

REFORMA POLÍTICA EN EL SALVADOR

Álvaro ARTIGA-GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al sistema electoral*. IV. *Reformas a la Ley de Partidos Políticos*. V. *A manera de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de octubre de 1979 tuvo lugar un golpe de Estado que puso fin al régimen militar prevaleciente en El Salvador desde 1930. Al menos tres juntas de gobierno, formadas por civiles y militares, se sucedieron desde el golpe de Estado hasta marzo de 1982, cuando se eligió una Asamblea Constituyente que redactó y aprobó, en 1983, la Constitución política vigente todavía en 2006. En 1984 se eligió al primer civil como presidente de la República desde 1930. La Asamblea Constituyente se transformó en Asamblea Legislativa hasta que en 1985 se eligieron los nuevos diputados. Desde entonces, 7 elecciones legislativas más y 4 elecciones presidenciales se realizaron hasta 2006. Los gobernantes elegidos cumplieron sus mandatos según los respectivos calendarios electorales.

La reforma política que implicó la nueva Constitución se dio en un contexto general de conflicto armado interno. El Frente “Farabundo Martí para la Liberación Nacional” (FMLN), entonces organización político-militar, inició su campaña militar contra el gobierno salvadoreño el 10 de enero de 1981. Su intención inicial era instaurar un régimen revolucionario de corte socialista, por lo cual rechazó la reforma política iniciada con el golpe de 1979. Desde su perspectiva, el contexto regional centroamericano parecía favorable, pues desde julio de 1979 Nicaragua era gobernada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y

la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se enfrentaba al régimen militar guatemalteco en el primer lustro de la década de 1980. Sin embargo, por su cercanía, Estados Unidos hizo de la región centroamericana una zona para implantar una geopolítica contrainsurgente en el contexto global de la “guerra fría” contra la Unión Soviética.

El fracaso de los sucesivos gobiernos salvadoreños para acabar con la amenaza del FMLN, y el fracaso de éste para vencer al gobierno salvadoreño de turno, dieron pie a la búsqueda de una salida negociada al conflicto. Bajo la mediación de la Organización de Naciones Unidas, en un contexto global de fin de la “guerra fría”, una segunda reforma política fue pactada. La misma implicó una reforma a la Constitución de 1983 para posibilitar la firma de acuerdos de paz y su implantación a partir de 1992.¹

Si se considera que la reforma política en El Salvador tuvo dos momentos cumbres (la aprobación de una nueva Constitución en 1983 y las reformas introducidas a la misma en 1991) se puede hacer una distinción entre las mismas en función de los partidos que toman parte del proceso de reforma constitucional. En la primera sólo participan partidos que van del centro a la derecha del espectro ideológico izquierda-derecha. En la segunda son incorporados partidos de centro izquierda en la aprobación de las reformas y se completa la participación de todo el espectro ideológico en la ratificación de dichas reformas.² Así, mientras la primera reforma se da bajo la hegemonía de partidos de derecha, la segunda se da en un contexto de consenso y producto del pacto político de 1992.

Como se verá a lo largo de este trabajo, la reforma política benefició y fortaleció a los partidos políticos hasta el extremo de concederles el monopolio de la representación política. El pacto de 1992 favoreció la gobernabilidad del sistema en tanto se eliminó la exclusión política, causa fundamental del conflicto bélico de la década de 1980. No obstante, el proceso de diálogo y negociación en privado que llevó a los acuerdos de paz de 1992 generó una dinámica contraria a la participación de la ciuda-

¹ El contenido de estos acuerdos abarcaba nueve grandes temas: 1) fuerza armada; 2) Policía Nacional Civil; 3) sistema judicial; 4) sistema electoral; 5) tema económico social; 6) participación política del FMLN; 7) cese del enfrentamiento armado; 8) verificación por las Naciones Unidas, y 9) calendario de ejecución.

² El proceso de reforma constitucional implica la aprobación de la misma por una legislatura y su ratificación por la siguiente legislatura.

danía, la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos y los funcionarios. Éstas se convirtieron en demandas de una nueva reforma política durante la primera década del siglo XXI.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

1. *Presidencialismo*

Ninguna de las dos reformas políticas implicó un cambio en la forma de gobierno. Ésta seguiría siendo presidencialista, dándole continuidad a una forma institucional adoptada desde los tiempos de la independencia de España en 1821. La búsqueda de un parlamentarismo o una forma mixta de gobierno, como un semipresidencialismo o un presidencialismo parlamentarizado, no formó parte de la agenda de reforma ni parece que lo vaya a ser en el futuro inmediato. Sin embargo, una de las “novedades” introducidas por aquellas reformas ocurre en el papel cada vez más protagonista que tendrían tres instituciones básicas de las democracias representativas: el Parlamento, los partidos políticos y las elecciones.

El artículo 85 de la Constitución de 1983 establece que:

El gobierno es republicano, democrático y representativo.

El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecida en esta Constitución.

Por otra parte, la misma Constitución establece la existencia de tres “órganos de gobierno”: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 86). Tal disposición sella la continuidad de la forma de gobierno presidencialista³ con la diferencia de que, una vez superado el régimen dicta-

³ La separación de poderes propia de este tipo de régimen quedó definida en la Constitución de 1886. Véase Tarracena-Arriola, Arturo, “Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)”, en Torres-Rivas, E. (coord.), *Historia general de Centroamérica*, Madrid, FLACSO-Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993, t. IV.

torial de corte militar,⁴ la única vía legítima para acceder a los principales puestos de gobierno (en el Legislativo, el Ejecutivo y los gobiernos locales) es a través de la elección popular. Sin embargo, la primera elección libre y competitiva de la historia reciente salvadoreña se realiza hasta 1994, en la que se disputan la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los 84 escaños de la Asamblea Legislativa y los 262 gobiernos municipales, correspondientes a igual número de municipios del país.⁵ Las elecciones nacionales y municipales entre 1982 y 1994 no pueden considerarse libres ni competitivas puesto que se realizaron en el contexto del conflicto armado; hubo zonas en las que fue imposible votar por el boicot impulsado por la guerrilla, a la vez que no todos los partidos políticos podían competir. De hecho, entre 1982 y 1988 la competencia se redujo al espectro partidista que va del centro a la derecha. En 1989, con el regreso de algunos líderes políticos exiliados, hubo participación de partidos de centro-izquierda. Solamente la pacificación del país y las reformas constitucionales de 1991 permitieron que la competencia electoral se extendiera a todo el espectro ideológico en 1994, en las llamadas “elecciones del siglo”.

La reforma política en materia de forma de gobierno tuvo un sentido ambiguo en cuanto a fortalecer o debilitar el poder del Ejecutivo frente al del Legislativo. Como se verá en el siguiente apartado, algunas medidas reforzaron la capacidad de control del Parlamento sobre el presidente, pero no a tal grado de “incentivar” al jefe del Ejecutivo a buscar amplias mayorías para llevar adelante su agenda. Aunque, por el carácter multipartidista del sistema de partidos salvadoreño, los presidentes salvadoreños raramente cuentan con un contingente legislativo mayoritario de su

⁴ Entre 1930 y 1979 los gobernantes salvadoreños fueron en su mayoría militares. Sin embargo, se pueden distinguir dos grandes etapas en este periodo: la primera correspondería a una “dictadura personal militarista” (1931-1994) y la segunda se caracterizaría como una “dictadura militar institucional” (1948-1979). Una descripción de las mismas puede encontrarse en Artiga-González, Álvaro, *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, FundaUngo, 2000. Para Manuel Alcántara (*Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, vol. II) todo este periodo correspondería más bien a un régimen pretoriano. No faltan quienes caracterizaron al régimen de este periodo como “democracias de fachada” en la medida en que había partidos, elecciones y separación de poderes, aunque el acceso al poder estaba vetado para la oposición. Si era el caso, entonces se recurría al golpe de Estado o al fraude electoral.

⁵ Vinculado al voto por los escaños legislativos también se disputaron 20 escaños al Parlamento Centroamericano.

propio partido, en la práctica una tradicional alianza de partidos de derecha (especialmente entre Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, y el Partido de Conciliación Nacional, PCN) ha sido suficiente para neutralizar cualquier iniciativa de control por parte de la oposición en el Parlamento. Por otra parte, algunas instituciones clave siguen estando bajo control del Ejecutivo. Tal es el caso del Tribunal Supremo Electoral, cuyo presidente es propuesto por el partido del presidente de la República; el Registro Nacional de las Personas Naturales, cuya junta directiva (incluyendo su presidente) está compuesta mayoritariamente por representantes del Ejecutivo; el Banco Central de Reserva, cuyo presidente es nombrado por el jefe del Ejecutivo; la Policía Nacional Civil, cuyo director también es nombrado por el presidente de la República. Este práctico control del Ejecutivo sobre otras instituciones podría extenderse, aunque sea de manera indirecta, incluso hacia la Corte Suprema de Justicia. Aunque sus magistrados son nombrados por la Asamblea Legislativa, las influencias partidistas en tal nombramiento no son ajenas, y del mismo derivan compromisos políticos. Una especie de reparto de influencias opera al momento de elegir a los magistrados del máximo tribunal de justicia salvadoreño. En resumen, aunque formalmente el Parlamento ganó más protagonismo sobre el Ejecutivo, la reforma política significó en la práctica una mayor dependencia del presidente de su capacidad de negociación con otros partidos. La afinidad ideológica de los partidos que suelen apoyar al presidente ha permitido a éste llevar adelante, sin mayores problemas institucionales, su propia agenda, especialmente en materia de reforma económica.

2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

La Constitución de 1983 modificó el calendario electoral vigente hasta 1979. La Asamblea Constituyente de 1982, controlada mayoritariamente por partidos de derecha, estableció que el presidente y vicepresidente de la República fueran elegidos para un periodo de cinco años, mientras que diputados y miembros de los concejos municipales fueran elegidos cada tres años. Bajo la perspectiva de un probable triunfo del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (principal partido de oposición durante el régimen militar), los principales partidos de la derecha salvadoreña (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, y el Partido de Conci-

liación Nacional, PCN) convienen en un diseño constitucional de separación de elecciones para evitar el arrastre de la elección presidencial. Así podría dificultarse que el PDC obtuviese una mayoría legislativa suficiente para apoyar las iniciativas del Ejecutivo. Este cálculo político contribuyó al mayor protagonismo de los partidos y el Parlamento en la política institucional salvadoreña.

