. Estos dos últimos países también cuentan con voto preferencial y Chile con voto personalizado. Los electores de República Dominicana pueden elegir tan solo un candidato de la lista, mientras que en Colombia se puede votar en bloque o se puede elegir entre los candidatos –esto queda a disposición de cada partido político.

En el sistema binominal de Chile, se vota por individuos y no por listas de partidos políticos. En el caso de los candidatos independientes, estos pueden participar a través de pactos electorales o de forma individual. En las últimas elecciones de 2009, cuadro 3, donde se eligió a toda la Cámara de Diputados y a una

*No hay por tanto, un tipo de lista, fórmula electoral o tamaño de circunscripción ideal que beneficie a los candidatos independientes, ya que cada modelo se adapta a las condiciones y necesidades propias de los diferentes países.*

parte de la Cámara de Senadores, la participación de independientes fue bastante elevada. Para las elecciones de diputados participaron 96 candidatos independientes, 78 dentro de un pacto electoral y 18 de forma individual. De los 78 que participaron dentro de un pacto, cinco obtuvieron escaños y de los 18 que participaron de forma individual, dos obtuvieron escaños. En total, se obtuvo 7 escaños de 120 dentro de la Cámara de Diputados, lo que representa un 5.8% de participación de independientes. Para las elecciones de senadores participaron once candidatos, diez dentro de un pacto electoral y uno de forma individual. De los once independientes que participaron, ninguno logró escaños dentro del Senado.

Como conclusión de este primer apartado, se observa, como aspecto estratégico, que las diferentes legislaciones que regulan a los independientes, deberían aclarar el número de candidatos que se pueden presentar a través de los diferentes movimientos, pues si solo es uno, se está ante el problema de cómo asignar los escaños a aquellos candidatos que sobrepasan significativamente el umbral de votación requerido. Un segundo planteamiento, es que los diferentes ordenamientos también tendrían que definir la forma de votación de los electores, ¿podrán votar en bloque, será único o múltiple?, ya que esto afecta directamente la transformación de votos en escaños y hace más ardua la tarea para la autoridad electoral. Este ente

debe estar preparado administrativa y técnicamente, para que los resultados se publiquen en las fechas estipuladas, sin importar el tipo de lista que se esté utilizando.

Al observar los tres ejemplos de Honduras, Paraguay y Chile, queda claro que los candidatos independientes -aunque su participación a veces sea alta o compitan en circunscripciones pequeñas, que facilitan su vínculo con el electorado- tienen oportunidades limitadas de obtener escaños en elecciones legislativas. Si bien en Paraguay y Chile, utilizan la fórmula electoral de D'Hondt, hay mayor oportunidad para los independientes, a pesar que esta fórmula es considerada como la menos proporcional dentro del conjunto de las de división. Y en Honduras, donde la fórmula Hare está presente, al igual que en El Salvador, ningún candidato no partidario ha llegado al poder.

Asimismo debe aclararse que este tipo de candidaturas iniciaron en el ámbito municipal y han trascendido hasta lograr postularse a cargos de elección popular en los niveles legislativos y presidenciales, por lo que, la mayor incidencia la ejercen a nivel local, como ya se ilustró anteriormente.

No hay por tanto, un tipo de lista, fórmula electoral o tamaño de circunscripción ideal que beneficie a los candidatos independientes, ya que cada modelo se adapta a las condiciones y necesidades propias de los diferentes países.

*Aspectos como: los requisitos para la inscripción, financiamiento público y privado, el acceso a medios, vigilancia y justicia electoral, son temas centrales que deben estar delineados específicamente en la actual regulación.*

#### **IV. Regulación salvadoreña con base en política comparada de América Latina**

Un aspecto importante en cuanto a la incorporación de las candidaturas no partidarias en El Salvador, es la legislación bajo la cual se desarrollarán de forma equitativa con los partidos políticos. Aspectos como: los requisitos para la inscripción, financiamiento público y privado, el acceso a medios, vigilancia y justicia electoral, son temas centrales que deben estar delineados específicamente en la actual regulación. Un factor importante es el respeto a los principios de equidad y proporcionalidad. Estos candidatos, al igual que los partidarios, están compitiendo por los mismos escaños al interior del Órgano Legislativo, por tanto, deberían cumplir con los mismos requisitos de manera proporcional. Por ejemplo, no debería exigirse al independiente el mismo número de firmas que las de un partido, ya que el primero tiene la posibilidad de acceder a un escaño en la Asamblea Legislativa, a diferencia de un partido, que podrá competir por los 84 curules de la misma.

