



**funde**  
Fundación Nacional  
para el Desarrollo



# Memoria del Foro Nacional sobre las Reformas Electorales



**FLACSO**  
EL SALVADOR

**funde**  
Fundación Nacional  
para el Desarrollo



# MEMORIA DEL FORO NACIONAL SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES



© Todos los derechos reservados.  
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).  
Avenida La Revolución, Pasaje 6, casa No. 147  
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, C. A.  
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816 • Fax: (503) 2243-8206  
Correo electrónico: [contacto@fundaungo.org.sv](mailto:contacto@fundaungo.org.sv)  
[www.fundaungo.org.sv](http://www.fundaungo.org.sv)

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa El Salvador), de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), del Instituto Nacional Demócrata (NDI), ni de Acción Ecu­ménica Sueca Diakonia.

ISBN: 978-99923-29-32-0

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de Acción Ecu­ménica Sueca Diakonia.

Noviembre de 2009.  
Impreso en los talleres de Impresos Quijano.  
500 ejemplares  
San Salvador, El Salvador.

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Palabras de Bienvenida</b>	
<i>Roberto Rubio</i> .....	6
<b>Parte I. Conferencia</b> .....	7
El sistema electoral salvadoreño: Una agenda para sus reformas .....	9
<i>Ricardo Córdova</i>	
<b>Parte II. Propuestas de reformas: las voces de la ciudadanía</b> .....	17
1. Rómulo Rivas Blanco	
Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE) .....	19
2. Claudia Umaña	
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) .....	21
3. Ramón Villalta	
Iniciativa Social para la Democracia (ISD) .....	24
4. Carlos Sáenz	
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) .....	30
<b>Parte III. Las reformas electorales: las voces de los partidos políticos</b> .....	35
1. Juan José Martel	
Partido Cambio Democrático (CD) .....	37
2. Ana Guadalupe Martínez	
Partido Demócrata Cristiano (PDC) .....	40
3. Mario Ponce	
Partido de Conciliación Nacional (PCN) .....	43
<b>Palabras de clausura</b>	
<i>Carlos Briones</i> .....	46
<b>Anexo</b>	
<i>Programa del evento</i> .....	47



En el marco de un esfuerzo realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa El Salvador), y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), se llevó a cabo el pasado 29 de abril de 2009, el Foro sobre Reformas Electorales.

El Foro tuvo como objetivo crear un espacio de reflexión y debate en torno a una serie de desafíos en materia electoral, que deberá enfrentar la nueva legislatura que tomó posesión el 1 de mayo de 2009. Por ello, en este Foro, nos pareció oportuno reunir a representantes y representados, para iniciar un diálogo y colocar en perspectiva las propuestas de la sociedad civil y la visión de los partidos políticos representados. El Foro se organizó con una conferencia magistral de apertura, y el desarrollo posterior de dos paneles. En el primero, diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron sus propuestas de reforma a la ley electoral. En este espacio se invitó a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), al Movimiento Independiente Pro Reforma Electoral, a la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y a la FUNDE. En el segundo, los partidos políticos presentaron sus propias posiciones sobre las reformas.

Estamos seguros que esta publicación, será un aporte que contribuirá a retomar el debate sobre la reforma electoral salvadoreña.

La realización del Foro no hubiera sido posible sin las contribuciones de los representantes de la sociedad civil y de los partidos políticos que participaron como ponentes en el evento, y del equipo de trabajo, conformado por Loida Pineda (FUNDAUNGO), Erika Arévalo (FLACSO), Carla Trillos (FUNDE); y de Nayelly Loya en la labor de edición de esta memoria. Asimismo queremos agradecer al Instituto Nacional Demócrata y a DIAKONIA por el apoyo financiero que hizo posible la realización del Foro y la publicación de esta memoria.

Carlos G. Ramos  
Director  
FLACSO-Programa El Salvador

Roberto Rubio  
Director Ejecutivo  
FUNDE

Ricardo Córdova  
Director Ejecutivo  
FUNDAUNGO

## Presentación

## Palabras de Bienvenida

*Dr. Roberto Rubio*  
*Fundación Nacional para el Desarrollo*

Buenos días. En nombre de la FUNDE, FLACSO y FUNDAUNGO les damos la más cordial bienvenida al Foro sobre Reformas Electorales. A dos días del inicio de la legislatura 2009-2012 nos pareció importante hacer un recordatorio sobre las reformas electorales que deberán ser impulsadas y para las cuales, existe un sentir generalizado y un entendimiento nacional al respecto. Durante la campaña electoral se han logrado escuchar, por parte de los partidos políticos, opiniones favorables al respecto: separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral, Concejos Plurales, etc. No obstante, todavía seguimos a la espera. Por tal motivo hemos invitado a representantes de los partidos políticos para escuchar sus puntos de vista sobre algunas de las reformas más urgentes y que están siendo impulsadas por organizaciones de la sociedad civil.

El programa está dividido en dos bloques. En el primero, se expondrá la óptica ciudadana sobre las reformas electorales. En el segundo, los partidos políticos comentarán la visión que tienen sobre las temáticas expuestas.

Quisiera agradecer a los ponentes de este foro, quienes representan la visión de la ciudadanía: a) Rómulo Rivas, del Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE); b) Claudia Umaña, de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); c) Ramón Villalta, de Iniciativa Social para la Democracia (ISD); y d) Carlos Sáenz, de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Asimismo, agradecer la presencia de los representantes de los partidos políticos: Ana Guadalupe Martínez, diputada por el PDC; Mario Ponce, diputado del PCN; y Juan José Martel, del CD.

Este evento cuenta con el apoyo de Diakonía de Suecia, y del National Democratic Institute (NDI).

**Parte I.**

**Conferencia**





## EL SISTEMA ELECTORAL SALVADOREÑO: UNA AGENDA PARA SUS REFORMAS

*Dr. Ricardo Córdova*  
*Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo*

Buenos días. La importancia de los sistemas electorales -parafraseando autores como Dieter Nohlen-, reside en que constituyen el conjunto de reglas y procedimientos de la normativa electoral, que inciden en la forma en que las preferencias de la población, expresada en votos, se convierten en cargos de elección popular para cada tipo de elección.

Después de nueve eventos electorales en el post conflicto, se considera que es un momento oportuno para reflexionar sobre la evolución del sistema electoral salvadoreño y bosquejar una agenda de reformas electorales de segunda generación.

A 17 años desde la firma de los Acuerdos de Paz, que permitieron una profunda desmilitarización del Estado y del proceso político, es posible observar importantes avances en el proceso de construcción democrática. No obstante, aún no se puede hablar de una democracia consolidada. Al respecto, un estudio reciente<sup>1</sup> señala que persisten importantes déficit en el proceso democrático que apuntan a problemas complejos y diversos, entre los cuales se podrían destacar el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos.

Al revisar la evolución reciente del sistema electoral salvadoreño, se encuentra que éste se re-estructuró en torno a los Acuerdos de Paz, adoptando tres medidas orientadas a los siguientes aspectos:

- 1) La transformación del organismo electoral en un ente que gozara de mayor independencia y credibilidad: el Concejo Central de Elecciones se convirtió en

---

1 Véase: Córdova Macías, Ricardo, Carlos G. Ramos y Nayelly Loya. (2007). "La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004)", en: Azpuru, et al. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. Guatemala: F&G Editores, IDRC/CRDI.

el Tribunal Supremo Electoral, tras la aprobación de la reforma constitucional de 1991.

- 2) La conversión del FMLN en partido político y su incorporación a la vida política e institucional del país.
- 3) La aprobación de un nuevo Código Electoral que entró en vigencia en 1993, en sustitución del Código aprobado en 1988. Dicho Código buscó mejorar las condiciones para la competencia electoral en el nuevo marco de paz, y facilitó la participación política del más amplio espectro de partidos políticos.

Otras medidas incluidas en los Acuerdos de Paz que fortalecieron al sistema electoral y los partidos políticos, y en general, a la democracia, fueron:

- 1) La generación de condiciones básicas que permitieron “(...) una redistribución de poder y de reasignación de funciones políticas<sup>2</sup>, quitándoselas a los militares y transfiriéndoselas al sistema de partidos políticos.
- 2) A los partidos políticos se les otorgó el monopolio de la representación política – Constitución de 1983-, y se les concedió financiamiento público, la llamada “deuda política”.

