

IV. Críticas, avances y propuestas de mejora del sistema electoral salvadoreño

Critics, advances and proposals for improvement of the salvadoran electoral system

Erick Vladimir Sánchez Yescas

Erick Vladimir Sánchez Yescas
vladimiryescas1@gmail.com
Universidad de El Salvador

1. Introducción

El presente trabajo pretende brindar una perspectiva crítica respecto a ciertos aspectos del sistema electoral salvadoreño a la vez que muestra ciertos avances que se han llevado a cabo en años recientes y por último se podrán vislumbrar ciertas propuestas que buscan fortalecer el sistema democrático del país. Es evidente que luego de los acuerdos de paz se crearon nuevas instituciones con el fin de garantizar el Estado de Derecho y lograr cicatrizar heridas del pasado. Dentro de esos cambios se buscaba la creación de instituciones y normas que brindarán una mayor legitimidad al sufragio en los cargos de elección pública. Si bien el sistema de partidos ha sido el mecanismo de participación política dentro de la democracia representativa en El Salvador, lo cierto es que cada vez más estos partidos políticos han defraudado la confianza de la ciudadanía; además, el control acumulado sobre varias instituciones como el Tribunal Supremo Electoral ha provocado una falta de credibilidad en la institucionalidad del país. Muchas de las reformas actuales desafortunadamente no han sido propuestas por los partidos políticos que en teoría son los que deberían promover reformas que aúnen a una mayor participación ciudadana; han sido propuestas de la sociedad civil, así como resoluciones de la

Sala de lo Constitucional lo que ha permitido abrir más espacios de participación dentro de las alcaldías y el congreso salvadoreño. No obstante, existen ciertas barreras que se deben eliminar para que la designación de la representación política mediante elecciones no sea la única forma en que el pueblo tenga una participación activa en el ámbito político sino que es necesario que las políticas públicas así como otras decisiones que afectan a los salvadoreños sean promovidas por la voluntad popular implicando la creación de nuevas formas y mecanismos democráticos que aúnen a un mayor control de los ciudadanos sobre quienes lo representan. La naturaleza está en constantes cambios y el ser humano, así como las instituciones, deben de acoplarse simultáneamente para asegurar un funcionamiento acorde al contexto que le rodea.

2. Elementos y críticas del sistema electoral salvadoreño

La democracia no es solo convocar elecciones: es estado de derecho, sistema de reglas, poderes separados, prensa autónoma, magistratura independiente.
(Gianni Verneti)

El nacimiento de la democracia acontecido en la antigua Atenas fue un hecho revolucionario, pues esta nueva concepción enmarcaba que «la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos» (Tucidides, 1986, p.113) y aporte un aspecto inherente denominado elecciones que legitimarían el cargo de aquellas personas encargadas del manejo de ciertos cargos de poder. Desde luego, el paso del tiempo junto al criterio filosófico para la elección de cargos de autoridad fue dando paso a nuevos diseños o sistemas electorales por medio de los cuales se garantizaría un proceso transparente del sufragio.

El concepto de sistema electoral al igual que muchos términos inmersos dentro de la ciencia política ha ido evolucionando y aunque

cada autor posee sus propias palabras, ciertamente la simbología que engloba parece estar presente dentro de las definiciones brindadas y para el caso particular de este trabajo se entiende que el sistema electoral abarca al conjunto de normas que regulan el sufragio y sus implicaciones en la obtención de un cargo de elección pública, incluyendo la delimitación de las circunscripciones electorales, tipo de listas y las fórmulas electorales que transforman los votos en cargos de gobierno nacional o local (Nohlen, 1998, p. 295).

El Salvador ha sido un país de constantes y abruptos cambios políticos en donde el sistema electoral actual tuvo un punto de inflexión a partir de los acuerdos de paz de 1992 y que a lo largo de estos años ha visto cambios que han conllevado al estatus actual y que es importante vislumbrar, así como la generación de propuestas de mejora al sistema que fortalezcan la institucionalidad democrática del país. Luego de los acuerdos de paz de 1992, dentro del marco de la tercera ola democratizadora única y dramática como ninguna en el mundo (Hagopian, & Mainwaring, 2005, p.19), se incorporó a la vida electoral al partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que estaba compuesto por miembros de las distintas agrupaciones guerrilleras que combatieron durante la guerra civil contra la Fuerza Armada de El Salvador (FAES). Este partido político se sumó a otros como Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido de Conciliación Nacional (PCN) para «colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos» (Sartori citado por Martínez, 2009). Aunque esto aumentaría el sistema de partidos también abriría el camino de un bipartidismo entre el FMLN y ARENA que causaría lamentables conflictos en perjuicio de la ciudadanía y aunque no es el tema de este trabajo es importante mencionarlo pues el estancamiento de las reformas electorales tuvo mucho que ver con ello.

Aunado a esta nueva incorporación dentro del sistema de partidos existente, se produjeron modificaciones constitucionales como la que incluyó el art 208 y 209 que estipularon la creación del Tribunal Supremo Electoral incluyendo su conformación y regulación así como también se crearía el «Código Electoral que

rigió en lo sucesivo el ámbito electoral y determinó al TSE en su composición, estructura organizativa y su funcionamiento tanto jurisdiccional como administrativo» (Tribunal Supremo Electoral [TSE], 2016).

El proceso de paz trajo consigo la creación de varias instituciones como resultado de un proceso de negociación entre la guerrilla y el gobierno que buscaba la inclusión y la apertura hacia un espacio democrático con participación de todos los sectores de la sociedad. Nohlen (1999) expuso que «la creación de instituciones políticas, y también su reforma, es un proceso histórico contingente influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc.» (p. 18).