El nuevo calendario electoral no sufrió modificaciones con las reformas constitucionales de 1991. El cuadro 1 detalla las elecciones realizadas desde 1982 hasta 2006 bajo la disposición constitucional. Ahora bien, este ritmo electoral es sólo parcialmente diferente al prevaleciente desde la Constitución de 1950 y que se mantuvo en la de 1961. La Constitución de 1983 dejó inalterado el mandato presidencial en cinco años. La diferencia radica en la ampliación del mandato legislativo y de los gobernantes municipales. De dos se pasó a tres años.⁶

CUADRO 1. ELECCIONES REALIZADAS EN EL SALVADOR, 1982-2006

<i>Tipo de elección</i>	<i>Año</i>
Presidencial	1984
	1989
	1994
	1999
	2004
Legislativa	1985
	1988
	1991
	1994
	1997
	2000
	2003
	2006

FUENTE: elaboración propia.

⁶ Al final de la legislatura 2003-2006 se aprobó una reforma constitucional que extendería el periodo de los diputados a cinco años, haciéndolo coincidir con el presidencial. El proceso de reforma constitucional establece la necesidad de la ratificación de la modificación aprobada, por parte de una segunda Asamblea. En este caso la correspondiente a la legislatura 2006-2009.

De acuerdo con el calendario electoral establecido en la Constitución de 1983, las elecciones presidenciales y legislativas coinciden cada quince años. Esta situación ocurrió en 1994, coincidiendo con el cambio político introducido por los Acuerdos de Paz de 1992.⁷ Las elecciones de Asamblea Legislativa se convirtieron entonces en un momento propicio para que la ciudadanía hiciera una especie de evaluación, a medio camino, de la gestión que estaba realizando el partido de gobierno. Bajo este diseño constitucional, el electorado puede premiar al presidente dándole el voto a su partido en la elección legislativa de manera tal que mantenga o vea incrementado su contingente en la Asamblea. También puede castigarlo, mandarle un mensaje adverso a su gestión, disminuyendo el voto por su partido. De hecho esto fue lo que sucedió con el gobierno demócrata cristiano de 1984-1989. Las elecciones legislativas de 1985 permitieron que el Partido Demócrata Cristiano (PDC) obtuviera una mayoría absoluta (55% de los escaños) en el Parlamento.⁸ Sin embargo, en la percepción de una mayoría de ciudadanos, la gestión del PDC estaba siendo responsable del encarecimiento de la vida, de altos niveles de corrupción y de una profundización del conflicto militar; las elecciones legislativas de 1988 fueron un revés para el partido gobernante al perder la mayoría.⁹ El partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) alcanzó el 50% de los escaños y en las elecciones presidenciales de 1989 ganó con el 53.8% de los votos.

Por otra parte, la separación temporal de las elecciones presidenciales y legislativas podría haber acarreado problemas de gobernabilidad en la línea propuesta por Mainwaring,¹⁰ puesto que haría muy probable que el presidente no contara con un contingente legislativo suficiente para apo-

⁷ Se espera que la simultaneidad vuelva a ocurrir en 2009. Sin embargo, los partidos con menor representación parlamentaria pretenden dar sus votos para la ratificación de la reforma constitucional siempre y cuando las elecciones legislativas se lleven a cabo en fecha distinta a la elección presidencial. Con esta medida, estos partidos buscan evitar salir perjudicados por el efecto de arrastre que tendría la elección presidencial sobre la competencia por los escaños legislativos.

⁸ Este resultado favorecería la gestión presidencial de José Napoleón Duarte, el líder del PDC, a quien el régimen militar le negara el triunfo electoral en 1972 a través del fraude y tuviera que salir al exilio.

⁹ Desde entonces, ningún otro partido ha obtenido la mayoría absoluta de los escaños legislativos.

¹⁰ Mainwaring, Scott, "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, núm. 26, 1993.

yar sus iniciativas. A ello contribuiría el hecho de que el sistema de partidos salvadoreño tiene un formato multipartidista. Sin embargo, tal como en su momento sostuvo Chasquetti,¹¹ los efectos perversos atribuidos por Mainwaring¹² a la combinación presidencialismo + multipartidismo dependerían en última instancia de la capacidad de pactar alianzas o coaliciones por parte del presidente. Lo ocurrido en El Salvador avala el planteamiento de Chasquetti. Pese a que ARENA no ha obtenido nunca una mayoría absoluta en el Legislativo desde 1988, sus sucesivos gobiernos desde 1989 han podido llevar adelante sus políticas mediante una alianza legislativa, casi de carácter permanente, con el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y, cuando ha sido necesario para alcanzar mayorías calificadas, con el PDC (véase cuadro 2).

Como operando bajo un “impulso institucional”, la separación de elecciones siempre favoreció a la alianza ARENA-PCN, porque mientras ésta lograba hacer coaliciones cualquier otro bloque partidista estuvo siempre fragmentado. Sin embargo, el tercer gobierno de ARENA (1999-2004) experimentó la fuerza del diseño constitucional en la medida en que el presidente (Francisco Flores) no tuvo la habilidad de sus predecesores para pactar alianzas legislativas ni sociales.¹³ Su tradicional aliado, el PCN, jugó varias veces al lado del partido FMLN, principal partido de oposición. El mayor número de vetos presidenciales de la historia política salvadoreña se registraron en el periodo de Francisco Flores (véase cuadro 3).¹⁴

¹¹ Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

¹² Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 10.

¹³ La gestión de Flores se caracterizó por el nivel de conflictividad política y social que prevaleció durante todo su mandato. Los conflictos entre instituciones de gobierno (Ejecutivo vs. Legislativo; Ejecutivo vs. Judicial; gobierno nacional vs. gobiernos municipales) tuvieron su réplica dentro del Ejecutivo mismo, dado el cada vez mayor distanciamiento entre el presidente y el vicepresidente. A nivel social destaca el aislamiento que adoptó el presidente incluso de los medios de comunicación social.

¹⁴ Dos de las iniciativas políticas más controversiales de los gobiernos de ARENA tuvieron lugar en el periodo de Flores. Por un lado, la llamada “dolarización” de la economía salvadoreña mediante la aprobación de la Ley de Integración Monetaria que dio curso legal al dólar estadounidense para toda transacción económica y, por otro lado, la reforma del sector salud con sesgo privatizador. Solamente la primera se pudo implementar a pesar de la oposición social a la misma.

CUADRO 2. APOYOS LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES
SALVADOREÑOS, 1984-2006^a

<i>Periodo</i>	<i>% de escaños del partido del presidente</i>	<i>Conformación de la mayoría en el Congreso (% de escaños)</i>	<i>Partido con control del Ejecutivo</i>
1985-1988	55.0	PDC (55.0)	PDC
1988-1989	38.3	ARENA-PCN (61.7)	PDC
1989-1991	50.0	ARENA-PCN (61.7)	ARENA
1991-1994	46.4	ARENA-PCN (57.1)	ARENA
1994-1997	46.4	ARENA-PCN (51.2)	ARENA
1997-2000	33.3	ARENA-PCN-PDC (55.9)	ARENA
2000-2003	34.5	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2003-2004	32.1	(Variable) ^b	ARENA
2004-2006	32.1	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2006-2009	40.5	ARENA-PCN (52.4)	ARENA

^a No se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de 2/3.

^b La actuación del PCN define dos coaliciones mayoritarias: ARENA-PCN (51.2%) y FMLN-PCN (55.9%).

FUENTE: elaboración propia según resultados electorales oficiales.

CUADRO 3. VETOS PRESIDENCIALES EN EL SALVADOR

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Partido</i>	<i>Número de vetos</i>
José Napoleón Duarte	1984-1989	PDC	20
Alfredo Félix Cristiani	1989-1994	ARENA	1
Armando Calderón Sol	1994-1999	ARENA	4
Francisco Flores	1999-2004	ARENA	59

FUENTE: elaboración propia.

De acuerdo con la Constitución de 1983, el presidente tiene facultades legislativas tal como se aprecia en el cuadro 4. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que algunas disposiciones constitucionales señaladas en dicho cuadro se originaron en las reformas constitucionales de 1991. El artículo 137 es un ejemplo de la dirección de las reformas: disminuir algunas de las facultades del presidente, favoreciendo un mayor protagonismo del Parlamento. Veamos cada una de éstas con más detalle.

CUADRO 4. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1983

<i>Facultades legislativas del presidente</i>	<i>Base constitucional</i>
1. Poder y veto de la legislación	Artículos 133, 137 y 138
2. Veto parcial	No se establece
3. Emisión de decretos	Artículos 29, 30 y 167, núms. 5 y 6
4. Control de la agenda	Artículo 133
5. Iniciativa exclusiva	Artículo 168, inciso 4; 167, incisos 3 y 4; y 131, inciso 8
6. Definición del presupuesto	Artículo 167, inciso 3
7. Convocatoria a referendo o plebiscito	No se establece

FUENTE: elaboración propia con base en la Constitución de 1983.

A. Poder y veto de la legislación

Por una parte, de acuerdo con el artículo 133, núm. 2, de la Constitución, el presidente tiene iniciativa de ley, pero esta facultad sólo puede ejercerla de manera indirecta a través de sus ministros. Esto quiere decir que cualquier anteproyecto de ley de origen ejecutivo debe ser presentado, al menos, por uno de los ministros (sentencia de la Sala de lo Constitucional del 10 de febrero de 2001, incisos 22-96). Por otra parte, el artículo 137, inciso 1, establece que el presidente puede vetar un proyecto de ley y devolverlo a la Asamblea puntualizando las razones que fundamentan su veto. La Asamblea sólo puede superar este veto con los votos de al menos dos tercios del total de diputados electos (artículo 137, inciso 2). Ahora bien, una de las razones del veto puede ser que el presidente considere que el proyecto de ley es inconstitucional (artículo 138). En este caso, si la Asamblea Legislativa supera el veto mediante el voto de, al menos, dos tercios de los diputados electos, el presidente puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida si el proyecto es o no constitucional. En caso afirmativo, el presidente no tiene más remedio que sancionar el proyecto y publicarlo como ley.

