

Perspectiva de la autoridad electoral sobre la reforma política en El Salvador¹

I. Preámbulo

El Sistema Político salvadoreño ha mostrado durante el año 2012 signos preocupantes de deterioro institucional. La crisis registrada durante el primer semestre, es un síntoma del debilitamiento del principio democrático de separación de poderes y del desgaste de la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos.

Debido a estas alarmantes señales, FUSADES ha venido impulsando desde hace varios años, una serie de reformas orientadas principalmente a estrechar los vínculos entre electores y elegidos y a promover el fortalecimiento de los institutos partidarios como instrumentos claves para representar la voluntad ciudadana.

En tal sentido, la Fundación percibe con inquietud la falta de un acuerdo político para aprobar en el corto plazo la ley de partidos políticos que incluya principalmente la regulación del financiamiento que reciben dichas entidades para sufragar sus gastos ordinarios y de campaña electoral. El debate sobre este ordenamiento jurídico ha

tomado el tiempo suficiente y existen aportes muy importantes con base en la experiencia comparada que muestra el impacto positivo que este tipo de normas tiene en la institucionalización del sistema de partidos.

Una aspiración que FUSADES comparte es la aprobación del voto desde el exterior. La Comisión de Reformas Electorales tiene en estudio el proyecto de ley del Órgano Ejecutivo y algunas de las entidades de la sociedad civil han contribuido con estudios que facilitarían la implementación de esta herramienta que fomenta la participación electoral. De no aprobarse esta legislación antes de febrero del próximo año, la autoridad electoral no contaría con el tiempo suficiente para su implementación.

Tampoco se ha discutido y aprobado la legislación de carácter permanente que permita a los salvadoreños votar directamente por el candidato a diputado de su preferencia. Durante las elecciones de marzo de 2012, la Asamblea aprobó de manera tardía un decreto transitorio para que los electores utilizaran el mecanismo señalado. Por esta razón,

¹ Este memorándum está basado en la ponencia del Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Eugenio Chicas, en el conversatorio "Perspectiva de la reforma política en El Salvador", que se llevó a cabo el día 8 de noviembre de 2012 en FUSADES organizado de forma conjunta por el Departamento de Estudios Políticos (DEP) y el Departamento de Estudios Legales (DEL).

una vez concluido el evento electoral, no existe normativa que dé cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Constitucional que ordenó sustituir el tipo de lista cerrada y bloqueada. Esta es una deuda importante de la Asamblea Legislativa para 2012 que debería saldarse a más tardar en el segundo semestre de 2013.

Debe señalarse, asimismo, que durante el presente año no hubo avances en la aprobación de los concejos municipales plurales ni se discutieron las reformas necesarias para garantizar una justicia electoral independiente. Es relevante también que las autoridades revisen las observaciones de la sociedad civil para la cuarta etapa de la implementación del voto residencial. Mejorar la cartografía electoral, abrir un mayor número de centros de votación y armonizar la nomenclatura para que los miembros de un grupo familiar voten en el mismo centro, son algunas de las recomendaciones más importantes².

Con los antecedentes previos y considerando que la posición de la autoridad electoral sobre la reforma política es de trascendental importancia, a continuación se transcriben las principales ideas que el Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Licenciado Eugenio Chicas expresó durante el conversatorio “Perspectivas de la reforma política en El Salvador” celebrado en FUSADES en noviembre de 2012. La posición del centro de pensamiento sobre algunos de los temas abordados por el presidente del TSE se relacionan como citas al pie de página.

2. Un análisis completo sobre el voto residencial puede encontrarse en FUSADES (2012), “Impacto de la reforma electoral: el voto por persona y el voto residencial”, Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012.

II. Perspectivas del Magistrado Presidente del TSE sobre la reforma política

La reforma electoral es un tema muy relevante en el país. Desde el mundo electoral siempre se dice que hacer una reforma, cambiar una palabra, agregar una coma, siempre es complejo en materia de reformas electorales. Cuestionar el estado actual del sistema electoral, es aún más complejo.