Como en todo sistema electoral existen ciertos aspectos que desentonan o al menos no funcionan de manera idónea, pero antes de proseguir es importante puntualizar que el estudio de cualquier sistema electoral implica la correspondiente presentación de terminología como circunscripciones electorales, fórmula electoral, barrera o umbral electoral entre otras que son necesarias para los propósitos semánticos del presente trabajo.

Para el caso de las circunscripciones electorales «se entiende a cada una de las secciones en las que el electorado es dividido o agrupado a los fines de la votación y el computo de los sufragios, y a los cuales se le asignan un número determinado de bancas a repartir entre los distintos partidos políticos en competencia» (Raimundo, s.f.). En el caso de El Salvador, el art. 10 del Código Electoral delimita a las circunscripciones electorales en municipales (elección de alcaldes), departamentales (elección de diputados) y nacional (elección de presidente o presidenta y vicepresidente o vicepresidenta de la república, así como para la elección de los diputados y diputadas al Parlamento Centroamericano).

El Salvador es un país con un territorio de 21,040 kilómetros cuadrados aproximadamente, dividido en 14 departamentos y 262

municipios, con más de seis millones de habitantes. En cuanto a la fórmula electoral se refiere al cálculo que transforma los votos emitidos por los ciudadanos en cargos públicos en una elección local o nacional. Dentro de estas se encuentran las fórmulas mayoritarias y las proporcionales que poseen ciertas características positivas o negativas según el beneficio o no de las mismas para los partidos y sus candidatos. Para el caso, (Hernández, 2007) hace una diferenciación entre ambas:

Las fórmulas mayoritarias que son las más antiguas, actúan asignando como vencedor a aquel candidato que consigue el mayor número de votos.

Las fórmulas proporcionales pretenden distribuir los escaños entre las candidaturas presentadas en función del número de votos obtenidos por cada una de ellas: se trata de determinar, en el denominado juego electoral, el pago en número de votos que cuesta un escaño.

Dentro de las fórmulas mayoritarias están «mayoría simple (*plurality*, en inglés); mayoría relativa; mayoría absoluta (*majority*, en inglés)» (Artiga-González, 2008, p. 5) y siguiendo al autor se pueden definir según el siguiente cuadro:

Tabla 1. *Tipos de fórmulas electorales*

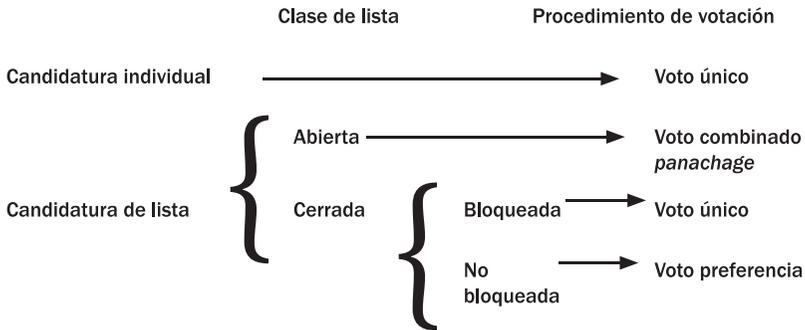
Tipo de fórmula	Resultado
Mayoría simple	Gana el partido y/o candidato que obtiene mayoría de votos válidos sin importar cuál sea la cantidad
Mayoría relativa	Gana el partido y/o candidato que obtiene un porcentaje de votos válidos menor al 100 % del total, pero lo suficiente para declararlo ganador, así mismo el tema de porcentajes varía según el país.
Mayoría absoluta	Gana el partido y/o candidato que obtiene el 50% +1 de los votos válidos.

Nota. El presente cuadro fue construido a partir de las definiciones de Artiga-González (2008).

En el caso de la mayoría absoluta, en El Salvador se aplica a las elecciones presidenciales e primera vuelta en donde si ningún partido obtiene el 50% + 1 de los votos válidos, hay segunda vuelta en donde gana quien obtiene la mayor cantidad de votos. Por su parte, dentro de las fórmulas proporcionales hay varias, pero la que es de importancia es la utilizada en El Salvador que es la llamada fórmula «Hare», la cual utiliza el sistema de cocientes y residuos para elegir a los diputados (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social [FUSADES], 2011). De acuerdo con esta fórmula para la asignación de escaños primero se debe obtener un cociente electoral que resulta de dividir el número total de votos emitidos en la circunscripción por el número total de bancas a distribuir (Negretto, 2009, p.73). Si aún existieran escaños por distribuir entonces se recurriría a los residuos de mayor proporción de los partidos. Si bien es cierto que las fórmulas proporcionales son consideradas aparentemente como aquellas que fomentan la participación y subsistencia de los partidos políticos, también es necesario considerar que «... la auténtica representación proporcional no existe en ninguna parte...» (Duverger, 1992, p. 44).