B. Veto parcial

La Constitución no establece claramente la existencia del veto parcial, entendido éste como el rechazo de sólo algunos artículos o partes del proyecto de ley y la aceptación del resto.¹⁵ El artículo 137, inciso 3, plantea el caso de una devolución del proyecto “con observaciones” por parte del presidente. La Asamblea, entonces, “resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el artículo 123, y lo enviará al presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publi-

¹⁵ Para Giovanni Sartori (*Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994) “el veto parcial le permite al presidente modificar una ley eliminando partes de la misma, cancelando disposiciones individuales...”. Por otra parte, uno de los efectos de esta medida presidencial “es la promulgación de la porción no objetada del proyecto de ley, a menos que el Congreso insista en su versión original con la mayoría requerida por la Constitución” (Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2003, p. 205).

car”. Según comentaristas de la carta magna,¹⁶ cuando el presidente “lo devuelve con observaciones, se trata de propuestas de cambio accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto de ley, por eso para su aprobación no se requiere mayoría calificada”. Si las observaciones hechas por el presidente son tomadas en cuenta y aceptadas por la Asamblea, la disposición constitucional del artículo 137 funciona como veto total aunque sólo haya sido observada una parte del proyecto de ley. Si la Asamblea hace caso omiso de las observaciones presidenciales devuelve el proyecto de ley al presidente para que lo sancione y mande a publicar. Si el presidente no argumentó inconstitucionalidad en sus observaciones, el proyecto de ley está destinado a convertirse en ley de la república. Ello equivaldría a la superación de un veto total. Por tanto, y ésta sería una tarea pendiente para una reforma en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, es necesario cambiar la redacción de la disposición constitucional del artículo 137 para que efectivamente funcione como un veto parcial.¹⁷

Es importante señalar que las reformas constitucionales de 1991 introducen la figura de la devolución del proyecto de ley con observaciones presidenciales para que sean consideradas por la Asamblea. Pero tal como es interpretada esta disposición hay más bien continuidad que cambio respecto al diseño de la Constitución de 1983, donde sólo establecía explícitamente la existencia del veto total en continuidad con la Constitución de 1962, a la cual sustituye.

C. Emisión de decretos

Payne y otros¹⁸ consideraron en su análisis de los poderes de los presidentes latinoamericanos que el presidente salvadoreño no tiene la facul-

¹⁶ Mendoza Orantes, Ricardo y Mendoza, Lissette Beatriz, *Constitución de la República de El Salvador. Comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable*, San Salvador, Editorial Jurídica Salvadoreña, 2004.

¹⁷ Si se adopta la definición de veto parcial aportada por Matthew Shugart y John Carey (*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992), según la cual el veto parcial “implica la promulgación automática del resto del proyecto de ley «no objetado por el presidente» en ausencia de un voto del Congreso con el fin de insistir en que se promulgue la versión originalmente aprobada por los diputados”, entonces en El Salvador no hay veto parcial tal como lo consideran Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 15.

¹⁸ Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 15.

tad para emitir decretos y la Constitución prohíbe o no aborda la delegación de autoridad mediante decreto por parte del Legislativo. Entre las veinte atribuciones y obligaciones del presidente establecidas en el artículo 168 de la Constitución no se menciona nada al respecto. En este sentido, Payne y otros¹⁹ estarían en lo correcto. Sin embargo, el artículo 167 contiene dos numerales que abren la posibilidad a que el presidente gobierne por decreto. Así, el núm. 5 dice que corresponde al Consejo de Ministros “proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías constitucionales a que se refiere el artículo 29 de esta Constitución”, y el núm. 6 va más lejos puesto que permite al Consejo de Ministros “suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el artículo 29 de esta Constitución, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida”. El Consejo de Ministros está integrado por el presidente, vicepresidente y los ministros (artículo 166). Si el presidente domina al Consejo de Ministros estará en posibilidad de legislar por decreto en las circunstancias establecidas en el artículo 29 de la Constitución.²⁰

El régimen de excepción al que se refieren las anteriores disposiciones constitucionales no debe exceder los treinta días (artículo 30). Pero si las circunstancias que motivaron su declaratoria se mantienen, puede ser prorrogado por la Asamblea o por el Consejo de Ministros (y, por tanto, a iniciativa del presidente), según sea el caso. Este “según sea el caso” es el que puede permitir no sólo que el Congreso delegue poderes legislativos en el presidente y limite los campos a los que se aplican,²¹ sino que, aprovechando que la Asamblea no estuviera reunida (artículo 167, núm. 6), el presidente obtenga poder para emitir decretos sin que le sean delegados por el Congreso. La primera situación llevaría a Payne y otros²² a darle una puntuación de 1 a los poderes del presidente salvadoreño, mientras que la segunda significaría asignarle un 2.

La descrita es la situación en 2006, pero ¿cuál era la situación antes de las reformas constitucionales de 1991 e incluso de la promulgación de la Constitución de 1983? Las primeras no tocaron este asunto, al menos en

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Es decir, en caso de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público.

²¹ Como por ejemplo la modificación en las asignaciones presupuestarias para enfrentar las circunstancias que originaron el estado de excepción.

²² Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 15, p. 210.

lo atinente al artículo 167, es decir, que el Consejo de Ministros pueda proponer, suspender o restablecer las garantías constitucionales. Sobre la declaratoria del régimen de excepción (artículo 29), las reformas de 1991 nada más dividieron el contenido del mismo en dos artículos (29 y 30). Ahora bien, la Constitución de 1983 denota un cambio a favor del Consejo de Ministros (y por tanto del presidente) respecto a lo estipulado en la Constitución de 1962. En ésta ciertamente se estipulaba que el Consejo de Ministros podía decretar la suspensión de garantías cuando la Asamblea se hallare en receso. Pero tal decreto implicaba la convocatoria a la Asamblea para que se reuniera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes y aprobara o desaprobara dicho decreto (Constitución de 1962, artículo 176). Esta disposición desaparece en la Constitución de 1983. Por tanto, puede decirse que la Presidencia salió fortalecida, porque ahora si el Consejo de Ministros se basa en el artículo 167, inciso 6, para declarar el estado de excepción (y que el presidente gobierne por decreto) solamente tiene que “dar cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta”.

D. Control de la agenda

Sobre esta facultad la única disposición constitucional desde 1983 es que el presidente, a través de sus ministros, tiene iniciativa de ley (artículo 133). Tal disposición no fue tocada por las reformas de 1991 y ya estaba presente en la Constitución de 1962. Por tanto, la evolución de esta facultad del presidente ha dependido más bien de otros factores que no son el diseño constitucional. La eficacia del presidente para ejercer control sobre la agenda legislativa ha estado asociada al tamaño del contingente legislativo de su partido, a la disciplina de sus miembros y a la capacidad de formar alianzas con otros partidos para que sus iniciativas sean aprobadas, incluso con dispensa de trámites en la Asamblea Legislativa.

E. Iniciativa exclusiva

Entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la República están las de celebrar tratados y convenciones internacionales, que deben

ser ratificados por la Asamblea Legislativa (artículo 168, inciso 4, de la Constitución). Por otra parte, corresponde al Consejo de Ministros elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa para que ésta lo apruebe (artículos 167, inciso 3 y 131, inciso 8). Además, corresponde al Consejo de Ministros “autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida” (artículo 167, inciso 4). Ninguna de estas disposiciones constitucionales de 1983 fue tocada en las reformas de 1991.

La Constitución de 1983 reorganiza esta facultad con respecto a la Constitución de 1962. La celebración de tratados y convenciones internacionales correspondía en esta última al Poder Ejecutivo, entendido como el presidente más los ministros y subsecretarios de Estado. Como se mencionó en el párrafo anterior, la Constitución de 1983 se los atribuye al presidente nada más. Asimismo, la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos como competencia del Consejo de Ministros fue introducida por la Constitución de 1983, puesto que en la de 1962 no está estipulada. Visto este asunto en perspectiva puede afirmarse que el presidente fue fortalecido por las reformas, aunque sea de manera limitada.

F. Definición del presupuesto

Como se mencionó en el apartado anterior, corresponde al Consejo de Ministros la elaboración del presupuesto general del Estado y a la Asamblea Legislativa su discusión, modificación, si es el caso, y aprobación. Formalmente es el ministro de Hacienda quien lo presenta en septiembre de cada año, sabiendo que el año fiscal comienza el siguiente 1o. de enero. El único cambio que introduce la Constitución de 1983 a lo estipulado en la Constitución de 1962 es el plazo en que debe presentarse el presupuesto para su discusión. Mientras que la actual Constitución establece que debe hacerse al menos tres meses antes de que comience el año fiscal, la anterior disposición constitucional lo establecía en por lo menos un mes antes del nuevo ejercicio fiscal. Probablemente este cambio obedeció al previsible mayor protagonismo de la Asamblea Legislativa en la nueva etapa política que se abrió en El Salvador a partir de 1979 y, más

concretamente, con la elección de la Asamblea Constituyente de 1982. El mayor control del Ejecutivo sobre el Legislativo en el periodo autoritario probablemente requería menor tiempo para que se aprobara la propuesta del Ejecutivo. El paso de un bipartidismo en la década de 1970 a un multipartidismo en la de 1980 auguraba una mayor discusión y más negociaciones para la aprobación del presupuesto. Por tanto, se puede interpretar que esta pequeña modificación en el plazo de presentación de la propuesta de presupuesto expresa una disminución relativa del poder presidencial frente al poder del Congreso.

G. Convocatoria a referendo o plebiscito

En El Salvador la única disposición constitucional relativa a esta facultad se refiere a la necesidad de realizar una consulta popular para la discusión de las bases y aprobación de cualquier proyecto de unión centroamericana (artículo 89, inciso 3, de la Constitución). Sin embargo, se trata de una disposición que no tiene mayor desarrollo en alguna ley secundaria, excepto en el Código Municipal. Obviamente es una ley referida a un ámbito subnacional y, por lo tanto, no tiene que ver con los poderes del presidente. Además, no se establece quién debe convocar a la consulta. Quizá ésta sea una de las áreas de reforma pendiente y de mayor calado para disminuir los poderes del presidente y de ahí el estado de indefinición en que se dejó.

H. Poderes presidenciales no legislativos

La Constitución de 1983 confiere al presidente la facultad de “nombrar, remover, aceptar renuncias y conceder licencias a los ministros y viceministros de Estado” (artículo 162). Por tanto, el presidente tiene la facultad constitucional para formar el gabinete y destituir, si es el caso, a cualquiera de sus ministros. La Constitución de 1962 ya contemplaba esta facultad y, por tanto, la disposición de 1983 representa continuidad antes que cambio. Ahora bien, una reforma constitucional ratificada en 1992 amplió de manera explícita esta facultad al incluir entre los funcionarios que pueden ser nombrados o destituidos por el presidente al jefe de seguridad pública y al de inteligencia de Estado. El balance aquí es a favor del presidente, pues la estabilidad o cambio de los miembros del

gabinete sigue dependiendo solamente de él. El Congreso puede nada más recomendar la sustitución de un funcionario del Ejecutivo, pero esa recomendación no es vinculante. No importa si la misma se produce después de una investigación que, en otras circunstancias de diseño institucional, haría incluso dimitir al funcionario en cuestión. Éste podría ser otro ámbito de reforma si se quiere dar mayor poder al Legislativo frente al Ejecutivo.

I. Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente

En el cuadro 5 se presenta una serie de ámbitos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo según la Constitución de 1983. Como se puede apreciar, no todas estas disposiciones se refieren a un control directo sobre funcionarios del Ejecutivo. Algunas tienen que ver con actos que ha llevado a cabo el Ejecutivo, otras se refieren a condiciones de funcionamiento del mismo, unas más están relacionadas con medidas que pueden apoyar políticas públicas, etcétera. Por razones de espacio sólo se consideran las más directamente relacionadas con el control sobre los miembros del gabinete y sobre su gestión.

En primer lugar, hay que mencionar que ya la Constitución de 1962 obligaba al Ejecutivo a presentar informes sobre su gestión (artículo 47, núm. 9), así como “el deber (de los ministros y subsecretarios) de concurrir a la Asamblea para contestar las interpelaciones que se les hicieren” (artículo 76).

CUADRO 5. ÁMBITOS DE CONTROL DEL LEGISLATIVO
SOBRE EL EJECUTIVO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1983

<i>Artículos y numerales de la Constitución</i>
<p><i>Artículo 131.</i> Corresponde a la Asamblea Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación (núm. 7). — Decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración pública, así como sus reformas (núm. 8). — Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de servicio civil (núm. 9).

- Decretar, de una manera general, beneficios e incentivos fiscales o de cualquier naturaleza para la promoción de actividades culturales, científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios (núm. 11).
- Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago (núm. 12).
- Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera (núm. 13).
- Recibir la protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que, conforme a la ley, deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República (núm. 14).
- Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el presidente y el vicepresidente de la República y los designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea (núm. 15).
- Desconocer obligatoriamente al presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su periodo constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un presidente provisional (núm. 16).
- Elegir, para todo el periodo presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución (núm. 17).
- Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus ministros, y aprobarlo o desaprobarlo (núm. 18).
- Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los diputados electos, la incapacidad física o mental del presidente, del vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea (núm. 20).
- Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el órgano ejecutivo (núm. 25).
- Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de instituciones oficiales autónomas (núm. 34).
- Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado... cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación (núm. 37).

FUENTE: elaboración propia con base en la Constitución de 1983.

La nueva Constitución de 1983 amplía el control del Legislativo. Además de mantener las disposiciones ya establecidas en 1962 (ahora como artículo 131, núm. 18, sobre los informes de labores, y núm. 34, sobre las interpelaciones en las que se incluyen los presidentes de instituciones

oficiales autónomas) agrega poderes parlamentarios de investigación (artículo 32, que establece la potestad para nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional).

Las reformas constitucionales de 1991 amplían aún más el control del Legislativo sobre los funcionarios del Ejecutivo, puesto que define como facultad del primero el “recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado” (artículo 131, núm. 37, de la Constitución). No obstante, como ya se dijo antes, tal recomendación no es vinculante. La última palabra la tiene el presidente y podría hacer caso omiso de esa recomendación.

3. *Instituciones de rendición de cuentas*

Describir la rendición de cuentas puede implicar responder preguntas como: ¿quién exige cuentas?, ¿a quién?, ¿sobre qué?, ¿bajo cuál procedimiento?, ¿con cuál base legal?, ¿cuándo?, ¿bajo qué modalidad?, y ¿cuáles son los resultados? Aquí sólo se abordará la primera interrogante y referida únicamente a la rendición de cuentas horizontal.²³ ¿Cuáles han sido las reformas en este tema? En primer lugar, ya desde la Constitución de 1962 se contemplaba la existencia de una Oficina de Probidad en la Corte Suprema de Justicia, ante la cual los funcionarios y empleados que la ley determinara estaban obligados a declarar el estado de su patrimonio antes de tomar posesión de sus cargos. Al cesar en sus cargos, estos funcionarios y empleados deberían hacer una nueva declaración para comprobar que no abusaron de su cargo para enriquecerse ilícitamente (artículo 216, inciso 3). En 2006 esta Oficina seguía ejerciendo tal mandato, aunque, justamente en este año, la Corte Suprema de Justicia actuó contra ella al establecer que la banca salvadoreña no está obligada a proporcionarle información a la Oficina de Probidad sobre las cuentas de ahorros de los funcionarios públicos, pretextando la privacidad de tal información.

²³ Según O'Donnell, la rendición de cuentas horizontal consiste en “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, Guillermo, “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 7, 2001).

Por otra parte, la Constitución de 1962 estipulaba la existencia de una Corte de Cuentas de la República encargada de la fiscalización de la hacienda pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular (artículo 128). Los magistrados de esta Corte debían ser elegidos por la Asamblea Legislativa (artículo 47, núm. 8). Esta función contralora tiene continuidad tanto en la Constitución de 1983 como en las reformas constitucionales de 1991.

Como parte del llamado Ministerio Público, la Constitución de 1962 estipula la existencia de una Fiscalía General de la República y de una Procuraduría General de Pobres (artículo 97). Tanto el fiscal general como el procurador general eran nombrados por el presidente de la República (artículo 72). La Constitución de 1983 introduce una modificación importante al establecer que la elección de estos funcionarios correspondería a la Asamblea Legislativa (artículo 131, núm. 19). La intención de esta reforma es garantizar una mayor independencia del fiscal y procurador, especialmente del primero, respecto del Ejecutivo. No obstante, si el presidente de la República cuenta con los apoyos legislativos suficientes (propios o en alianza) puede desvirtuar, en la práctica, este objetivo de la disposición constitucional. De hecho, la Fiscalía General de la República ha mostrado durante todo el periodo aquí considerado una debilidad institucional para emprender investigaciones contra funcionarios a quienes se imputan actos de corrupción o abuso de autoridad.²⁴

Quizá la mayor novedad en materia de rendición de cuentas horizontal, registrada a raíz de los acuerdos de paz —la segunda reforma política— sea la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ésta no estaba contemplada en la Constitución de 1983, pero las reformas de 1991 le dan existencia (artículo 131, núm. 19). Quien haga las veces de procurador de los Derechos Humanos es elegido por la Asamblea Legislativa al igual que el fiscal general, el procurador general y los magistrados, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte de Cuentas.

De lo descrito en los párrafos anteriores puede derivarse una dirección de las reformas hacia un mayor equilibrio de poderes y un mayor juego

²⁴ Para una mayor profundización en estas debilidades institucionales véase Las Dignas *et al.*, *El Salvador por dentro, 1989-2005*, San Salvador, Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida-Centro para la Defensa del Consumidor-Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho-Instituto de Derechos Humanos de la Universidad “José Siméon Cañas”, 2005.

de pesos y contrapesos. Esto ha significado, de manera formal, un movimiento hacia el desarrollo y fortalecimiento de un régimen democrático. Sin embargo, dadas unas pautas predominantes y heredadas de una cultura política del periodo autoritario, el funcionamiento de toda esta institucionalidad no ha sido el esperado.

A la Fiscalía le hace falta un mayor protagonismo e independencia para llevar adelante investigaciones sobre hechos en los que se han visto involucrados funcionarios de los diferentes gobiernos; la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha sido bloqueada presupuestariamente y desprestigiada en su labor por voceros del gobierno por una supuesta orientación afín a la izquierda salvadoreña; las interpelaciones que la Asamblea Legislativa ha llevado a cabo a funcionarios gubernamentales han sido pocas y en ningún caso se ha producido alguna renuncia o destitución; la Corte de Cuentas ha sido acusada de ejercer sus funciones con sesgo partidista, protegiendo a funcionarios del gobierno o de partidos afines al mismo. Probablemente sea la Procuraduría General de la República la única que sale solvente en esta evaluación. Ello se puede concluir a partir de la reelección de la que fue objeto el actual procurador para un nuevo periodo de tres años (2006-2009). Dicha reelección contó con la aprobación de casi la totalidad de los diputados de la Asamblea Legislativa.

En resumen, la reforma al sistema presidencial en El Salvador introdujo un mayor protagonismo a los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y las instituciones de control. Aunque no en todos los aspectos ni en la misma medida, hubo una clara tendencia a la disminución de los poderes del presidente de la República. Sin embargo, en la práctica, una autonomía e independencia total de estas instituciones con respecto al Ejecutivo no se ha logrado. Por la vía del control partidario de las mismas es burlada la autonomía e independencia que les garantiza la ley. Los funcionarios que dirigen las instituciones de control son designados por la Asamblea Legislativa y, por lo general, son el resultado de negociaciones políticas que no necesariamente desembocan en la selección de las personas idóneas para la conducción de tales instituciones. Además, los presupuestos de las mismas también son objeto de negociación en el seno de la Asamblea. Por tanto, queda pendiente avanzar en el logro de una autonomía e independencia efectiva de las instituciones de control, ante las cuales, no pocas veces, funcionarios del Ejecutivo o aliados del

partido de gobierno no han podido ser llevados a juicio pese a la existencia de fundadas presunciones de comportamientos ilícitos de su parte.

III. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

Entendiendo el sistema electoral en un sentido estricto,²⁵ la reforma electoral en El Salvador ha tenido un carácter continuo y ha afectado tanto a la elección presidencial como a la legislativa. Lo primero hace alusión a las medidas específicas de reforma que han ocurrido en el año previo a los procesos electorales. Este fenómeno se manifiesta en reformas puntuales *ad-hoc* a determinados artículos del Código Electoral cada vez que hay elecciones. A continuación se comenta lo más trascendental ocurrido en términos de reforma de los sistemas para las elecciones presidenciales y legislativas para el periodo constitucional abierto en 1983.

1. Elección presidencial

La Constitución de 1983 introdujo una modificación en la fórmula de elección presidencial. Aunque ya desde la Constitución de 1961 la Presidencia se disputaba bajo la fórmula de una mayoría absoluta, y si ninguno de los partidos contendientes la obtenía en una primera vuelta era la Asamblea Legislativa la que resolvería entre los dos partidos más votados, la Constitución de 1983 introduce una segunda vuelta con voto directo, y ello ocurre ya en las elecciones presidenciales de 1984. ARENA y PDC, como los dos partidos más votados en primera vuelta, compiten en una segunda vuelta que finalmente ganó el PDC (véase cuadro 6).

Si se toma en cuenta que la Asamblea Constituyente elegida en 1982 estaba controlada por la derecha (donde se incluían los partidos ARENA y PCN), parecería que la disposición constitucional estaba orientada a evitar un triunfo del PDC, que durante las décadas de 1960 y 1970 había sido el principal partido de oposición. La existencia de un multipartidis-

²⁵ Siguiendo a Nohlen (*Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994) se puede definir como el conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos).

mo hacía altamente probable que en las elecciones de 1984 —las primeras bajo el nuevo marco constitucional— no hubiera un ganador en primera vuelta.