En diciembre de 2010, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto N° 555 “Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas”, que regularía la participación de los interesados en esta forma de candidatura. En este contexto, el presente apartado per-

sigue comparar la regulación latinoamericana con el decreto aprobado por los partidos ARENA y FMLN, y a su vez contrastarlo con las propuestas iniciales de la sociedad civil y la del partido PDC, con respecto a los requisitos para la constitución y formación, el financiamiento y la rendición de cuentas, el acceso a medios, vigilancia y la justicia electoral.

#### **Requisitos para la constitución e inscripción**

Respecto del primer aspecto, en general se observa, que los requisitos que se exigen a los candidatos independientes son muy parecidos a los que se les solicitan a los partidos políticos (cuadro 4). En Colombia, Paraguay y República Dominicana, equiparan explícitamente en sus legislaciones los requisitos de los independientes con los de los partidos en cuanto a su organización, constitución y funcionamiento. Pero, se adicionan ciertos requisitos como fianzas -para asegurar la seriedad de las candidaturas-, no haber integrado directivas de partidos o contar con cuadros directivos a nivel nacional. En Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela, no hay reglas específicas de organización. Como se observa en el cuadro 4, en la mayoría de países se exige cierto porcentaje de patrocinio de los ciudadanos (número de firmas), que apoyan a las candidaturas independientes o movimientos políticos.

**Cuadro 4: Requisitos para constitución e inscripción en América Latina**

	Patrocinio de los ciudadanos	Otros
<b>Bolivia</b>	N.A.	a) Programa de Gobierno b) Organización y funcionamiento de sus estructuras deben ser democráticas
<b>Chile</b>	Para individuales: 0.5% de votantes de la región o distrito según se trate de candidatos a senadores o diputados	Para pacto electoral: aceptación de los partidos respectivos y del candidato respectivo, no requieren de apoyo de firmas de los ciudadanos
<b>Colombia</b>	2% de los votos válidos en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (máximo a exigir: 50,000 firmas)	a) Para individuales: Fianza que es establecida por el Consejo Nacional Electoral b) Para movimientos: Igual a los partidos políticos
<b>Ecuador</b>	1% del padrón electoral	Igual a los partidos políticos
<b>Honduras</b>	2% de los votos válidos de la anterior elección, según sea el cargo para el que se postulen	a) No haber participado en un proceso de elecciones primarias de algún partido b) Programa de acción política
<b>Paraguay</b>	0.5% de votos válidos de la anterior elección, según sea el cargo para el que se postulen	a) No haber integrado la directiva de un partido en los dos últimos años ni haber sido candidato por el mismo b) Para lo demás, igual a los partidos políticos
<b>República Dominicana</b>	Miembros dependen del tamaño de la circunscripción. Ejemplo: Si tiene más de 60,000 habitantes, se requiere un mínimo de miembros equivalente al 7%	a) Organización de cuadros directivos fijos b) Para lo demás, igual a los partidos políticos
<b>Venezuela</b>	0.5% de los electores registrados en al menos un total de 16 entidades federales (de las 23)	N.A.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, D. (2008), Leyes Electorales y Constituciones de la República de cada país respectivo y Political Database of the Americas, Center for Latin American Studies de la Universidad de Georgetown.

*Los partidos ARENA, PCN y GANA no presentaron una propuesta concreta para legislar a los candidatos independientes.*

En cuanto a la regulación salvadoreña, los partidos ARENA, PCN y GANA no presentaron una propuesta concreta para legislar a los candidatos independientes. Tanto el PDC como el PCN mantienen la postura de no acatar la sentencia 61-2009, pues afirman que las candidaturas independientes son viables únicamente si se reforma la Constitución.