A pesar del avance, el sistema entró en una paradoja: se entregaron importantes cuotas de poder a instituciones moldeadas por la guerra, sin considerar medidas para la modernización y democratización de los partidos políticos. Por ello, los partidos se han quedado rezagados frente a las nuevas realidades y desafíos que deben enfrentar.

En el período 1993 – 2007, el Código Electoral ha sufrido 184 modificaciones por medio de 33 decretos legislativos, 119 reformas, 28 adiciones, 30 derogatorias, 2 interpretaciones auténticas y 5 artículos transitorios<sup>3</sup>. Del total de modificaciones,

---

2 Zamora, Rubén. (1998). “Los partidos políticos: Transformaciones en el proceso de transición”, en *Colección Aporte No.5. De los acuerdos de Chapultepec a la construcción de la Democracia*. El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador. p. 10.

3 Véase: Artiga, Álvaro. (2008). “Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1992-2007)”. *Temas de Actualidad No. 7*. El Salvador: FUNDAUNGO.

83 (45.1%) se realizaron entre septiembre y diciembre de 2003 por medio de los decretos 132, 181 y 228. En este sentido y visto en retrospectiva, COCIVICA planteaba que “(...) con el transcurso del tiempo el Código Electoral ha sido objeto de innumerables reformas que han respondido más a los intereses particulares y temporales de algunos partidos políticos que al objetivo de corregir las deficiencias del sistema”.<sup>4</sup>

## Una agenda para la reforma electoral

Desde el inicio del año 2000 a la fecha, se han formulado distintas iniciativas orientadas a promover una reforma al sistema político electoral. Las mismas han sido presentadas tanto por organizaciones de la sociedad civil, entre las que se pueden mencionar: a) el núcleo generador de la reforma política en el marco del esfuerzo del Plan de Nación, b) el Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE), c) el Consorcio de ONG's de Educación Cívica (COCIVICA), y d) la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); así como por el Tribunal Supremo Electoral. De hecho, éste último, en el año 2002 presentó varias iniciativas de reforma: a) una propuesta para un nuevo Código Electoral, b) un Anteproyecto de ley general de partidos políticos, c) una Ley de procedimientos electorales y, d) una Ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral.

Entre las diversas propuestas es posible encontrar importantes coincidencias en torno a ciertas reformas que contribuirían al fortalecimiento y profundización del proceso democrático. No obstante, también se observan diferentes posturas en algunos contenidos específicos.

Una agenda básica para la reforma electoral requeriría abordar los siguientes ocho aspectos:

- 1) Los organismos electorales y la separación de la función administrativa y jurisdiccional del TSE.

---

4 Consorcio de ONG's de Educación Cívica. (2002). *Monitoreo al Proceso de Reforma Electoral*. El Salvador: Consorcio de ONG's de Educación Cívica.

Debido a la forma de integración del TSE, principalmente con representantes de los partidos políticos,<sup>5</sup> se plantea el problema de que éstos últimos no pueden seguir siendo “juez y parte” en el proceso electoral, ya que sus actuaciones están influenciadas por los intereses partidarios que representan. Al respecto, el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para las elecciones presidenciales de 2009, plantea que: “La partidización del organismo colegiado electoral afecta negativamente a la gestión técnica de los procesos electorales y socava el principio de independencia y neutralidad de la administración electoral.”<sup>6</sup> Por ello, la reforma debe plantear la despartidización, tanto del TSE como de los organismos electorales temporales. En este sentido, se busca que la organización de los procesos electorales sea transferida a ciudadanos no militantes que puedan ejercer su labor de manera independiente.

Adicionalmente, la normativa vigente integra la función jurisdiccional y la administrativa dentro del organismo electoral. La reforma supondría crear un Tribunal Supremo Electoral integrado por jueces encargados únicamente de la justicia electoral, y un nuevo organismo responsable únicamente de la parte administrativa, es decir, de lo relativo a la organización de los procesos electorales. Para llevar a cabo dichas reformas se requiere de una reforma constitucional que debería ser aprobada por una legislatura y ratificada por la siguiente.

## 2) La construcción del vínculo representante-represando.

La configuración del sistema electoral vigente no contribuye al fortalecimiento del vínculo entre representante y representado. Un ejemplo de ello es la forma en que son elegidos las y los candidatos a diputados, pues se hace bajo el tipo de lista cerrada y bloqueada. Con ello, el electorado vota por la bandera del partido, pero los escaños se distribuyen en el orden definido por los partidos políticos.

Frente a esta situación, se han planteado algunas ideas que podrían fortalecer dicho vínculo:

---

5 3 de los 5 magistrados representan a los partidos políticos.

6 Misión de Observación Electoral de la Unión Europea El Salvador Elecciones Presidenciales – 2009. “Informe preliminar. El pueblo salvadoreño opta por la alternancia en una jornada electoral pacífica y bien administrada tras una campaña marcada por el desequilibrio competitivo entre los contendientes.” San Salvador, 17 de Marzo de 2009.

- a) La reorganización de las circunscripciones electorales, pasando de un modelo departamental hacia uno basado en distritos, o uno mixto;
- b) Cambiar el principio de representación proporcional hacia uno de mayoría, o uno mixto;
- c) Cambiar de listas cerradas y bloqueadas, a listas cerradas y desbloqueadas para la elección de los candidatos y candidatas;
- d) La inclusión del nombre y la fotografía de los candidatos y candidatas en las papeletas de votación.

En cuanto a la elección de los Concejos Municipales, el sistema electoral estipula que el partido con el mayor número de votos se adjudica todos los puestos dentro del Concejo Municipal (alcalde, síndico, regidores propietarios y suplentes que establece la ley), y se vota bajo el modelo de lista cerrada y bloqueada. Tal diseño ha permitido que en el periodo de elecciones 1994-2006, el 70.15% de los municipios hayan configurado gobiernos minoritarios, es decir, gobiernos ganados con menos del 50% de los votos válidos.<sup>7</sup>

Esta situación ha conducido a que los gobiernos locales sean cada vez menos representativos. Para revertir esta problemática, se han planteado distintas modalidades que permitirían incorporar la pluralidad en la conformación de los Concejos Municipales. Una de ellas es la que propone “(...) que incluyan a las minorías, pero asegurando la gobernabilidad. En este sentido, bajo el principio de gobernabilidad, el partido con el mayor número de votos (mayoría relativa) obtiene el puesto del alcalde y síndico; y el principio de representación proporcional de minorías es aplicable a los regidores o concejales. Bajo este esquema se logran dos objetivos: la integración de gobiernos locales que aseguren las condiciones de gobernabilidad para el partido que obtenga el mayor número de votos, y la participación de las minorías electorales en los Gobiernos Locales.”<sup>8</sup>

---

7 Véase: Loya, Nayelly (2008). *El comportamiento electoral en las elecciones municipales: El Salvador 1994-2006*. El Salvador: FUNDAUNGO.

8 Córdova Macías, Ricardo. (2001). “Concejos Municipales Pluralistas”, *La Prensa Gráfica*, 8 de diciembre.

### 3) Partidos políticos

Debido a que se considera insuficiente la legislación sobre la vida interna de los partidos políticos contenida en el Código Electoral, se ha planteado la necesidad de una Ley de Partidos Políticos.

En relación a los partidos políticos, las propuestas de reforma son específicas: a) Regular el financiamiento público y privado, así como la obligatoriedad de dar cuenta de la procedencia y del uso de recursos; b) Promover la democratización de los procesos internos de elección de autoridades y selección de candidatos; c) La creación de partidos locales o sub nacionales; d) El establecimiento de cuotas para la representación de género, tanto en candidatos como en organismos de dirección.

4) Referéndum y plebiscito. Se han hecho propuestas para introducir las figuras del referéndum y el plebiscito como formas de consulta sobre asuntos de interés nacional.

5) El Padrón Electoral. Se ha planteado la necesidad de realizar una auditoría al padrón electoral de carácter externo a la institución.

6) Voto residencial. Con el voto residencial se busca acercar las urnas al ciudadano. Después de muchas pruebas piloto, ya es momento de implementar el voto residencial a escala nacional.