CUADRO 6. RESULTADOS ELECCIONES PRESIDENCIALES
EN PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA, 1984-2004

<i>Partidos contendientes</i>	<i>Año electoral</i>				
	<i>1984</i>	<i>1989</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>2004</i>
<i>Primera vuelta</i>					
ARENA	29.77	53.82	49.11	51.96	57.71
PDC	43.41	36.03	—	—	—
FMLN*	—	—	24.99	29.05	35.68
<i>Segunda vuelta</i>					
ARENA	46.41	—	68.35	—	—
PDC	53.59	—	—	—	—
FMLN	—	31.65	—	—	—

* En coalición en 1994 y 1999.

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

La realización de una segunda vuelta tuvo lugar otra vez en 1994. Fueron las primeras elecciones donde compitió el FMLN una vez transformado de guerrilla a partido político legalmente reconocido. Las reformas constitucionales de 1991 no tocaron la fórmula electoral para el caso de las presidenciales.

De hecho, de los elementos considerados como constituyentes del sistema electoral mostrados en el cuadro 7, solamente sufrió nuevas modificaciones el referido a las barreras. Tanto el umbral para la inscripción

como el de cancelación fueron modificados en todo el periodo en la dirección de evitar una fragmentación del sistema de partidos.²⁶

CUADRO 7. SISTEMA ELECTORAL PARA ELECCIONES PRESIDENCIALES

<i>Componente</i>	<i>Descripción</i>
Número de representantes a elegir	2 (presidente y vicepresidente)
Distribución de las circunscripciones	Una sola circunscripción nacional
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada (artículo 207)
Procedimiento de votación	Voto único
Barreras	<p><i>Umbral para la inscripción:</i> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (artículo 159).</p> <p><i>Umbral de cancelación</i> (artículo 182):</p> <p>a) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos.</p> <p>b) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición.</p> <p>c) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos.</p> <p>d) También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (artículo 182).</p>
Fórmula electoral	Mayoría absoluta y segunda vuelta (artículo 261)

FUENTE: elaboración propia con base en el Código Electoral 2004.

²⁶ Una discusión sobre los efectos de las leyes electorales en el formato del sistema de partidos salvadoreño puede consultarse en Artiga-González, Álvaro, *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores, 2004. Por otra parte, una discusión sobre los efectos de la segunda vuelta electoral en el sistema de partidos y la gobernabilidad puede verse en Artiga-González, Álvaro, “El Salvador”, en Martínez, Rafael (ed.), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.

Aunque no se muestra en este cuadro, un elemento de continuidad que no es tocado por la Constitución de 1983 ni por posteriores reformas es la prohibición de la reelección presidencial de manera inmediata. En cierta medida, esta disposición busca evitar los intentos de cualquier presidente para perpetuarse en el poder más allá del límite fijado para su mandato. La fijación de éste en cinco años también es otro elemento de continuidad. Tampoco parece que vaya a ser modificado en el futuro cercano, puesto que las reformas constitucionales impulsadas al final de la legislatura 2003-2006 tocaron más bien los periodos para los diputados y concejos municipales, igualándolos al periodo presidencial.²⁷

CUADRO 8. OTRA DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARA ELECCIONES PRESIDENCIALES

<i>Elemento constituyente</i>	<i>Descripción</i>
Duración del mandato	5 años
Posibilidad de reelección	No ^a
Tipo de candidatura	Fórmula con vicepresidente
Mayoría requerida en primera vuelta	Absoluta ^b
Número de candidatos que acceden a segunda vuelta	2
Periodo inter-electivo	Antes de 30 días
Mayoría requerida en segunda vuelta	Absoluta ^c
Coincidencia con elecciones generales	No ^d

^a De manera consecutiva tras un primer periodo.

^b No se cuentan los votos blancos ni votos nulos.

^c Entre dos únicos competidores no hay otra posibilidad.

^d Excepto cada 15 años.

FUENTE: elaboración propia según la legislación electoral.

El cuadro 8 presenta otra descripción del sistema electoral empleado para la competencia por la Presidencia de la República. Salvo la modifi-

²⁷ Antes de tales reformas se discutía si reducir el mando presidencial a cuatro años o prolongarlo a seis, con la realización de elecciones a mitad de periodo para renovar diputados de la Asamblea Legislativa. Ninguna de estas dos opciones prosperó.

cación en la segunda vuelta, todos los demás parámetros mostrados no registraron modificación alguna en la Constitución de 1983 ni en las reformas constitucionales de 1991. Se podría decir, por tanto, que este diseño constitucional data de 1961 en pleno apogeo del régimen autoritario.

Como ya se mencionó anteriormente, en El Salvador la simultaneidad electoral ocurrió en 1994 y volverá a registrarse hasta 2009. Se trata de un lapso de quince años que ha permitido la expresión de un comportamiento electoral diferenciado según que se trate de elecciones presidenciales o legislativas. Tomando en cuenta únicamente el periodo de elecciones libres y competitivas, es decir entre 1994 y 2006, se observa lo siguiente. En primer lugar, los niveles de participación electoral han sido superiores en la disputa por la Presidencia (véase cuadro 9). Resulta incluso curioso que al observar los datos de participación en las elecciones legislativas, los dos mayores valores están asociados a lo ocurrido en las elecciones presidenciales. En 1994 por razón de la simultaneidad y en 2006 como efecto del sustancial incremento en la participación ocurrido en las elecciones presidenciales de 2004.

CUADRO 9. PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN EL SALVADOR, 1994-2006*

<i>Año de la elección presidencial</i>	<i>Participación sobre inscritos (%)</i>	<i>Año de la elección legislativa</i>	<i>Participación sobre inscritos (%)</i>
1994	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
—	—	2003	41.0
—	—	2006	54.2
Promedio	53.9	Promedio	45.2

* Participación = total votos emitidos / total electores inscritos.

FUENTE: Artiga-González, *op. cit.*; TSE, *Registro electoral*, San Salvador (archivo electrónico), 2006 y *Resultados oficiales de las elecciones para diputados del año 2006* (fotocopia), 2006.

En segundo lugar, la fragmentación del voto ha sido mayor en las elecciones legislativas; algo que se deduce al observar los niveles de concentración del voto en los dos partidos mayoritarios (véase cuadro 10). En términos medios, se ha registrado una diferencia de 12 puntos porcentuales.

CUADRO 10. CONCENTRACIÓN DEL VOTO, 1994-2006

<i>Año de la elección presidencial</i>	<i>Concentración (%)</i>	<i>Año de la elección legislativa</i>	<i>Concentración (%)</i>
1994	74.1	1994	66.4
1999	81.0	1997	68.4
2004	93.4	2000	71.2
		2003	65.9
		2006	78.5
Promedio	82.8	Promedio	70.1

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

En tercer lugar, estas últimas han sido más reñidas si tomamos en cuenta el margen de victoria, es decir, la diferencia de votos entre los dos partidos más votados (véase cuadro 11). Mientras que en las elecciones presidenciales dicho margen supera los veinte puntos en promedio, el mismo para las legislativas ha llegado a ser muy pequeño, incluso menor a un punto, llegando a representar en 2006 una situación prácticamente de empate entre los dos partidos más votados.

Las elecciones presidenciales en El Salvador se llevan a cabo normalmente en el mes de marzo,²⁸ en día domingo, en una jornada de diez horas: desde el momento en que se abren los centros de votación, a las 7:00 de la mañana (artículo 243 del Código Electoral), hasta el cierre de los

²⁸ Constitucionalmente está dispuesto que “la fecha de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República deberá preceder no menos de dos meses ni más de cuatro a la iniciación del periodo presidencial” (artículo 79, inciso 4, de la Constitución). Tómese en cuenta que dicho periodo comienza el 1o. de junio del año electoral.

mismos, a las 17:00 horas (artículo 251 del Código Electoral). Sin embargo, en la práctica no son raros los centros de votación que no abren a la hora establecida por problemas en la organización del evento. Las irregularidades que en este sentido se presentan no han podido ser superadas. A juzgar más bien por lo ocurrido incluso en las elecciones legislativas de 2006, a doce años de las primeras elecciones libres de 1994, pareciera que ha habido un retroceso en la limpieza y transparencia en la organización de los procesos electorales.

CUADRO 11. MARGEN DE VICTORIA SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN, 1994-2006 (PORCENTAJES)

<i>Año de la elección presidencial</i>	<i>Margen de victoria electoral</i>	<i>Año de la elección legislativa</i>	<i>Margen de victoria electoral</i>
1994	24.1	1994	23.6
1999	22.9	1997	2.4
2004	22.0	2000	0.8
—	—	2003	2.1
—	—	2006	0.1
Promedio	23.0	Promedio	5.8

FUENTE: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

2. Elección legislativa

El cuadro 12 describe el sistema electoral en sentido estricto utilizado para las elecciones legislativas de acuerdo con el Código Electoral vigente en 2006. A diferencia de lo sucedido con el caso del sistema empleado para las elecciones presidenciales, aquél ha sufrido varias modificaciones sustantivas desde la Constitución de 1983. Así, por ejemplo, el periodo para el cual son elegidos los diputados cambió de dos a tres años y, como ya se mencionó, en la legislatura 2006-2009 debería ratificarse una reforma constitucional que aumentaría el periodo a cinco años. Por otra parte, aunque el principio de representación proporcional para las elecciones legislativas data de 1963, el reparto de escaños entre las dife-

rentes circunscripciones también ha sufrido varias modificaciones. Incluso el tamaño del Parlamento ha variado.²⁹ En la década de 1970 éste constaba de 52 escaños. Entre 1982 y 1988 el total de diputados ascendía a 60. A partir de 1991 la Asamblea Legislativa se compone por 84 diputados.

CUADRO 12. SISTEMA ELECTORAL PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS (2006)

<i>Componente</i>	<i>Descripción</i>
Tamaño del Parlamento	84 diputados (artículo 13).
Distribución de las circunscripciones	1 de 25; 1 de 8; 1 de 7; 2 de 6; 1 de 5; 3 de 4 y 5 de 3.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada.
Procedimiento de votación	Voto único.
Barreras	<p><i>Umbral para la inscripción:</i> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (artículo 159).</p> <p><i>Umbral de cancelación</i> (artículo 182):</p> <p>e) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos.</p> <p>f) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición.</p> <p>g) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos.</p> <p>También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (artículo 182).</p>
Fórmula electoral	Cociente electoral y resto mayor (artículo 262).