En el cuadro 5, se observan las tres iniciativas propuestas, primero, por la sociedad civil a través de la "Coalición de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política", –respaldada por el CD–; segundo, por el partido FMLN; y tercero, por

la bancada del PDC. La propuesta del PDC estaba orientada a la existencia de candidatos independientes "extrapartidarios" –como se regula en Chile– para no violar el artículo 85 de la Constitución, que faculta a los partidos como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo en el Gobierno. De acuerdo al PDC, la propuesta no se hizo en respuesta al fallo de la Corte Suprema de Justicia, pues consideran que es un fallo que "se ha apartado del texto constitucional"<sup>14</sup>.

14. Mendoza, R. (2010), "PDC pide que partidos postulen independientes", *El Diario de Hoy*, 23 de noviembre de 2010.

*En el cuadro 5, se observan las tres iniciativas propuestas, primero, por la sociedad civil a través de la “Coalición de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política”, – respaldada por el CD-; segundo, por el partido FMLN; y tercero, por la bancada del PDC.*

Las tres iniciativas estaban encaminadas a no permitir que los candidatos sean afiliados, diputados o hayan sido candidatos de algún partido político en el pasado. En cuanto a la forma de postularse, se tenían tres perspectivas diferentes: la sociedad civil deseaba habilitar candidaturas individuales y movimientos cívicos; el FMLN únicamente individuales; y el PDC deseaba candidatos “extrapartidarios”. En cuanto a los requisitos de formación, tanto el FMLN como el PDC solicitaban un número de firmas equivalentes al menor residuo con que resultó electo el diputado

del departamento para el cual el independiente se está postulando. Situando estas cifras en perspectiva, esto equivale a obtener entre 8,703 y 18,042<sup>15</sup> firmas de apoyo, que fueron los residuos menores en San Vicente y Santa Ana, respectivamente, para las elecciones de 2009. El CD, apoyando el proyecto de la Coalición, solicitaba 600 firmas por cada escaño que se deseaba disputar, esta cifra es la división del número de firmas que se requiere a los partidos (50,000) entre el número de diputados (84), totalizando da un aproximado de 600 firmas por cada escaño.

**Cuadro 5: Posturas de la sociedad civil/ CD, FMLN y PDC en cuanto a requisitos de formación**

	Sociedad civil/ CD	FMLN	PDC	Legislación aprobada y sancionada por el Presidente Funes
Requisitos de formación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La postulación es de forma individual o a través de movimientos cívicos electorales</li> <li>2. No pueden postularse afiliados a partidos o candidatos del mismo</li> <li>3. Solo se admitirán -como máximo- tres candidaturas por cada circunscripción; si se presentan más, se inscribirán aquellas que presenten un mayor número de firmas de respaldo</li> <li>4. Los movimientos deben estar conformados por un mínimo de 25 personas</li> <li>5. Tanto los candidatos individuales como los movimientos, deben presentar 600 firmas por cada escaño que se desee disputar</li> <li>6. Presentar presupuesto de campaña electoral</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La postulación es de forma individual y debe ser acompañada por Grupos de Apoyo, conformados por un mínimo de diez personas, residentes en una misma circunscripción departamental en la que les corresponde votar</li> <li>2. No pueden postularse afiliados a partidos o Diputados en los últimos tres años previos a la elección</li> <li>3. Porcentaje de firmas correspondiente al menor residuo con que resultó electo el Diputado/a del Departamento al cual postula</li> <li>4. Fianza por un monto mínimo equivalente al 50% del presupuesto estipulado para el desarrollo de su campaña proselitista</li> <li>5. Plataforma Legislativa para el período para el cual se postula</li> <li>6. Proyecto de presupuesto de su campaña electoral, avalado por contador autorizado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los independientes deben inscribirse a través de los partidos, como “extrapartidarios”. Aquellos partidos que hayan obtenido menos del 10% de votos válidos en la elección anterior, deberán reservar 2 candidaturas para diputados en al menos 2 circunscripciones; los partidos que obtuvieron más del 10%, reservarán solamente una candidatura</li> <li>2. Candidatos no deben pertenecer ni haber pertenecido a partidos, ONGs ni entidades gubernamentales, que hallan manejado fondos públicos o de cooperación internacional</li> <li>3. Porcentaje de firmas equivalente al menor residuo de la circunscripción a la cual postula</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La postulación es de forma individual y debe ser acompañada por Grupos de Apoyo, conformados por un mínimo de diez personas, residentes en una misma circunscripción departamental en la que les corresponde votar</li> <li>2. No pueden postularse afiliados a partidos o Diputados en los últimos tres años previos a la elección</li> <li>3. Porcentaje de firmas correspondiente al menor residuo con que resultó electo el Diputado/a del Departamento al cual postula</li> <li>4. Fianza por un monto mínimo equivalente al 50% del presupuesto estipulado para el desarrollo de su campaña proselitista</li> <li>5. Plataforma Legislativa para el período para el cual se postula</li> <li>6. Proyecto de presupuesto de su campaña electoral, avalado por contador autorizado</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de la “Coalición de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política”, el partido FMLN y el PDC.

