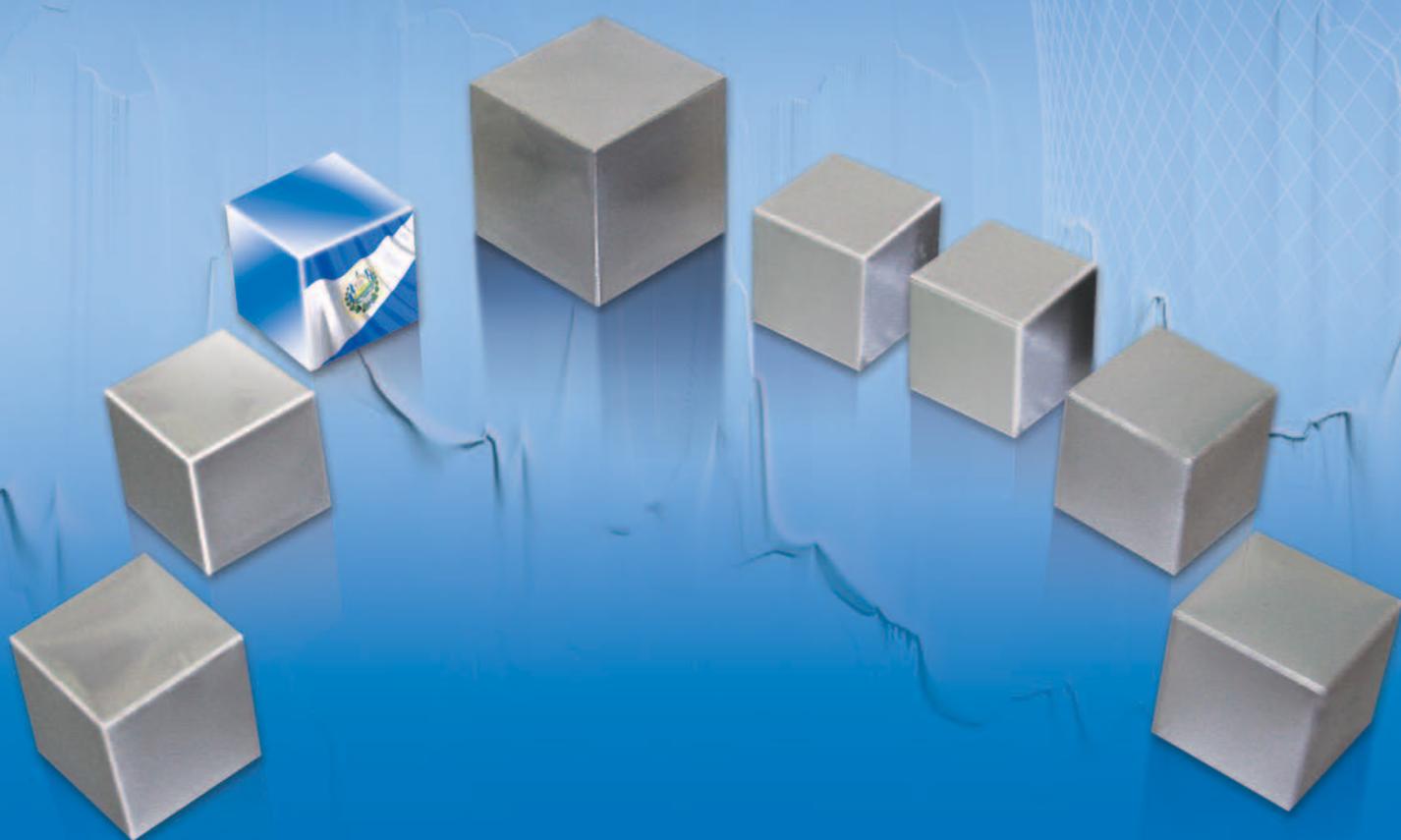


Partidos y Territorio

Institucionalización del Sistema de Partidos Políticos



EL SALVADOR

Partidos y Territorio

Institucionalización del Sistema de Partidos Políticos



EL SALVADOR

324.272.84
F981-P

Fundación DEMUCA

Partidos y territorio: institucionalización del sistema de partidos políticos en Nicaragua / Fundación DEMUCA y AECID. – San José, C.R. : DEMUCA, 2011. 130 p.

ISBN 978-9968-809-80-1

1. Partidos políticos. 2. Ordenamiento jurídico. 3. Participación política. 4. Gobierno local. 5. Democracia. 6. Opinión pública. I. T.

Fundación DEMUCA

Equipo técnico de investigación

Jean-Paul Vargas Céspedes
Dirección de investigación

Natalia Camacho Monge
Asistente Técnica Regional
Observatorio de Autonomía Municipal

Metzi Rosales Martel
Investigadora país

Supervisión editorial:

Luis Bruzón Delgado
Coordinador Regional
Programa de Comunicación

Primera Edición 2011

© **Fundación para el Desarrollo Local**
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA)

Sede San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297
Apartado Postal: 697-1005
www.demuca.org • info@demuca.org

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.



TABLA DE CONTENIDOS

Presentación	ix
Partidos y territorio: una mirada histórica	xi
Introducción	xi
Evolución histórica de los partidos políticos	xii
Contexto político actual del sistema de partidos.....	xviii

CAPÍTULO I INGENIERÍA ELECTORAL MUNICIPAL EN EL SALVADOR..... 1

1.1. Introducción	3
1.2. Diseño del sistema electoral municipal	3
1.3. Análisis integrado	8

CAPÍTULO II ORDENAMIENTO JURÍDICO PARTIDARIO..... 11

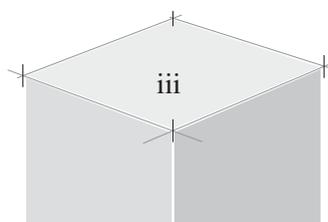
2.1. Introducción	13
2.2. Bloque de constitucionalidad partidaria	13
2.3. Bloque de legalidad partidaria.....	14
2.4. Análisis integrado	25

CAPÍTULO III DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS..... 27

3.1. Introducción	29
3.2. Aspectos fundacionales	29
3.3. Estructura interna partidaria	30
3.4. Estructura de secretarías partidarias	32
3.5. Estructura de los flujos de poder	33
3.6. Funcionamiento interno partidario	42
3.7. Análisis integrado	44

CAPÍTULO IV DEMOCRACIA INTERNA PARTIDARIA 47

4.1. Introducción	49
4.2. Promoción del pluralismo interno	49
4.3. Designación de cargos	51
4.4. Participación en el proceso decisional.....	53
4.5. Organización y articulación temática multinivel.....	54
4.6. Elementos de control interno.....	55
4.7. Análisis integrado	58



CAPÍTULO V VINCULACIÓN PARTIDARIA AL EJERCICIO DEL GOBIERNO 61

5.1. Introducción	63
5.2. Potestad jurídica sobre la representación partidaria	63
5.3. Vinculación entre la oferta/ programa electoral y el plan de gobierno.....	63
5.4. Dimensión parlamentaria.....	64
5.5. Dimensión municipal.....	65
5.6. Actuaciones partidarias con las unidades de gobierno	66
5.7. Análisis integrado	67

CAPÍTULO VI ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS..... 69

6.1. Introducción	71
6.2. Presencia partidaria	71
6.3. Competencia electoral	76
6.4. Análisis integrado	80

CAPÍTULO VII ARRAIGO PARTIDARIO..... 85

7.1. Introducción	87
7.2. Continuidad partidaria.....	87
7.3. Percepción de las élites parlamentarias	91
7.4. Percepción de la ciudadanía sobre la importancia de los partidos políticos.....	95
7.5. Análisis integrado	97

CAPÍTULO VIII CONFIANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA..... 99

8.1. Introducción	101
8.2. Percepción de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas	101
8.3. Percepción de las elites parlamentarias	103
8.4. Abstencionismo electoral	104
8.5. Análisis integrado	105

Conclusiones	108
--------------------	-----

Referencias.....	110
------------------	-----

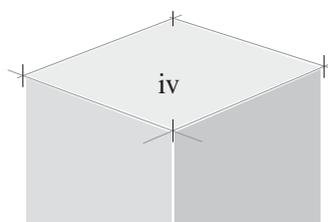
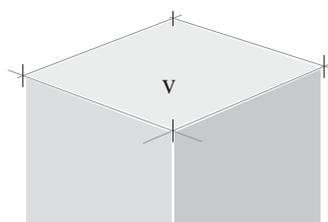




TABLA DE CUADROS y GRÁFICOS

Cuadros

Cuadro N° 1	Resultados de las elecciones presidenciales en El Salvador, 1931-2009.....	xiii
Cuadro N° 2	Resultados de las elecciones municipales en El Salvador, 1985-2009.....	xviii
Cuadro N° 3	Resultados de las elecciones legislativas en El Salvador, 1952-2009	xviii
Cuadro N° 4	Comportamiento del transfuguismo en El Salvador, 2003-2012.....	xx
Cuadro N° 5	Representantes por elegir en El Salvador	4
Cuadro N° 6	Cantidad de diputados por departamento	5
Cuadro N° 7	Cantidad de diputadas y diputados por departamento	7
Cuadro N° 8	Cantidad de alcaldes y alcaldesas por municipio	8
Cuadro N° 9	Cálculo estimado de la macro-variable: IEM en El Salvador.....	9
Cuadro N° 10	Proceso de constitución e inscripción de los partidos políticos.....	15
Cuadro N° 11	Información estatutaria sobre los partidos políticos	16
Cuadro N° 12	Organización del proceso	20
Cuadro N° 13	Impugnaciones electorales.....	23
Cuadro N° 14	Cálculo estimado de la macro-variable: Ordenamiento Jurídico Partido	25
Cuadro N° 15	Aspectos fundacionales de los partidos políticos en El Salvador.....	29
Cuadro N° 16	Estructura interna partidaria	31
Cuadro N° 17	Secretarías partidarias.....	33
Cuadro N° 18	Funcionamiento interno partidario	44
Cuadro N° 19	Cálculo estimado de la macro-variable: Diseño organizacional de los partidos políticos.....	45
Cuadro N° 20	Promoción del pluralismo interno	49
Cuadro N° 21	Designación de cargos	52
Cuadro N° 22	Participación en el proceso decisonal.....	53
Cuadro N° 23	Presencia tema municipal en la estructura formal e informal partidaria	54
Cuadro N° 24	Control interno partidario	56
Cuadro N° 25	Cálculo estimado de la macro-variable: Democratización interna partidaria.....	58
Cuadro N° 26	Capacidad de participación partidaria y ejercicio de puestos de representación política.....	63
Cuadro N° 27	Mención municipal.....	64
Cuadro N° 28	Actuaciones partidarias con las unidades de gobierno	66
Cuadro N° 29	Cálculo estimado de la macro-variable: Vinculación partidaria al ejercicio del gobierno	68
Cuadro N° 30	Partidos políticos que lograron presencia legislativa, municipal y presidencial 1970-2000	72
Cuadro N° 31	Características fundacionales	73
Cuadro N° 32	Resultados electorales de las últimas tres elecciones legislativas, presidenciales, de concejos municipales y asambleas constituyentes.....	75
Cuadro N° 33	Resultados porcentuales de elecciones legislativas, presidenciales, de concejos municipales y asambleas constituyentes	75
Cuadro N° 34	Fragmentación del sistema	77
Cuadro N° 35	Contingentes elecciones parlamentarias y municipales.....	78
Cuadro N° 36	Índice de fluidez partidaria	78
Cuadro N° 37	Efectividad de la oposición.....	79
Cuadro N° 38	Índice de desproporcionalidad de Gallagher	79
Cuadro N° 39	Cálculo estimado de la macro-variable: Estabilidad del sistema de partidos.....	80
Cuadro N° 40	Períodos de reelección diputados de la Asamblea Legislativa 1982-2009	88
Cuadro N° 41	Diputados y alcaldes reelectos 1985-2009	90
Cuadro N° 42	Abandono de la vinculación partidaria.....	91
Cuadro N° 43	Disciplina del voto.....	91
Cuadro N° 44	Expulsión partidaria.....	92
Cuadro N° 45	Conflicto entre distrito y partido.....	92
Cuadro N° 46	¿Cuál le gustaría que fuera su próximo cargo?.....	93
Cuadro N° 47	¿A quién representan los parlamentarios?.....	93
Cuadro N° 48	Los dos aspectos más importantes para los diputados.....	94