7) Voto de los salvadoreños en el exterior.  
Es un tema sobre el cual se ha venido discutiendo en los últimos años, pero todavía no hay propuestas específicas sobre cómo implementarlo. Un aspecto que debe ser tomado en cuenta es la necesidad de conocer cuántos salvadoreños son y dónde se localizan; y deben analizarse tanto los requerimientos técnicos como las modalidades del voto.

8) Propaganda electoral.

En la legislación electoral existe un vacío sobre qué debe entenderse bajo el concepto de propaganda electoral. Este vacío ha permitido por un lado, que los partidos políticos lancen mensajes propagandísticos fuera de los períodos establecidos en la ley. Por el otro lado, se ha prestado a diversas interpretaciones - por parte de los

magistrados del Tribunal Supremo Electoral-, que han impedido la actuación de dicho organismo. Por ello, la reforma deberá definir con claridad el concepto de propaganda electoral, así como de precisar el régimen de sanciones y el mecanismo para su aplicación.

### **Una reforma necesaria para la democracia**

En los últimos años, el tema de la reforma política se ha logrado colocar en la agenda nacional; sin embargo, a pesar de su importancia y no obstante que se han presentado varias iniciativas y propuestas específicas, la reforma electoral se encuentra estancada. Ante ello, se debe reconocer que dicha reforma debe ser considerada como una tarea urgente para revitalizar y profundizar el proceso democrático del país.

Los propósitos que deberían animar una segunda generación de reformas electorales en la actualidad son: a) profundizar el proceso democrático; b) despartidizar los organismos electorales; c) mejorar las condiciones de la competencia para los actores partidarios; y d) promover y facilitar la participación ciudadana. Esta agenda de reformas deberá desarrollarse en torno a tres instrumentos legales: reformas constitucionales, ley de partidos y un nuevo Código Electoral.

Una de las principales conclusiones y recomendaciones del informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea hace referencia a la legislación electoral: “El marco legal que regula los procesos electorales en El Salvador permite la realización de elecciones democráticas pero contiene grandes lagunas. A pesar de haber sido enmendada en numerosas ocasiones, aún carece de legislación en materia de partidos políticos, financiamiento de campañas y acceso a los medios de comunicación. La Asamblea Nacional entrante deberá plantearse, como tarea urgente, la necesidad de elaborar un nuevo Código Electoral”.<sup>9</sup>

---

9 Misión de Observación Electoral de la Unión Europea El Salvador Elecciones Presidenciales – 2009. Op. Cit. p.2.



La coyuntura post electoral representa una valiosa oportunidad para construir los consensos políticos que permitan avanzar en una reforma electoral de segunda generación, que responda a los desafíos de este momento para profundizar el proceso democrático. En torno a esta reforma se pondrá a prueba la voluntad política de los actores políticos para concertar una reforma electoral con visión de nación. Muchas gracias.

**Parte II.**

**Propuestas de reformas:  
las voces de la ciudadanía**



**Rómulo Rivas Blanco**  
***Movimiento Independiente pro Reforma Electoral***

Para el Movimiento Independiente pro Reforma Electoral, MIRE, el principal problema que tiene el país y el sistema, es la falta de representatividad que tiene la población en los resortes de poder. El origen de ello se encuentra en la disposición según la cual, el acceso al gobierno se da únicamente a través de los partidos políticos. Sólo ellos pueden proponer candidatos a diputados para la Asamblea Legislativa.

Dicha disposición no generaría vicio alguno si los partidos políticos seleccionaran adecuadamente a sus candidatos, y otorgaran a la población el derecho de elegir a los diputados que se han ganado la confianza ciudadana. Sin embargo, en los hechos, son las cúpulas partidarias las que designan a los candidatos en orden de prioridad; y bajo la normativa vigente (lista cerrada y bloqueada), el ciudadano al votar por un determinado partido, elige automáticamente a los designados por la cúpula, sin tener oportunidad de elegir de entre los candidatos de un mismo partido o de varios partidos. Es decir, el votante no tiene la oportunidad de votar por el candidato 1 del partido A o del candidato 3 del partido B, etc. Por ello, se puede afirmar que *el pueblo vota pero no elige*.

Este escenario permite que los diputados dependan de sus cúpulas partidarias (ya que a ellos deben la curul); lo que a su vez, los obliga a seguir los lineamientos y visiones políticas de las cúpulas, quienes representan a pequeños, pero poderosos grupos. El problema de fondo es que muchas veces no se toma en consideración el interés del bien común.

Por otro lado, existen grandes déficit en diversas instituciones. Al respecto se ha mencionado la necesidad de modernizar el Tribunal Supremo Electoral, y re estructurar la Corte Suprema de Justicia. Una encuesta realizada por el IUDOP, preguntó sobre los niveles de confianza de la ciudadanía respecto de algunas instituciones: ¿qué confianza le merece la Asamblea Legislativa? Entre ninguna o poca el 78.9%; ¿qué confianza le merecen los partidos políticos? El 71.6% no le merece confianza; ¿qué confianza le merece la Corte Suprema de Justicia? El 67.7% no le merece confianza; ¿qué confianza le merece el Tribunal Supremo Electoral? El 65.2% no le merece confianza.

**Panel:**  
**Las voces de  
la ciudadanía**

Asimismo, también preguntó lo siguiente: ¿conoce usted quiénes son los diputados? El 90.9% de la población no sabe quiénes son los diputados. ¿Cómo, entonces, se pueden llamar padres de la patria o representantes de un pueblo que ni siquiera los conoce? Nuevamente, el pueblo no los conoce porque éste no intervino en su elección.

Por tanto, la propuesta es cambiar dicha disposición. Ciertamente, existen muchas otras reformas que son necesarias e importantes – como las señaladas anteriormente, pero mientras no se modifique la forma de elección de los diputados, las restantes difícilmente se llevarán acabo.

Nuestra posición indeclinable es luchar hasta el último momento y convencer a la población sobre su derecho a elegir directamente a los diputados. Únicamente, bajo este esquema, la lealtad hacia la cúpula del partido, se trasladará hacia al electorado.

En días pasados, MIRE entregó una pieza de correspondencia a la Asamblea Legislativa, solicitando - por quinta vez-, reformas al Código Electoral para lograr dicho cometido. En la pieza de correspondencia se propone la incorporación de las fotografías de los diputados en las papeletas de votación, y el derecho del votante de elegir al diputado de su preferencia.

¿Por qué somos sumisos, por qué no nos levantamos y protestamos a eso? El pueblo tiene el poder de hacer que los diputados cumplan con su deber. Gracias.

*Claudia Umaña*  
*Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social*

Estimados asistentes al Foro Nacional sobre las Reformas Electorales, en nombre de FUSADES les brindo el más cordial saludo, y además felicito a los organizadores de este importante evento: FUNDAUNGO, FUNDE y FLACSO, a quienes agradezco la invitación para compartir con este panel titulado: “Propuestas de reforma, las voces de la ciudadanía”. Desafortunadamente considero que la discusión sobre las reformas electorales se está dando entre convencidos. Los grandes ausentes son los señores diputados.

FUSADES ha insistido sobre la importancia de fortalecer el sistema democrático. Prueba de ello fue el estudio realizado con la Universidad de Salamanca titulado: “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”. El mismo fue ampliamente discutido con la sociedad civil en general y con los tomadores de decisión, a través de una serie de mesas redondas, y últimamente con la inclusión de un capítulo en la estrategia quinquenal que fuera presentada a todos los candidatos a la presidencia.

Como FUSADES consideramos que tras la celebración pacífica de las elecciones de 2009, y de una prolongada y tediosa campaña electoral, la coyuntura que vivimos es propicia para conseguir consensos que puedan traducirse en acciones de reforma electoral. No obstante, consideramos que la democracia salvadoreña se encuentra en un momento de debilitamiento institucional, y por ello la urgencia de la implementación de las reformas. La preocupación central es si el sistema podrá mantenerse incólume sin la implementación de las reformas de segunda generación. Algunas de ellas:

- Modernización y fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral. Una reforma prioritaria debe estar vinculada de manera general, hacia la modernización y el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral, y en específico, hacia la separación de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas. Si la institucionalidad no es funcional, las leyes no van a poder aplicarse. Por ejemplo, la ley de partidos políticos podrá señalar

**Panel:**  
**Las voces de**  
**la ciudadanía**

las sanciones por financiamiento ilícito, pero ¿quién lo va a aplicar si nunca se ha podido imponer una sanción por incumplimiento en los plazos de las campañas?