La propuesta final que aprobaron los partidos ARENA y FMLN -y que acoge los elementos de la propuesta de este último partido- en cuanto a requisitos de constitución e inscrip-

ción, comprende: el acompañamiento de grupos de apoyo –sobre todo por motivos de obligaciones financieras compartidas-, no permite los movimientos políticos, prohíbe la afiliación (actual y en los últimos tres años), alianza o coalición de los inde-

15. Tribunal Supremo Electoral (2009), Memoria Especial Elecciones 2009.



*En este primer aspecto de requisitos de formación, el decreto es bastante completo, comparado a los requerimientos latinoamericanos; no obstante, algunos de ellos implican condiciones difíciles de cumplir.*

pendientes a los partidos políticos y requiere la presentación del número de firmas según el residuo menor de la circunscripción en que se desee postular el independiente. Asimismo, la propuesta exige un presupuesto de campaña electoral, una fianza equivalente al 50% de dicho presupuesto y una plataforma legislativa. Tomando en cuenta los requisitos anteriores y comparándolos con las legislaciones de otros países latinoamericanos, es importante examinar si el decreto aprobado considera los siguientes puntos:

1. Definir el número de firmas a presentar y el tipo de firmas que se solicitarán, ¿serán solo de parte de ciudadanos o también de funcionarios, como se exige en España?
2. ¿Qué otros requisitos se pedirán?. Esto debido a que existen vacíos como los siguientes:
  - a) Establecer un monto de la fianza, que se recupera si se alcanza un cierto umbral, como en el caso alemán y colombiano;
  - b) Contar con cuadros directivos a nivel local o nacional, que justifiquen la base fuerte y consolidada que tienen los candidatos, como en República Dominicana;
  - c) Presentar un programa de gobierno y plataforma de principios, que regirán la gestión a la que se está postulando, como en los casos de Bolivia y Honduras;
  - d) Restringir el acceso a candi-

datos que hayan formado parte de partidos políticos, en sus directivas y/o participado en sus elecciones primarias, ejemplificando a Honduras y Paraguay.

El decreto actual recoge el aspecto de la recolección de un número específico de firmas, provenientes únicamente de los ciudadanos; también abarca el aspecto de la fianza; retoma en cierta forma el requisito de los cuadros directivos –a través de los grupos de apoyo–; exige una plataforma legislativa y restringe el acceso a candidatos afiliados a los partidos o electos como Diputados en un período anterior de tres años. En este primer aspecto de requisitos de formación, el decreto es bastante completo, comparado a los requerimientos latinoamericanos; no obstante, algunos de ellos implican condiciones difíciles de cumplir por parte de los aspirantes a este tipo de candidaturas, como el caso del plazo que se les otorga para la recolección de firmas<sup>16</sup>.

### **Financiamiento**

El segundo aspecto a regular es el financiamiento, tanto público como privado, así como la rendición de cuentas, que deben cumplir los independientes ante la autoridad electoral. En la mayoría de países, el financiamiento se regula bajo

16. Según el artículo 6 del decreto aprobado, los aspirantes tendrán veinticinco días después que les hayan sido entregados los libros autorizados por el Tribunal Supremo Electoral para la recolección de firmas.