Cuadro N° 49	Grupos, personas e instituciones que tienen más peso para los diputados	94
Cuadro N° 50	Importancia de conseguir recursos para su distrito.....	95
Cuadro N° 51	Interés en la política.....	95
Cuadro N° 52	Entendimiento sobre la política	95
Cuadro N° 53	Sentimiento al votar.....	96
Cuadro N° 54	Igualdad oportunidades sector político.....	96
Cuadro N° 55	Acciones para influir en una decisión de gobierno.....	96
Cuadro N° 56	Cálculo estimado de la macro-variable: Arraigo partidario en El Salvador	97
Cuadro N° 57	Preferencia sobre la democracia	101
Cuadro N° 58	Gobierno militar	102
Cuadro N° 59	Confianza en las instituciones nacionales.....	102
Cuadro N° 60	Aprobación del gobierno	103
Cuadro N° 61	Percepción élites parlamentarias sobre nivel y estabilidad de la democracia.....	103
Cuadro N° 62	Percepción élites parlamentaria sobre la democracia	104
Cuadro N° 63	Percepción élites parlamentarias sobre los tres Órganos del Estado	104
Cuadro N° 64	Ausentismo electoral en elecciones legislativas, municipales y presidenciales de 2009	105
Cuadro N° 65	Cálculo estimado de la macro-variable: Confianza en la institucionalidad democrática	106

Diagramas

Diagrama N° 1	Organigrama del partido ARENA.....	35
Diagrama N° 2	Organigrama del partido FMLN.....	37
Diagrama N° 3	Organigrama del partido PCN	38
Diagrama N° 4	Organigrama del partido PDC	40

Gráficos

Gráfico N° 1	Institucionalización del sistema de partidos	108
--------------	--	-----

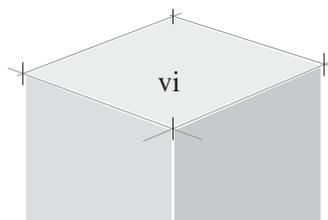




TABLA DE ACRÓNIMOS

AD	Partido Acción Democrática
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDES 21 de junio	Asociación de Educadores Salvadoreños
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CD	Convergencia Democrática
CDU	Centro Democrático Unido
DUI	Documento Único de Identidad
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
FGR	Fiscalía General de la República
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FDU	Frente Democrático Unido
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUDI	Frente Unido Democrático Independiente
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional
JED	Junta Electoral Departamental
JEM	Junta Electoral Municipal
JRV	Junta Receptora de Votos
MAC	Movimiento Auténtico Cristiano
MANA	Movimiento Auténtico Nacional por el Verdadero Cambio
MERECEN	Movimiento Estable Republicano Centrista
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
ORDEN	Organización Democrática Nacionalista
PA	Partido Agrario
PAC	Partido Auténtico Constitucional
PAISA	Partido Auténtico Nacional Institucional Salvadoreño
PAN	Partido Acción Nacional
PAR	Partido Acción Renovadora
PAR	Partido de Acción Revolucionario
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PCS	Partido Comunista de El Salvador
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDN	Partido Demócrata Nacionalista
PID	Partido Institucional Demócrata

PL	Partido Laborista
PNL	Partido Nacional Liberal
PNR	Partido Nacional Republicano
POP	Partido de Orientación Popular
PP	Partido Popular
PPL	Partido Popular Laborista
PPS	Partido del Proletariado Salvadoreño
PPSC	Partido Popular Social Cristiano
PRS	Partido de la Revolución Salvadoreña
PREN	Partido Republicano de Evolución Nacional
PRTC	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
PRUD	Partido Revolucionario de Unificación Democrática
PSD	Partido Social Demócrata
PSP	Partido Salvadoreño Progresista
PUD	Partido Unión Demócrata
RN	Resistencia Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
UD	Unión Demócrata
UDN	Unión Democrática Nacionalista
UNO	Unión Nacional Opositora
UNT	Unión Nacional de Trabajadores
UP	Unidad Popular
UPD	Unión de Partidos Demócratas



PRESENTACIÓN

El Salvador se caracteriza, al igual que los demás países de la región, por la concentración del poder en el Gobierno central, y dinámicas competenciales que en muchas ocasiones van en detrimento de los gobiernos locales. Esto no implica que el tema municipal no exista en la plataforma de todo partido político: es uno de los ejes centrales, que comenzó a cobrar protagonismo a mediados de la década de los ochenta –para 1986 se aprobó el Código Municipal- y con el paso del tiempo se ha convertido en una pieza clave en la agenda del Ejecutivo. Tanto así que el actual Gobierno creó la Secretaría de Asuntos Estratégicos, de la cual dependen la Sub Secretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial y un Consejo de Descentralización y Desarrollo Territorial.

La importancia de esta dimensión surgió tras la independencia, fue el inicio de la división territorial, caracterizada por la descentralización paulatina del poder político y el reconocimiento de necesidades a nivel local. Así nació y se desarrolló el sistema de partidos políticos, que no siempre fue pluralista como se consigna en el apartado dedicado a la “*Evolución de los partidos políticos*”. Entender la historia de los gobiernos de corte militar, los golpes de estado y el largo camino hacia la democracia¹ es obligatorio para aterrizar en la territorialización de las políticas públicas vinculadas a la autonomía municipal.

Los partidos son piezas clave en el engranaje del Estado, porque de su interés depende responder en mayor o menor medida a las necesidades y demandas de la población. Conocer su génesis, liderazgos, estructura interna, orientación ideológica, mecanismos para la toma de decisiones, cómo eligen a sus candidatos, su presencia y representatividad en los 262 municipios del país, la normativa nacional y partidaria que los rige, entre otros, es esencial para entender cómo articulan sus propuestas y

planes de gobierno para los distintos sectores. Esto es, si hay una vinculación directa entre sus estructuras internas partidarias con las decisiones que se toman desde los dos órganos del Estado: la Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa, y desde los Concejos Municipales, puesto que estos funcionarios son electos popularmente, y representan, de acuerdo a la Constitución Política, los intereses de la ciudadanía.

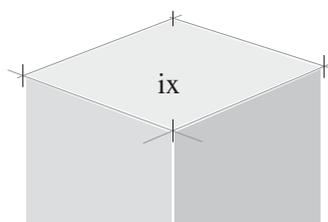
La territorialización de los partidos supone la presencia e involucramiento de éstos en las diferentes dimensiones geopolíticas: desde las elecciones hasta la coordinación interinstitucional con los poderes Legislativo y Ejecutivo para promover la descentralización y el fortalecimiento municipal. Es decir, la autonomía municipal. Este entramado debiera ser menos complejo dado que los funcionarios electos para estos dos órganos del Estado y para las alcaldías provienen de los mismos partidos políticos, y en teoría, de acuerdo a sus estatutos y orientación ideológica, guardan las mismas creencias y tienen una agenda común: la persona humana².

La característica principal del presente estudio es retomar la dimensión municipal para el caso salvadoreño desde un análisis del sistema de partidos regional. Para ello se aborda cómo esta dimensión es posicionada durante los distintos procesos electorales y qué papel juega en las estructuras internas de cada partido: *¿Es un gancho para ganar votos y/o mantener liderazgos? ¿O los políticos y funcionarios han entendido la importancia de la institucionalización territorial en sus propuestas y planes de gobierno central y local?*

El Salvador, como todo país, presenta sus peculiaridades, las cuales de forma progresiva serán abordadas en los diferentes apartados de la investigación; en Ingeniería elec-

1. De 1898 a 1979, hubo 25 presidentes, de estos 13 eran militares. En ese mismo período, los militares dieron cinco golpes de estado. Después de cada uno de esos derrocamientos presidenciales, se instalaron igual número de Directorios o Juntas de Gobierno integradas siempre por militares; y en tres ocasiones, también por civiles.

2. La Constitución de la República de El Salvador fue aprobada el 15 de diciembre de 1983 por la entonces Asamblea Constituyente. El art. 1 reza: “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad y del bien común”. Los estatutos de los partidos ARENA, FMLN, PCN y PDC retoman este concepto.

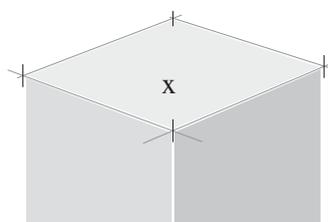


toral municipal, se explica el diseño del sistema electoral, es decir, cada cuánto se elige al Presidente de la República, a los Diputados y autoridades locales. En síntesis, las reglas del juego electoral *¿Cuáles son las fórmulas electorales: los candidatos ganan por mayoría absoluta, por cocientes y residuos?*; y cómo es la participación de las mujeres en la política: *¿Regulada o al libre albedrío de cada partido?* La segunda sección, Ordenamiento jurídico partidario constituye una radiografía del entramado legal a partir de la Constitución Política y Código Electoral salvadoreños. Esto es, los requisitos mínimos para fundar un partido político, quiénes pueden postularse para una candidatura, financiamiento partidario, organigrama de los partidos *¿son verticales u horizontales?* E importante, explicar qué papel juega el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y cómo se garantiza la libertad de voto.

El Diseño organizacional de los partidos políticos aborda los aspectos fundacionales de los institutos más longevos y de sus estructuras internas: el Partido Demócrata Cristiano (PDC), creado en 1960, de corte socialdemócrata;

el Partido de Conciliación Nacional (PCN), fundado en 1961 por militares; Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que desde 1981 mantiene su discurso anticomunista, y es liderado por empresarios y profesionales; y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), quien se logró constituir como partido político como resultado de los Acuerdos de Paz firmados el 16 de enero de 1992, después de agrupar durante 60 años a distintos movimientos revolucionarios.

Las otras secciones: Democratización interna de los partidos políticos; Vinculación partidaria al ejercicio del gobierno; Estabilidad del sistema de partidos; Arraigo partidario; y Confianza en la institucionalidad democrática pretenden explicar la coherencia y cohesión que existe entre y desde los partidos hasta las estructuras de poder y ejecución de políticas públicas. Y la relación de estas con la percepción de la población sobre las instituciones del Estado y sus funcionarios, y con su significado en votos, es decir, si la ciudadanía castiga o premia a los partidos políticos luego de una gestión presidencial, legislativa y/o municipal.