También se encuentra la barrera o umbral electoral que se refiere a los requerimientos electorales legales para la inscripción o cancelación de los partidos políticos, así mismo es un mecanismo que determina la distribución de los escaños (Artiga-González, 2008, p. 4). En el caso de la cancelación, el art. 47 literal «c» de la Ley de Partidos Políticos estipula que el partido que no alcance 50,000 votos (estos varían si van en coalición) en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa serán cancelados. Además, no se puede omitir el modo en que el ciudadano emite el sufragio entendiendo que puede ser a través de listas cerradas bloqueadas, cerradas no bloqueadas y abiertas; en el caso de las listas cerradas bloqueadas los electores solo pueden votar por una lista sin modificar el orden establecido por el partido político, mientras que las listas cerradas no bloqueadas permiten modificar el orden en la preferencia para nominar al mejor candidato y finalmente las listas abiertas le dan la oportunidad al elector de votar por candidatos de distintas listas partidarias haciendo prevalecer al candidato por sobre los partidos (Nohlen, Picado & Zovatto, 1998, p. 300). Lo anterior queda ejemplificado por (Artiga-González, 2008, p. 4) en el siguiente esquema:

Figura 1. Clases de listas para emitir el sufragio



Una vez expuesto el contenido anterior que brindara una mayor comprensión en el uso de la terminología, es momento de dar paso a aspectos puntuales comenzando con ciertas críticas que giran en torno al sistema electoral como lo son la partidización del TSE así como la carencia de una regulación jurídica en el límite de periodos como alcaldes y diputados representando a un partido. En relación al primer punto los partidos políticos han ido expandiéndose dentro de varias instituciones estatales por medio del nombramiento de funcionarios con clara vinculación partidaria, minando la institucionalidad del país, pues se pervierte el nivel de imparcialidad que debe regir máxime si se trata de una institución electoral que administra y define los procesos y resultados electorales.

Los partidos políticos se han valido de su facultad constitucional establecida en el art. 208 que estipula que los diputados representantes de las distintas fuerzas partidarias son los que eligen a los cinco magistrados del TSE, de los cuales tres salen de las ternas propuestas por los tres partidos que hayan obtenido mayor cantidad de votos en la última elección presidencial y dos son elegidos de las dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia; aunque estos funcionarios no deben tener afiliación partidaria los partidos eligen a simpatizantes de ellos que como no están afiliados, no entran dentro de la regla antes mencionada dando como resultado una institución parcializada.

De acuerdo con el informe de observación electoral de 2009 por parte de la Unión Europea: «en todos los niveles, los organismos

electorales salvadoreños se encuentran dirigidos por representantes de los partidos políticos, lo que genera a menudo problemas de comunicación y coordinación y falta de cooperación dentro de la institución electoral» (p.13). En las últimas elecciones se ciudadanizó a los organismos electorales al exigir que las personas que los integren no tengan vinculación directa con los partidos aun cuando son estos los que proponen los listados y se hace una selección aleatoria de ciudadanos solo si es necesario, lo cual es un avance, pero sigue siendo la conducción del TSE por medio de los magistrados la que preocupa.

La realidad ha demostrado que los políticos, muchos de los cuales representan a grupos de poder visibles y ocultos, siempre buscan el control de entidades y crean instituciones y leyes no sin antes visualizar el beneficio particular antes que el de sus representados pues «... hay que considerar que las cuestiones relativas a los sistemas electorales son cuestiones de poder y ponen en juego intereses de poder...» (Nohlen, 1999, p.72). Esta toma de los partidos de una institución garante del proceso jurídico y administrativo de elecciones ha conllevado a un nivel de desconfianza en muchos sectores de la población a lo largo de los años y se puede ver reflejado en el *Latinobarómetro* de 2018 que menciona que el nivel de confianza en la institución electoral a nivel regional es de 28% y ese número decae aún más al hacer referencia a El Salvador en donde solo recibe un 12%, incluso por debajo de Nicaragua.

De las consecuencias de la partidización política hay numerosos casos, y para mencionar uno está el caso de la inaplicación de la ley por parte del TSE en el año 2004, en donde no canceló al Partido de Conciliación Nacional (PCN) y al Partido Demócrata Cristiano (PDC), pues no alcanzaron el umbral electoral del 3% de los votos válidos en una elección presidencial que establecía el Código Electoral para su continuidad como partido político. El «PDC y PCN no lograron superar el rasero y encontraron apoyo en un decreto legislativo, en una sentencia de la Sala de lo Constitucional de entonces y en una resolución del TSE la manera de seguir existiendo» (Arauz, 2011). Pese a ese atropello legal, en el

año 2011 la Sala de lo Constitucional mandaría al TSE a proceder a la cancelación de esos partidos en cumplimiento a la ley, situación que debió haber ocurrido antes, pero desafortunadamente la Sala de lo Constitucional y muchas otras instituciones han tenido un rol pasivo con clara vinculación y favorecimiento a grupos económicos y partidos políticos que históricamente han dependido mutuamente en la política salvadoreña y que son estos últimos los que «proyectan su influencia en numerosos ámbitos de la vida pública, siendo la expansión en el terreno de los cargos la más explícita» (Alcántara, 2013, p. 25). Otros de los casos involucran cuestiones de violación al silencio electoral acontecidos durante el sufragio por parte de candidatos e incluso de funcionarios de gobierno en donde el TSE ha sido bastante pasivo en su rol de aplicación de la ley, por lo mismo que los magistrados responden a los partidos políticos y en muchos casos se le aplican a ciertos partidos y personas por ser de oposición vulnerando el principio de igualdad establecido en la Constitución.

Otro aspecto que concierne al sistema electoral, y que puede considerarse negativo, es el relacionado al tiempo o periodos que un alcalde o diputado puede ser reelecto; dado que muchos de estos funcionarios una vez que son electos se continúan postulando a elecciones de manera indefinida y aunque ganen legalmente, no permite la incorporación de nuevos rostros a la función pública. lo que muchas veces conduce a que personas que llevan más de diez años en un cargo cometan actos delictivos que en ciertos casos tienen cierta prescripción como el delito de enriquecimiento ilícito que prescribe luego de diez años de haber dejado el cargo según el art. 240 de la Constitución. En el caso de los diputados cuentan con el fuero constitucional, lo cual implica que no pueden ser juzgados si la Asamblea Legislativa no lo avala; entonces el permanecer en el cargo les abre la puerta para actos indebidos.