*En la mayoría de países, el financiamiento se regula bajo las mismas normas que rigen a los partidos políticos, tal es el caso de Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana.*

las mismas normas que rigen a los partidos políticos, tal es el caso de Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana; estos dos últimos, a pesar de no contar con leyes expresas, en la práctica aplican las mismas normas que las de los partidos.

En Bolivia, por ejemplo, los movimientos políticos cuentan con financiamiento estatal y su respectiva rendición de cuentas, pero el financiamiento privado no está regulado en la legislación. Por otro lado, los candidatos independientes de Paraguay reciben el subsidio estatal para cubrir los gastos de la campaña electoral, pero no cuentan con la aportación estatal para el funcionamiento permanente. Mientras que en el caso venezolano, no hay aportaciones del

Estado ni regulaciones sobre el financiamiento privado (cuadro 6).

En cuanto al caso salvadoreño (cuadro 7), la Coalición abogaba por que los independientes contaran con deuda política y financiamiento privado y además que se les autorizara recibir anticipos no menores a US\$15,000. Mientras que el FMLN concedía financiamiento privado, más no deuda política, pues lo consideran inconstitucional. Ambas propuestas intentaban regular la rendición de cuentas respecto del origen y uso del financiamiento público y privado, que debían presentar ante el TSE o cualquier otra entidad que se estableciera para ejercer dicha función. Ante este punto, el PDC no tomó postura.

**Cuadro 6: Regulación del financiamiento para los candidatos independientes en América Latina**

	Mismas reglas que rigen a los partidos políticos	Financiamiento público	Financiamiento privado	Rendición de cuentas
Bolivia		x	N/R	x
Chile	x	x	x	x
Colombia	x	x	x	x
Ecuador*	x	N/R	N/R	N/R
Honduras	x	x**	x	x
Paraguay		x***	x	x
República Dominicana*	x	N/R	N/R	N/R
Venezuela		N/A	N/R	N/R

N/A: No aplica, no se concede

N/R: No regulado

\* No existe norma expresa, pero en la práctica se aplican las mismas normas.

\*\* Se accede a la deuda política solo si el candidato ganó el cargo para el cual se postuló.

\*\*\*No son sujetos de la aportación estatal para un funcionamiento permanente, solo el de subsidio estatal, que representa la deuda política para campaña electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, D. (2008), Leyes Electorales y Constituciones de la República de cada país respectivo y Political Database of the Americas, Center for Latin American Studies de la Universidad de Georgetown.

**Cuadro 7: Legislación aprobada y posturas de la sociedad civil/ CD, FMLN y PDC en cuanto a financiamiento y rendición de cuentas**

	Sociedad civil/ CD	FMLN	PDC	Legislación aprobada y sancionada por el Presidente Funes
<b>Financiamiento y rendición de cuentas</b>	1. Recibirán deuda política y anticipos, bajo las mismas condiciones que los partidos  2. Para los independientes nuevos, el máximo de anticipo a repartir entre todos será de US\$ 60,000, pero cada uno no podrá recibir menos de US\$ 15,000  3. Si podrán recibir financiamiento privado  4. Presentar informes financieros anuales sobre el origen, uso y aplicación del financiamiento público y privado de la campaña electoral	1. No podrán recibir deuda política  2. Sí podrán recibir financiamiento privado  3. El origen y uso de fondos estarán sujetos a a la fiscalización que la ley establezca	N/R	1. No podrán recibir deuda política  2. Sí podrán recibir financiamiento privado  3. El origen y uso de fondos estarán sujetos a a la fiscalización que la ley establezca

N/R: No regulado

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de la "Coalición de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política", el partido FMLN y el PDC.

*Los independientes aportarán a los partidos políticos y no podrán abonar el remanente a un fondo propio para sus actividades ordinarias.*

La propuesta final aprobada, define al TSE como institución responsable de regular a los independientes y en cuanto al apartado de los requisitos de financiamiento y rendición de cuentas, contempla los siguientes puntos: el independiente podrá recibir financiamiento privado; deberá llevar libros formales de contabilidad, los cuales serán liquidados al final del proceso electoral, y si hay remanente, deberá pasar al TSE para ser destinado a la "Fundación para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de los partidos políticos" (es decir, que los independientes aportarán a los partidos y no podrán abonar el remanente a un fondo propio para sus actividades ordinarias); además, no podrá gozar de la deuda política porque es inconstitucional. Los siguientes puntos no están su-

ficientemente claros en el decreto aprobado:

1. ¿Cómo se repartirán los fondos tanto para campaña electoral (deuda política) como para el funcionamiento permanente? Si se reparten de forma igualitaria, es desproporcional para los partidos, pues el independiente es el único beneficiario de estos montos; y si se reparte de acuerdo al número de escaños, beneficia únicamente a los partidos, pues el independientes solo cuenta con un escaño;
2. ¿Podrán acceder a la deuda política a través de anticipos? Por ejemplo, en el caso hondureño, los candidatos reciben la deuda política únicamente si ganaron la

elección para la que se postularon;

3. ¿Habrá necesidad de crear un fondo permanente, exclusivamente para los independientes?;
4. Se debe definir los mecanismos de rendición de cuentas y el ente contralor encargado de esta función.

*En el tema de financiamiento, el decreto aún está débil. En este caso se torna imprescindible contar con una ley de partidos políticos, que regule el financiamiento de los mismos y establezca las pautas para los candidatos independientes.*

Actualmente, no hay un fondo permanente para los partidos y la propuesta no concede el goce de la deuda política. Por tanto, los independientes tampoco podrán solicitar anticipos y tendrán acceso únicamente a financiamiento proveniente de privados. El decreto no plantea la creación de un fondo exclusivo para los independientes, el único requisito que se aborda es que se defina la entidad encargada y los mecanismos de rendición de cuentas. En el tema de financiamiento, el decreto aún está débil. En este caso se torna imprescindible contar con una ley de partidos políticos, que regule el financiamiento de los mismos y establezca las pautas para los candidatos independientes. Debido a la ausencia actual de una ley de partidos, se debe reforzar que tanto los independientes como los partidos, estén dispuestos a mostrar el origen de sus fondos, patrimonio, bienes y recursos que utilizarán para cubrir su campaña y actividades ordinarias. La ley de partidos políticos será tratada a profundidad en futuras investigaciones.

### **Medios de comunicación**

Debido a que en muchos de los casos estudiados, las condiciones entre partidos e independientes son iguales, el acceso a los medios se equipara también entre ambos. Por ejemplo, tanto en Chile como en Colombia, la prensa escrita y la radio deben realizar los cobros en condiciones de igualdad para todos los movimientos y candidatos que lo soliciten. En cuanto a la franja electoral, la tendencia más común es repartir el tiempo proporcionalmente, según el número de escaños de cada partido político en la Asamblea Legislativa, como es el caso de Chile -que cuenta con 20 minutos en total-, pero para los candidatos independientes se calcula de acuerdo al del partido de menor adjudicación y este tiempo se distribuye igualitariamente entre todas las candidaturas independientes. De igual forma sucede en Colombia, donde cuentan de forma permanente con programas institucionales de divulgación política, donde el 60% del tiempo se distribuye proporcionalmente y el resto de forma igualitaria entre todos los candidatos.

Existen condiciones básicas en el acceso a medios de comunicación. Por un lado, la franja electoral o si se conceden espacios permanentes en televisión y/o radio, deben ser asignados conforme a los principios de equidad e igualdad, ya que concederles el tiempo que obtuvo el partido con menos votos, deja a los independientes con oportunidades limitadas para hacer su propaganda electoral, ya que se ven opacados

*Cualquier normativa de acceso a medios que se implemente para los independientes, no debe de ser exhaustivamente prohibitiva y detallada, ya que la tecnología de la información encontrará formas de superarla inmediatamente.*

por los partidos políticos tradicionales, que cuentan con mayor caudal electoral. Hay que tomar en cuenta que este tiempo en radio y televisión, representa solo una parte de los mecanismos para la campaña electoral, pero es un medio importante para difundir los respectivos mensajes políticos. Por otro lado, la tendencia en América Latina es que la prensa escrita y las radioemisoras deberían realizar el mismo cobro en sus tarifas a todos los candidatos, y no deben ser superiores a las tarifas comerciales regulares, a menos que sea indicado en la ley.