PARTIDOS Y TERRITORIO: UNA MIRADA HISTÓRICA

Introducción

Pluralista. Así es el sistema de partidos políticos, según la Constitución de la República de El Salvador que data de 1983³. Esto implica la participación de varios institutos políticos en elecciones presidenciales, municipales y legislativas; quienes luego representan al pueblo dentro del gobierno. Con ello se pretende evitar el autoritarismo e intenta propiciar la democracia; sin embargo, la historia salvadoreña no siempre fue así. Como la de muchos países de América Latina la transición hacia la democracia fue larga y cruenta: registra una época en la que militares y oligarquía llevaron las riendas, hubo dictaduras y fraudes electorales.

El Salvador, después de la independencia, fue el primer Estado organizado de la región. Antes de que se promulgara la primera Constitución de la Federación, entró en vigor la primera Constitución salvadoreña en junio de 1824. Esta asignaba las competencias ejecutivas a un jefe de Estado; y las legislativas, a un congreso unicameral. Sin embargo, las amplias competencias atribuidas al Consejo Representativo contrarrestaban el principio de la separación horizontal de poderes⁴.

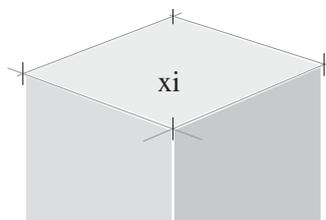
Pese a las disposiciones constitucionales de 1841 y 1864, las que preveían un sistema presidencial con un legislativo bicameral, la evolución política se dio por las luchas de poder entre caudillos liberales y conservadores. Y se dirimió de forma militar, así liberales y conservadores se alternaron irregularmente en la presidencia. Para 1883, la nueva Constitución suprimió el principio de la no reelección, esto provocó levantamientos más no una contrarreforma constitucional.

Contradictoriamente, la primera Carta Magna que intro-

dujo el término “democracia”, la Constitución Liberal de 1886, vigente durante 53 años, fue la sombra legal bajo la cual los gobiernos caudillos cafetaleros se protegieron: practicaron un sistema de auto-legitimación por la fuerza que dio paso a los golpes de estado como mecanismo de ajuste institucional. Eso fue el génesis de los fraudes electorales que alcanzó la cúspide con la reforma liberal de 1871. Para 1872, la Asamblea Constituyente fue convocada por el autoproclamado presidente provisional, el general Santiago González, quien convocó a unas elecciones presidenciales que él ganó. Para 1875, González impuso a su candidato presidencial Andrés Valle, un cafetalero, se hizo elegir vicepresidente y retuvo el mando del ejército⁵. Entre 1850 y 1900 hubo 47 jefes de Estado, encargados provisionales de poder o presidentes de gobierno; y solo 5 de ellos pudieron completar su periodo, que oscilaba entre cuatro y seis años. De la inestabilidad de ese periodo no se escapó el parlamento, que de 1886 a 1939 fue unicameral, y duró entre uno, dos y tres años.

Tomás Regalado (1898-1903), un general golpista, consolidó el poder centralizado. Al finalizar su mandato se dieron los relevos constitucionales entre miembros de la burguesía: cada presidente escogía a su predecesor, así no violaban el principio de la no reelección⁶. Después de la presidencia de Manuel Enrique Araujo, quien fue asesinado a principios de 1913, se impuso la dinastía Meléndez Quiñónes (1913-1931). Paradójicamente, el último sucesor de esta, Pío Romero Bosque (1927-1931), convocó a las primeras elecciones libres en 1931: ordenó a gobernadores y comandantes departamentales no intervenir en ellas. Fueron de los primeros pinitos de democracia, pero controlada, la idea era mantener los intereses de los cafetaleros ante la agudización de los conflictos sociales y presiones de distintos grupos, entre ellos los mismos burgueses⁷.

3. La Constitución de la República de El Salvador fue aprobada el 15 de diciembre de 1983 por la entonces Asamblea Constituyente. El art. 85 reza: “El sistema políticos 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”.
4. Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe. 1993. Nohlen, Dieter. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
5. Manual de Historia de Centroamérica, 1999. Cardenal, Rodolfo. UCA, Editores.
6. Manual de Historia de Centroamérica, 1999. Cardenal, Rodolfo. UCA, Editores.
7. Manual de Historia de Centroamérica, 1999. Cardenal, Rodolfo. UCA, Editores.



Evolución histórica de los partidos políticos

Durante la dictadura civil Meléndez Quiñónez nacieron la izquierda, los sindicatos, los movimientos campesinos y los grupos de estudiantes universitarios identificados con el marxismo. La represión contra estos no se hizo esperar. Para 1918, Alfonso Quiñónez creó un partido, el oficialista, llamado la Liga Roja en el que militaban campesinos, obreros e intelectuales. De este, también surgió un brazo armado: los paramilitares. La contienda presidencial y legislativa de enero de 1931 registra otro episodio histórico, la primera participación electoral del recién formado Partido Comunista de El Salvador⁸, que tuvo sus bases en las zonas suburbanas y rurales. El PCS no tuvo éxito en las elecciones que fueron disputadas por el Partido del Proletariado Salvadoreño, el Partido Laborista y el Partido Nacional Republicano –a este pertenecía el general Maximiliano Hernández Martínez, cuya dictadura fue la más longeva: 1931-1944-. El general crearía después su propio partido: el oficialista Pro-Patria.

En esas elecciones ninguno de los cuatro partidos obtuvo la mayoría absoluta, así la Asamblea Legislativa nombró a Arturo Araujo presidente de la República, y este aceptó que Hernández Martínez fungiera como vicepresidente. El gobierno de Araujo solo duró 10 meses, un grupo de oficiales lo derrocó en noviembre de 1931; para el 5 de diciembre del mismo año, el directorio militar depositó la silla presidencial en el vicepresidente. Este hecho marcó el régimen que se avecinaba: las elecciones legislativas y municipales de 1932, fueron las últimas en las que al PCS le permitieron participar legal y abiertamente⁹.

En 1944, luego de la caída de la dictadura del general Martínez, la junta resolvió convocar a elecciones para presidente y diputados constituyentes en enero de 1945. Participaron, la Unión Nacional de Trabajadores (de la que era parte el PCS, que comenzó a participar en los comicios con otros nombres); el Partido Agrario, del ge-

neral Salvador Castaneda, ministro del interior durante la dictadura; y el Partido Unión Demócrata, de Arturo Romero. El PUD y Romero ganaron las elecciones, pero este fue víctima de un nuevo golpe de Estado. El mismo año, en unas nuevas elecciones Castaneda resultó electo, él gobernó hasta 1948 cuando fue derrocado por otro golpe de Estado, justo cuando pensaba reelegirse.

Luego del golpe, comenzó a organizarse un nuevo partido oficial, el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), que compitió contra el Partido Acción Renovadora (PAR) en las presidenciales de 1950. El coronel Oscar Osorio, quien estuvo al frente del golpe, fue electo presidente por el PRUD para un período de seis años. Para las elecciones legislativas y municipales de 1952 y 1954, se impuso “el régimen de partido único” (CARDENAL, 1999: 389), es decir, la oposición no participó en estas, alegó falta de garantías y el PRUD se hizo del poder nuevamente. Poder que duraría hasta 1960 cuando el sucesor de Osorio, el coronel José María Lemus fue derrocado. Lemus ganó en 1956 por mayoría abrumadora a sus contendientes del PAR, y los recién formados Partido de Acción Nacional (PAN) y Partido Auténtico Constitucional (PAC).

El PRUD se reinventó luego del golpe de estado. Adoptó como símbolo las manos estrechadas de la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda social y económica para Latinoamérica, implementada por el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy (1961-1970); y se hizo de las siglas PCN: Partido de Conciliación Nacional, inscrito en septiembre de 1961. Para diciembre, el PCN se estrenó con victoria, obtuvo la mayoría de escaños en la Asamblea Constituyente frente al PAC, PAN y a la alianza electoral UPD formada por el Partido Demócrata Cristiano (fundado el 25 de noviembre de 1960), el Partido Social Demócrata (PSD) y el PAR; cuatro meses después, en abril de 1962, se anotaron otro hito: el coronel Julio Rivera ganó las presidenciales como candidato único.

8. El PCS se formó clandestinamente en 1930 y desapareció el 10 de octubre de 1980, cuando las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL), el Partido de la Revolución Salvadoreña (PRS), más conocido como Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP); y la Resistencia Nacional (RN) se fusionaron en lo que hoy se conoce como “Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

9. La Unión Democrática Nacionalista (UDN) se convertiría entonces en la fachada legal del PCS. Así, en 1932, los principales jefes campesinos, pese a la represión, se presentaron como candidatos a alcaldes en sus respectivos municipios. “Sin embargo, las elecciones del 5 y 10 de enero de 1932 fueron fraudulentas y a los candidatos campesinos electos no se les reconoció su triunfo”. (CARDENAL, 1999:383)

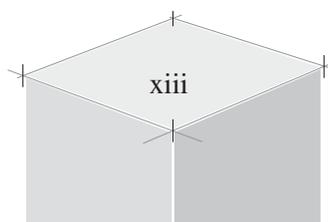


Cuadro 1
Resultados de las elecciones presidenciales en El Salvador, 1931-2009¹⁰

Años electorales	Partido político o coalición	% de votos por contendientes	% de diferencia entre el ganador y el segundo puesto
1931	Partido Laborista Salvadoreño	46,7	18,6
	Partido Zaratista	28,1	
	Partido Evolución Nacional	15,1	
	Partido Fraternal Progresista	8,0	
	Partido Constitucional	2,1	
1935	Pro Patria	ND	ND
1945	Partido Agrario	99,7	
	Los candidatos de los otros cuatro partidos se retiraron, pero recibieron algunos votos.		
1950	Partido Revolucionario de Unificación Democrática	56,4	12,8
	Partido de Acción Renovadora	43,6	
1956	PRUD	95,2	92
	Partido Auténtico Constitucional	3,2	
	PAR	1,6	
	El Consejo descalificó las candidaturas del PID, PAN y PDN.		
1962	PCN	100	
1967	PCN	54,4	32,8
	PDC	21,6	
	PAR	14,4	
	PPS	9,6	
1972	PCN	43,4	1,3
	UNO ^(a)	42,1	
	PPS	12,2	
	FUDI	2,2	
1977	PCN	67,3	34,6
	UNO ^(b)	32,7	

Continúa en la página siguiente

10. La concentración de votos en dos partidos políticos tuvo su génesis con las elecciones presidenciales. Históricamente las dos principales fuerzas del país han concentrado votos, es decir un predominio de dos partidos en una situación de multipartidismo. Como vemos en el cuadro siguiente, para 1931, los partidos Laborista Salvadoreño y Zaratista sumaban más del 74% de los votos. En 1950, solo dos partidos se disputaron la silla edilicia, situación que se repetiría 59 años después, en un escenario diferente: ARENA y el FMLN, los equivalentes al PRUD y al PAN, se fueron por el todo o nada. Así la historia salvadoreña ha estado marcada por dos factores: la hegemonía de dos partidos antagónicos en comicios presidenciales y el multipartidismo en elecciones legislativas y municipales.



