FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Memorándum político

>DEP Departamento de Estudios Políticos <

NÚMERO 12 • SEPTIEMBRE 2011

Urge "campaña de educación cívica" para comicios electorales 2012

Las elecciones legislativas y municipales de 2012 ocurrirán en un escenario de rediseño electoral que inició en 2010. A pocos meses de la convocatoria a elecciones, las modificaciones efectuadas al sistema electoral deben ser comprendidas por la ciudadanía a fin de garantizar la realización efectiva de los comicios. Ante tal situación, el presente análisis plantea los elementos a considerar sobre la implementación de la reforma electoral en El Salvador abordando, en primer lugar, el calendario electoral fijado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE); en segundo lugar, los cambios hechos al sistema electoral; y en tercer lugar, la necesidad de una campaña de educación cívica que oriente al electorado sobre sus posibilidades y medios de elección.

Calendario electoral

Conforme a lo dispuesto por el TSE, el proceso electoral se seguirá de acuerdo a las siguientes fechas:

1. **Cierre del registro electoral:** 19 de septiembre.
2. **Convocatoria de elecciones:** 10 de noviembre.
3. **Inscripción de candidatos a diputados:** del 11 de noviembre al 20 de enero.
4. **Inscripción de candidatos a concejos municipales:** del 18 de noviembre al 20 de enero.
5. **Inicio de campaña para candidatos a diputados:** 10 de enero.
6. **Inicio de campaña para candidatos a concejos municipales:** 10 de febrero.
7. **Cierre de campañas electorales:** 7 de marzo.
8. **Elecciones legislativas y municipales:** 11 de marzo.

Cambios en el sistema electoral

Las modificaciones al sistema electoral para los comicios de 2012 comprenden desde aspectos administrativos hasta elementos sustanciales que afectan el vínculo de representatividad. A continuación se exponen, en orden cronológico, seis cambios que determinarán una nueva dinámica electoral en 2012: el voto residencial, las candidaturas independientes, las planillas completas, el mecanismo de votación y asignación de escaños, el recurso ciudadano ante los organismos electorales y la adaptación de las circunscripciones electorales al censo de población de 2007[1].

- **Voto residencial**

El voto residencial consiste en la distribución y ubicación de las urnas electorales conforme a la

[1] Según el artículo 79 de la Constitución de la República, "en el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base del sistema electoral es la población".

locación residencial del electorado. Su concreción ha sido uno de los temas más dilatados en el proceso de reforma electoral, iniciando formalmente en 2001 cuando la Asamblea Legislativa emitió un decreto para su implementación en los comicios legislativos y municipales de 2003. En ese año, los diputados derogaron dicho decreto a fin de postergar el voto residencial hasta las elecciones de 2006, limitándose a siete municipios. En los comicios de 2009, el número de municipios con voto residencial se incrementó a 23.

Con tales antecedentes, el TSE se ha propuesto implementar el voto residencial en 185 municipios en nueve departamentos del país, correspondiente al 47% del padrón electoral. Los beneficios que se esperan de dicho sistema son tres: el incremento en la controlaría social, ya que se podría observar las preferencias electorales a razón del territorio y contrastarlo con la eficacia de la administración pública en el mismo; la rendición de cuentas entre ciudadanos, puesto que los mismos habitantes de determinadas localidades podrían identificar y evitar el traslado de electores foráneos; y el aumento de los niveles de participación ciudadana, aspecto que se ha observado en aquellos municipios donde se ha implantado el voto residencial en 2006 y 2009. Debido a la complejidad del tema, este será analizado ampliamente en un próximo boletín.

- **Candidaturas independientes**

En julio de 2010, la Sala de lo Constitucional estableció que los ciudadanos podían optar a candidaturas independientes para diputados a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN[2]. En la misma sentencia, la Sala ordenó a la Asamblea Legislativa regular "un determinado número de firmas (basándose, por ejemplo, en cierto porcentaje de los votos válidos de la anterior elección de diputados en la circunscripción territorial respectiva) que apoyen las candidaturas referidas, para asegurar su representatividad"[3]; así como "mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas que garanticen que los recursos de las campañas tengan un origen y uso lícito, lo cual también es aplicable a los partidos políticos". En diciembre de 2010, los diputados del FMLN y de ARENA aprobaron el decreto 555[4] que regulaba tales candidaturas, el cual fue reformado en ciertas disposiciones en septiembre de 2011. El cuerpo de ley ha sido cuestionado por presentar requisitos excesivos o no igualitarios respecto a los exigidos a los partidos políticos[5].