- La adecuación de los distritos electorales con el censo poblacional del 2007.
- Implementación del voto residencial. FUSADES recientemente realizó un estudio que presenta un plan de acción para la implementación del voto residencial a nivel de todo el país. ¿Cómo es posible que a un país tan pequeño como El Salvador le tome tantos años implementar un voto residencial a nivel de todo el territorio, cuando en México -que es varias veces mayor al territorio salvadoreño- lo ha podido implementar?
- Mejorar el vínculo representante- representado mediante la identificación de los candidatos en las papeletas de votación. Al respecto es importante señalar que debe hacerse un análisis cuidadoso para no ir a los extremos: por un lado el actual sistema favorece la existencia de una fuerte disciplina partidaria, pero por el otro, un sistema que goce de independencia absoluta podría perjudicar el vigor del sistema de partidos salvadoreño. Por ello, se deben valorar los argumentos a favor y en contra de dicha propuesta, es decir, si se pasa a una lista abierta y desbloqueada o hacia alguna versión intermedia.
- Implementación del voto de los salvadoreños en el exterior. A la fecha no se les permite a los salvadoreños en el exterior ejercer el sufragio desde sus respectivos lugares de residencia.

En resumen, se debe aprovechar la coyuntura por la que atraviesa el país. La polarización ideológica partidaria que existe en el país dificulta el logro de acuerdos mínimos. Uno de los efectos de la polarización se encuentra en la forma en que se están tomando las decisiones sobre nombramientos de funcionarios de segundo grado en la Asamblea Legislativa. Estos procesos en vez de hacerse bajo criterios de idoneidad, se han realizado bajo la lógica de intereses partidarios, derivando en el reparto de cargos públicos entre partidos.

Bajo este contexto, ¿Qué se debe hacer?

- Democratizar a los partidos políticos, ya que existe una escasa participación de las bases en la actuación de los partidos.
- Transparentar el financiamiento de los partidos, pues no existen disposiciones legales que lo regulen.

Para concluir, como FUDADES nos adherimos al listado de reformas que se han mencionado en este foro. Una tarea y debate en ello será encontrar el matiz de las propuestas, y la separación de lo que es deseable y lo que es posible hacer, de cara al comportamiento de los actores políticos. Por ejemplo, el TSE no solo debe separar las funciones administrativas y jurisdiccionales, sino que además éste debe ciudadanizarse. Sin embargo, ¿es eso posible en este momento, cuando lo que ha funcionado en las últimas elecciones ha sido precisamente que los partidos políticos han estado vigilantes del proceso administrativo? Por ello, la propuesta que acompañó FUSADES para la separación de funciones tomó en consideración la desconfianza interpartidaria -que continúa siendo la columna vertebral que rige al sistema electoral-, y con ello la propuesta está otorgando un rol importante a los partidos políticos en la administración del organismo.

Algunas de las grandes reformas que, como FUSADES, creemos deseables, en la actualidad se encuentran truncadas. Ello porque las discusiones que en este momento está abordando la Asamblea Legislativa -ante la víspera de la entrada de la nueva Asamblea-, se han centrado en temas alejados al ámbito de las reformas electorales. Agradezco finalmente la invitación que se nos ha hecho y creemos que este tipo de eventos contribuyen a ir generando el nivel de importancia a esta temática. Muchísimas gracias.



# CIUDADANIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL SALVADOREÑO

*Ramón Villalta*  
*Iniciativa Social para la Democracia*

## Introducción

En El Salvador se han cumplido 15 años en los que se ha tratado de impulsar un proceso de reforma electoral. Ciertamente, durante este tiempo se han realizado diversas reformas al Código Electoral; sin embargo, no todas han contribuido a la modernización del sistema electoral, pues han respondido más bien a coyunturas electorales e intereses partidarios.

No obstante, es posible señalar importantes avances en materia de registro electoral: se creó el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN); se emitió el Documento Único de Identidad (DUI); y se implementó el Registro Electoral Fotográfico que fue utilizado a partir de las elecciones de 2004.

Bajo este escenario se ha señalado la falta de voluntad política para impulsar la reforma, pero lo que ha existido es una voluntad política deliberada para no realizar la reforma. En este sentido, aunque todos los partidos políticos asumen compromisos y manifiestan su interés en avanzar en las reformas, lo cierto es que las distintas subcomisiones legislativas organizadas desde 1995 y la Comisión Legislativa de Reforma Electoral organizada desde el 2000, no han producido propuestas serias y responsables.

En las condiciones actuales, El Salvador requiere una reforma que vaya más allá del sistema electoral; ésta debe tocar al sistema político y ello requiere de un amplio consenso y una clara voluntad por avanzar en la democratización del país.

Por ello, aquí se plantea la necesidad de impulsar una reforma al sistema político y electoral sugiriendo una agenda y un enfoque de gradualidad; planteando reformas que deben hacerse en tres cuerpos jurídicos, Código Electoral, Constitución de la República; y una nueva ley de partidos políticos.

**Panel:**  
**Las voces de  
la ciudadanía**

## 1. Características del Sistema Electoral Salvadoreño

Los Acuerdos de paz de 1992 sentaron las bases para el desarrollo de una nueva institucionalidad del Estado, posibilitando la transición a la democracia. Estas instituciones se han enfrentado a una resistencia política de transformación democrática y modernización, experimentando un estancamiento con signos de agotamiento y deterioro que ponen en riesgo la consolidación de la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo de El Salvador.

En términos generales, la población expresa poca confianza en la institucionalidad del Estado, debido, entre otras cosas a los siguientes aspectos: a) existencia de una débil rendición de cuentas y altos niveles de corrupción; b) un sistema político inestable; c) ausencia de una auténtica división de poderes, e irrespeto a las libertades civiles y políticas; d) ausencia de métodos y mecanismos de concertación en la resolución de conflictos y toma de decisiones, prevaleciendo la “negociación” política y el intercambio de beneficios. Para el actual gobierno, la concertación se enmarca dentro de una concepción instrumental de la gobernabilidad.

El sistema electoral, adolece de varios problemas: a) No es garante de la transparencia política y electoral; b) No garantiza que el cien por ciento de los resultados electorales sean el producto del libre ejercicio del sufragio; c) La representatividad política no se garantiza adecuadamente, particularmente en el ámbito municipal, en donde no existe pluralidad en la integración de los Concejos Municipales; d) Existe un limitado desarrollo de los partidos políticos como verdaderas instituciones democráticas; e) El diseño de “voto domiciliario” (centros de votación por orden alfabético y en muchos casos, se designa un solo centro de votación en los municipios), no facilita el acceso a los y las votantes, incluso, provoca hacinamiento y desorientación ciudadana; f) Los organismos electorales temporales no gozan de independencia; g) No existen mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos; h) Reiterada violación a la legislación en materia de propaganda electoral; i) No se ha implementado el voto en el exterior.

En específico, el TSE -institución rectora de los procesos electorales que goza de autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera, y que además no está supeditada a ningún organismo del Estado-, se caracteriza por: a) Una fuerte dependencia partidaria; b) Duplicidad de funciones (administrativas y jurisdiccionales) que imposibilitan una actuación eficiente, eficaz, democrática e independiente; y c) No es garante de los principios constitucionales y del Estado de derecho.

El deterioro del sistema electoral tiene entre sus principales causas el estancamiento del proceso de reforma electoral, que desde hace más de trece años han impulsado organizaciones cívicas, gremiales, empresariales y de mujeres; que se debe en parte, a que no se ha contado con la voluntad seria y responsable de los partidos políticos. Se podría afirmar que la intencionalidad política prevaleciente ha sido mantener los vicios del sistema electoral.

Solo bajo este contexto, es posible comprender la existencia de una cantidad importante de anteproyectos de ley (sobre reforma electoral presentadas por la sociedad civil), que se encuentran archivados en la Asamblea Legislativa, sin que hayan sido consideradas.