Es relevante mencionar que el acceso a medios no es el único vehículo mediante el cual los independientes pueden difundir su mensaje. Hoy en día existen medios alternativos como las redes sociales, que superan a la normativa plasmada en cualquier ley y cuya regulación se vuelve prácticamente imposible. Es por esto, que cualquier normativa que se implemente para los independientes

no debe de ser exhaustivamente prohibitiva y detallada, ya que la tecnología de la información encontrará formas de superarla inmediatamente y su plataforma de acceso es mucho mayor que la de los medios tradicionales.

En cuanto a las propuestas salvadoreñas (cuadro 8), el PDC no tomó postura, el FMLN proponía regular el acceso a medios de acuerdo al Código Electoral y la propuesta de la Coalición estaba encaminada de la misma manera, solo adicionó un límite máximo de gastos de campaña de US\$1.50 por ciudadano inscrito en el Registro Electoral (cuadro 8). El decreto aprobado, se adhiere a lo que dicta el Código Electoral en cuanto a propaganda y sanciones. El Código solo aborda el tema de la igualdad en las condiciones contractuales, pero no establece reglas para una franja electoral y tampoco lo referente a los medios electrónicos. En cuanto al acceso a medios, el decreto presenta debilidades y deficiencias.

**Cuadro 8: Posturas de la sociedad civil/ CD, FMLN y PDC en cuanto al acceso a medios**

	Sociedad civil/ CD	FMLN	PDC	Legislación aprobada y sancionada por el Presidente Funes
<b>Acceso a Medios</b>	1. Campaña electoral de acuerdo al Código Electoral 2. Equidad en las tarifas de servicios 3. El límite máximo de gastos de campaña electoral será de US\$ 1.50 por ciudadano inscrito en el Registro Electoral al cierre de cada evento electoral	1. Campaña electoral de acuerdo al Código Electoral	N/R	1. Campaña electoral de acuerdo al Código Electoral

N/R: No regulado

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de la "Coalición de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política", el partido FMLN y el PDC.

*Un tema muy importante es cómo los independientes pueden fiscalizar las actividades y funcionamiento de las dependencias de los Tribunales Electorales. El decreto no aborda los temas de justicia electoral.*

### **Vigilancia y Justicia Electoral**

Un tema muy importante es cómo los independientes pueden fiscalizar las actividades y funcionamientos de las dependencias de los Tribunales Electorales. En El Salvador, los partidos políticos cuentan con la Junta de Vigilancia Electoral que, de acuerdo al artículo 140 del Código Electoral, está compuesta por un director propietario y un suplente, designados por cada uno de los partidos legalmente inscritos. En el caso de Bolivia, el Código Electoral en sus artículos 47 y 49, establece que los partidos y agrupaciones ciudadanas podrán designar delegados ante las Notarías Electorales y ante los Jurados Electorales. Es decir que la vigilancia es equiparada entre partidos e independientes.

En cuanto a las propuestas salvadoreñas (cuadro 9), la Coalición proponía acreditar un representante ante las Juntas Electorales Departamentales y un vigilante ante cada Junta Receptora de Votos para que fiscalizaran el proceso electoral y a su vez, los independientes podían presentar recursos legales para la defensa de sus intereses y el de sus simpatizantes o afiliados en los procesos electorales. Mientras que en el caso del FMLN, propuso únicamente acreditar a un observador en cada centro de votación, pues la representación ante la Junta Receptora de Votos no es permitida en la Constitución; sin embargo, sí podrán pedir copias de las actas de cierre y escrutinio. Ante este último punto, el PDC no tomó postura.

**Cuadro 9: Posturas de la sociedad civil/ CD, FMLN y PDC en cuanto a la vigilancia y justicia electoral**

	Sociedad civil/ CD	FMLN	PDC	Legislación aprobada y sancionada por el Presidente Funes
<b>Vigilancia y Justicia Electoral</b>	1. Podrán acreditar un representante propietario ante las Juntas Electorales Departamentales y un vigilante propietario ante cada Junta Receptora de Votos para ejercer fiscalización del proceso eleccionario  2. Pueden presentar recursos legales para la defensa de sus intereses y el de sus simpatizantes o afiliados en los procesos electorales	1. Podrán acreditar un observador en cada Centro de Votación  2. No podrán tener representación en las Juntas Receptoras de Votos  3. Podrán solicitar una copia del acta de cierre y escrutinio a la Junta Electoral Departamental o a la Fiscalía General de la República	N/R	1. Podrán acreditar un observador en cada Centro de Votación  2. No podrán tener representación en las Juntas Receptoras de Votos  3. Podrán solicitar una copia del acta de cierre y escrutinio a la Junta Electoral Departamental o a la Fiscalía General de la República

N/R: No regulado

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de la "Coalición de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Reforma Política", el partido FMLN y el PDC.