Es recomendable recordar en esta materia, que han transcurrido 20 años desde los acuerdos de paz. Este acontecimiento tuvo como propósito sentar los cimientos del sistema democrático con los que cuenta en la actualidad el país. En realidad los acuerdos pretendían reconstruir una nueva institucionalidad democrática. Entre sus objetivos, el pacto de 1992 aspiraba principalmente a finalizar el conflicto armado, abrir los espacios políticos y remozar la institucionalidad democrática.

Transcurrieron los años y al hacer una lectura de lo ocurrido, el país ha avanzado mucho. Por ejemplo, dentro de esos logros, uno de gran importancia es precisamente la creación del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN). En aquél momento se usaba una Cédula de Identidad, posteriormente se utilizó el Carnet Electoral y actualmente se cuenta con el Documento Único de Identidad (DUI), cuya emisión es administrada por el RNPN.

El fortalecimiento del Registro Nacional de las Personas Naturales es un punto importante que abonaría positivamente a los esfuerzos que realiza

la autoridad electoral para promover elecciones más transparentes y resultados electorales confiables. En esta materia se presenta el debate sobre la centralización del Registro Civil en el RNPN y los mecanismos que aseguren que efectivamente todos los ciudadanos formen parte del Registro.

Uno de los retos actuales, es el establecimiento de la agenda de reformas electorales con base en los intereses y visiones de los actores involucrados. Desde el Tribunal, se han identificado tres grandes grupos en materia de reforma electoral:

El **primer grupo** lo constituyen las normas relacionadas con los mecanismos de participación y los componentes del sistema electoral.

El **segundo grupo** está integrado por las regulaciones de los actores políticos.

Y el **tercer grupo** comprende la reforma estructural de las instituciones electorales que tienen relación con el desempeño del sistema político y democrático del país y con la organización de las elecciones.

I. Reforma de los mecanismos de participación y los componentes del sistema electoral

Democracia participativa

La reforma de los mecanismos de participación engloba un conjunto de elementos, entre los que destacan las herramientas de la democracia

directa o participativa³ –la figura del plebiscito, del referéndum, de la revocatoria de mandato. Es necesario reflexionar sobre este elemento y analizar si a los electores se les permite elegir y ser representados o asumir el reto de formar parte activa del proceso de toma de decisiones en temas de nación.

Hay una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 25 de mayo de 2011 (Sentencia 6-2011) que expresa lo siguiente en materia de mecanismos de participación: “el sufragio puede entenderse como el derecho de todo ciudadano a participar en la estructuración y actividad del poder y concurrir a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos o bien para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta, en ese sentido el contenido del sufragio no se agota con la designación de los representantes. Comprende los procesos de participación gubernamental, es decir aquellos que consagran la intervención del cuerpo electoral en la formulación de las decisiones políticas, jurídicas y administrativas del poder del Estado, mecanismos de consulta popular”⁴. En ese sentido, abordar los mecanismos de participación de la democracia directa es un tema complejo

3. Sobre los instrumentos de participación ciudadana como herramientas para fortalecer la democracia representativa, vid. FUSADES (2011), “Mecanismos para fortalecer la democracia representativa”, Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 7, julio/agosto de 2011.

4. La sentencia que se relaciona, declaró inconstitucional el inc. 2º del artículo 198 del Código Electoral, ya que al permitir la presentación incompleta de las listas de candidatos a diputados para la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, se vulneraba el derecho al voto libre –art.78 Cn.- y, además, se violaba el principio de representación proporcional –artículo 79 inc. 2º Cn.- La Sentencia no incluye en el fallo ninguna relación a los mecanismos de democracia participativa.

debido a las interpretaciones ideológicas y a los usos que diferentes países hacen de éstos.

Concejos municipales plurales

Otro componente de este primer grupo de reformas es la implementación de los concejos municipales plurales⁵. El Salvador es el único país de América Latina que carece de esta modalidad de elección. Actualmente, el partido ganador de la elección municipal integra todo el concejo, quedando excluidos los demás contendientes. Uno de los beneficios de contar con representación de diferentes partidos políticos dentro del concejo, es una mayor transparencia y rendición de cuentas ya que habría mayor control de la administración de los recursos públicos.