Años electorales	Partido político o coalición	% de votos por contendientes	% de diferencia entre el ganador y el segundo puesto
1984⁽¹⁾	PDC	43,4	13,6
	ARENA	29,8	
	PCN	19,3	
	AD	3,5	
	PPS	1,9	
	PAISA	1,2	
	MERECEN	0,5	
	POP	0,4	
1989	ARENA	53,8	17,3
	PDC/AD ^(c)	36,5	
	PCN	4,1	
	CD ^(d)	3,8	
	MAC	1,0	
	UP ^(e)	0,5	
	PAR	0,3	
1994	ARENA	49	24
	FMLN	25	
	PCN	5	
	PDC (UNO)	16	
	Otros	4	
1999	ARENA	52	23
	CD	8	
	FMLN	29	
	PCN	4	
	PDC	6	
	Otros	2	
2004	ARENA	58	22
	FMLN	36	
	PCN	3	
	PDC	4	
2009	ARENA	48	3
	FMLN	51	

Notas:

(a) Coalición del PDC, MNR y UDN.

(b) Coalición del PDC, MNR y UDN.

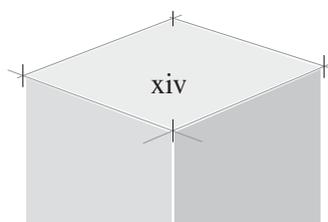
(c) La AD apoyó al candidato del PDC y ganó 4.363 votos, es decir 0.5% de los votos válidos.

(d) Coalición MNR, del MPSC y del PSD.

(e) Alianza electoral de PAISA, PL y PPS.

1. En estas elecciones, hubo segunda vuelta. El PDC obtuvo el 53,6% de los votos válidos; mientras que ARENA, el 46,4%.

Fuente: Elaboración propia con información del TSE y Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe.1993. Nohlen, Dieter. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.





Entre 1964 y 1968, los partidos de oposición, es decir, PAR y PDC aumentaron su presencia en la Asamblea Legislativa, aunque el PCN seguía liderando; para 1966, los demócratas cristianos ganaron un tercio de las alcaldías del país. Durante el gobierno de Rivera (1962-1967), Estados Unidos invirtió la mitad de todo lo que invertiría hasta 1990¹¹. Esto era parte de la Alianza para el Progreso de Kennedy. Así 44 multinacionales se instalaron en el país. Iniciaba la era de la modernización, y de la mano de esta el descontento de los campesinos, quienes pese a la prohibición comenzaron a organizarse. Paralelo a ello surgió la represión de la mano de los grupos paramilitares. El rostro más visible de estos fue la gubernamental Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), creada por el presidente en 1966.

Un año después, el candidato del PCN, Fidel Sánchez Hernández sucedería a Rivera. En esas elecciones solo tuvo un contrincante: el PAR. Sánchez Hernández gobernó hasta 1972. De su predecesor no solo heredó la silla sino también las protestas de los sindicatos y magisterios, que lejos de mermar marcaron otro récord histórico, una huelga magisterial de 56 días organizada por la Asociación de Educadores Salvadoreños, ANDES 21 de junio. El presidente también hizo lo suyo: invadió Honduras el 4 de julio de 1969, acontecimiento conocido como la “Guerra del fútbol” o la “Guerra de las 100 horas”. Hecho que fue aprovechado por ambos países para capitalizar votos. Otro giro dramático fue el anuncio de la esperada reforma agraria. Para ello, la Asamblea Legislativa convocó a un congreso nacional en enero de 1970. Esto no prosperó.

El segundo semestre de 1971 marcó a las siguientes dos décadas. Los dados estaban echados. Para esa fecha, el PDC, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR, fundado a finales de 1960, quien participó en las legislati-

vas de 1968 y 1970), y la UDN (es decir, el PCS) integraron la Unión Nacional Opositora (UNO). Era la primera vez que todos los partidos de oposición trabajaban en un proyecto común: poner a prueba el sistema electoral en las presidenciales de 1972.

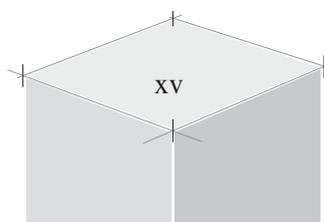
Los partidos de oposición legalizados desde 1950 tuvieron corta duración porque carecieron de orientación ideológica-programática. La excepción fue el Partido de Acción Revolucionario (PAR), prohibido -al igual que el PCS en 1931- después de las elecciones de 1967 en las que abogó por reformas agrarias. Este partido reapareció para los comicios de 1985 y 1988. En los 60, la oposición pudo trabajar en las zonas urbanas, no así en las rurales donde la represión (semi-) estatal se mantuvo.

De 1972 en adelante, en todo el país las elecciones tuvieron lugar en un clima de violencia y de un reinvento de fraudes electorales. El candidato de la UNO era el dirigente más popular de la oposición. José Napoleón Duarte, del PDC, regentaba la alcaldía de San Salvador. Su fórmula presidencial fue Guillermo Ungo, dirigente del MNR. Mientras que el candidato oficial fue el coronel Arturo Armando Molina, quien presidió de 1972 a 1977. Los resultados de estas elecciones no solo estuvieron marcados por el fraude sino también por el exilio de varios fundadores de estos institutos políticos de izquierda¹².

En 1974 se volvió a cometer fraude. El Consejo Central de Elecciones nunca publicó los resultados oficiales; fue el gobierno quien anunció que el PCN había ganado 36 diputados; y la UNO, 15. A raíz de esto, la oposición no participó en los comicios de 1976. Era la primera vez que se retiraban en 14 años. Esto dio pie también al surgimiento de los brazos armados de los partidos de oposición. Conocidos también como movimientos guerrilleros.

11. Manual de Historia de Centroamérica, 1999. Cardenal, Rodolfo. UCA, Editores.

12. Comenzaron los cierres de la Universidad de El Salvador, la persecución de los estudiantes universitarios y la expulsión de los extranjeros. Se les acusaba de comunistas. La represión también comenzó a mostrar su cara más cruel: las manifestaciones eran repelidas por los cuerpos de seguridad -Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional-, así las primeras masacres fueron las de 37 universitarios; y luego las de seis campesinos en La Cayetana. Y surgieron los escuadrones de la muerte, como extensiones de ORDEN, los que estuvieron ligados al gobierno y a los cuerpos de seguridad. Así, cada vez que se perfilaba la victoria de la coalición de oposición Unión Nacional Opositora (UNO), el gobierno reaccionaba con fraude electoral abierto y represiones masivas: “El gobierno suspendió la información sobre el resultado de la elección. Al día siguiente el Consejo Central de Elecciones anunció que Molina había ganado por 22 mil votos de diferencia. Pero según las actas de las mesas de votación, Duarte habría ganado por 9, 500 votos de diferencia. Como ninguno de los dos candidatos obtuvo la mayoría absoluta, la elección quedó en manos de la asamblea”. (CARDENAL, 1999:395)



Las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí, que eran parte del Bloque Popular Revolucionario; las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional, del Frente Acción Popular Unificada; el Ejército Revolucionario del Pueblo, parte de las Ligas Populares 28 de febrero; las Fuerzas Armadas de Liberación, vinculadas al PCS y al Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Esto vaticinó el giro al sistema de partidos políticos y de gobierno.

Para 1977, la UNO volvió a participar en la contienda presidencial. Nuevamente el PCN y su candidato, el general Carlos Humberto Romero ganaron. Durante este gobierno la crisis económica y las tensiones sociales y políticas se agudizaron. Esta fue la última vez que el PCN gobernó, que un militar fue presidente y que se registró un golpe de estado: Romero fue derrocado por jóvenes militares en octubre de 1979. El Salvador registra de 1931 a 1979, siete golpes de Estado. El fin de la democracia de fachada había llegado: la práctica militar de alternarse en el poder, que inició en 1948, en elecciones no-competitivas o semi-competitivas acabó; dejó de legitimarse por acuerdos entre las élites militares-políticas y económicas. Después del último golpe se instalaron tres juntas de gobierno integradas por civiles y militares. Esto dio vida a la Asamblea Constituyente en 1982, y a unas nuevas elecciones “*las que sin ser libres, justas y competitivas, contribuyeron a la liberalización del régimen autoritario*” (ARTIGA, 2003). Fue la Constituyente quien dio vida a la actual Constitución Política que prohíbe la existencia de un partido único oficial, y por ende, al autoritarismo, pues lo considera incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecida: un sistema de partidos políticos pluralista.

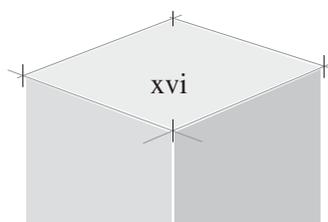
En las elecciones presidenciales de 1984, Napoleón Duarte, quien presidió la Tercera Junta Revolucionaria de Gobierno, fue candidato presidencial por segunda vez. Hubo necesidad de una segunda vuelta, y su candidatura por la coalición PAISA (formada por el PDC, MNR y UDN) recibió el aval de Estados Unidos frente a la de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA, inscrito el 4 de diciembre de 1981) y su fundador, el mayor Roberto d’Aubuisson, quien presidió a la Asamblea Constituyente en 1983. La negativa del FDR-FMLN de participar en la contienda fue tomada como el cierre de la puerta del diálogo y sus propuestas ya no fueron tomadas en cuenta. Para 1981, el FMLN ya había lanzado “*la “ofensiva final”*”. Esto marcó el inicio de una cruenta guerra civil

que duraría 12 años, y dejaría un saldo de más de 75 mil muertos, 124 masacres y más de 5 mil desaparecidos. La pobreza, el desempleo y la economía dejarían de ser los temas importantes en la agenda política: “*Las elecciones de 1984 fueron las más convulsas del país. La elección fue determinada por Estados Unidos con el fin de que no hubiera una guerra cruenta porque no había voluntad de finalizarla*”. (CAÑAS, 2004)¹³.

El PDC pasó de ser oposición a ser el partido oficial y el flanco no solo de la derecha sino también del recién organizado FMLN, quien consideró la vía armada como la única forma de lograr cambios estructurales y una verdadera democracia. Para 1985, el PDC se convirtió en la aplanadora verde. Obtuvo 33 de los 60 curules, es decir, una mayoría simple de la que ningún partido ha vuelto a disfrutar en solitario en la Asamblea Legislativa. Así, aprobaron la reforma agraria y los paquetazos. Sin embargo, ese éxito electoral se vio empañado por la devaluación de la moneda, los paros empresariales y el conflicto armado. De ocho partidos contendientes, solo cinco lograron diputados. Esa victoria, paradójicamente, sería la debacle del PDC.

El año de la transición real fue 1988. ARENA logró el ascenso. Comenzó a posicionarse como la primera fuerza política del país. Le ganó la alcaldía de San Salvador al PDC y 23 escaños en la Asamblea; mientras el PDC caía a 23. Pese a que fueron ocho partidos los que participaron en la contienda, solo tres tuvieron representación legislativa, y en esta el PCN comenzaba a restarse espacios. Los vientos de cambio azotaron en 1989. El tremendo desgaste del PDC, la guerra que no parecía tener fin, la implementación de la negociación como solución a los conflictos en Europa y las elecciones presidenciales en Estados Unidos determinaron el nuevo tablero político de ese marzo. La oferta partidista fue prolífica. Trece partidos fueron parte de la contienda, cuatro formaron la coalición Convergencia Democrática (CD), lo que sirvió para deslegitimar la vía armada como una solución a los problemas del país, ya que participaron por primera vez desde 1977 partidos de izquierda. La carta de presentación de ARENA, Alfredo Cristiani, fue la opción diferente: “*Cambiamos para mejorar*”; y, prometió “*salvar al país del desastre comunitarista del PDC*”. Fidel Chávez representaba la continuidad del PDC; mientras que el FMLN ofreció renunciar a la lucha armada y participar en las elecciones si estas eran postergadas seis meses.

13. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica, edición 302, artículo: “Veinte años de todo o nada”.





Cuadro 2
Resultados de las elecciones municipales en El Salvador, 1985-2009¹⁴

Partido político/año electoral	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
<i>ARENA</i>	99	175	176	208	161	127	114	148	122
<i>FMLN*</i>	--	--	--	15	54	79	74	58	95
<i>PCN</i>	--	4	14	10	18	32	49	39	33
<i>PDC</i>	156	74	70	28	19	17	19	14	10
<i>OTROS</i>	7	9	2	1	10	7	6	3	2
	262	262	262	262	262	262	262	262	262

Fuente: elaboración propia basada en datos del TSE. Las alcaldías ganadas en coalición son adjudicadas al partido más grande.

*El FMLN no participó en las elecciones con ese nombre hasta 1994.

Ocho meses después de las elecciones, justo el 11 de noviembre de 1989, el diálogo, que había llegado a un punto muerto, cobró una voz diferente: la de las balas. El FMLN lanzó “*La ofensiva hasta el tope*”, y trajo la guerra a la capital. “*La Tandon*” asumió los cargos de mando en la Fuerza Armada¹⁵. Para el 16 de enero de 1992 se firmaron los Acuerdos de Paz, entre ellos había un componente electoral: la creación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Desapareció el Consejo Central de Elecciones y se creó el Tribunal Supremo Electoral. Hubo una depuración militar, los cuerpos de seguridad y batallones fueron borrados del mapa; el FMLN entregó las armas y para 1993 fue legalizado como partido político.

En 1994, la guerra había llegado a su epílogo. En este escenario, nueve partidos disputaron todo el poder que

estaba en juego: las presidenciales, municipales y legislativas. Armando Calderón Sol saltó de la silla edilicia de San Salvador a la presidencial. ARENA ganó en segunda vuelta a la coalición de partidos de izquierda, liderada por el FMLN, y a su candidato Rubén Zamora. Sin embargo, el Frente se posicionó con 21 diputados; ARENA obtuvo 39. Para 1997, ARENA perdió la comuna capitalina; el FMLN además se posicionó en varias alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y obtuvo 27 diputados, dos menos que ARENA, este último hizo su carrera política desde la presidencia. Ganó en las elecciones de 1999 y 2004. Durante cuatro períodos consecutivos se mantuvo en el Ejecutivo. Y se ha adjudicado un mayor número de alcaldías que el FMLN, su principal contrincante (ver cuadro No. 2)¹⁶.

14. El pluripartidismo queda evidenciado en las elecciones municipales. En estas, todos los partidos o coaliciones inscritas participan. Aunque ARENA y el FMLN concentran en números mayor cantidad de sillan edilicias, los partidos PCN y PDC han demostrado su fuerza y perseverancia en localidades del interior del país adonde su caudal de votos sigue siendo grande, y genera arrastre, en alguna medida para las elecciones legislativas.
15. Cuatro días después, el Ejército asesinó a seis sacerdotes jesuitas en el campus de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) por considerarlos los “ideólogos” de la guerrilla. Esta masacre sumó a los asesinatos de religiosos ocurridos durante la guerra, como el de Monseñor Oscar Arnulfo Romero en marzo de 1980; las cuatro monjas norteamericanas, en diciembre de 1980; y la del jesuita Rutilio Grande, en marzo de 1977, entre otros. La presión internacional se hizo sentir. El gobierno español exigió que la masacre no quedara en la impunidad. Y para muchos, esas muertes fueron el comienzo del fin de la guerra.
16. Sin embargo, el FMLN ha logrado gobernar en los municipios con mayor cantidad de habitantes; sobre los resultados legislativos, ambos partidos tienen una lucha cerrada. La diferencia entre ambos ha oscilado entre uno y tres diputados (ver cuadro No. 3), sin que alguno de ellos logre la mayoría simple o calificada, es decir 43 o 56 votos, respectivamente, sin necesidad de los partidos bisagra.

Cuadro 3
Resultados de las elecciones legislativas en El Salvador, 1952-2009¹⁷

Partido político/año electoral	52	54	56	58	60	64	66	68	70	72	74	76	78	82	85	88	1991	94	97	2000	2003	2006	2009
ARENA	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	19	13	30	39	39	28	29	27	34	32
FMLN	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	21	27	31	31	33	35
PCN	--	--	--	--	--	32	31	27	34	39	36	52	50	14	12	7	9	4	11	14	16	10	11
PDC	--	--	--	--	--	14	15	19	16	--	--	--	--	24	33	23	26	18	10	5	5	5	5
CD	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	8	1	2	3	5	2	1
PRUD	54	54	54	54	54	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PAR	--	--	--	--	--	6	4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PPS	--	--	--	--	--	--	1	4	1	4	--	--	4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
PREN	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
MNR	--	--	--	--	--	--	--	2	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
UDN	--	--	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
UNO	--	--	--	--	--	--	--	--	--	8	15	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
FUDI	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
AD	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--
PAISA	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--
MAC	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--
UD	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--
OTROS	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3	--	0	--	1	6	2	0	0	0
Total diputados	54	54	54	54	54	52	52	52	52	52	52	52	54	60	60	60	84	84	84	84	84	84	84

Fuente: elaboración propia basada en datos del TSE y Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe.1993. Nohlen, Dieter. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estos datos no incluye el transfuguismo.

Contexto político actual del sistema de partidos

El pluralismo ha estado acompañado del impedimento constitucional de ser candidato independiente a la presidencia (Constitución Política, art. 72, inciso 2°). Impedimento aplicado también a los aspirantes a las sillas edilicia, legislativa o del Parlamento Centroamericano, quienes han tenido que estar asociados a un partido político desde 1983. Un reciente fallo de la Sala de lo Constitucional¹⁸ abrió esta llave. Permite la existencia de las candidaturas independientes para las contiendas electorales legislativas, pero aún no está claro de qué forma el Tribunal Supremo

Electoral (TSE) implementará esto de cara a 2012.

En las elecciones para diputados y para concejos municipales ha existido un abanico de opciones partidarias multicolor. Esto ha favorecido a la democracia respecto a la toma de decisiones en la Asamblea Legislativa, o por lo menos ha impedido que las riendas estén solo en manos de dos fuerzas políticas y ha implicado la negociación cuando se requiere aprobar por mayoría o voto simple (43 votos) o por mayoría calificada (56 votos). En la historia salvadoreña, solo 1985 registra la excepción a esta regla pluralista.

- El comportamiento en los comicios legislativos también presenta una concentración de votos en los dos partidos mayoritarios, pero el sistema de reparto de escaños de cocientes y residuos permite que la presencia de los minoritarios sirva de contrapeso para la toma de decisiones, tanto así que sin sus votos ni ARENA ni el FMLN logran mayoría simple. La única vez en la historia salvadoreña que el partido en el gobierno tuvo mayoría simple en la Asamblea fue 1985, el año de la “aplanadora verde”.
- El 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el artículo 215, inciso 2° del numeral 5 del Código Electoral por violar los artículos 72, ordinal 3° y 126 de la Constitución “ya que la exigencia de afiliación a un partido político al candidato a diputado limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo”. Esto significa que las personas naturales podrán participar en las contiendas por diputados y alcaldes sin tener que contar con el respaldo de un partido político.



Para las presidenciales, el sistema de partidos políticos muta. No todos participan. En marzo de 2009, por ejemplo, solo los partidos ARENA y FMLN presentaron candidatos. Esto no indica que exista polarización. Más bien se trata de un predominio de dos partidos en una situación de multipartidismo (ARTIGA-2003)¹⁹.

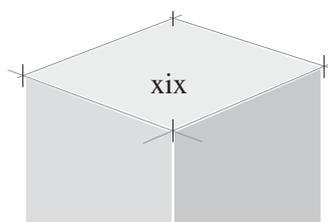
La decisión de los demás partidos de no participar en la última contienda presidencial puede tener dos lecturas importantes. Desde 1994, cuando el FMLN participó por vez primera en las elecciones, el ajedrez político cambió: se cerró a dos partidos y desde entonces la historia no ha cambiado. Pese a que en 2003, la coalición CDU-PDC y su candidato Héctor Silva eran prometedores, los resultados electorales de 2004 dividieron nuevamente en dos el escenario político entre Shafick Hándal y Antonio Saca, aspirantes por el FMLN y ARENA, respectivamente²⁰. Artiga-González considera que no hay un solo sistema de partidos en El Salvador. “*Los sistemas de partidos no están constituidos por los partidos, sino por sus interacciones. Si los partidos interactúan de manera distinta, según el tipo de elección, estamos –estrictamente hablando– ante diferentes sistemas de partidos*”²¹.

Esta concentración de votos provocó que el PCN y la coalición PDC/CDU desaparecieran al no conseguir, el 3% y 6%, respectivamente, de los votos necesarios para sobrevivir. Un decreto emitido por la Asamblea Legislativa les permitió, no solo sobrevivir pese a lo consignado en el Código Electoral, sino también participar en los comicios municipales y legislativos de 2007 y 2009. La excepción a esta regla fue el CDU que participó en 2009 bajo el nombre de Convergencia Democrática²².

La democracia se dio con la alternancia en el gobierno. La primera vez, en la hoja de ruta salvadoreña, llegó con la salida del poder de los militares y del PCN. La segunda, se dio 17 años después de firmados los Acuerdos de Paz, ARENA gobernó durante cuatro períodos consecutivos, es decir, 20 años. Su caída, y la de su candidato Rodrigo Ávila, ante Mauricio Funes, la carta presidencial del FMLN, en las elecciones de marzo de 2009, fueron un hito en la historia del país: la izquierda llegó por primera vez al poder en unas elecciones democráticas. En este escenario de cambios, el FMLN obtuvo mayor cantidad de diputados que sus rivales (ver cuadro No. 3), más no los suficientes para la mayoría simple. ARENA pese a ganar en las elecciones 32 curules fue víctima del transfuguismo. El PCN y el PDC también fueron alcanzados por éste fenómeno²³.