En la actualidad, el FMLN cuenta con un límite de tres periodos para sus diputados, pero no existe una ley que regule todo esto a nivel general. Al no existir una regulación jurídica que establezca un límite de periodos en un cargo el sistema se torna vicioso, pues son los mismos los que permanecen en un cargo elección tras elección

y quienes lo hacen no siempre desempeñan una función elogiada pero por pertenecer a un partido grande, máxime si es dentro del marco de un bipartidismo que hasta hace muy poco era lo normal, a las personas les importa poco si son señalados de algún ilícito porque se resguardan bajo su partido y el «voto duro de sus afiliados» (Heredia, 2009, p.113). Al existir esta situación se imposibilita que más ciudadanos participen como candidatos dentro de sus partidos que son los que más probabilidad tienen de colocar a una persona que una candidatura independiente como se habilitó en años recientes, lo cual no deja de ser un progreso, obligando a los electores a decidirse por los mismos y cuando no les parece no emiten el voto o lo anulan dándole la oportunidad a los fieles seguidores de los partidos a que sigan prolongando ese círculo electoral vicioso. El germen de nuestras democracias buscaba en las elecciones un instrumento cuantitativo que pretendía seleccionar cualitativamente, pero el paso del tiempo ha desviado esa línea haciendo que los buenos líderes queden relegados ante los malos (Sartori, 1999, p. 5). Al final se vuelve y ha vuelto una cuestión de elección no siempre del más virtuoso, pero del que puede y tiene los medios aun cuando carezca de todas las aptitudes necesarias para liderar a otros y que estos sigan a ciertos personajes, no por su convicción de capacidad, pero por el beneficio particular y no del colectivo como el fin filosófico idóneo.

Es considerable el poderío que han logrado los partidos políticos dentro del entramado institucional salvadoreño, así como su pérdida de representación de las mayorías para pasar a representar a ciertas élites minoritarias que cobran constantes cuotas políticas por medio de candidaturas dentro de partidos a elecciones de cargos públicos minando los principios democráticos de una verdadera representación en donde prevalezcan los mejores para actuar en bienestar de todos y no solo de unos. En relación con ello he redactado ciertas propuestas de mejora al sistema electoral salvadoreño, pero antes es importante conocer algunos de los avances significativos en torno al sistema electoral salvadoreño que han acontecido en años recientes impulsados en su mayoría por sentencias de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentando un precedente dentro del sistema político de El Salvador.

3. Avances del sistema electoral salvadoreño

Aunque se han dado muchas reformas al sistema electoral salvadoreño desde los acuerdos de paz, sobre todo en la última década, a continuación, mencionaré tres de las más importantes de una lista de varias que pueden visualizarse en los anexos.

3.1 Candidaturas independientes

El año 2009 marcó puntos de inflexión de muchos ámbitos políticos como el rompimiento de la hegemonía en el gobierno por parte de ARENA y la llegada del FMLN al ejecutivo con una gran cantidad de diputados, así como la configuración de una nueva Sala de lo Constitucional (SC) que finalmente comenzaría a funcionar desde que fue concebida en la Constitución de 1983, y que había permanecido dormida como consecuencia de su partidización como se mencionó anteriormente. Esta nueva Sala modificaría el sistema político y electoral con ciertas sentencias de inconstitucionalidad caracterizadas como judicialización de la política que promovió reformas electorales (Zamora, et al., 2016).

Dentro de los primeros cambios está la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009 que mencionaba que

«La Constitución, al no exigir el requisito de ser afiliado a un partido político y a la luz del derecho de sufragio pasivo y la prohibición de mandato imperativo, permite las candidaturas independientes en elecciones legislativas; y al mismo tiempo, declararon inconstitucional el sistema de listas cerradas y bloqueadas por limitarse en forma desproporcionada la libertad del voto» (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social [FUSADES], 2010).

Esto abrió la puerta para que personas se inscribieran como candidatos independientes ante el TSE, pero aún existían ciertas limitantes para las personas que fueron concebidas en el año 2010

y 2011 en las disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas y que la SC declararía inconstitucional algunos de los artículos entre los cuales destacan el art. 6 que diferenciaba el trato en los plazos de recolección de firmas para partidos y candidatos no partidarios ante lo cual la SC por medio de la *Inconstitucionalidad 10-2011* definió lo siguiente:

En consecuencia, y para llenar el vacío que generará esta decisión, el art. 6 de las mencionadas disposiciones se puede integrar con el art. 225 CE, entendiéndose que, dentro del plazo de cuatro meses previos a la convocatoria a elecciones, los interesados en 38 24 de octubre de 2011 participar como candidatos no partidarios pueden solicitar por escrito al TSE ser reconocidos como tales, y presentar al mismo los libros para la recolección de las firmas, otorgándole a los candidatos no partidarios el mismo tratamiento y plazos de que disponen los candidatos partidarios.

Esta situación coadyuvaría al fortalecimiento de la democracia, aunque no ha impedido que el control del TSE por parte de los partidos políticos genere ciertas actuaciones que buscan limitar la posibilidad de que más personas elijan esta forma de representación ante la crisis de los partidos políticos tradicionales como «mecanismos de representación democrática» (Mainwaring, & Bejarano, 2008, p. 24).