Circunscripciones electorales

Otro tema relevante es la adecuación del número de representantes a elegir por circunscripción electoral⁶. Esta nueva modalidad contribuiría a solucionar el fenómeno de la sub o sobrerrepresentación que está presente en diferentes circunscripciones electorales del país. **Asimismo, esta reforma es una herramienta fundamental para poder establecer mecanismos de participación**

5. Para conocer la visión de FUSADES, vid. FUSADES (2010), "Elecciones en Perú: Concejos municipales plurales", Departamento de Estudios Políticos, Memorándum político No. 2, octubre de 2010.

6. Para conocer la posición de FUSADES, vid. FUSADES (2011), "Necesidad de presentar planillas completas y de aplicar el censo de población 2007 con criterios técnicos", Departamento de Estudios Políticos, Memorándum político No. 3, enero de 2011 y "Mecanismos de asignación de escaños para la reforma electoral", Departamento de Estudios Políticos, Memorándum político No. 4, enero de 2011.

que complementen el avance realizado en la implementación del voto por persona.

Equidad de género

De igual manera, el tema de la equidad de género presenta grandes retos en su estudio⁷. Tal es el caso del debate en torno a la inclusión de cuotas de género en la regulación de los partidos políticos ya que éste no figura de la misma manera en las agendas de reforma que tienen los distintos sectores que expresan interés para transformar el sistema político del país.

Voto desde el exterior

La aprobación de la modalidad del voto desde el exterior es una de las reformas que presenta mayores avances a la fecha. Las iniciativas que están siendo estudiadas en la Asamblea Legislativa son la del voto desde el exterior mediante la modalidad epistolar o por correspondencia. De acuerdo a un estudio de factibilidad realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado con apoyo del PNUD, la implementación del voto desde el exterior tendría un costo aproximado total de US\$21 millones, considerando los costos de la emisión del DUI en el exterior y los costos propios del nuevo sistema⁸. Es importante que se apruebe en el corto plazo la legislación para contar con el

7. FUSADES no ha realizado un estudio a profundidad sobre la equidad de género como tema de reforma política.

8. Comisión interinstitucional para la implementación del voto en el exterior (2012), "Voto desde el exterior: Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014", San Salvador 2012.

tiempo suficiente para la planeación, coordinación e implementación de este mecanismo.

Voto por persona

Finalmente, el nuevo sistema de listas –cerrada y desbloqueada- se implementó a partir de la Sentencia 61-2009 del 29 de julio de 2010 de la Sala de lo Constitucional, la cual expulsó del orden jurídico el sistema de lista cerrada y bloqueada por ser una limitante a la libertad de ejercer el sufragio. La Asamblea legisló a través del Decreto 940, de carácter transitorio, el marco legal para las elecciones de marzo de 2012 en donde se permitió la marca múltiple por varios candidatos partidarios de una misma lista y se eliminó la predominancia de la marca por bandera en la asignación individual de escaños. **Debe presionarse por un marco jurídico permanente que asegure la continuidad de este sistema de votación y otorgue certeza jurídica sobre la forma de votación para las próximas elecciones**⁹.

II. Regulaciones de los actores políticos

En el segundo bloque de reformas se encuentra la regulación a los actores políticos. El sistema de partidos es sólido y no presenta fragmentaciones, es decir los partidos que participan del sistema se mantienen estables. Desde la firma de los acuerdos de paz se ha avanzado en la consolidación de los actores políticos. Sin embargo, se presenta el reto de identificar las reformas necesarias para dotar de justicia y equidad al sistema de partidos, y es aquí

9. Para conocer la visión de FUSADES sobre el voto por persona, vid. FUSADES (2012), "Impacto de la reforma electoral: el voto por persona y el voto residencial", Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012.

donde debe promoverse la aprobación de una ley de partidos políticos efectiva¹⁰.