El transfuguismo en El Salvador comenzó a finales de la década de los noventas. Todos los partidos lo han padecido. Aunque suelen afrontarlo cuando son oposición al gobierno. El PDC y el PCN fueron los primeros en experimentarlo: Orlando Arévalo se ha declarado independiente en distintas legislaturas; Sigfrido Ochoa Pérez fue expulsado del PCN por decir que este era un partido “taxi”; Rafael Arévalo abandonó las filas del CD y se pasó a ARENA; el FMLN, desde que estuvo por primera vez en la Asamblea Legislativa, en 1995 tuvo una fractura: Ana Guadalupe Martínez y otros dirigentes históricos como Joaquín Villalobos desertaron y fundaron el Partido Demócrata. “Los casos más dramáticos registrados desde 1994 hasta 2006 se han producido en el FMLN y el PDC cuyas historias registran cerca de siete divisiones internas que terminan con la formación de nuevos partidos políticos, o bien de dirigentes y bases electorales quienes emi-

-
19. A partir del índice de Laakso y Taagepera, Álvaro Artiga-González, asegura que hay un comportamiento político diferente según el tipo de elección. “*El voto para las elecciones de diputados tendería a fragmentarse en mayor medida que el registrado para las elecciones presidenciales. O dicho de otra manera, el voto en estas últimas tendería a concentrarse en mayor medida que en las primeras*”.
 20. En esos comicios, ARENA ganó con el 58% de los votos versus el 36% obtenido por el FMLN. PCN y la coalición PDC/CDU, obtuvieron, el 3% y 4%, respectivamente.
 21. Elitismo competitivo, Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003), 2004. Artiga-González, Álvaro. UCA, Editores.
 22. A finales de 1998 junto al Partido Demócrata (PD) y al Partido Popular Laborista (PPL) se conforma una coalición llamada “Centro Democrático Unido” (CDU). Esta se convirtió luego en el partido político CDU; y el 2 de septiembre de 2005, en Cambio Democrático. Su última participación electoral fue en 2009, cuando obtuvo un diputado.
 23. Transfuguismo parlamentario: “ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electorales –que será un grupo autónomo de denominación específica si los resultados electorales lo hacen posible y, en su defecto, otro grupo asimismo de denominación específica si se unen sus electos a los de otra formación (...) –bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo bien posteriormente a causa de un cambio de grupo”. (Tomás 2002, p.44).



gran hacia otras instancias”. (VARGAS/PETRI, 2010, p. 165)²⁴. ARENA no ha sido la excepción, y en la presente legislatura ha superado con creces la historia de sus adversarios: de 32 diputados ha llegado a tener 19, es decir,

13 abandonaron su bandera y acuñaron una propia, la de GANA, la Gran Alianza por la Unidad Nacional, como lo vemos en el cuadro siguiente.

Cuadro 4
Comportamiento del transfuguismo en El Salvador, 2003-2012

Partido político/ período	2003-2006				2006-2009				2009-2012			
	Escaños ganados	Escaños perdidos transfuguismo	Escaños ganados transfuguismo	Conformación	Escaños ganados	Escaños perdidos transfuguismo	Escaños ganados transfuguismo	Conformación	Escaños ganados	Escaños perdidos transfuguismo	Escaños ganados transfuguismo	Conformación
ARENA	27	0	1	28	34	0	0	34	32	13	0	19
FMLN	31	5	0	26	32	0	0	32	35	0	0	35
CD/CDU	5	0	0	5	2	0	1	3	1	0	0	1
PCN	16	1	0	15	10	1	0	9	11	1	0	10
PDC	5	3	0	2	6	1	1	6	5	3	0	2
G-13*	0	0	8	13	0	0	0	0	0	0	0	0
GANA**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	16
Independiente (ex PCN)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Fuente: actualización de TRANSFUGUISMO, *Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. 2010. Vargas, Jean- Paul; Petri, Dennis P.

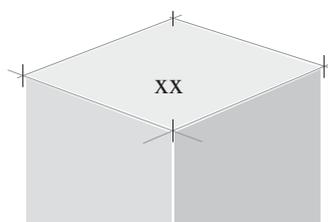
* Grupo formado por los 5 disidentes del FMLN, identificados como Frente Democrático Revolucionario (FDR, inscrito como partido en 2008); los 3 disidentes del PDC (que luego se llamaron Partido Popular Social Cristiano, PPSC); y los 5 diputados del CD. Fueron llamados así por los medios cuando decidieron formar un solo bloque.

** Gran Alianza Nacional por la Unidad Nacional (GANA) está conformado en su mayoría por los disidentes de ARENA. Se ofertan como la opción de derecha moderada.

Cuando se realizó este estudio, solo había dos partidos legalmente inscritos: ARENA²⁵ y el FMLN²⁶; los partidos PCN, PDC y CDU desaparecieron después de las elecciones presidenciales de 2004²⁷. Otros, como el Partido Nacional Liberal (PNL), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), Partido Salvadoreño Progresista (PSP),

Partido Popular (PP) y Movimiento Auténtico Nacional por el Verdadero Cambio (MANA) están en proceso de inscripción y recolección de 50 mil firmas²⁸. El PCN y el PDC habían iniciado este proceso bajo los nombres Concertación Nacional y Esperanza, respectivamente.

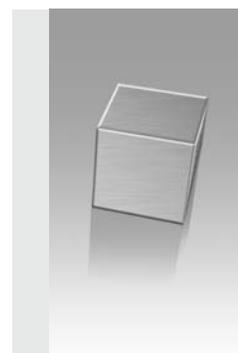
24. TRANSFUGUISMO, *Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. 2010. Vargas, Jean- Paul; Petri, Dennis P., Página 165, DEMUCA.
25. Fundado el 30 de septiembre de 1981. Ideología: derecha. Gobernó El Salvador durante 20 años, es decir durante cuatro periodos presidenciales consecutivos.
26. Fundado el 10 de octubre de 1980. Su fundación legal se dio el 1 de septiembre de 1992, luego de la firma de los Acuerdos de Paz. Ideología: izquierda. Llegó a la presidencia en junio de 2009.
27. Después de las elecciones presidenciales de 2004, los partidos no alcanzaron el porcentaje de los votos válidos. La sentencia declara inconstitucional un decreto legislativo de enero de 2005, el 586, que sirvió para revivir a dos partidos que a la luz del Código Electoral se debieron haber extinguido el año anterior. El Tribunal Supremo Electoral resolvió el 1 de julio de 2011 cancelar la inscripción de los partidos PCN y PDC amparados en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.
28. El artículo 159 del Código Electoral establece que un partido político necesita 50 mil afiliados para inscribirse.



Capítulo 1

Partidos y Territorio

Ingeniería electoral municipal en El Salvador





1. INGENIERÍA ELECTORAL MUNICIPAL EN EL SALVADOR

1.1 Introducción

Entender el engranaje de las elecciones municipales, legislativas y presidenciales es indispensable para ilustrar cómo es el diseño del sistema electoral municipal. Esto implica conocer las reglas del ajedrez electoral y qué posiciones juegan los partidos políticos, la ciudadanía y las instituciones del Estado durante cada proceso electoral. En esta sección se presenta la hoja de ruta que desde 1983 se ha diseñado en la Constitución de la República y en el Código Electoral para cada uno de estos eventos. Este apartado es una actualización del estudio *“Ingeniería y comportamientos electorales a niveles municipal en Centroamérica y República Dominicana”* realizado por la Fundación DEMUCA y publicado en Octubre de 2009.

1.2 Diseño del sistema electoral municipal

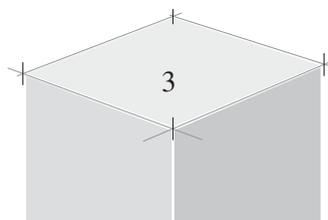
En este se analiza el entramado legal a partir de nueve indicadores que ayudan a comprender cómo se define quién participa en los tres tipos de elecciones, y cómo es la distribución de circunscripciones.

1.2.1 Calendario electoral

La Constitución Política, de 1983, y el Código Electoral, de 1993, determinan el calendario electoral, que en el caso salvadoreño es semi-separado. Las elecciones presidenciales se realizan cada cinco años; las de diputados y concejos municipales, cada tres. Esto implica que cada 15 años, tal como fue en 1994 y 2009, coincide la celebración de los tres procesos eleccionarios. Empero, en 2009, el TSE, la máxima autoridad electoral, decidió que las elecciones de diputados y alcaldes se realizaran en enero; y las presidenciales, en marzo. Desde 1994, en el caso de los comicios presidenciales se experimenta el multipartidismo bipolar, es decir, los electores suelen decidir entre los candidatos de ARENA y el FMLN, quien los gobernará durante cinco años. De hecho, para 2009 solo ambos partidos participaron en la justa.

1.2.2 Representantes por elegir

Las últimas reformas electorales permiten la existencia de candidaturas independientes para diputados a la Asamblea Legislativa. Así, las postulaciones para este cargo público dejarán de ser exclusivas de los partidos políticos para las elecciones de marzo de 2012. En el caso de las elecciones para presidente y vicepresidente, solo los partidos legalmente inscritos pueden postular a los candidatos electos al interior de sus partidos.



Cuadro 5
Representantes por elegir en El Salvador

Elementos	Elección nacional	Elección municipal	Elección legislativa
	Descripción		
Número de representantes a elegir	Poder Ejecutivo: Presidente y un Vicepresidente PARLACEN: 20 diputados	262 Alcaldes y un número de regidores que varía de acuerdo con el tamaño de la población (C.P.: Art. 202; C.E: Art. 12; y C.M.: Art.24)	84 diputados: 20 pertenecen a la circunscripción nacional. Los otros 64 se distribuyen proporcionalmente a la población de cada departamento (hay 14 departamentos).
Duración del mandato	5 años	3 años	3 años
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido según estatutos del partido (C.E. Art. 206, inciso 3)	Al interior de cada partido según estatutos del partido (C.E. Art. 206, inciso 3).	Al interior de cada partido según estatutos del partido (C.E. Art. 206, inciso 3).
Formas de candidaturas	Lista cerrada y bloqueada.	Lista cerrada y bloqueada.	Lista cerrada y bloqueada.
Fórmula electoral	Ejecutivo: Mayoría absoluta (C.E. Art. 261). Segunda vuelta en caso de no alcanzar el umbral.	Mayoría simple (C.E. Art. 264)	Representación proporcional por circunscripción (cocientes y residuos. C.E. Art. 262).
Distribución de la circunscripción	Una sola circunscripción nacional.	262 circunscripciones electorales que corresponden a los municipios (C.E. Art. 13).	14 circunscripciones electorales que corresponden a los departamentos y una nacional (C.E. Art. 13).
Re-elección	No	Si (C.P. Art. 202)	Si (C.P. Art. 124)

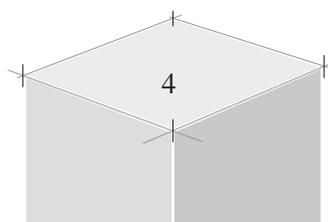
Fuente: Elaboración propia basada en DEMUCA (2009), Código Electoral y Constitución Política.

Nota: En las elecciones para diputados, a partir de 2012, las listas no serán bloqueadas, y se permitirán las candidaturas independientes. En la parte superior de las papeletas de votación aparecerán las banderas de los partidos; y en la parte inferior, en forma vertical, las fotografías de los candidatos. Los electores tendrán la opción de votar por el partido de su preferencia o por los candidatos a diputados de dicha bandera o independientes. No podrán votar por candidatos de varios partidos, si hacen esto su voto será nulo.

1.2.3 Tamaño de los distritos electorales

Para las elecciones legislativas y municipales, el tamaño de las circunscripciones electorales es plurinominal. Esto significa que de acuerdo a la cantidad de habitantes por departamento y por municipio y de la cantidad de votos obtenidos, así será asignada la cantidad de escaños en el caso de los diputados; y de regidores, para concejos municipales, como se explica en el Cuadro No. 5. En el caso de la Asamblea Legislativa, la fórmula utilizada para convertir los votos en escaños es la de cociente electoral y residuo (C.E. Artículos 13 y 262). Esto se desarrolla en dos etapas:

1. Número de diputados por circunscripción: Se establece un cociente nacional de población que resulta de dividir el número de habitantes, según el último censo poblacional, entre el número de diputados a elegir. Después, se define el número de diputados para cada departamento, para esto se divide el número de habitantes de la circunscripción entre el cociente nacional de población. “Si faltare una o más Diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, estos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro Diputados”(C.E. Art. 13).