M = Magnitud o tamaño del órgano representativo.

FUENTE: elaboración propia según disposiciones del Código Electoral de 2006.

²⁹ El Parlamento salvadoreño es unicameral. Por lo tanto, Parlamento, Congreso y Asamblea Legislativa son términos que se utilizan como sinónimos.

En cuanto al reparto de los escaños, la Constitución de 1983 deja a una ley secundaria (el Código Electoral) el diseño de las circunscripciones. Para las elecciones legislativas de 2006 hubo un total de 14 circunscripciones que coincidían con la división político administrativa del territorio nacional en 14 departamentos. Sin embargo, esta constatación no debería interpretarse como continuidad en la distribución de las circunscripciones y de los escaños entre las mismas. Ciertamente, las elecciones de Asamblea Constituyente en 1982, y de Asamblea Legislativa en 1985 y 1988, se realizaron bajo un diseño de 14 circunscripciones departamentales. Pero a partir de 1991 y luego 1994, 1997, 2000 y 2003, las circunscripciones fueron fijadas en 15. A las 14 departamentales se les agregó una circunscripción nacional conocida localmente como la “plancha nacional”. Ésta fue definida para albergar 20 escaños, mientras que las circunscripciones departamentales contabilizaban un total de 64 diputados. El cuadro 13 da cuenta de todas estas modificaciones en el reparto territorial de los escaños legislativos.

CUADRO 13. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS ESCAÑOS LEGISLATIVOS SEGÚN DIFERENTES LEGISLACIONES

<i>Circunscripción</i>	<i>Número de escaños asignados según legislación electoral vigente</i>			
	<i>1966</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1991-2003</i>	<i>2006</i>
San Salvador	9	13	16	25
Santa Ana	5	6	6	7
San Miguel	5	5	5	6
La Libertad	4	4	5	8
Sonsonate	4	4	4	6
Usulután	4	4	4	5
Ahuachapán	3	3	3	4
La Paz	3	3	3	4
La Unión	3	3	3	4

CUADRO 13. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS ESCAÑOS LEGISLATIVOS SEGÚN DIFERENTES LEGISLACIONES (continuación)

Circunscripción	Número de escaños asignados según legislación electoral vigente			
	1966	1982-1988	1991-2003	2006
Cuscatlán	2	3	3	3
Chalatenango	3	3	3	3
Morazán	3	3	3	3
San Vicente	2	3	3	3
Cabañas	2	3	3	3
“Plancha nacional”	—	—	20	—
Total	52	60	84	84

FUENTE: elaboración propia con base en Wells, Henry, *El Salvador. Election Factbook*, Washington, Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1967, y legislación electoral entre 1982 y 2006.

Como fácilmente se aprecia en el cuadro anterior, la mayoría de circunscripciones son pequeñas. En ninguna parte de la legislación se establece el criterio exacto seguido para la asignación de escaños. Al calcular el cociente entre población y número de escaños asignados a cada circunscripción, no resulta una razón más o menos constante. Lo que se constata más bien es una mala distribución haciendo que unos departamentos estén sobrerrepresentados mientras que otros están subrepresentados. El reconocimiento de este fenómeno por parte de las autoridades electorales, los partidos políticos y líderes de opinión empujó una reforma que terminó en la eliminación de la “plancha nacional” y el establecimiento de una regla poblacional para la asignación de los escaños.³⁰ Ello

³⁰ El artículo 13 del Código Electoral 2006 señala que: “Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de diputados que conformarán la Asamblea Legislativa. Para establecer el número de diputados por circunscripción se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción entre el cociente nacional de población...” (artículo 13, incisos 4 y 5, Código Electoral).

ha contribuido a evitar la fragmentación del sistema de partidos a la vez que ha favorecido, en especial, al tercer partido más votado, el PCN.³¹

3. Reformas a instituciones de democracia directa

Como se mencionó antes, la única forma de democracia directa de ámbito nacional dispuesta constitucionalmente es la consulta popular, aunque solamente para el caso de un proyecto y bases de la unión centroamericana. Además se trata de una disposición que no está desarrollada en alguna ley secundaria. Sin embargo, hay que decir que tal disposición procede incluso de la Constitución de 1962. Ni la Constitución de 1983 ni las posteriores reformas constitucionales de 1991 introdujeron modificación alguna. Algo semejante pasa con la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, que no estaban contempladas en el periodo autoritario ni fueron introducidas con el cambio de régimen. Ello ni en el ámbito nacional ni municipal.

Ahora bien, a nivel municipal ha habido un movimiento hacia la ampliación de los espacios de democracia directa. El Código Municipal decretado en 1986 obligaba a los gobiernos municipales a realizar, cada tres meses, cabildos abiertos “para informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere convenientes” (artículo 115 del Código Municipal). También se establecía que el gobierno municipal podía convocar una consulta popular en el caso de proyectos o políticas a desarrollar sobre los cuales aquél consideraba conveniente o deseara conocer la voluntad ciudadana (artículo 116 del Código Municipal).

En abril de 2006 fue reformado el Código Municipal. En materia de participación ciudadana se eliminó la obligación de realizar los cabildos cada tres meses, aunque se dejó establecida la “obligación de los gobiernos municipales [de] promover la participación ciudadana” (Código Municipal, artículo 115). Por otra parte, se definieron como mecanismos de participación ciudadana los siguientes:

- a) Sesiones públicas del Concejo.
- b) Cabildo abierto.

³¹ Artiga-González, Álvaro, *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, cit., nota 26.

- c) Consulta popular.
- d) Consulta vecinal y sectorial.
- e) Plan de inversión participativo.
- f) Comités de desarrollo local.
- g) Consejos de seguridad ciudadana.
- h) Presupuesto de inversión participativa.
- i) Otros que el Concejo Municipal estime convenientes (artículo 116).

El rasgo general en la práctica es que los municipios no realizaban los cabildos obligatorios cada tres meses, ni las consultas ciudadanas. Las nuevas disposiciones del Código Municipal son muy recientes como para poder hacer una evaluación sobre su eficacia práctica. Sin embargo, vale decir que en algunos municipios se han venido implantando prácticas participativas para la elaboración de los presupuestos municipales. En parte, ello se ha debido a condicionamientos que el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) pone a los municipios para acceder a financiamiento proveniente del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), que es una transferencia desde el gobierno nacional a los gobiernos locales. Para hacer efectivo este condicionamiento, algunos gobiernos locales han aprobado e implantado ordenanzas municipales de participación ciudadana.

4. Reformas al organismo electoral

Si se entiende el sistema electoral en su sentido más amplio, las reformas constitucionales de 1991 afectaron a la organización y administración de las elecciones. Una de las más importantes reformas fue la sustitución del anterior organismo supremo electoral, el Consejo Central de Elecciones (CCE), por un nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE), como máxima autoridad en materia electoral. Los procesos electorales entre 1982 y 1994 fueron organizados y administrados por el CCE, mientras que el TSE ha organizado y administrado las elecciones desde 1997 en adelante. El TSE nació como producto de los acuerdos de paz de 1992, pero fue integrado, por primera vez, luego de las elecciones de 1994. De acuerdo con el artículo 208 de la Constitución, el TSE se integra a partir de los resultados de las elecciones presidenciales.

El cambio en el máximo organismo electoral buscaba garantizar la realización de elecciones libres, competitivas y cuyos resultados fueran

respetados. Una vez transformado el FMLN de organización político-militar a partido político legalmente inscrito y reconocido, éste necesitaba garantías de que la práctica de los fraudes electorales sería cosa del pasado y no volvería a ocurrir en la nueva etapa política que se abría al país desde 1992. La garantía para ello se buscó en una integración mixta del TSE. El citado artículo 208 de la Constitución establece que sus miembros son cinco. Tres de éstos provienen de los tres partidos o coaliciones que obtienen más votos en las elecciones presidenciales, mientras que los otros dos provienen de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.³² Pero el nuevo TSE sólo se instalaría después de las elecciones generales de 1994 y en función de los resultados de las mismas. La Misión de la Organización de Naciones Unidas (ONUSAL) que verificaba el cumplimiento de los acuerdos de paz sería la garante de la limpieza de las elecciones de 1994. Aunque también se contó con la participación de otros organismos nacionales e internacionales de observación electoral.

Por otra parte, el periodo para el que son designados los magistrados del TSE es de cinco años y desempeñan funciones administrativas y jurisdiccionales. Las mismas se ejercen con criterio partidista antes que técnico. De hecho, una de las demandas de reforma al TSE pretende la separación de funciones, no sólo para agilizar la toma de decisiones del organismo colegiado, sino también para que las decisiones jurisdiccionales no obedezcan a criterios partidistas.³³

Ahora bien, pese a que constitucionalmente el TSE es la máxima autoridad en materia electoral, no tiene iniciativa de ley. Este hecho ha ocasionado que algunos proyectos de reforma impulsados por el TSE no hayan prosperado en la Asamblea Legislativa.³⁴

³² El antiguo CCE estaba integrado por tres miembros solamente. Proveniente cada uno de ellos de las ternas propuestas por los tres partidos o coaliciones más votados en la última elección presidencial. Por tanto, este organismo electoral tenía una integración partidista y no mixta como el actual TSE.

³³ Que el interés partidista predomina en las decisiones del TSE se nota en la integración del mismo. Los tres representantes partidistas no tienen por qué ser especialistas en derecho electoral y ni siquiera profesionales del derecho. Es más, ni siquiera deben estar en posesión de un título universitario.

³⁴ Es el caso de los cuatro anteproyectos de ley que el TSE presentó a la Comisión de Asuntos Electorales de la Asamblea Legislativa en 2002: Ley de Procedimientos Electorales, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.

Las elecciones entre 1982 y 2003 adolecieron de problemas administrativos aunque, en general, no pueda hablarse de la comisión de fraude. Tales problemas estaban relacionados con el registro electoral y la distribución de los lugares de votación y demás materiales (tinta, papeletas, sellos, actas, etcétera) que suelen utilizarse en estos eventos. Sobresale la evolución que en este periodo ha tenido la elaboración del registro y padrón electoral. El documento que se utiliza para votar cambió tres veces. En las elecciones de 1982, 1984 y 1985 se utilizó la antigua cédula de identidad personal. Para las elecciones de 1988, y hasta 2003, estuvo en vigencia un carné electoral. A partir de 2004 se utiliza un nuevo documento único de identidad (DUI) que elimina los trámites adicionales que tenían que realizar antes los electores para inscribirse en el Registro Electoral y obtener su carné. Con los datos que los ciudadanos brindan al momento de solicitar su DUI, el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) traslada al TSE la información necesaria para que éste elabore el Registro Electoral. De oficio, los ciudadanos quedan incorporados en el Registro Electoral.