La renuencia ante esta nueva reforma radicaba en que los partidos veían posibilidades de menos escaños, atentando contra sus intereses teniendo en cuenta que los partidos solo actuaran en beneficio de sus intereses y de cuantos escaños pueden obtener (Benoit, 2004, p. 373). Aun así, la habilitación de candidaturas independientes es un logro que fortalece el sistema democrático salvadoreño y que recién en el año 2018 se vislumbró el efecto al resultar electo el primer diputado independiente y cuya continuidad en el cargo no se dio en las elecciones de 2021, entendiéndose que el sufragio es un mecanismo de *accountability* vertical que permite a los ciudadanos «castigar o recompensar periódicamente a los representantes electos con su voto» (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p. 6). A la vez, su performance

dentro de este periodo legislativo puede coadyuvar a la aparición y elección de nuevos candidatos independientes en el futuro o por el contrario desdibujar esta figura haciendo que prevalezcan los partidos actuales o surjan otros que busquen tener injerencia en las decisiones políticas del país. Sin embargo, más allá de los escenarios que se han esbozado, es importante la conservación de esta reforma y su fortalecimiento para contribuir con el desarrollo de la democracia.

3.2 Ley de partidos políticos

Luego de ciertas propuestas y solicitudes por parte de distintas organizaciones de la sociedad salvadoreña, en el año 2013 por fin se logró tener una ley propia de los partidos políticos que no estuviera inmersa como una parte más de otra Ley o Código (Martel, 2010). Muchos de los artículos que estaban dentro del Código Electoral fueron derogados y fueron incorporados dentro de esta ley que sería objeto de observación mediante la *sentencia de inconstitucionalidad 43-2013* de la Sala de lo Constitucional en el año 2014, en donde la Sala precisa el «no haber emitido una ley o no haber hecho las reformas pertinentes mediante los cuales se dé cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y de los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos». La corrección de esta ley llevaría su tiempo debido a la renuencia de los partidos de ser fiscalizados pues estos más que ser un instrumento de representación de los intereses de las mayorías se han vuelto cúpulas de élites económicas que buscan el interés particular. Dentro de las regulaciones de la Ley de Partidos Políticos (LPP), en su art. 2 destacan la realización de elecciones internas cuyo funcionamiento y proceso se detallan en el art. 37 que estipula lo siguiente:

Art. 37.- Para la elección de las autoridades partidarias y la selección de candidatos y candidatas a cargos de elección popular, los Partidos Políticos deberán realizar elecciones internas, con voto libre, directo, igualitario y secreto de sus miembros o afiliados inscritos en el padrón correspondiente

a su circunscripción territorial y de conformidad a las normas establecidas en esta ley, sus estatutos partidarios y reglamentos.

Si bien esto en la teoría suena bien, la realidad es que no siempre la existencia de elecciones garantiza democracia puesto que «cualquier partido político puede hacer elecciones para elegir candidatos, pero continuar siendo un jefe el que controla las decisiones claves del partido; él que define sus metas y el que negocia con otras agrupaciones sin contar con las opiniones de los militantes» (Freidenberg, 2006, p. 95). No obstante, este es un buen comienzo que debe de continuar con más elementos que coadyuven y fortalezcan el funcionamiento democrático de los partidos, y por ende de la sociedad.

Otro de los puntos importantes de esta ley es la financiación de los partidos políticos en lo privado, pues en lo público el art. 210 de la Constitución de la República les otorga la deuda política que está regulada en la LPP en cuanto al monto al que tienen derecho por cada voto recibido durante las elecciones, aunque también es importante su fiscalización, pues es dinero del erario público; es en el sector privado donde más se oculta la información de los financistas de los partidos que en ocasiones se han hecho señalamientos de presunto dinero ilícito utilizado en campañas electorales. Es por ello que el art. 67 de la LPP estipula que los partidos políticos no pueden recibir financiamiento de ninguna empresa propiedad del estado, cualquier institución religiosa, partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, gremios y sindicatos, así como de personas naturales condenadas por delitos de corrupción y los demás estipulados en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja.

Ahora bien, aunque existen otras regulaciones dentro de esta ley, hay partidos que muchas veces brindan la información inconclusa sin acatar lo establecido en el art. 24 de la ley mencionada, que establece el deber de los partidos políticos de brindar información entre otras cosas el nombre de las personas naturales o jurídicas que dan contribuciones al partido en especie o dinero. Mucho de lo cual tiene que ver con que a veces se está infringiendo la ley en dicho asunto y otras porque los financistas no quieren que se dé a conocer su vin-

culación política por cuestiones de negocios y prefieren mantenerse en el anonimato, muchos de los cuales son grupos fácticos que «... buscan establecer un orden de gobernabilidad de corte *autoritario*, legitimando intereses y acciones de élites muy particulares, imponiendo decisiones de manera no participativa, aunque con la apariencia de consensuales y legitimadas» (Ruiz, 2009, p. 200). A pesar de ello, esfuerzos como este son de gran utilidad para la transparencia y la lucha contra actos ilícitos, lo cual no impedirá que grupos particulares no infrinjan la ley, pero al menos será menos fácil de lograr, lo cual reducirá la brecha en favor de la legalidad y la institucionalidad democrática del país beneficiando a la sociedad salvadoreña.

3.3 Consejos municipales pluralistas

En el año 2013 los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron la reforma al Código Electoral con el art. 219 que estipulaba la estructuración de Consejos Municipales Plurales, que comenzaría a partir de las elecciones del año 2015 en donde el cargo de alcalde y síndico le correspondería al partido o coalición que hubiese obtenido mayoría simple; por una parte, si los votos válidos obtenidos por este fuesen superior al 50% del total de votos válidos, entonces se le asignarían regidores/as (concejales) en proporción al número de votos obtenidos; por otra parte, si se obtiene menos del 50%, entonces se sigue el procedimiento establecido en los literales del artículo. Por otro lado, los demás partidos políticos podrán obtener regidores que integren el Consejo Municipal en proporción al número de votos obtenidos y el cociente electoral municipal y en caso de no obtener el cociente electoral entonces los votos se catalogarán como residuo y se le otorgara el cargo de regidor al partido o coalición con mayoría de votos.