2. Cociente electoral: Se dividen el total de votos válidos obtenidos para diputados en cada departamento entre el número de diputados propietarios correspondientes al mismo departamento. Determinado esto, los partidos políticos o coaliciones, tendrán tantos diputados, como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos que haya obtenido el partido político o coalición en la circunscripción de que se trate. Si faltare un Diputado que asignar, lo ganará el partido político o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo; si faltaren dos, el segundo lo ganará el partido político o coalición que siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta complementar el número de Diputados que corresponda a la circunscripción. Si uno o más partidos políticos o coaliciones no alcanzaren el cociente electoral, se tomarán sus votos como residuos. Si ningún partido político o coalición alcanzare el cociente electoral, se adjudicará un Diputado a cada partido político o coalición por el orden

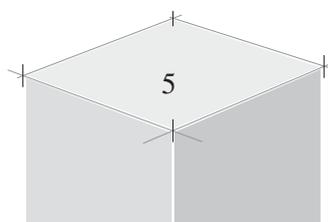
de mayoría de voto. Cuando hubiere empate, en los casos de los dos incisos anteriores, el Diputado lo ganará el partido político o coalición que haya obtenido mayoría en el total de los residuos generales de toda la República. (C.E. Art. 262).

La tipología de Nohlen (DEMUCA 2009, p.46) sirve para caracterizar el tamaño de las circunscripciones parlamentarias. Para el caso salvadoreño, la circunscripción plurinominal es mediana. Así, la magnitud promedio de los distritos electorales es seis, esto genera un efecto proporcional “medio-alto”; es decir, el control está repartido entre más actores políticos, en una relación mezclada de dependencia hacia las estructuras del partido. Para el caso de las elecciones municipales, el partido que obtenga mayoría simple gana la alcaldía y el concejo municipal. No hay partidos locales. El modo de votación ha sido por lista cerrada y bloqueada. La cantidad de regidores por municipio se define por cada 10 mil habitantes, y esta variará de acuerdo al último censo poblacional. (C.E. Art. 264 y C.M. Art. 24).

Cuadro 6
Cantidad de diputados por departamento

Departamentos	Cantidad de escaños por departamento y por año	
	2009	2012
San Salvador	25	24
La Libertad	8	10
Santa Ana	7	7
San Miguel	6	6
Sonsonate	6	6
Usulután	5	5
Ahuachapán	4	4
La Paz	4	4
La Unión	4	3
Cuscatlán	3	3
Chalatenango	3	3
Morazán	3	3
San Vicente	3	3
Cabañas	3	3
Total	84	84

Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales de 2009, y con el ajuste del último censo poblacional. En mayo de 2011, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolvió que debe reformarse el Código Electoral, y ajustar la cantidad de escaños legislativos y la cantidad de regidores de acuerdo a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2007. Según este censo, los departamentos de Santa Ana y La Paz ganarían un diputado más cada uno; mientras que San Vicente y Cabañas bajaban de tres a dos diputados. La Comisión Electoral de la Asamblea Legislativa apeló al artículo 13 del Código Electoral que dice que “cada circunscripción se integrará con al menos tres diputados propietarios e igual número de suplentes”. (6 de septiembre de 2011).



1.2.4 Formas de candidatura

Las formas de candidatura dependen básicamente de los estatutos de cada partido, y de la ratificación de esta en sus asambleas o convenciones. Los partidos ARENA y FMLN han realizado primarias internas para elegir a sus fórmulas presidenciales. No así para las candidaturas municipales y legislativas. Para que un candidato a presidente sea tomado en cuenta debe pertenecer a un partido político, que esté legalmente inscrito ante el TSE; y cumplir, como persona, con los requisitos que establecen la Constitución Política y el Código Electoral. Las listas, en este caso, son cerradas y bloqueadas.

Las elecciones legislativas experimentarán un cambio a partir de marzo de 2012. Luego de que la Sala de lo Constitucional resolviera que las candidaturas independientes son válidas para este tipo de elección, y que las listas no pueden ser bloqueadas. El TSE trabaja en el diseño de las papeletas de votación que permitan votar abiertamente por un candidato y no por un partido. La Asamblea Legislativa aún discute cuáles serán los requisitos electorales para los candidatos independientes.

1.2.5 Modalidad del voto

El voto es libre, directo, igualitario y secreto. Desde 2004, para votar es necesario tener el Documento de Identidad Único (C.E. Art. 45). De acuerdo al municipio en que el ciudadano registró su domicilio, así aparecerá inscrito en el Registro Electoral, que es depurado cada seis meses y 30 días antes de la elección (C.E. artículos 20 y 30). Este se divide en padrones electorales de hasta 450 electores por cada Junta Receptora de Votos; y los nombres aparecen en orden alfabético. Para el ejercicio del voto, el ciudadano recibe una papeleta para cada nivel de elección en el caso de las elecciones simultáneas de diputados y miembros de los concejos municipales. Las listas para diputados ya no serán cerradas y el votante podrá decidir si vota por partido o por candidato.

En 2006, se implementó la modalidad del voto residencial en siete municipios: El Paisnal (San Salvador), Nuevo Cuscatlán (La Libertad), Turín (Ahuachapán), San Juan Nonualco (LaPaz), Tecapán (Usulután), Carolina (San Miguel) y Meanguera del Golfo (La Unión). En 2009 se replicó en estos y en los 16 municipios que pertenecen al departamento de Cuscatlán²⁹. Para 2012, el TSE ha planteado que serán 185 municipios y cerca del 49% de los votantes los beneficiados³⁰.

1.2.6 Umbral del voto y duración del mandato

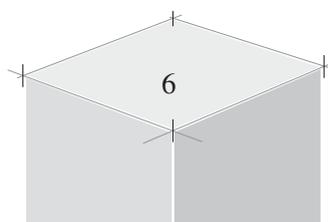
La Constitución Política y el Código Electoral establecen en sus artículos 80 y 262, respectivamente, el umbral de voto para la presidencia y la vicepresidencia: mayoría absoluta, es decir la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si ninguno de los partidos en contienda alcanza la mayoría absoluta, irán a segunda vuelta los dos partidos o coaliciones contendientes que hayan obtenido la mayor cantidad de votos válidos. Estas elecciones deberán realizarse en un plazo no mayor de 30 días. El período presidencial dura 5 años, empieza y termina el 1 de junio. Respecto a los concejos municipales, el partido que obtiene la mayoría de votos se lleva todos los puestos: alcalde, síndico y regidores. El mandato dura 3 años, empieza y termina el 1 de mayo.

En la Asamblea Legislativa, el sistema es de cocientes y residuos. La asignación resulta de dividir el número de habitantes entre el número de diputados (84); y para establecer el número de diputados por departamento se divide el número de habitantes de cada circunscripción entre el cociente nacional de población. (Código Electoral, artículo 13). Luego, el total de votos válidos en cada departamento se divide entre el número de diputados que corresponde al mismo, así se obtiene el cociente electoral. Determinado este, los partidos políticos o coaliciones tendrán tantos diputados como veces esté contenido el cociente electoral en la cantidad de votos obtenida por cada partido³¹.

29. Página web del Tribunal Supremo Electoral.

30. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/229115-voto-residencial-estara-en-nueve-departamentos.html>.

31. En caso de que falte un diputado que asignar, lo ganará el partido o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo, si faltan dos, el segundo lo ganará el partido o coalición que siga con mayor residuo, y así sucesivamente hasta complementar el número de diputados de cada circunscripción. Si un partido o coalición no alcanza el cociente electoral, sus votos se toman como residuos. Si ningún partido logra el cociente electoral, se adjudicará un diputado a cada partido o coalición por el orden de mayoría de voto. En caso de empate, el diputado lo ganará el partido o coalición que tenga mayoría en el total de residuos generales de todo el país. (Art. 262)





Así el umbral legal del voto, en el caso de los diputados, en El Salvador es de 3%; mas no así el umbral efectivo. Este resulta de dividir 75 entre la magnitud electoral y sumarle 1. Es decir, $75/6+1$, da como resultado 13,5; esto es: un partido político o coalición que obtenga 13,5 de los votos tiene la posibilidad de lograr un escaño.

1.2.7 Acciones afirmativas y paridad.

La participación política de las mujeres no está consagrada por ley³². En Costa Rica, Honduras y Panamá existen

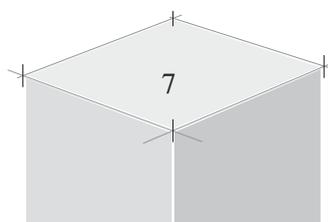
leyes de igualdad para candidaturas; en Guatemala y Nicaragua es opcional, al igual que en El Salvador, adonde solo dos partidos políticos han adoptado en sus estatutos cuotas de participación en su dirección y candidaturas, aunque aún no las han aplicado: el FMLN, el 35% de participación de mujeres; y Cambio Democrático (CD), una representación no mayor del 65% por género. La ausencia de acciones afirmativas, en materia de género, impulsadas por los partidos políticos, ha generado poca presencia de las mujeres en la Asamblea Legislativa, alcaldías y ministerios, como vemos en los siguientes cuadros.

Cuadro 7
Cantidad de diputadas y diputados por departamento

Período	Número de diputados y diputadas propietarios		Porcentaje de diputados y diputadas propietarios	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1950-1952	0	53	0	100
1952-1954	0	53	0	100
1954-1956	0	53	0	100
1956-1958	4	49	7.55	92.45
1958-1960	2	51	3.78	96.22
1960-1962	2	51	3.78	96.22
1962-1964	1	52	1.89	98.11
1964-1966	1	52	1.89	98.11
1966-1968	4	49	7.55	92.45
1968-1970	2	51	3.78	96.22
1970-1972	1	52	1.89	98.11
1972-1974	0	53	0	100
1974-1976	3	50	5.66	94.34
1976-1978	3	50	5.66	94.34
1978-1982	3	50	5.66	94.34
1982-1983	7	53	11.67	88.33
1985-1988	3	57	5	95
1988-1991	8	52	13.13	86.7
1991-1994	7	77	8.3	91.7
1994-1997	9	75	10.72	89.28
1997-2000	14	70	16.67	83.33
2000-2003	8	76	9.52	90.48
2003-2006	9	75	10.72	89.28
2006-2009	14	70	16.67	83.33
2009-2012	18	66	21.42	78.58

Elaboración propia con datos de ASPARLEXSAL, boletines del ISDEMU, Consejo por la Igualdad y la Equidad (CIE) en el informe "Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador: Tres líneas para la acción", publicado en 2009, e "Historia del Órgano Legislativo de la República de El Salvador 1824-2006, tomo IV.

32. La Constitución Política de 1939 reconoció el voto de las mujeres. La Constitución de 1950, la igualdad de derechos y les permitió ser candidatas a cargos públicos.



Cuadro 8

Cantidad de alcaldes y alcaldesas por municipio

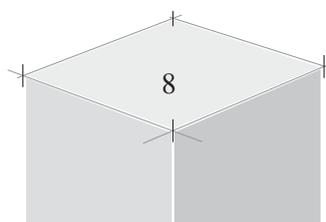
Período	2000-2003		2003-2006		2006-2009		2009-2012	
Alcaldes y Alcaldesas								
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Mujeres	23	8.8	17	6.5	22	8.4	29	11.1
Hombres	239	91.2	245	93.5	240	91.6	233	88.9
Síndicos y Síndicas								
Mujeres	33	12.6	33	12.6	31	11.8	28	10.7
Hombres	229	87.4	229	87.4	231	88.2	234	89.3
Regidores y Regidoras								
Mujeres	288	21.8	293	22.2	277	21	326	24.7
Hombres	1030	78.2	1027	77.8	1041	79	992	75.3
Regidores y Regidoras suplentes								
Mujeres	246	23.5	240	22.9	230	22	286	27.3
Hombres	802	76.5	808	77.1	816	78	762	72.7

Fuente: Consejo por la Igualdad y la Equidad (CIE). Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador: Tres líneas para la acción. San Salvador: 2009.