Al respecto, en 2007, la Comisión Interpartidaria acordó una agenda de reforma electoral. Más allá de las buenas intenciones expresadas por los partidos políticos en la integración de esta comisión, es importante señalar que dicha agenda: a) No aborda desde un enfoque integral la reforma electoral; b) Los pocos avances y acuerdos logrados en la agenda no tuvieron un camino fácil, ni concreción en la Comisión Legislativa de Reforma Electoral; c) Se logró la aprobación de un Decreto Legislativo con 19 reformas electorales que no fueron pactadas en la agenda. Estas reformas se dieron como consecuencia del impasse generado por la falta de consensos, pues los partidos decidieron proponer reformas a la Comisión de manera individual. Algunas de estas reformas amplían el sentimiento de desconfianza, reafirman el interés y prevalencia partidaria por sobre el bien común, y constituyen una profundización al ya debilitado sistema electoral.

De 1995 a 2009, se han elaborado, al menos, 200 Decretos Legislativos de reformas electorales, mismas que – en gran medida- han estado orientadas a favorecer los intereses de los partidos políticos. Bajo este escenario, se les puede catalogar como reformas "contraproducentes" a los intereses de la democracia. Por tal motivo, se afirma que en los últimos 15 años, ha prevalecido la voluntad política de mantener un sistema electoral deficiente y obsoleto.

El Salvador necesita de un sistema electoral moderno, democrático y transparente, para lo cual se requiere de un amplio consenso y de voluntad política. El sistema electoral salvadoreño requiere de una reforma profunda urgente.

## **2. El enfoque que la reforma al sistema político y electoral requiere**

- Rescatar la institucionalidad del sistema electoral salvadoreño.
- La ciudadanía, como cuerpo electoral, es el centro y sujeto principal del sistema electoral.
- Lograr plena independencia partidaria en la integración y funcionamiento de las autoridades y organismos electorales.
- Adecuada representación política.
- Efectiva y eficaz administración de los procesos y eventos electorales.
- Efectiva y eficaz administración de la justicia electoral.
- Marco jurídico acorde a principios democráticos y de transparencia.
- Garantía del respeto al estado de derecho. Efectivo ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.
- Procesos y procedimientos modernos y confiables.

## **3. Pilares de la reforma electoral**

La reforma electoral debe abordarse desde cuatro pilares: 1) Reformas en las instituciones electorales; 2) Reformas al sistema de representación; 3) Reformas al sistema de partidos políticos; y 4) Cambios en procedimientos y mecanismos que faciliten el ejercicio ciudadano.

Para el primer pilar, algunas de las reformas que se plantean son: separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral, mediante la creación de un órgano administrador de procesos y eventos electorales, y otro para la administración de la justicia electoral; la ciudadanización de los organismos electorales temporales (JED, JEM y JRV); el desarrollo institucional del Registro Electoral y del RNPN

que implica una coordinación efectiva con CSJ, municipalidades, extranjería, actualización y depuración permanente, definir autonomía o dependencia del RNPN, entre otros; el desarrollo institucional de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos; fortalecimiento de la fiscalía electoral; creación de la auditoría electoral y desarrollo de una contraloría ciudadana y la observación electoral.

En el segundo pilar, se plantea el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa estableciendo mecanismos de participación ciudadana como el Plebiscito y el Referéndum, como medios de consulta popular directa con carácter vinculante y fortaleciendo los lazos entre representantes y representados; asegurar el respeto de la representación proporcional en la elección de diputados mediante listas abiertas y estableciendo un nuevo sistema de representación ampliando las circunscripciones electorales; cambiar hacia un sistema proporcional en la elección de los Concejos Municipales, ampliar los mecanismos de participación político electoral con el objetivo de permitir la participación de asociaciones cívicas; garantizar el financiamiento de la "política" y la democracia (no solo financiamiento de campañas electorales) que asegure el desarrollo del sistema de partidos y el ejercicio de ciudadanía.

En el tercer pilar, lo fundamental es la creación de una ley de Partidos Políticos que regule de manera democrática los procedimientos para la elección de cargos directivos y de elección popular, estipulando criterios de equidad de género; procedimientos para la remoción o expulsión de autoridades o miembros de los partidos políticos; garantías de los derechos de los afiliados; regulaciones para el régimen de financiamiento de los partidos y campañas, público y privado (control y fiscalización, auditoría electoral especial, registro contable: origen, manejo y aplicación de recursos, mecanismos de rendición de cuentas, prohibiciones, límites a las aportaciones y gastos) y mecanismos de fiscalización de los partidos políticos.

En el cuarto pilar, se requiere que se garanticen facilidades para el ejercicio ciudadano como la implementación del voto residencial, implementación del voto de salvadoreños en el extranjero, campañas permanentes de educación cívica, observación ciudadana nacional y promoción del voto; asimismo, se requieren reformas que profundicen procedimientos que fortalezcan la labor jurisdiccional (nuevos mecanismos de regulación de campañas electorales, en particular, de la propaganda electoral) y regulaciones a los periodos en que se puede realizar propanganda electoral.

## **4. Condiciones que se requieren para impulsar la reforma electoral**

### **4.1. De enfoque y voluntad**

- a) Reconocer la necesidad de tener un sistema político moderno, democrático e independiente de los partidos políticos.
- b) Visión integral de la reforma al sistema.
- c) Perspectiva de mediano y largo plazo (3 a 10 años).

### **4.2. Un nuevo pacto político y social**

Para lograr el objetivo de tener una reforma integral al sistema político y electoral, es necesario el establecimiento de un nuevo pacto entre los partidos políticos, el gobierno salvadoreño y las instituciones u organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema electoral.

Este pacto debe incorporar la agenda integral para las reformas electorales, los instrumentos jurídicos a reformar o crear, definiendo una visión programática para el desarrollo de los diferentes temas y componentes, que permita tener indicadores de medición de avance y cumplimiento.

Todos estos nuevos instrumentos deberán de elaborarse progresivamente, a efecto de ir instaurando el nuevo sistema en un período de 3 a un máximo de 10 años.

# CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL SALVADOR: UNA PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL

*Carlos Sáenz*

*Fundación Nacional para el Desarrollo*

## **Panel: Las voces de la ciudadanía**

Buenos días, quiero empezar agradeciendo a las instituciones que organizaron este foro y a las personas presentes. La iniciativa alrededor del tema de la integración proporcional de los Concejos Municipales cuenta con una plataforma de instituciones amplia y de naturaleza variada: a) Instituciones de gobierno: Oficina de Gobernabilidad Democrática; b) Organizaciones de la sociedad civil como: FUNDE, la Coalición por la Descentralización, la Participación y la Transparencia que aglutina diversas ONG's y expresiones ciudadanas de nivel local; c) Agencias de cooperación internacional articuladas en la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL).

Antes de comenzar, debe señalarse por un lado, que El Salvador es el único país de Latinoamérica en donde los Concejos Municipales (alcalde y Concejo Municipal) son conformados por miembros de un solo partido político. Por el otro, la reforma para integrar Concejos Municipales plurales debe darse dentro del marco de una agenda de reforma electoral- que ya fue ampliamente planteada y comentada por los panelistas anteriores-. No obstante, la presentación se centrará en el tema de la reforma a los Concejos Municipales.

En el marco de la iniciativa mencionada, se realizó un estudio<sup>10</sup> que fundamenta técnicamente la necesidad de la reforma, asimismo se cuenta con un anteproyecto de ley para la reforma al Código Electoral y Municipal. De igual manera existe un contexto social y político favorable a la reforma. Por un lado, actores gremiales, empresariales y organizaciones de la sociedad civil han mostrado respaldo a la

---

10 Véase: Gobernabilidad Democrática, FUNDE y RECODEL (2009). Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral. El Salvador: Gobernabilidad Democrática, FUNDE y RECODEL.

iniciativa. Por el otro, las fuerzas políticas han expresado también el respaldo a la reforma. La concreción de voluntades es el elemento faltante.