*En general, América Latina ha consolidado la democracia electoral. Las vías de representación en la mayoría de países incluyen no sólo a los partidos políticos, sino también a los candidatos no partidarios.*

El decreto aprobado por ARENA y el FMLN permite que los independientes acrediten la participación de un observador propietario y un suplente en cada centro de votación, pero no habilita que los independientes propongan miembros para conformar organismos electorales, debido a que el artículo 209 de la Constitución cita que solo los partidos y coaliciones tendrán derecho de vigilancia sobre todo el proceso electoral. A pesar de lo anterior, los independientes podrán solicitar una copia del acta de cierre y escrutinio para conocer los resultados electorales y acreditarán a un representante para reclamarlas a la Junta Electoral Departamental o a la Fiscalía General de la República. El decreto no aborda los temas de justicia electoral, no define cómo se accederá a la misma, quién los representará, ¿será el Procurador de los Derechos Humanos o, ellos contratarán a alguien más o habrá intervención del Estado?.

### **Consideraciones Finales**

En general, América Latina ha consolidado la democracia electoral. Las vías de representación en la mayoría de países incluyen no sólo a los partidos políticos, sino también a los candidatos no partidarios. Si bien éstos últimos constituyen una aspiración para aquellos desencantados con los partidos, en la totalidad de sistemas del continente, los ciudadanos afirman que no puede haber democracia sin la existencia de partidos políticos, hecho que se confirma

con la poca presencia de candidatos no partidarios al interior de los diferentes congresos.

En general, el decreto aprobado por ARENA y el FMLN coincide con los requisitos para la constitución e inscripción de candidaturas no partidarias existentes en el resto de países latinoamericanos; sin embargo, el número de firmas y principalmente el plazo que se otorga a los aspirantes a este tipo de candidaturas, debería ser revisado teniendo en cuenta, para el primer aspecto, el número de inscritos en el padrón electoral en la circunscripción en la que pretende participar, y para el segundo, el plazo que se otorga a los partidos políticos para la obtención de las firmas que les exige la autoridad electoral. El decreto presenta debilidades en cuanto a la regulación del financiamiento, lo que se debe primordialmente a la ausencia de una ley de partidos, que vendría a servir de soporte para los independientes. A su vez, la regulación de acceso a medios también es deficiente, pues no aborda más que el tema de igualdad en las contrataciones; y en cuanto a la justicia y vigilancia electoral, se plantean regulaciones de vigilancia, más no de justicia, dejando a los independientes en una posición de desventaja frente a los partidos.

Es relevante discutir dos puntos del decreto. El primero es la prohibición a reelección de los diputados, ya que está prohibido que se postulen personas que hayan resultado electos

*La reelección inmediata está imposibilitada. Esto atropella el principio de igualdad, ya que actualmente los diputados de los partidos políticos sí pueden reelegirse.*

como diputados dentro de los tres años anteriores a la convocatoria a elecciones, por lo que la reelección inmediata está imposibilitada. Esto atropella el principio de igualdad, ya que actualmente los diputados de los partidos políticos sí pueden reelegirse. Un segundo punto, es que el remanente -luego de la liquidación al final del proceso electoral- debe ser trasladado a la "Fundación para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de los partidos políticos", dejando a los independientes sin fon-

dos para sus actividades ordinarias durante su administración. Un punto adicional es que las oportunidades equitativas se ven disminuidas en cuanto a la participación de los independientes en la vigilancia electoral, pues no tendrían representación directa en las Juntas Receptoras de Votos. También, dichas oportunidades se ven disminuidas, pues los independientes no podrán gozar del derecho a la deuda política.



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