Dos medidas administrativas más estaban en la agenda de la reforma electoral aún en 2006. Por un lado, el paso del voto domiciliario al voto residencial y, por otro, el voto de los salvadoreños en el extranjero. En ambos casos prevalece el cálculo partidista como criterio para la viabilidad de una reforma en cualquiera de estos sentidos. Aunque se argumentan razones técnicas y financieras para poder echarlas a andar, parece que es la percepción que tienen los principales partidos políticos la que decide finalmente. Mientras éstos tengan dudas sobre a quién pueda favorecer la adopción de tales medidas, es difícil que avance la reforma, especialmente si los partidos perciben que el favorecido pueda ser el adversario.

IV. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

En El Salvador no existe una ley de partidos políticos a pesar de los intentos y presiones para que la Asamblea Legislativa la decrete. El mismo TSE presentó un anteproyecto de ley en 2002 que no prosperó por no encontrar eco en los representantes de los partidos en la Comisión de Asuntos Electorales. Así que la legislación sobre partidos se encuentra inserta en el Código Electoral, que también regula la organización y realización de los procesos electorales, la organización y funcionamiento

del mismo TSE y la jurisprudencia electoral. En estas condiciones, la regulación sobre los partidos políticos es muy laxa, dejando la mayor parte al criterio de cada una de estas organizaciones políticas.

Hay que señalar, sin embargo, que la Constitución de 1983 introduce dos disposiciones de gran calado para los partidos políticos, en particular, y para la sociedad, en general. El artículo 85 establece el monopolio partidista de la representación política y la prohibición de la existencia de un partido único oficial.³⁵ Aunque tales disposiciones tenían la intención de fortalecer la institucionalización de los partidos y evitar que a través de otra organización se accediera a los puestos de elección popular, como por ejemplo a través del ejército, pasados los años importantes instituciones del sistema representativo (entre ellas la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Supremo Electoral) han sido copadas por los partidos, estableciendo en la práctica un reparto de puestos en función de cuotas partidistas o de miembros afines a los partidos.

1. *Democratización interna*

Tanto la elección de autoridades internas como la elección de los candidatos dependen de lo establecido en los estatutos de cada partido. Aunque en el Código Electoral aprobado en 1992 (y sus posteriores reformas) dedica un capítulo al “Régimen interno de los partidos políticos”, éste sólo establece en el artículo 168 que “los partidos políticos están obligados a cumplir los estatutos que rigen las actividades internas de todos sus organismos”, y en el artículo 171 que el TSE “está obligado a vigilar por el estricto cumplimiento de los estatutos de los partidos políticos”.³⁶ Sin embargo, hay que reconocer que entre la Ley Electoral de

³⁵ “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno... La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución” (artículo 85).

³⁶ En materia de estatutos de los partidos, el Código Electoral establece que deben contener: “1) nombre y divisa; 2) organismos del partido, facultades y deberes de los mismos”; 3) periodo para el que son electos los miembros que integran los distintos organismos; 4) forma de convocar a las reuniones de sus diferentes organismos; 5) quórum necesario para dar por instaladas las reuniones de sus organismos; 6) causales de remoción de los integrantes de los organismos; 7) derechos, deberes y sanciones de sus miembros; 8) los recursos legales a que tengan derecho sus miembros, y 9) causales de disolución.

1982 y la de 1992 (el actual Código), la introducción de un capítulo dedicado a los partidos representa un pequeño avance.

Los procesos de elección de autoridades partidarias y de candidatos varían según lo dispuesto en los estatutos de cada partido. Así, es posible encontrar procesos donde el poder lo concentra la cúpula partidista hasta aquellos donde se realizan elecciones internas, tanto en forma de convención como a través del voto directo de todos los afiliados inscritos en el padrón electoral del partido. En la práctica se observa como regularidad que según sea el tamaño del partido así se han implementado procesos de mayor participación para los miembros de los partidos.

Resulta ilustrativa la experiencia del FMLN en materia de democratización de su vida interna, concretamente la elección de sus autoridades y candidatos. Este partido fue el que más avanzó en la práctica del sufragio activo y pasivo en su vida interna. Cualquier militante tenía el derecho a proponerse para puestos de dirigencia o como candidato a puestos de elección popular. Sin embargo, la realización periódica de elecciones internas con bastante frecuencia (dado el calendario electoral nacional) desgastaba al partido, favoreciendo las disputas internas y posteriores escisiones. Pronto apareció una tendencia contraria a la plena democratización interna que impulsa la modificación de sus estatutos para darle mayor control a la cúpula partidista. De hecho, en 2006 fueron eliminadas las elecciones internas directas de candidatos a cargos de elección popular. La justificación para esta medida es evitar los conflictos internos para presentar al partido como unido de cara a las elecciones generales de 2009. Sea cual sea la justificación, la medida impulsada por la cúpula partidaria y adoptada en la Convención de 2006 representa un retroceso en materia de democracia interna en el FMLN.

En el partido de gobierno (ARENA) también se registraron avances, aunque tímidos, al menos en materia de elección de candidatos.³⁷ Para las elecciones presidenciales de 1999 los candidatos seleccionados por la cúpula eran ratificados por la Asamblea del partido, mediante voto a mano alzada. En cambio, para las elecciones presidenciales de 2004 el candidato fue elegido mediante voto directo de los asambleístas. Entre las motivaciones que pueden mencionarse para este giro de mayor participación

³⁷ En cuanto a la dirigencia del partido, el Comité Ejecutivo Nacional (COENA) saliente propone a la Asamblea General del partido a los miembros del Comité entrante. La Asamblea sólo ratifica.

estaba la necesidad de legitimar a un candidato que “refrescara” la imagen del partido, dados los tres periodos que ya llevaba en el gobierno. Pasar a un proceso de elecciones internas con el voto directo y secreto de todos los afiliados al partido no está aún en la agenda de la cúpula de este partido. Además, la coyuntura electoral de 2009 parece empujar a la dirigencia partidaria a volver al mecanismo de selección de candidatos presidenciales por la cúpula del partido para una posterior ratificación en la Asamblea del partido.

Por otra parte, los partidos no están obligados por ley nacional a considerar acciones afirmativas (discriminación positiva) hacia cualquier categoría social. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en la disparidad en la participación de las mujeres como diputadas en la Asamblea Legislativa o como miembros de los gobiernos municipales. El cuadro 14 pone en evidencia esta situación.

CUADRO 14. DIPUTADAS PROPIETARIAS Y ALCALDESAS EN EL SALVADOR, 1991-2009

<i>Periodo</i>	<i>Escaños femeninos</i>		<i>Alcaldesas</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>(%)^a</i>	<i>Abs.</i>	<i>(%)^b</i>
1991-1994	7	8.2	nd	nd
1994-1997	9	10.6	32	12.2
1997-2000	14	16.5	22	8.4
2000-2003	8	9.4	23	8.8
2003-2006	9	10.6	17	6.5
2006-2009	14	16.5	17	6.5

^a Porcentaje sobre un total de 84 diputados.

^b Porcentaje sobre un total de 262 alcaldes.

FUENTE: elaboración propia con base en Las Dignas, *Informe sobre la participación política de las mujeres en El Salvador*, San Salvador, Las Dignas, 2004 y *La Prensa Gráfica*, del 14 y 18 de marzo de 2006.

Ahora bien, de manera particular el FMLN se ha autoimpuesto una cuota de representación femenina al menos en las listas de candidatos a diputados. Pese a ello, aun en este partido la participación de las mujeres

en los puestos de elección popular o en los cargos de dirección del partido está en desventaja respecto a los hombres. Otras categorías sociales como jóvenes o discapacitados (dado su alto número como consecuencia del conflicto armado) tampoco son objeto de discriminación positiva. Por tanto, ésta es una de las áreas de mayor déficit democrático en la vida de los partidos y del sistema político en general.

Para finalizar este apartado conviene incluir un par de constataciones sobre otras formas de participación política, como podrían ser las candidaturas independientes y movimientos y grupos políticos. Como ya se señaló, la Constitución de 1983 consagró el monopolio partidista de la representación política. La única forma que tienen otros actores de hacerse presentes en los puestos de elección popular es a través de los partidos, en alianza o negociando la participación de sus miembros entre las candidaturas partidistas. Sin embargo, no se trata de una práctica generalizada, y de hecho, cada vez es más rara. El partido que más facilitó esta alternativa entre 1994 y 2003 fue el FMLN, aunque únicamente en el ámbito de los gobiernos municipales. En el caso de las candidaturas a diputados este partido exige que los aspirantes sean afiliados al partido pese a que no sea un requisito exigido por la ley electoral. Hay que agregar también que los partidos salvadoreños ejercen el monopolio de la representación tanto en el ámbito nacional como subnacional. A tal grado que en El Salvador no existen partidos de ámbito subnacional. No importa la clase de elección en la que participen. Los partidos salvadoreños son nacionales. A ello contribuye una interpretación de las barreras establecidas para la inscripción de partidos, que definen un umbral mínimo de afiliados con que éstos deben contar. Aunque el Código Electoral no establezca en cuál circunscripción deben contarse esos afiliados, la interpretación predominante la fija en el ámbito nacional (Código Electoral, artículo 159).

2. Financiamiento de los partidos políticos

La Constitución de 1983 establece el financiamiento público para los partidos políticos.³⁸ Pero es en el Código Electoral donde se regula este

³⁸ “El Estado reconoce la deuda pública como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia” (artículo 210 de la Constitución).

asunto. No obstante, hay que tomar en cuenta que el financiamiento estatal no es la única fuente de recursos a la que recurren los partidos. Existen “otros mecanismos” o fuentes de financiamiento posibles sobre los cuales no existe regulación alguna.³⁹ En este sentido, el existente en El Salvador es un sistema de financiamiento mixto.

El Código Electoral incorporó desde 1992 un capítulo con nueve artículos (187-195) dedicado al financiamiento de los partidos, denominado “Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático”. Así, por ejemplo, el artículo 187 establece que los partidos o coaliciones contendientes “tendrán derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, para diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para concejos municipales”. Para recibir este financiamiento basta con haber tomado parte de las respectivas elecciones y no importa la cantidad de votos alcanzados en ella (Código Electoral, artículo 188). Por tanto, la única barrera legal para recibir financiamiento del Estado es haber participado en las elecciones.

Por otra parte, en ninguno de los artículos mencionados se establece cuál debe ser el uso que los partidos hagan de ese financiamiento. Queda a discreción de los partidos qué actividades financian con la suma que obtienen por cada elección en la que participan.