La reforma a la manera como se integran los Concejos Municipales tiene como punto de referencia en la historia reciente de post guerra de El Salvador, un acuerdo firmado en 1994 por los candidatos presidenciales para la segunda vuelta de elección presidencial, el doctor Armando Calderón Sol y el doctor Rubén Zamora. En este acuerdo los firmantes se comprometieron a impulsar un proceso de reforma electoral dentro del cual, el tema de los concejos plurales jugaba un papel muy importante. El mismo planteaba que "...el establecimiento de la integración proporcional de los Concejos Municipales es una necesidad para el desarrollo democrático y es congruente con el proceso de descentralización y modernización del Estado que requiere nuestro país".<sup>11</sup>

El estudio mencionado se divide en tres apartados. El primero presenta un análisis retrospectivo del comportamiento de las elecciones de Concejos Municipales en el periodo 1994- 2006. No obstante, para la presente exposición se actualizaron los datos incorporando los resultados de las elecciones de Concejos Municipales de 2009. En dicho estudio se señala, entre otras cosas, dos aspectos importantes:

- a) En cuanto al margen de victoria, que resulta de la diferencia porcentual de votos entre los dos partidos más votados, se observa que éste nunca ha sido mayor al 13.36% del total de los votos válidos. Es decir, la competitividad en las elecciones municipales ha sido alta y tiende a crecer. Para las elecciones del 2009, este patrón se presentó en 172 municipalidades.
- b) En cuanto al tipo de gobierno (conformación de gobiernos mayoritarios o minoritarios), se observa que de 1994 a 2009, el 69% de los municipios han conformado gobiernos minoritarios, es decir, el gobierno que se hace del control de la alcaldía lo hace con menos del 50% del total de votos válidos. Desde otra perspectiva, la suma de los votos de los restantes partidos es mayor a los obtenidos por el partido ganador.

---

11 Acuerdo del 18 de abril de 1994.



El segundo apartado del estudio presenta una proyección de escenarios de conformación de gobiernos municipales pluripartidarios a partir de los resultados electorales de las elecciones de los años 2003, 2006 y 2009. Se trabajaron tres fórmulas con dos variaciones cada una. En los resultados se observa que en cualquiera de las fórmulas, la mayoría de los Concejos Municipales tendrían una conformación multipartidaria. Es decir, tres o más partidos estarían representados en los Concejos Municipales. En un segundo grupo, estarían los municipios bipartidistas o integrados por dos partidos. Un tercer grupo, como muy pocos casos, se encuentran los municipios unipartidistas o integrados por un solo partido político. Bajo este contexto, se puede señalar que la reforma ayudaría al fortalecimiento de la democracia representativa.

En relación a los escenarios partidarios, se tiene:

1. ARENA, en todas las fórmulas y sus variantes, tendría participación prácticamente en el 100% de los gobiernos municipales si estos se integraran de manera plural.
2. El FMLN observa un escenario similar, pues estaría presente en la mayoría de los gobiernos municipales del país.
3. El PCN aumentaría considerablemente su presencia. En elecciones de 2009, este partido ganó el 13% de las alcaldías del país. En el escenario pluripartidario menos favorable, podría estar presente en más de la mitad; y en el más favorable, en el 65% de los municipios del país.
4. El PDC y el CD incrementarían de manera notable su participación efectiva en los gobiernos municipales, si éstos se integraran de manera pluripartidaria.

La tercera parte del estudio presenta brevemente un análisis sobre las implicaciones en la democracia. Sin duda, son muchos los beneficios, he aquí una síntesis:

- Fortalecimiento de la representación política.
- Despolarización de la sociedad.
- Incentivaría la participación de la ciudadanía.
- Fortalecimiento de la transparencia en la gestión municipal, ya que se crearían una dinámica de pesos y contrapesos, y controles desde el interior del Concejo Municipal.
- Se generarían condiciones favorables para la reforma de Estado en términos de descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial.
- Procesos más estables de gestión y de traspaso de un gobierno a otro.

## **El posicionamiento de los actores frente a la reforma**

1. Tanto el programa de gobierno del FMLN como el de ARENA plantean la reforma para la conformación de gobiernos municipales plurales.
2. El ENADE 2008 postula la necesidad de crear Concejos Municipales plurales.
3. La propuesta de estrategia económica social de FUSADES para el quinquenio 2009-2014, también establece la necesidad de establecer concejos plurales.

## **Anteproyecto de reforma para la integración de Concejos Municipales plurales**

La reforma que se propone implica cambios en el Código Electoral y Código Municipal. No obstante, lo sustantivo se encuentra en el primero. En el Código Municipal lo que se propone básicamente es una armonización con el cambio de naturaleza pluripartidaria, y un ajuste en el esquema de ejercicio de suplencia de los regidores o concejales.

En el Código Electoral se establece, el principio y el mecanismo de asignación de escaños. Actualmente, el artículo 264 del Código Electoral estipula un principio de mayoría simple para la elección del Concejo Municipal. Es decir, el partido ganador se queda con todos los escaños. En la propuesta se cambia hacia un principio proporcional, con una fórmula de asignación de escaños de cocientes y residuos, como la que se ocupa en la Asamblea Legislativa, pero con una variante que asegura la gobernabilidad otorgándole al partido ganador al menos la mitad más uno de los escaños, incluyendo al alcalde y al síndico.

Esta variante responde a la propuesta de FUSADES, ENADE y de los partidos políticos, denominada “cláusula de gobernabilidad”. En este sentido, el partido o coalición ganadora va a tener siempre votos suficientes para poder tomar decisiones.

Por ejemplo. En un primer escenario, si un partido gana con más del 50% de los votos válidos, se le asigna el número de escaños que proporcionalmente le corresponde a su caudal de votos; y el resto se distribuye entre los demás partidos, de acuerdo a la cantidad de votos ganados. Es decir, un Concejo Municipal integrado por 18 concejales y que gana con el 70% de los votos válidos, le corresponderá 13 de los

18 escaños, incluyendo al alcalde y el síndico; entre los demás partidos se repartirá el 30% de los escaños restantes.

En un segundo escenario, si un partido gana con menos del 50% de los votos válidos, se le asignará la mitad más uno de los escaños y el resto (40%) se distribuye entre los demás partidos políticos.

Finalmente quisiera señalar que la sociedad civil ha hecho su tarea, lo que resta es que los tomadores de decisión hagan la suya. Gracias.

**Parte III.**

**Las reformas electorales:  
Las voces de los partidos políticos**



*Juan José Martel*  
*Partido Cambio Democrático*

En primer lugar agradecer a FUNDAUNGO, FUNDE y FLACSO por esta oportunidad. Quisiera comenzar señalando que el sistema electoral salvadoreño, si bien sufrió una importante reforma en el marco de la firma de los Acuerdos de Paz, al aprobarse un nuevo Código Electoral; en esencia, dicho sistema se origina en la Constitución de 1983. De hecho, muchos de los aspectos que actualmente constituyen demandas de reforma al sistema electoral, están más relacionadas con las que se originaron en la Constitución de 1983, que con las reformas de 1992.

#### **Las reformas deseables**

Ahora bien, uno de los puntos fundamentales al hablar sobre reformas electorales, es reflexionar sobre aquéllas que son deseables - y cuyo listado aumenta en la misma medida en que éstas no se ejecutan-, y sobre las reformas que son posibles. Considero que es necesario definir éstas últimas. Dentro de las reformas posibles, se pueden definir cinco grandes objetivos a los que un proceso de reforma debería obedecer.

1. El primer objetivo sería otorgar más facilidades para que el ciudadano pueda votar. Entre más complicado y difícil sea el ejercicio del sufragio, menos apertura y participación tiene un sistema electoral.
2. El segundo objetivo es dotar de mayor calidad y de valor el voto ciudadano.
3. El tercer objetivo es fortalecer la relación representante- representado.
4. El cuarto objetivo es democratizar, transparentar y volver más eficientes a las instituciones, instrumentos y procesos del sistema político y electoral.
5. El quinto objetivo es modernizar y actualizar el sistema electoral.