La implementación de esta medida ha dado a los partidos la posibilidad de posicionar a personas como regidores aun si no obtuvieron la mayoría de votos; a la vez que ha coadyuvado a la contraloría dentro las municipalidades dado que «...los integrantes de

los gobiernos municipales solicitan más información y les dan más seguimiento a la ejecución de proyectos...» (Jiménez & Blandyn de Grajeda, 2017, p. 14); ejerciendo una especie de *accountability horizontal* fortaleciendo la transparencia dentro de los gobiernos locales, si bien luego en algunas municipalidades puede haber compra de voluntades, el riesgo de ser ventilados los actos de corrupción es mayor, haciendo funcionar la ley, y esa disposición de aprobar proyectos por ser todos los regidores del mismo partido que antes funcionaba indiferentemente de la legalidad ahora tiene contrapesos internos.

De acuerdo con los resultados de las encuestas realizadas a concejales de distintos municipios del país en la investigación de Jiménez & Blandón de Grajeda (2017), el 71% de los encuestados manifestó que son el alcalde, síndico y la mitad más uno de los concejales los que usualmente toman los acuerdos. Esto evidencia, al menos a pequeña escala, que la participación de las distintas fuerzas partidarias dentro de los gobiernos locales no ha provocado una polarización extrema como se podría haber previsto anteriormente, aunque no se puede negar que existan situaciones de ese tipo en algunas municipalidades, lo cierto es que esta medida ha beneficiado al país pues ha permitido que las decisiones se tomen en conjunto con otras fuerzas políticas de distinta ideología partidaria aunando al diálogo y coadyuvando a limar ciertas asperezas para que los funcionarios trabajen en favor de los proyectos de las comunidades sin pensar en el tinte ideológico «... para la propuesta de soluciones creativas desde la óptica del propio protagonismo de las partes» (Marugán, 2013, p. 14) que derive en el beneficio de los habitantes de las comunidades que representan los funcionarios de las municipalidades.

Sin duda alguna esta reforma ha fortalecido la transparencia de los gobiernos locales, los cuales reciben, además de impuestos, fondos públicos por medio de El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES) así como también donaciones de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas y otras instituciones y al existir este tipo de controlaría interna los regidores de las distintas fuerzas políticas pueden verificar que dicha ayuda no sea mal utilizada. Lo cual no quiere

decir, como se mencionó anteriormente, que los funcionarios siempre actúen de forma correcta pues después de todo son políticos y en política cualquier cosa es posible, pero al menos es una forma de mantener más control de las municipalidades, por lo cual el fortalecimiento de esta reforma es imprescindible, así como la continuidad de propuestas que mejoren el sistema democrático salvadoreño.

4. Propuestas de reforma al sistema electoral salvadoreño

Después de haber conocido algunas de las críticas y de los avances más significativos del sistema electoral salvadoreño, es momento de conocer algunas propuestas que considero contribuirían con la consolidación de la democracia en El Salvador como lo son las siguientes:

4.1 Despartidización del Tribunal Supremo Electoral

La partidización de esta institución ha sido el patrón por años por parte de los partidos políticos como se mencionó con anterioridad y la realización de una verdadera democracia necesita de personas cuyo desempeño no dependa de los partidos políticos y se aplique la justicia electoral sin prejuicios ideológicos. Para ello es necesaria una reforma a la Constitución de la República en relación a la elección de los magistrados del TSE para que en lugar de que los partidos elijan a tres magistrados de las ternas propuestas por partidos, las ternas deberán salir de distintas instituciones cuyo proceso propongo sea el siguiente: una terna saldrá del sector académico en donde la Universidad de El Salvador será quien realice dicha selección que podrá incluir académicos de distintas instituciones; otra terna será propuesta por organizaciones de la sociedad civil que deberán registrarse en el TSE quien establecerá un periodo para ello y una vez que lo hagan deberán presentar un candidato que competirá en elecciones junto a otros representantes para definir la terna de la cual elegirán un magistrado los diputados y la última de las tres

ternas será propuesta por el órgano Ejecutivo que deberá convocar a abogados que no pertenezcan a asociaciones u organizaciones de algún tipo con interés de formar parte del TSE, para lo cual se realizarán entrevistas y se definirá la terna a presentar al Órgano Legislativo para la elección final que junto a las dos ternas del órgano judicial definirán a los cinco magistrados del TSE para que puedan manejarse con «libertad, respecto de los demás órganos del poder público y las presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial los asuntos de su competencia» (Terrazas citado por Zamudio, 2019). Solo así los salvadoreños podremos tener mejores garantías democráticas y un funcionamiento institucional apegado a ley sin injerencia directa de los partidos en una institución que debe de aplicar la ley sin excepciones y no favoreciendo o perjudicando a otros como ha sido la norma. Solo mediante la formulación y corrección de propuestas, así como la concientización de la ciudadanía de la importancia de ello se podrá construir un mejor funcionamiento democrático.