¿A cuánto asciende el monto de este financiamiento estatal? Según el artículo 187 del Código Electoral, “la cuantía que se pagará por los votos de las elecciones... será la cantidad que se pagó en la elección anterior... incrementada por la inflación acumulada, reconocida por el Banco Central de Reserva, que se haya producido durante el periodo entre cada una de las elecciones de que se trate”. Esta cantidad se paga *a posteriori*, dado que es preciso conocer los votos válidos que obtienen los partidos. Sin embargo, el artículo 190 contempla el derecho a recibir un anticipo, cal-

³⁹ La debilidad de la regulación del financiamiento privado para los partidos es una característica compartida por otros países de la región centroamericana. Así ha sido reconocido por el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá cuando afirma que: “Una revisión de los sistemas de financiamiento político de Centroamérica muestra que, en efecto, la capacidad normativa para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción es limitada” (PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2003, p. 263).

culado de acuerdo con los resultados de la elección inmediata anterior.⁴⁰ En el caso de los partidos que participan por primera vez, la ley electoral contempla el derecho a un anticipo máximo de USD \$57,142.86.

Ahora bien, los partidos políticos que reciben anticipo de la deuda política deben reintegrar al fisco la diferencia que resultare entre dicho anticipo y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación pos-electoral, si dicha suma fuese menor que el primero (Código Electoral, artículo 192). No obstante, solía ocurrir que los partidos que recibían un anticipo mayor al que les correspondía finalmente por los votos obtenidos no reintegraban el excedente. Ante esta dificultad, en 2003 se incorporó al Código un requisito para que los partidos pudiesen recibir el anticipo de la deuda política. Los partidos garantizarían el reintegro “por medio de una caución suficiente que permita reintegrar al fisco la diferencia a que se refiere el artículo 192 de este Código”.

Según Amaya Hernández,⁴¹ el marco legal referente al financiamiento público de los partidos no se limita a lo estipulado en la Constitución y el Código Electoral. Alguna legislación complementaria como la Ley de Impuesto sobre la Renta contempla disposiciones que pueden interpretarse como financiamiento estatal —aunque de manera indirecta—. Así, el artículo 6o. de dicha ley excluye a los partidos políticos como sujetos pasivos del pago del impuesto sobre la renta. Una situación parecida se derivaría de la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (Ley del IVA), según la cual los partidos están exentos de este impuesto por las importaciones e internaciones definitivas previstas en el artículo 45, literal e.⁴²

Tanto la Constitución (artículo 6o., inciso 4) como el Código Electoral (artículo 229) garantizan un trato equitativo a los partidos en materia

⁴⁰ “Para calcular el anticipo correspondiente a cada partido político se tomará como base mínima el tres por ciento de la votación total de la elección inmediata a la que se trate, y como máxima podrá adelantarse hasta un monto igual al setenta y cinco por ciento de los votos obtenidos por el partido interesado en la elección inmediata anterior de que se trate” (Código Electoral, artículo 190).

⁴¹ Amaya Hernández, Jorge, *El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos*, tesis de grado, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2003.

⁴² Los partidos en proceso de inscripción también reciben financiamiento de manera indirecta por parte del TSE, pues éste corre con los gastos implicados en la publicación en dos periódicos de mayor circulación del país, de la solicitud de inscripción, juntamente con la nómina completa de los afiliados (Código Electoral, artículo 163).

de tarifas y espacios. Los medios de comunicación incluso están obligados a proporcionar “en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos o coaliciones para programas de propaganda política”. Por supuesto que las horas y minutos disponibles no son necesariamente los que quisieran los partidos. Ésta es una decisión negociada entre medios, Secretaría Nacional de Comunicaciones y la Junta de Vigilancia de los partidos. De todas formas, estos espacios gratuitos constituyen también una forma indirecta de financiar la campaña de los partidos.

Obviamente, la deuda política no cubre todos los gastos en los que incurren los partidos. Para cubrir el déficit los partidos recurren al financiamiento privado. Como se mencionó antes, éste no está regulado de manera explícita. Lo único que deben respetar los partidos, en este sentido, son sus estatutos y las buenas costumbres. Como se trata de un asunto de la vida interna de los partidos, la falta de una regulación general se convierte en la mayor debilidad del sistema. La indefinición de los montos, usos, fuentes, etcétera, hace de esta materia una de las menos transparentes en la legislación electoral.⁴³ Por lo mismo, no es de extrañar que a la vez ésta sea una de las materias pendientes de reforma. Es lógico que los partidos políticos más grandes (ARENA y FMLN) tengan mejores condiciones para la competencia por cuanto logran disponer de más recursos financieros normalmente. Sin el apoyo de la representación parlamentaria de estos partidos es difícil mejorar la legislación sobre el financiamiento de tal manera que se propicie una competencia más equitativa. La fracción parlamentaria de ARENA sería la menos interesada en modificar el *statu quo* por cuanto éste le representa ventaja frente a los otros partidos y además tiene mayor capacidad para apoyar financieramente sus actividades.

⁴³ Carlos Urquilla (“Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 475) también reconoce esta falta de regulación al financiamiento privado de los partidos. A la vez sostiene que: “existen mecanismos estatales que estimulan la contribución privada a los partidos políticos. Particularmente la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que los fondos que hayan sido donados por particulares hacia entidades de utilidad pública, como el caso de los partidos políticos, son deducibles en la determinación de la renta imponible”.

El gran desafío entonces es cómo avanzar en la reforma electoral si la misma puede implicar perjuicios a los principales partidos. Sin los votos de éstos, la reforma no avanzará en la Asamblea Legislativa.

3. *Transfuguismo político*

A pesar de ser un fenómeno existente tanto en el ámbito de la Asamblea Legislativa como de los gobiernos municipales, no existe legislación alguna al respecto. Probablemente ello se deba a que su magnitud no es significativa en ninguno de los dos ámbitos. En el caso de los diputados trásfugas, la mayor parte se originó en expulsiones o divisiones partidarias, especialmente del lado del FMLN. En su primera legislatura (1994-1997) siete diputados “efemelenistas” dejaron el partido por desavenencias sobre la participación o no del FMLN en la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa y formaron un nuevo partido, que posteriormente desapareció. Quizá parte de la explicación a la falta de regulación de este fenómeno reside en que a la derecha salvadoreña le ha resultado favorable dejar esa puerta abierta para facilitar la reducción de la fuerza legislativa del principal partido de oposición. Ahora bien, es importante distinguir dos variantes de diputados trásfugas: los que “cambian de camiseta” durante la misma legislatura y los que lo hacen de una legislatura a la otra. Los primeros llegan a formar parte del llamado “grupo parlamentario independiente”, el cual termina siendo conformado por ex miembros de distintos partidos. Más que problemas políticos, los trásfugas generan problemas administrativos en términos de oficinas, asesores y personal de apoyo que se les debe asignar.

En el ámbito de los gobiernos municipales se repiten las dos variantes de trásfugas. Si bien la variedad de los partidos donde ocurre este fenómeno es mayor que la registrada en el ámbito legislativo. En este sentido, prácticamente todos los partidos salvadoreños han tenido casos de concejales municipales trásfugas, incluyendo alcaldes. Uno de los que más ha llamado la atención es el del alcalde de la tercera ciudad más importante del país (San Miguel), elegido para el periodo 2006-2009 por tercera vez. En cada ocasión compitió por un partido diferente.⁴⁴

⁴⁴ Este alcalde, por el PCN, es un potencial candidato presidencial para 2009. Fue alcalde primero por el PDC y luego por ARENA.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se señaló en su momento, la reforma política salvadoreña en los últimos 25 años permitió la apertura y liberalización del régimen. El Salvador de 2006 es muy diferente al de 1980, especialmente en el ámbito político. La Constitución de 1983 y las reformas a la misma de 1991 instauraron una institucionalidad de corte democrático, dándole más protagonismo a instituciones como los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y las elecciones. Puede discutirse si ese fue el objetivo original de la reforma o si más bien se trata de un resultado no buscado. Sea cual fuere la respuesta, lo cierto es que hoy los partidos y otras instituciones de representación canalizan el conflicto político. La práctica de los golpes de Estado, la persecución política, la restricción práctica a los derechos civiles, etcétera, parecen ser cosa del pasado. Aunque todavía en 2006 no se produjo una alternancia en el control de la Presidencia de la República desde que ARENA ganó las elecciones de 1989, es indudable que la reforma política abrió las puertas para el ejercicio democrático del poder. Al menos sentó bases institucionales.

La reforma política del último cuarto de siglo tuvo efectos en la representatividad, los niveles de participación y la gobernabilidad. La Asamblea Legislativa pasó a ser el primer órgano de gobierno y el centro del debate político. El control partidista de la Asamblea hizo que los partidos adquirieran un protagonismo que nunca antes tuvieron. Y las elecciones son el mecanismo aceptado y legítimo para el reparto de cuotas de poder entre los partidos. Obviamente, esto no quiere decir que estas tres instituciones gocen del respaldo, credibilidad y confianza de la mayor parte de la ciudadanía. Encuestas de opinión suelen mostrar que, al contrario, las tres instituciones muestran déficit de confianza, credibilidad y apoyo por parte de la ciudadanía. Tal déficit se expresa en niveles de participación política y electoral relativamente bajos. En la región centroamericana sólo Guatemala tiene niveles de participación más bajos que los de El Salvador.

Partidos políticos, Asamblea Legislativa y elecciones han ganado protagonismo pero, a la vez, la ciudadanía no se siente representada por ellos ni cree que sea a través de los mismos que puedan resolverse sus necesidades. La reforma política abrió el camino al protagonismo de unas instituciones que, siendo procedimentalmente eficaces, no resultan ser me-

dios eficaces para la solución de los principales problemas que afectan al país desde que finalizó el conflicto armado: la pobreza, la desigualdad y la violencia social. Las amenazas a la gobernabilidad democrática probablemente procedan más de estos fenómenos y no del funcionamiento de las instituciones políticas. La estabilidad política de la que ha gozado el país desde el fin del conflicto armado así lo muestra. Es muy probable que si no fuera porque cerca de un tercio de los salvadoreños emigraron hacia otros países en el mismo lapso, funcionando como una válvula de escape, una crisis de gobernabilidad ya hubiese tenido lugar. La reforma política en El Salvador cambió los métodos para tratar con el conflicto básico en la sociedad: el reparto de la riqueza generada con la actividad productiva de los salvadoreños. Pero los nuevos métodos todavía no dan los resultados esperados en términos de bienestar.