En resumen, la regulación del decreto 555 puede resumirse en los siguientes aspectos:

- ✓ Para optar por una candidatura no partidaria, el aspirante no debe fungir como diputado en los tres años anteriores a la elección.

- ✓ Luego de la convocatoria a elecciones, quienes deseen postularse como independientes tienen tres días para solicitar los libros de firmas. El plazo de recolección de firmas es de 25 días y se exigen 6,000 firmas cuando se trate de una circunscripción con menos de 300,001 electores; 8,000 si tiene entre 300,000 y 600,001 electores; 10,000 si tiene entre 600,000 y 900,001 electores;

[2] Sala de lo Constitucional, Sentencia 61-2009.

[3] Ibíd.

[4] Publicado en el Diario Oficial No. 8, tomo No. 390, del 12 de enero de 2011.

[5] FUSADES (2011), Candidaturas independientes: análisis comparado, Boletín No. 4 enero-febrero, Departamento de Estudios Políticos.

y 12,000 si tiene más de 900,000 electores[6]. En el mapa 1 se ilustra lo anterior.

✓ Se requiere también la presentación de una plataforma legislativa. Asimismo, deben presentar un presupuesto de campaña, una fianza del 25%[7] del mismo y los libros contables respectivos. El financiamiento no puede exceder del 50% del presupuesto. En caso de retirarse o de tener remanentes, los fondos irán a la "Fundación para el Mantenimiento, Fortalecimiento y Desarrollo de los Partidos Políticos", entidad que crearía el TSE.

Mapa 1. Firmas exigidas por departamento para candidaturas independientes.

Fuente: Elaboración propia.

- **Planillas completas**

En las últimas elecciones legislativas, el Código Electoral había permitido que los partidos presenten sus planillas de candidatos a diputados de forma parcial. El tema adquirió relevancia cuando la Sala de lo Constitucional expulsó el sistema de listas cerradas y bloqueadas, estableciendo que los ciudadanos debían tener plena capacidad de opción al momento de elegir a sus representantes[8]. De allí que ante las propuestas de ciertos partidos de mantener esta opción, se inició un proceso en el que la Sala, en mayo de 2011, declaró inconstitucional la disposición del Código Electoral que posibilitaba la presentación de planillas incompletas.

A grandes rasgos, los magistrados identificaron dos vicios de inconstitucionalidad. En primer lugar, la

6 Originalmente, el decreto 555 exigía tantas firmas como votos presentó el residuo del último diputado electo en el departamento respectivo.

7 Originalmente, el decreto 555 exigía una fianza del 50% del presupuesto.

8 Op. Cit. Sala de lo Constitucional.

Sala señaló que las planillas incompletas impiden la plena capacidad de opción con que el ciudadano debe contar para ejercer el voto libremente[9]. En ese sentido, la modalidad de planillas incompletas "es equiparable, incluso, a la de una lista bloqueada diseñada únicamente con el número de candidatos que –según las proyecciones de cada instituto político– son los que se estima conseguirán un escaño en la contienda electoral y, por tanto, bajo este esquema, el elector es constreñido a votar únicamente por los candidatos a Diputados que el criterio de la cúpula partidista ha predeterminado con antelación, lo cual desnaturaliza el carácter libre del voto"[10]. En segundo lugar, las planillas incompletas contrastan con el sistema de proporcionalidad establecido en la Constitución, puesto que se podría caer en un vacío cuando cierto partido político obtuviera un número de escaños mayor que el número de candidatos postulado[11].

Por tanto, las planillas completas son un nuevo factor en los comicios de 2012. Ello elevará el grado de competencia entre los candidatos contendientes, lo que permitiría una mayor rendición de cuentas ante la ciudadanía.