4.2 Regulación de periodos de reelección legislativa y municipal como reforma al Código Electoral

Una de las críticas expuestas anteriormente radica en la existencia de periodos de elección legislativos y municipales sin límites que puede ser objeto de diversas actuaciones por parte de los representantes, que en alguna forma es causa de la crisis de representación de los partidos que se vive en la actualidad y que para muchos ya no «constituyen auténticas opciones políticas» (Linz & Valenzuela, 1997, p. 34). La propuesta consiste en reformar el Código Electoral (CE) para establecer un límite de periodos que una persona puede reelegirse como alcalde o diputado. Esto no solo abriría la puerta a la participación de más ciudadanos en la esfera política, sino que también permitiría en el caso de las municipalidades mayor control por parte de los nuevos alcaldes en la revisión de las gestiones anteriores para su denuncia, en caso de irregularidades en lugar de tener que esperar a que los funcionarios decidan no reelegirse para que otros puedan postularse.

Ahora bien, muchos podrán decir que esto no ocurriría si el nuevo candidato representa al mismo partido, pero una vez que es electo representa a todo el municipio y no solo al partido, entonces: las denuncias contra ex alcaldes de su partido probarán y fortalecerán al mismo partido pues demostrara que independientemente de haber sido representante del partido, el señalado es responsable de sus acciones y no el partido en general. Por otro lado, si resultase que el partido político estuviese involucrado pues entonces el alcalde elegido, aunque sea del mismo partido político que denunciare, todo esto sería visto como un auténtico defensor de la legalidad. Aunque luego su partido lo expulse o no lo siga postulando y ya no se pueda reelegir en el siguiente periodo con otro partido debido a la prohibición del art. 226-A del CE que inhabilita a diputados, alcaldes y concejales a cambiarse de partido durante su gestión, este proceso de rotación brindara mayores beneficios no solo por un mayor control endógeno del gobierno local sino también por la renovación continua que también habilitará el «...renovamiento molecular de la clase política...» (Mosca, Bobbio, & Lara, 1984, p.11). El resultado a nivel legislativo será de igual magnitud, aunque lo que se juzgará en mayor medida son las leyes que se aprueban en concordancia o no con las promesas de campaña, y su resultado será reflejado en las elecciones y en ambos casos el beneficio será para el pueblo que tendrá mayor control sobre sus representantes.

4.3 Creación de plebiscitos y referéndums

La implementación de mecanismos de democracia directa dentro de la democracia representativa como los son los plebiscitos y referéndums ayudarían a balancear la pérdida de confianza de la ciudadanía en los diputados, además de brindarle al pueblo la potestad de decidir sobre la implementación de una determinada política (plebiscito), como la dolarización que no fue consultada con el pueblo; así mismo, la consulta a la ciudadanía sobre la aprobación de una ley (*referéndum*) aprovechando la crisis actual de los partidos para habilitar el camino de la participación ciudadana sin necesidad de la pertenencia partidaria para que el pueblo pueda organizar al aparato

estatal como explicó el analista político Dagoberto Gutiérrez (Canal InformaTVX, 2020) . Muchas veces los ciudadanos son pasados por encima, ya que los diputados tienen un periodo establecido y la ciudadanía no tiene mayor opción que acoplarse y esperar hasta la próxima elección. Sin embargo, como muchas personas olvidan pronto luego no actúan coherentemente por la lamentable cultura política arraigada.

Ahora bien, si además de poder votar sobre la aceptación o no de un proyecto, la ciudadanía tuviera la potestad de retirar a un diputado entonces estos últimos se preocuparían más de su performance. En ocasiones los representantes se inclinarán ante las peticiones de la opinión pública, si su reelección peligrará por no ser responsable, pero más allá de eso lo que los ciudadanos deben procurar es la creación de un sistema que facilite la destitución de representantes que no realicen un buen trabajo (Blais & Massicotte, 2002, p.66). La mayor participación ciudadana renovaría el espíritu de la democracia directa nacida en Atenas y a diferencia de la elección de ciertos cargos públicos al azar, el país seguiría contando con el sistema de representación, pero con la probabilidad de «superar las trabas institucionales sostenidas en la división de poderes mediante la legitimidad derivada del apoyo ciudadano» (Welp, 2010, p.41). Esto traería un mayor sentido semántico a la idea que el pueblo es el soberano con capacidad de actuar incluso de deponer a aquellos que en un momento eligió para representar sus intereses, pero que no hayan cumplido con dicha misión.

Está claro que todo sistema a lo largo de la historia presenta deficiencias aun cuando existan regiones donde funcione de mejor forma por sus propias características culturales, territoriales o de otra índole. El contexto de polarización enmarcado dentro de un bipartidismo tuvo mucha relación con el poco interés de impulsar reformas electorales pues muchas de ellas afectarían este fenómeno político restándole beneficios a los partidos que dependían de ello. Aunque son los partidos los que deberían haber sido los impulsores de las reformas electorales en pro de la democracia fue la Sala de lo Constitucional, que, a pesar de los cuestionamientos en muchas resoluciones,

hay que reconocer que modificó el sistema electoral para mejorar el sistema de representación y todos los componentes que intervienen. No cabe duda que muchos logros de estos acontecimientos han fortalecido la democracia en El Salvador, pero aún queda mucho por hacer y solo el continuo involucramiento de la sociedad civil podrá llevar a cabo el desarrollo democrático del país.

5. Conclusión

La democracia salvadoreña aún en proceso de consolidación ha visto cambios en materia electoral que son de gran importancia y que no existieran sin la intervención de la Sala de lo Constitucional, en lo que pudiera denominarse judicialización de la política que al menos en temas electorales ha dictado resoluciones que han abierto mayores oportunidades de participación ciudadana en la esfera política. Aun cuando los partidos son los instrumentos para la representación política por medio de los cuales se logra llegar a un cargo público, estos han acumulado demasiado poder abarcando incluso al ente encargado de la supervisión electoral como lo es el TSE, generando un manejo parcializado y permisible ante las faltas que diversos actores políticos cometen yendo en contra del principio de independencia que debe prevalecer en esta institución. Es debido a esta injerencia partidaria lo que retraso muchas de las reformas electorales pues los partidos veían en ellas una amenaza a su poder. Así y todos los logros obtenidos han coadyuvado a un mayor control de las decisiones y acciones de alcaldes y concejales por medio de la participación multipartidaria en las alcaldías. Mientras los partidos políticos sigan manteniendo control de instituciones públicas, las garantías de imparcialidad e independencia seguirán siendo un ideal apartado de la realidad.