Financiamiento público y privado de los partidos políticos

El tema principal, dentro de la regulación partidaria, es el del financiamiento público y privado. Es una deuda pendiente en materia de legislación. Actualmente la Asamblea Legislativa estudia distintos proyectos de ley de partidos políticos y el debate, alrededor del financiamiento, se concentra en la conveniencia o no de establecer límites a las contribuciones privadas y en permitir o no la participación de personas jurídicas en la donación de recursos. Las regulaciones en ese sentido son fundamentales y debe existir claridad sobre quiénes son los donantes que con sus contribuciones aportan a los partidos políticos, así como equidad respecto a la posibilidad del financiamiento. Dentro de estos temas hay visiones y posturas diferentes, lo que representa un reto al momento de buscar consensos¹¹.

Transparencia

Un aspecto que fortalece el tema del financiamiento es la transparencia. Con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública se ha abierto un capítulo que permitirá empoderar a la ciudadanía para darle seguimiento al control del

10. Para conocer la posición de FUSADES sobre la ley de partidos políticos, vid. FUSADES (2012), "Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos", Departamento de Estudios Políticos, Serie de Investigación, agosto de 2012.

11. Un análisis de política comparada sobre las tendencias de la regulación del financiamiento de la política puede encontrarse en FUSADES (2012), "Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias", Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 10, agosto de 2012.

financiamiento de la política, de los partidos y de las instituciones del Estado. ¿Cómo generar cultura respecto del uso y acceso de la institucionalidad? Es importante desarrollar campañas de educación cívica y concientización en la ciudadanía para que tengan claridad respecto de cómo hacer uso de las instituciones y de las herramientas, enriqueciendo la cultura política e institucional.

Rol de los medios de comunicación

Otro elemento de la normativa partidaria es el rol de los medios de comunicación en las campañas electorales. Y al hablar de regulación no se discute el derecho a la libertad de expresión o ningún tipo de “mordaza”. Así como se debe regular a los partidos políticos como actores, los medios de comunicación también deben tener reglas claras en relación a la contienda electoral. Un referente sobre el tema puede ser el caso mexicano que presenta avances en materia de normativa hacia los medios de comunicación. Un aspecto importante es la cantidad de recursos que se invierten en publicidad: alrededor del 80% del gasto de campaña de los partidos políticos está destinado a los medios. En este mismo sentido, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) también realiza una importante erogación en este rubro, aproximadamente el 20% de su presupuesto. Es importante estudiar y analizar los diferentes mecanismos de adjudicación de los espacios en los medios de comunicación buscando un balance entre los criterios de proporcionalidad y equidad en la contienda electoral¹².

12. La visión de FUSADES sobre el rol de los medios de comunicación en las campañas electorales puede consultarse en FUSADES (2012), “Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos”, Departamento de Estudios Políticos, Serie de Investigación, agosto de 2012.

Democracia interna de los partidos políticos

Y por último, el tema de democracia interna de los partidos políticos. La democracia interna de los partidos se expresa en tres elementos: primero, cómo los partidos diseñan sus normas internas (estatutos) y toman sus decisiones; segundo, cómo eligen a sus autoridades y tercero, cómo deciden sus candidaturas. Estos tres ámbitos requieren un análisis al interior de los partidos políticos.

Candidaturas no partidarias

En paralelo con la regulación de los partidos políticos, también surge la necesidad del perfeccionamiento y mejores regulaciones de las candidaturas no partidarias para poder establecer un sentido de equidad en la contienda entre partidos y entre candidatos no partidarios¹³.

III. Reforma estructural de las instituciones electorales

Modernización de la autoridad electoral

El tercer bloque de reformas hace énfasis en la modernización de la autoridad electoral. Son tres los elementos que requieren una reforma de carácter constitucional: **la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, la despartidización de la justicia electoral y los mecanismos de elección de los magistrados.** Al

13. La posición de FUSADES sobre las candidaturas independientes se encuentra en FUSADES (2011), “Candidaturas independientes: análisis comparado”, Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos No. 4, enero/febrero de 2011.

realizar estas reformas a la autoridad electoral, se fortalecería su capacidad de gestión y la de impartir justicia electoral de una manera independiente y pronta¹⁴.