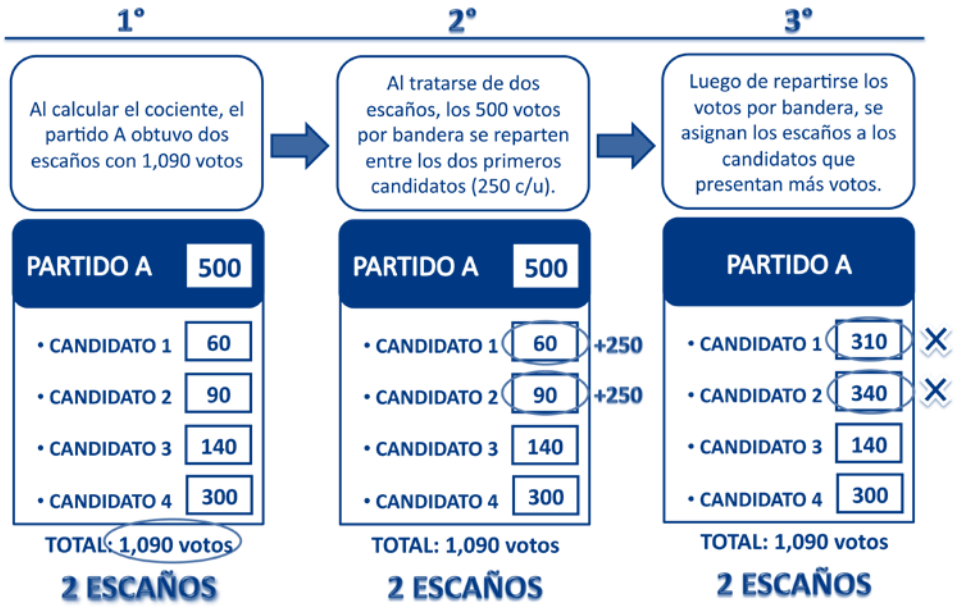
- **Mecanismo de votación y asignación de escaños**

En junio de 2011, la Asamblea Legislativa emitió el decreto 758[12] en el que se regula el mecanismo de votación y la asignación de escaños en las elecciones legislativas. Sobre el particular, existe un recurso de inconstitucionalidad pendiente de resolución, presentado por el Movimiento Independiente Pro Reforma Electoral (MIRE) ante la Sala de lo Constitucional, por contener los mismos vicios jurídicos por los que fue declarado inconstitucional el sistema de listas cerradas y bloqueadas y que justificaron el veto del Presidente de la República al primer decreto de reformas electorales aprobado por el Órgano Legislativo[13]. En síntesis, en cuanto al mecanismo de votación, cada elector contará con un voto que podrá utilizarlo ya sea para respaldar al partido de su preferencia, marcando la bandera; o bien, al candidato de su preferencia, ya sea partidario o independiente. Asimismo, de votarse por la bandera y un candidato propuesta por ese partido, el voto se asignará al candidato. El decreto establece también que de votarse por más de un candidato dentro de una misma lista partidaria, se sumará a los votos por bandera; y de votarse por más de un candidato o banderas de partidos coaligados, se sumará a los votos de la bandera del partido coaligado que haya obtenido menos respaldo en la urna de que se trate. El voto será nulo cuando se haya marcado por candidatos de diferentes listas o banderas que no vayan en coalición.

En cuanto a la asignación de escaños, se mantiene la fórmula de cocientes y residuos mayores[14]; en la que luego de haber calculado un cociente electoral para cada departamento[15], se asignan a cada partido tantos diputados como cocientes han obtenido. De faltar escaños por repartir, se distribuyen a los partidos

9 Sala de lo Constitucional, Sentencia 6-2011.
10 Ibíd.
11 Ibíd.
12 Publicado en el Diario Oficial No. 120, tomo No. 391, del 28 de junio de 2011.
13 FUSADES (2011), "Un veto en defensa de la Constitución, la institucionalidad y el fortalecimiento de la democracia electoral", Memorándum Político No. 7, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2011.
14 FUSADES (2011), "Apuntes sobre la fórmula de cocientes y residuos en el sistema electoral salvadoreño", Boletín de Estudios Políticos No. 6, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2011.
15 El cociente electoral en este caso es la división entre el total de votos válidos del departamento entre los escaños que en él se disputan.

Esquema 1. Asignación de escaños según lo regulado en el decreto legislativo 758



Fuente: Elaboración propia.

que obtengan los residuos mayores[16]. Finalizada esta primera etapa, se procede a individualizar los escaños de acuerdo al mayor número de votos que haya obtenido cada candidato en las listas respectivas de los partidos políticos, distribuyéndose los votos por bandera a los candidatos que se encuentran en las primeras posiciones según el orden establecido por el partido político, generalmente por su cúpula, y los escaños obtenidos por éste. En el esquema 1 se ilustra el procedimiento.