El logro de un consenso en torno a estos cinco objetivos, contribuiría a dotar de sentido el debate sobre cuáles deberán ser las reformas electorales a impulsar. En ese contexto, y tomando en consideración que sólo faltan dos días para la toma de posesión de la asamblea 2009- 2012, creo que las posibilidades de impulsar reformas que involucren cambios en la Constitución de la República se han desvanecido. Esa oportunidad ya se perdió. Al momento, el debate en la Asamblea se ha concentrado

**Panel II:  
Las voces de  
los partidos  
políticos**

en otros temas. En otras palabras, será imposible impulsar durante los siguientes tres años ciertas reformas que, a propósito, son demandas que tienen su origen en la Constitución de 1983, no en las reformas de 1992:

- a) La despartidización del Tribunal Supremo Electoral.

Con las reformas de 1992, se consiguió transitar de un Concejo Central de Elecciones a un Tribunal Supremo Electoral. No obstante, su esencia no cambió, pues solo se agregaron dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales en la práctica responden a negociaciones entre los dos partidos grandes. En otras palabras, los dos partidos mayoritarios pasaron de tener un voto, a dos.

- b) Separación de funciones administrativas y jurisdiccionales o legales y logísticas.

Aquí es importante definir que se entiende por funciones administrativas y jurisdiccionales. Lo jurisdiccional, por lo general, se relaciona con la segunda instancia, y lo administrativo, con la primera instancia de los procesos electorales.

- c) El monopolio de la representación de los partidos políticos en el gobierno.

Dicha disposición (de la Constitución de 1983) tiene su origen en el temor de que instancias no partidarias e ilegales (grupos armados, insurgentes) tomaran el control de la representación del Estado.

### **Las reformas posibles**

Dentro del grupo de las reformas posibles, se encuentran:

- a) El voto residencial. El Salvador es ejemplo en el mundo de un país que no tiene voto residencial.
- b) Concejos Municipales Plurales con garantía de gobernabilidad. Ello implica otorgarle la mayoría de los escaños al partido político más votado. Bajo estos términos, se entiende gobernabilidad como un concepto estrecho, sin embargo estamos dispuestos a aceptarlo, en la medida que es necesario dar el primer paso para romper el miedo de integrar los Concejos Municipales de manera plural.

- c) Control en el manejo de fondos y recursos de los partidos. Los partidos deben rendir cuentas del dinero que reciben, sea público o privado; así como dar a conocer cuánto gastan y en qué lo gastan.
- d) Control efectivo de la propaganda electoral. Este tema fue muy sensible en la campaña de las elecciones de 2009, y consideró que por la magnitud de la campaña, es muy posible lograr consensos al respecto.
- e) El voto de los salvadoreños en el exterior.
- f) La ciudadanización de los organismos electorales, al menos, los temporales. Como se mencionó, durante el período 2009- 2012 no se podrá llevar a cabo una reforma al TSE, pero sí en los organismos temporales. La vigilancia del ciudadano es la mejor garantía de elecciones limpias.
- g) La democratización interna de los partidos políticos. Los partidos necesitan ser ejemplo de vida democrática interna, si no, difícilmente pueden hablar de democracia hacia fuera.
- h) Registro electoral confiable, que sea auditado por la ciudadanía y que depure y actualice permanentemente.

A mi juicio, la implementación de este último listado de reformas posibles, no debería necesitar de grandes esfuerzos durante los próximos tres años, toda vez que no implican cambios a la Constitución. No obstante, los partidos no pueden quedar como únicos responsables de su desarrollo e implementación, se necesita la presión de la sociedad en su conjunto. Se necesita inyectar la presión ciudadana para lograr que estas reformas avancen y puedan ser realidad. Gracias.



**Panel II:  
Las voces de  
los partidos  
políticos**

Muy buenos días, compañeros políticos de la mesa, compañeros y compañeras.

Quisiera comentarles mi experiencia en las negociaciones de los Acuerdos de Paz, específicamente en el área de la reforma al sistema electoral salvadoreño. Históricamente el país había pasado por una serie de fraudes electorales, de irrespeto a la voluntad popular, de ausencia de participación en el órgano electoral llamado Concejo Central de Elecciones, etc. Lo que se anhelaba era la generación de garantías para el respeto de los resultados electorales, y para la participación directa de los partidos políticos de oposición en la vigilancia y conteo de votos.

Ambas necesidades se constituyeron en los cimientos de la propuesta sobre la conformación del nuevo Tribunal Supremo Electoral. En aquél momento, el equipo de negociadores del FMLN era encabezado por Schafik Handal, quien constantemente señalaba la necesidad de estar dentro de la institución electoral para vigilar y conocer de primera mano lo que sucedía dentro. Más que independencia, se buscaban garantías para superar la desconfianza, y de ello se dio cuenta Naciones Unidas.

Bajo este contexto, comenzó la discusión sobre la estructura y funcionamiento del nuevo ente rector de los procesos electorales, con participación directa de los partidos políticos. Naciones Unidas señaló la necesidad de que participaran también actores externos, como la federación de abogados bajo una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente se decidió integrar de manera mixta a la nueva institución: partidos y profesiones ello debido, en gran parte, a la desconfianza que imperaba en el momento entre los actores. Por ello, cuando una periodista preguntó sobre la despartidización del TSE, contesté remitiéndome al momento en que se definió la integración de dicho órgano a inicios de la década de los noventa. En ese instante todos los partidos querían estar presentes en el Tribunal Supremo Electoral, en especial el FMLN y el PDC. El primero porque había sido excluido, y el segundo, porque fue el partido que más sufrió las consecuencias de no estar representado en el organismo. Por tanto, al hablar de la despartidización del TSE, se debe hacer referencia a la forma

en que se negoció su composición, y no deslegitimizarlo o descalificarlo por su integración actual.

En aquél momento no era posible conocer la manera en que iba a avanzar el desarrollo político del país, ni la polarización que sufriría. Tampoco, lo era la elección de los magistrados de la CSJ (quienes son electos por la Asamblea Legislativa a partir de las listas proporcionadas por la Corte Suprema de Justicia), ni la situación en que dicha elección se iba a convertir. Pero, este es el sistema que tiene El Salvador.

Considero que si el FMLN, en las elecciones de 2009, no hubiera tenido representantes directos en el TSE, la desconfianza sobre el resultado hubiera aumentado. Adicionalmente, creo que a los miembros de los partidos políticos les gusta y les es necesario garantizarse a sí mismos, la confianza en los resultados electorales.

Ahora bien, ciertamente existen desventajas y faltas de equidad en la conformación de los organismos temporales, sobre todo en la vigilancia de las mesas ya que desde allí es posible medir el tamaño de los partidos. Pero, ¿por qué hay desconfianza en el conteo de votos? Porque los partidos que no cuentan con representación o no tienen capacidad instalada, estiman que sus votos no serán contados de manera fiel, ni vigilados. El elemento de la confianza, sobre todo de los partidos que no cuentan con bases ni estructuras a nivel nacional, es el objetivo a superar.

Bajo este contexto, cuando se habla sobre la reforma al TSE se deben tomar en cuenta las distintas realidades y necesidades de los partidos políticos.

Ahora bien, el Partido Demócrata Cristiano considera que se deben impulsar las siguientes reformas:

- a) La ley de partidos políticos.

La campaña electoral de 2009 profundizó la discusión sobre el financiamiento de los partidos. En la campaña se dieron dos situaciones extremas. Por un lado, partidos políticos con publicidad electoral, que dada su magnitud y duración, difícilmente pudo ser financiada con los fondos provenientes de la deuda política que le corresponde a cada partido de acuerdo al número de votos obtenidos en la elección anterior. Por

el otro, partidos políticos que tuvieron que retirarse de la contienda y campaña para elecciones presidenciales por falta de financiamiento.

Por ello la ley de partidos políticos deberá estipular mecanismos que permitan la equidad entre partidos. De no ser regulado, se seguirá con partidos grandes por un lado, y por el otro, con partidos pequeños. La equidad entre partidos es indispensable, toda vez que las campañas y el marketing político son altamente costosas.

b) Voto residencial

Al respecto se han realizado planes piloto en las elecciones de 2006 y 2009. Ciertamente el proceso es más costoso, pero posibilita que los sectores más desposeídos puedan ejercer su derecho. Este es otro elemento que contribuiría a la equidad entre los partidos, pues los partidos que no cuentan con fondos para transportar a sus simpatizantes, muy posiblemente pierden dichos votos.

c) Concejos Municipales plurales

d) Reforma al Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN)

Para finalizar, quiero señalar que como partido, gozamos de una apertura respecto de las reformas mencionadas. Espero que la sociedad civil se acerque a las comisiones políticas y presente las propuestas, y así se posibilite el esclarecimiento de dudas y se argumente al respecto. Muchas gracias.