Al igual que en otros lados en El Salvador existen élites económicas que financian a varios de los partidos políticos y que deciden la agenda de los mismos y es por ello que es necesario incluir nuevas formas de participación ciudadana aun cuando se conserve el modelo de representación actual, pero aunaría a que no se dependa de

lo que una élite decida hacer y que exista el contrapeso ciudadano por medio de mecanismos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. Ante la crisis actual de los partidos políticos se abre una oportunidad para dicha reforma, así como para otras que busquen una mayor contraloría del pueblo para que aquellos que no realicen su función representativa o apegada a la ley deban de someterse a las consecuencias de sus acciones.

Afortunadamente, gran parte de la sociedad ha despertado del letargo ideológico partidario y está más atenta ante el actuar de los políticos y en la medida que se siga por ese camino se lograra una verdadera democracia para el país.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2013). *De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 19-44.
- Arauz, Sergio. (2011). TSE ratifica muerte de PCN y PDC alegando que sentencia de Corte es inapelable, Periódico Digital Latinoamericano “El Faro”.
- Benoit, K. (2004). *Models of electoral system change*. *Electoral studies*, 23(3), 363-389.
- Blais, A., & Massicotte, L. (2002). Electoral systems. Comparing democracies, 2, 40-69.
- Duverger, M. (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. In *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 37-76). Ariel.
- Freidenberg, F. (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia, 91-140.
- FUSADES (2010), Boletín N°1: “Oportunidad de Reforma Política”, Departamento de Estudios Políticos, septiembre/octubre de 2010.
- FUSADES (2011) Boletín No. 6: “Apuntes sobre la fórmula de cocientes y residuos en el sistema electoral salvadoreño”, Departamento de Estudios Políticos, Mayo/Junio 2011.
- González, Á. A. (2008). *El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)*. FundaUngo.

- Hagopian, F., & Mainwaring, S. P. (Eds.). (2005). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge University Press.
- Heredia, J. M., & Guillén, R. R. (2009). Elecciones 2009: entre el voto duro y el voto nulo. *El Cotidiano*, (158), 101-113.
- Hernández, T. B. (2007). Fórmulas electorales: Una aplicación práctica. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (59), 137-154.
- Jiménez, R., & Blandón de Grajeda, F. (2017). Los concejos municipales pluripartidarios: Elementos para conocer esta nueva experiencia de gestión municipal.
- Linz, J. J., & Valenzuela, A. (comps.). (1997). *Las crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial.
- Martel, J. J. (2010). *Fundamentos para la modernización del sistema político electoral Salvadoreño: una propuesta desde la sociedad civil*. Fundación Friedrich Ebert.
- Marugán, P. R. (2013). La mediación y la negociación políticas: algunas cuestiones de debate en torno a una estrategia provechosa. *Revista de mediación*, (12), 8-13.
- Mainwaring, S., & Bejarano, A. M. (Eds.). (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Editorial Norma.
- Martínez López, V. H. (2009). *Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica*. *Perfiles latinoamericanos*, 17(33), 39-63.
- Mosca, G., Bobbio, N., & Lara, M. (1984). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Negretto, G. L. (2009). La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. este libro, 63-102.
- Nohlen, D. (1985). *El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno*. Estudios Públicos, 18, 69-86.
- Nohlen, D., Picado, S., & Zovatto, D. (1998). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. Tribunal Electoral/IFE/Fundación Friedrich Naumann, México.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Eds.). (2002). Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Temas.
- Raimundo, M. (s.f). Representación Política y Sistemas Electorales: Su Influencia en el Sistema de Partidos. Instituto Nacional de Capacitación Política-Ministerio del Interior.
- Ruiz, E. E. S. (2009). Poderes fácticos y gobernabilidad autoritaria. La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México, 193.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. Claves de razón práctica, 91, 2-6.
- Tucídides. (1986). Historia de la guerra del Peloponeso de Libro I. Traducción de Gracián, D. Obra completa. Editorial Orbis SA Barcelona.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina: Diseños institucionales y equilibrios de poder. Nueva Sociedad, 38(228), 26-42.

Zamora, K. C., Vidaurri, M., Muñoz-Pogossian, B., & Chanto, R. (Eds.). (2016). *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Zamudio, M. P. C. (2019). *En defensa de la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales*. Colección, 291.

CanalTVX. (16 de junio de 2020). “La ideología dominante en la poblaciyn salvadoreña es la de los poderosos” [Archivode-Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=LDuf-6yaHm3w>

Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Inconstitucionalidad 61-2009, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/Boletin_informativo/2010/Agosto_2010/Inconstitu_cionalidad%2061-2009.pdf

Inconstitucionalidad 10-2011. <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/pdf/10-2011.pdf>

Inconstitucionalidad 43-2013. https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/Amparos/43-2014-Inc.pdf

Ley de Partidos Políticos <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1794E65B-265A-45C5-91B7-62B7EAF6C460.pdf>

Reseña histórica del Tribunal Supremo Electoral <https://www.tse.gob.sv/TSE/Instituci%C3%B3n/Historia>

El Salvador Informe Final, Elecciones Generales 2009, Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.