Ante el nuevo mecanismo de votación y asignación de escaños, es importante que el elector comprenda claramente las consecuencias de votar de una u otra manera; o por la bandera, o por el candidato. El voto por persona fortalece la relación entre representantes y representados, posibilitando que se respalde a quien ha realizado un buen desempeño y también que se castigue al legislador que no ha cumplido las expectativas de su electorado. Esto es así, porque en la medida que los candidatos obtengan más votos, la posibilidad que accedan a una diputación es mayor sin importar que el partido político les haya asignado la última posición en la lista que presentó en la circunscripción electoral correspondiente[17]. El voto por bandera, en cambio, fortalece la relación entre el diputado electo y la estructura orgánica del partido que le postuló, que por lo general, se reduce a la cúpula partidaria. De

[16] El residuo de cada partido es el número de votos que queda luego de restarse los votos utilizados como cociente electoral.

[17] Para el caso, en San Salvador, con el nuevo censo de población 2007, se disputarían 24 escaños, debiendo cada partido obligatoriamente presentar las respectivas listas con 24 candidatos cada una. Con el nuevo mecanismo de votación, no obstante el incumplimiento del decreto 758 a lo establecido por la Sala de lo Constitucional al posibilitar el voto por bandera, los candidatos que están en la posición 1 y 24 de la lista tendrán las mismas posibilidades de ser electos sin que cuente el hecho que uno está en la primera posición y otro en la última. En la medida que el elector privilegie el voto por persona aumenta la posibilidad que el candidato de su elección sea el que acceda a una diputación por el partido de su preferencia.

allí que, como se discutirá más adelante, la educación cívica en este aspecto será fundamental.

- **Recurso ciudadano ante organismos electorales**

En los próximos comicios de 2012, los ciudadanos tendrán la posibilidad de interponer recursos sobre alguna anomalía antes los organismos electorales competentes, debiendo comprobar su interés y la afectación a sus derechos políticos. Este nuevo elemento surge a partir de la sentencia 2-2006 en la que la Sala de lo Constitucional, atendiendo al principio de igualdad, declaró inconstitucional ciertas disposiciones del Código Electoral que no habilitaban a los ciudadanos de impugnar decisiones en materia electoral, siendo los partidos políticos los únicos que la ley posibilitaba para hacerlo.

- **Adaptación de las circunscripciones electorales al censo ajustado de 2007**

Finalmente, la readecuación de las circunscripciones al censo de 2007 será otro de los cambios en el contexto electoral de 2012. Actualmente, se encuentra en discusión un proyecto de reforma en la Asamblea Legislativa; sin embargo, la redistribución de escaños que éste plantea fue realizada de forma incompleta e incluso errónea contrariando la Constitución, que como ya se dijo, establece que "la base del sistema electoral es la

Cuadro 1. Distribución de las circunscripciones electorales acorde al censo de 2007 comparada con la adaptación realizada por la Asamblea Legislativa[19]

Departamento	Habitantes según censo ajustado	% de población	% de población por 84	Distribución según censo	Adaptación propuesta por diputados
San Salvador	1,717,817	28.17%	23.66	24	24
La Libertad	712,161	11.68%	9.81	10	10
Santa Ana	553,117	9.07%	7.62	8	7
Sonsonate	454,640	7.45%	6.26	6	6
San Miguel	464,292	7.61%	6.39	6	6
Usulután	350,928	5.75%	4.83	5	5
Ahuachapán	321,584	5.27%	4.43	4	4
La Paz	315,369	5.17%	4.34	4	4
La Unión	256,804	4.21%	3.54	4	3
Cuscatlán	232,608	3.81%	3.20	3	3
Chalatenango	199,201	3.27%	2.74	3	3
Morazán	192,843	3.16%	2.66	3	3
San Vicente	167,177	2.74%	2.30	2	3
Cabañas	160,174	2.63%	2.21	2	3
Total	**6,098,715**	**100%**	**84.00**	**84**	**84**

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2010), Estimaciones y proyecciones departamentales de población 1995 – 2020.

[18] Art. 79, Constitución de la República de El Salvador.

[19] Por fuente periodística se conoció que los diputados utilizaron el cociente de 72,603.75 al dividir la cantidad de población entre los 84 escaños, operación que coincide con el cálculo elaborado. Fuente: Rivera, E. (2011), "Modifican diputaciones en tres departamentos", Diario El Mundo, 7 de septiembre de 2011.

población"[18]. Lo anterior se debe a que, si bien se ajustaría correctamente los escaños de San Salvador y La Libertad, no se atienden los cambios que deben hacerse en Santa Ana, San Vicente y Cabañas y se sustrae un diputado de La Unión, lo cual es incorrecto.