Revisión de la legislación electoral

Además de los elementos de reforma constitucional, existen otros temas que deben analizarse en el corto plazo. En primer lugar, la elaboración de un nuevo Código Electoral, ya que el actual contiene más de 300 artículos y 180 reformas, lo que resulta inmanejable. Segundo, una Ley Orgánica para el TSE, la cual ha estado en manos de la Asamblea Legislativa por más de diez años, sin presentar avances en su estudio y aprobación. Tercero, una Ley de Procedimientos Electorales, que venga a fortalecer y delimitar las funciones de la autoridad electoral.

Ciudadanización de los organismos electorales

Dentro de este bloque de reformas, la ciudadanización de los organismos electorales temporales ocupa un lugar de primer orden¹⁵. La implementación del voto residencial en la mayoría del territorio nacional presenta un nuevo reto para asegurar la integración de las juntas receptoras de votos. Con esta modalidad se ha incrementado considerablemente el número de juntas. En las

elecciones de marzo de 2012 se pasó de tener 461 juntas receptoras a 1148, cifra que aumentará en las elecciones presidenciales de 2014 en las que se pretende que el voto residencial se implemente en todo el territorio nacional. Por tanto, la ciudadanización de los organismos electorales temporales aportaría mayor transparencia, equidad y fortalecería el rol de vigilancia de los partidos políticos, porque los partidos se centrarían en su prerrogativa constitucional de vigilar el proceso electoral.

Fiscal Electoral

El rol del Fiscal Electoral es de estratégica importancia. Este funcionario tiene como atribución principal la de investigar y perseguir los delitos electorales, por lo que es necesario institucionalizar y fortalecer la actuación de esta figura dentro de la impartición de justicia electoral.

Elecciones concurrentes

Un factor sobre el cual es importante reflexionar es la posibilidad de realizar elecciones concurrentes, estableciendo un mismo período para los procesos comiciales en los que se eligen al Presidente y Vicepresidente de la República, los concejos municipales y los diputados. Actualmente, los períodos de gestión municipales y legislativos son cortos en relación al alto costo que implica la elección de estos funcionarios.

14. Sobre la necesidad de una justicia electoral independiente y la separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales, vid. FUSADES (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", Departamento de Estudios Políticos, Serie de Investigación, septiembre de 2012.

15. *Ibíd.*



Memorándum político

›DEP

Departamento de Estudios Políticos <

NÚMERO 17 • DICIEMBRE 2012

Reflexiones finales

A 20 años de los acuerdos de paz, el país necesita avanzar en la búsqueda de un modelo sólido de sociedad democrática, con raíces cimentadas en la construcción de mecanismos que permitan alcanzar acuerdos de nación. Para realizar estas reformas, es necesario contar con la voluntad política y el consenso de todos los partidos políticos y de los otros actores involucrados en el proceso de consolidación de la democracia.

En este camino de transformación y evolución hacia instituciones más fuertes, los partidos políticos deben ser el socio y el protagonista de estos cambios.

El accionar político debe acompañarse de espacios en los que distintos actores puedan expresar sus puntos de vista sobre los diferentes aspectos de la reforma política.

De igual manera, es imprescindible definir prioridades y elaborar una hoja de ruta, es decir crear acuerdos y establecer los pasos para lograr la consecución de los objetivos de forma integral, tomando en cuenta cuales son las reformas que se pueden financiar.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Coordinador de Comisión

Miguel Ángel Simán

Miembros de la Comisión

Carlos Quintanilla Schmidt
Roberto Llach
Antonio Cabrales
Elena de Alfaro
Marcos Llach
Miguel Lacayo
Cecilia Gallardo
Claudia Umaña Araujo
Álvaro Ernesto Guatemala

Asesor:

Salvador Samayoa

Director:

Luis Mario Rodríguez R.

Investigadores:

Sofía Flores Cristales
Guillermo Miranda Cuestas
Luisa Solano

Personal de apoyo:

Sara Morales
Rocio Montes

Correo electrónico:

dep@fusades.org

www.fusades.org

Edificio FUSADES

Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, Centro América; Apartado Postal 01-278

Tel.: (503) 2248-5640 • Correo electrónico: dep@fusades.org