**Mario Ponce**  
**Partido de Conciliación Nacional**

Se ha realizado un esfuerzo para profundizar la democracia del país, a través de la propuesta de reformas electorales en los gobiernos locales, Asamblea Legislativa y en general, de la elección de los funcionarios de elección popular de primer y segundo grado.

El tema que más debate ha suscitado en los medios de comunicación y en la sociedad civil es el de la representación en el Órgano Legislativo, específicamente en la forma de la candidatura de los diputados: si se eligen por listas cerradas o abiertas.

El PCN ha tomado parte en este debate, pero la ausencia de dos actores políticos importantes da cuenta del poco interés que tienen para impulsar dichas reformas.

Ahora bien, de las propuestas de reformas que se han debatido, la única que necesita la implementación de cambios en la Constitución, es la separación de funciones del TSE; las restantes propuestas implican únicamente reformas a la ley secundaria.

Dentro de éstas últimas, se pueden mencionar:

- a) La creación de un nuevo Código Electoral que se ajuste a las necesidades demandadas y a los nuevos tiempos.
- b) Ley de Partidos Políticos -sea como parte del Código Electoral o como ley independiente-, que regule:
  - La vida de los partidos en cuanto a la creación, comportamiento de miembros, cancelación, etc.
  - La democracia interna. Es importante fortalecer la democratización interna y transparentar el funcionamiento de los partidos, pues la democracia al interior de las cúpulas no fluye de la manera en que lo hace en las estructuras intermedias y de nivel local. Todos los partidos políticos salvadoreños han sufrido crisis internas debidas, en parte, a las distintas maneras en que fluye la democracia al interior de las estructuras

**Panel II:**  
**Las voces de**  
**los partidos**  
**políticos**

- del partido. Este debe de ser un esfuerzo de todos los que ostentan y manejan las estructuras de los partidos políticos.
- El financiamiento. Se debe transparentar su uso y procedencia. En este sentido, las donaciones no deben mantenerse en secreto, por el contrario, es necesario hacer del conocimiento público quién financia, y este dinero debe verse como un aporte al proceso democrático. De no regularse el financiamiento, los partidos políticos quedarán expuestos a funcionar con dineros procedentes del crimen organizado y el narcotráfico, situación que atentaría directamente a la democracia.
  - La obligación de rendir cuentas hacia la ciudadanía.
- c) Creación de Concejos Municipales pluralistas. La ciudadanía ha sido gobernada por Concejos Municipales minoritarios, con excepción de algunas alcaldías cuya elección fue respaldada por el 70% de los votos válidos. Para colocarlo en perspectiva: aproximadamente vota un 60% de los inscritos en el padrón electoral y de éstos, un 25% ó 30% elige al Concejo Municipal de la alcaldía. El resto de votos se distribuye entre los demás partidos. ¿Dónde queda la representación de los partidos políticos que tuvieron un caudal de votos importantes, donde la gente depositó la confianza?

El 1 de junio 2009 asumirá la presidencia el partido que ha sido oposición por más de doce años, y se espera que se puedan impulsar las reformas que se han planteado en este foro o como mínimo, los acuerdos que se plantearon en la interpartidaria.

El acuerdo de la interpartidaria, que es un documento público, fue suscrito por: Norma Guevara, Walter Durán Martínez y Salvador Sánchez Cerén del FMLN; Ciro Cruz Zepeda, Mario Antonio Ponce y Romeo Alexander Auerbach del PCN; Juan José Martel y Antonio Morales Erlich de Cambio Democrático; Arnoldo Bernal Chévez, Julio Marroquín, del FDR; Héctor Alfredo Guzmán, del PDC; y Alberto Armando Romero de ARENA. Sin embargo, no se cuenta con las firmas de: René Figueroa, Silvia Aguilar, César Funes ni Carlos Araujo, del partido ARENA.

Y en él se incluían once puntos, entre los que destacan: voto electrónico, voto residencial, un nuevo código electoral, regulación sobre el financiamiento y la propaganda de los partidos políticos, el registro electoral en relación al Tribunal Supremo Electoral, RNPN, la ciudadanía de las Juntas Receptoras de Votos, separación de funciones del TSE, entre otras.

Para finalizar, considero que éste debe ser un esfuerzo de la sociedad civil. Una prueba para el logro de estas reformas sería el desarrollo de un foro en donde se cuente con la presencia de todos los partidos políticos. Los votos del PDC, CD y PCN no son suficientes para impulsar las reformas.

Adicionalmente, se debe trabajar con las fracciones completas de los partidos políticos no con las comisiones políticas, porque ellos son los actores, los que deciden. Muchas gracias.

En primer lugar, agradecer la presencia y participación de los diputados y representantes de la sociedad civil que nos acompañaron. En segundo lugar comentar dos reflexiones:

1. Las reformas electorales, sobre todo las reformas institucionales, deben ser reflexionadas e informadas. Los grandes constructores de instituciones del siglo pasado, elaboraron y crearon instituciones que fueron fruto de estudios, no de improvisaciones ni de madrugones. Por tanto, considero que esa es la primera reflexión que debemos de tener como ciudadanos y trasladarla a la clase política.

2. Los problemas sociales y políticos son realidades construidas y, por lo tanto, puede suceder que se esté de acuerdo con el hecho, pero no con el problema (o con la interpretación que se hace sobre el mismo), y mucho menos con la respuesta o la solución que se plantea. Como ejemplo, la despartidización del Tribunal Supremo Electoral.

Aparentemente hay un acuerdo en el hecho: la partidización del TSE. También parece ser visto como un problema, al menos algunos así lo han señalado. Pero en la solución hay que generar consensos. Se debe conciliar entre los ganadores y perdedores del estatus quo, y los ganadores y perdedores del cambio. En torno a este hecho compartido, considero -como algunos los señalaron-, que los miembros de las instituciones deberían no solo representar las diferentes corrientes de pensamiento político que existen; sino también actuar de manera ética y con apego a la ley.

Finalmente, quisiera felicitar a los panelistas, tanto de las voces ciudadanas -que representan el cambio-, y a los representantes de los partidos políticos -que de cierta manera representan el estatus quo-, porque en la mayoría de sus exposiciones he oído más receptividad al cambio que rechazo. Muchísimas gracias por su asistencia y muchísimas gracias a los panelistas por haber aceptado la invitación a debatir con nosotros. Gracias.

## FORO NACIONAL SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES

Hotel Real Intercontinental San Salvador, Salón Arboleda

Miércoles 29 de abril de 2009, de 8:00 a.m. a 12:30 p.m.

**Palabras de bienvenida**

**Dr. Roberto Rubio**  
FUNDE

Conferencia:  
**El sistema electoral salvadoreño:  
Una agenda para sus reformas**

**Dr. Ricardo Córdova**  
FUNDAUNGO

**Programa**

Panel:  
**Propuestas de reformas: las  
voces de la ciudadanía**

**-Sr. Rómulo Rivas Blanco**  
Movimiento Independiente pro Reforma  
Electoral

**-Licda. Claudia Umaña**  
FUSADES

**-Lic. Ramón Villalta**  
Iniciativa Social para la Democracia

**-Lic. Carlos Sáenz**  
FUNDE

Preguntas y respuestas

Panel:  
**Las reformas electorales: las  
voces de los partidos políticos**

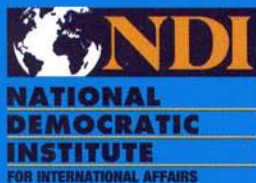
**-Lic. Juan José Martel, CD**  
**-Sra. Ana Guadalupe Martínez, PDC**  
**-Lic. Mario Ponce, PCN**

Preguntas y respuestas

**Palabras de clausura**

**Dr. Carlos Briones**  
FLACSO-Programa El Salvador





**diakonia**

GENTE QUE CAMBIA EL MUNDO