En el cuadro 1 se compara la distribución correcta, que corresponde a criterios técnicos de acuerdo a la Constitución, con la adaptación propuesta por los diputados. Resulta pertinente destacar que, de aprobarse el proyecto de reforma tal cual se ha presentado, se estará violando la Constitución de la República y se generarán mayores índices de desproporción en el sistema electoral salvadoreño.

Educación cívica

Los cambios en el sistema electoral plantean importantes retos para el electorado. El TSE, como autoridad encargada de la realización exitosa de los comicios, debe informar a la ciudadanía sobre dos aspectos fundamentales: dónde votar y cómo votar. Respecto al dónde votar, la reubicación de centros de votación que conlleve el voto residencial debe ser del conocimiento de la ciudadanía con antelación. En todo caso, el cómo votar probablemente signifique el desafío más complejo.

El decreto 758, que regula el mecanismo de votación y asignación de escaños, ha sido constantemente cuestionado por interpretar el voto por bandera como una aceptación al orden preestablecido por el partido; lo cual fue advertido en el veto que hizo el Presidente Funes al decreto 635 y es difícil de armonizar con la sentencia de la Sala de lo Constitucional que explicó en qué consistía la libertad del voto de acuerdo a la Constitución de la República. Por ende, ante la posibilidad de varias opciones para votar y con la incertidumbre si la Sala de lo Constitucional declarará inconstitucional el decreto 758 en lo que corresponde al voto por bandera antes de las elecciones de 2012, es necesario que el elector comprenda con absoluta claridad los efectos que tendrá la forma en que vote en los comicios del próximo año: si vota por la bandera, su incidencia será relegada a quienes ha posicionado favorablemente a los candidatos; si vota por persona, su incidencia será ejercida de forma directa con su representante, quedando éste comprometido, en primer lugar, a satisfacer las expectativas de sus simpatizantes.

Otro aspecto que se vuelve relevante ante la posibilidad del voto por persona es la transparencia informativa. En elecciones pasadas, se ha criticado el desconocimiento de la trayectoria de los contendientes, sus grados académicos y logros profesionales, los planes específicos de acción y las plataformas partidarias, entre otros datos. De allí que al empoderar a la ciudadanía con la posibilidad de elegir directamente a sus representantes, debería incrementarse el interés en el conocimiento de las alternativas propuestas, aspecto que incidiría en la calidad de los diputados electos para el período 2012 - 2015. Esta tarea es de todos, especialmente del TSE, los partidos políticos e incluso la sociedad civil organizada y las entidades no gubernamentales que tienen como objetivo el fortalecimientodemocrático del país.

Conclusiones

Ha pasado más de un año desde que la Sala de lo Constitucional abrió las puertas a una reforma política integral, introduciéndose cambios que modificarán la dinámica política. La oportunidad, en buena medida, no se ha aprovechado satisfactoriamente. Todavía quedan deudas pendientes como la Ley de Partidos Políticos o lo Concejos Municipales Plurales que de acuerdo al discurso de los principales partidos políticos y el margen de tiempo, deberían de haberse concretado[20].

También existen objeciones acerca de la regulación de candidaturas independientes y el mecanismo de votación y asignación de escaños. Sin embargo, para satisfacción de algunos o decepción de otros, esa es la base legal para realizar los comicios de 2012, mientras la Sala de lo Constitucional no dictamine lo contrario. Por tanto, el gran reto que tiene la sociedad salvadoreña es rescatar los espacios que ofrece la reforma electoral vigente, informando y educando a la ciudanía.

[20] Cabe mencionar que se ha anunciado que la aprobación de los Concejos Municipales Plurales se pospondrá hasta las elecciones de 2015. Fuente: Zometa, J. (2011), "Concejos plurales postergados hasta para 2015", El Diario de Hoy, 5 de septiembre de 2011.

FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Coordinador de Comisión
Miguel Ángel Simán

Miembros de la Comisión
Roberto Llach
Antonio Cabrales
Carlos Quintanilla Schmidt
Elena de Alfaro
Eduardo Zablah
Marcos Llach
Miguel Lacayo
Cecilia Gallardo
Álvaro Ernesto Guatemala

Asesor:
Salvador Samayoa

Director:
Luis Mario Rodríguez R.

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

Personal de apoyo:
Sara Morales

Correo electrónico:
dep@fusades.org

www.fusades.org