1.3 Análisis integrado

Para el caso de El Salvador, luego de estudiar sus indicadores y sub-indicadores y hacer el cálculo estimado de la macro-variable Ingeniería Electoral Municipal encontramos que la Inclusión territorial es media, es decir, de

acuerdo al marco conceptual del presente estudio, representa “un diseño electoral en el cual se han dado procesos integrales de presencia estratégica de la dimensión municipal de forma multidimensional”, como vemos en el cuadro No. 9 que da un valor de 0,72.

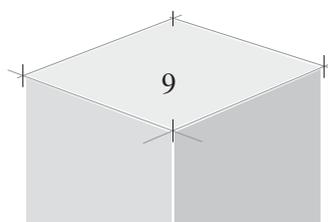




Cuadro 9
Cálculo estimado de la macro-variable IEM en El Salvador

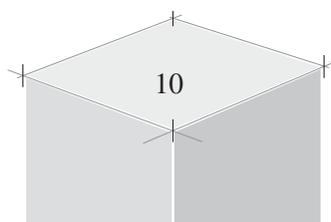
Macro-variable:					
Variable	Indicadores	Sub-indicador	Valor	Valor obtenido	
Diseño del sistema electoral municipal	Calendario electoral	Unificadas	1	2	
		Semiseparadas	2		
		Separadas	3		
	Representantes por elegir	Municipales (262)	Nd	Nd	
		Legislativos (84)	Nd		
		Presidencial (2)	Nd		
		Diputados PARLACEN (20)	Nd		
	Fórmulas electorales	Parlamentario	Presidencial	Nd	2
			D'Hont	2	
			Hare	2	
			Hagenbach- bischoff	1	
		Mixto	1		
	Municipal	Nd			
	Distribución de circunscripciones	Parlamentario	Presidencial	Nd	1
			Uninominales	Nd	
			Plurinominales	1	
		Mixto	2		
	Municipal	Nd	Nd		
	Magnitud de los distritos electorales	Grandes	1	2	
		Medianos	2		
		Pequeños	3		
	Formas de candidatura	Cerradas y bloqueadas	1	1	
		Cerradas pero no bloqueadas	2		
		Abiertas	3		
	Umbrales de voto	Umbral legal	Menor del 5%	2	3
			Mayor del 5%	1	
		Umbral efectivo	Menor del 5%	3	1
			Más del 5% y menos del 10%	2	
			Más del 10% y menos del 15%	1	
	Más del 15%	0,50			
Duración del mandato	Presidencial (5 años)	Nd	Nd		
	Parlamentario (3 años)	Nd			
	Municipal (3 años)	Nd			
Acciones afirmativas y paridad	No existen acciones afirmativas	0	1		
	A nivel interno del partido político	1			
	Consignadas en el ordenamiento jurídico	2			
SUBTOTAL				13	
Valor integrado				0,72	

Fuente: Elaboración propia



La deuda pendiente sigue siendo la creación de concejos pluralistas, es decir de gobiernos locales integrados por personas que representan a distintos partidos políticos y no solo a uno. La Corte Suprema de Justicia avaló la

inclusión de concejos pluralistas, para las elecciones de marzo de 2012, pero los partidos políticos dijeron a la Asamblea Legislativa que era prematuro implementar esa reforma electoral a pocos meses de los comicios.



Capítulo 2

Partidos y Territorio

Ordenamiento jurídico partidario





2. ORDENAMIENTO JURÍDICO PARTIDARIO

2.1 Introducción

En este apartado se presenta el abanico de leyes que regulan el juego electoral y el margen de acción de los partidos políticos. Para ello, se estudiaron dos variables fundamentales: la primera explica la existencia del pluralismo desde la Constitución Política de El Salvador, que data de 1983; la segunda, toda la legislación secundaria, desde el Código Electoral hasta la Ley del Presupuesto de Hacienda, entre otros, es decir, toda la normativa que desarrolla lo establecido en la Carta Magna para que se dé la institucionalidad democrática. Así, esta sección es una actualización del estudio *“Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal en Centroamérica y República Dominicana”*, y de otros realizados por DEMUCA.

2.2 Bloque de constitucionalidad partidaria

Este bloque se refiere al articulado consignado en la Constitución Política y que da vida al pluralismo político, como se explicó anteriormente. Esto evita la existencia de un partido único oficial y consigna la exclusividad de la representación del pueblo por medio de los partidos políticos (C.P. Art. 85)³³.

2.2.1 Principio de pluralismo político

El pluralismo político está expresado explícitamente en la Constitución Política. Los partidos políticos son, desde que El Salvador es un estado independiente, la única vía para acceder al Órgano Ejecutivo y al poder municipal. Un único artículo, el 85, establece que *“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”*. Mientras que el artículo 72, en su ordinal 2, amarra las aspiraciones políticas de los ciudadanos a ingresar a los partidos ya existentes o a asociarse para fundar uno.

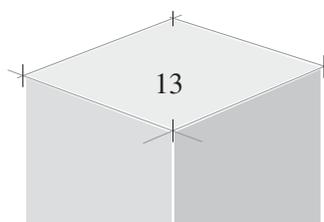
Los diputados de la Asamblea Constituyente pretendieron así, en 1983, poner fin al régimen político autoritario que prevaleciera en el país desde la época colonial, pero principalmente desde la década de 1930 (Artiga-González, 2000). Y a las dictaduras, en su mayoría de corte militar. De 1930 a 1994, se gestó la existencia de un sistema de partidos del tipo **pluralismo polarizado** según la tipología propuesta por Sartori (1992)³⁴. Cabe mencionar que antes de las reformas electorales de 1993, los partidos de izquierda no tenían cabida en el sistema electoral.

La Carta Magna prohíbe la existencia de un partido único oficial, en su segundo inciso del artículo 85. Esto “es incompatible con la democracia y con la forma de gobierno establecidos en la Constitución”. Asimismo, desconoce la reelección en el caso de las presidenciales. La falta de alternabilidad obliga a la insurrección (C.P. Art. 88). *“La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta norma obliga a la insurrección”*.

En El Salvador, desde 1994 se discute la aprobación de una Ley de Partidos Políticos que rija todo sobre su funcionamiento. En la actualidad, es el Código Electoral el que da las pautas para la constitución de estos, y su representatividad; sin embargo en su articulado la referencia sobre el pluralismo político es tácita, a excepción de su considerando IV: *“...el proceso electoral, es necesario perfeccionarlo, con el objeto de convertirlo en el real y único medio de tener acceso al poder, mediante elecciones auténticamente libres y competitivas, sin otro respaldo legítimo que el de la voluntad libre, soberana y espontánea del pueblo salvadoreño...”* Mientras que el Código Municipal solo menciona a los partidos en el numeral 11, artículo 31, en el que prohíbe la utilización de bienes o servicios municipales con fines partidarios. Lo que si explica es cómo será la representación del partido ganador en los concejos municipales, y que estos son representantes del pueblo; esto al igual que el presidente y los diputados, de acuerdo a la Constitución Política.

33. Esta norma primaria da las directrices para las candidaturas presidenciales, legislativas y municipales, las que son desarrolladas en el Código Municipal, en el Código Electoral, que datan de 1986 y 1993, respectivamente. Y en alguna medida en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, de marzo de 2006.

34. Esto sucede sobre todo en las elecciones presidenciales en las que los dos partidos mayoritarios concentran votos, como se explicó en la *“Evolución de los partidos políticos”* e *“Ingeniería Electoral”*.



2.2.2 Exclusividad de la representación política

Para aspirar la silla presidencial, legislativa³⁵ o edilicia, los candidatos deben pertenecer a los partidos políticos. “*Son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno*”. (C.P. Art. 85). Esto de acuerdo a la Constitución y al Código Electoral, los mismos que reconocen a los funcionarios electos mediante el voto popular como representantes y delegados del pueblo; y no de los partidos que los llevaron hasta las urnas. Es decir, no deben responder a intereses partidarios. (C.P. Art. 86). Otro rasgo característico del Estado salvadoreño es la independencia de poderes entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y el reconocimiento de la autonomía municipal de las alcaldías³⁶.

En El Salvador, los partidos políticos tienen carácter nacional y la hoja de ruta sobre su funcionamiento interno está regulada en el Código Electoral. Ni la Constitución ni el Código determinan cómo será la democracia al interior de estos. Queda al libre albedrío de cada instituto, a partir de sus estatutos y reglamentos internos, cómo será la toma de decisiones, y los afiliados deben obedecerlos (Código Electoral, artículos 168 y 169). Lo que sí exige el Código es claridad sobre los organismos que conforman al partido, quórum necesario para tomar decisiones y el periodo para el que son electos sus dirigentes (art. 172).

2.3. Bloque de legalidad partidaria

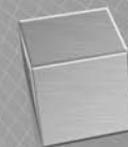
En esta sección presentamos ocho indicadores relacionados con la formación de los partidos políticos y las reglas del ajedrez electoral a partir de la normativa secundaria, la que desarrolla todo sobre la constitución de los partidos, la naturaleza de sus competencias, su estructura organizativa, financiamiento, capacidades de difusión, coaliciones y fusiones partidarias, el proceso electoral y el papel que juega el Tribunal Supremo Electoral en el ejercicio de la democracia. Para ello, revisamos lo consignado en El Código Electoral, Código Municipal y otras leyes, como la del presupuesto general de la nación, las que al final determinan cómo pueden desenvolverse los institutos políticos en El Salvador.

2.3.1 Constitución de los partidos políticos

El Código Electoral establece los procedimientos para constituir un nuevo partido político o asociarse a uno ya existente. Para el caso de El Salvador los partidos son nacionales. No hay partidos municipales y/o departamentales. Uno de los primeros requisitos es que los ciudadanos no deben haber perdido el goce de sus derechos, entre estos, ser capaces de ejercer el sufragio (Código Electoral, art. 150).

Para formar un nuevo instituto político, se requiere:

-
35. Las últimas reformas electorales reconocen las candidaturas independientes para diputados, es decir no hay necesidad de pertenecer o estar afiliado a un partido político.
 36. La Constitución Política, en su Título III, explica en sus siete artículos cómo es el Estado salvadoreño, su forma de gobierno y sistema político. El artículo 85 es el único que se refiere expresamente a los partidos políticos y del que surge la directriz sobre cómo será su funcionamiento. Esta directriz es retomada en Título VII “Los Partidos Políticos” del Código Electoral. En seis capítulos, el Código consigna el mandato constitucional de que “las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa”.

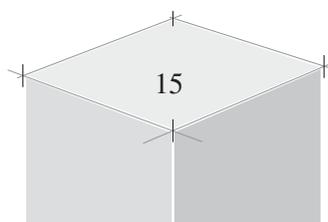


Cuadro 10
Proceso de Constitución e Inscripción de los partidos políticos

PROCESO DE CONSTITUCIÓN
1. La voluntad de al menos 100 ciudadanos capaces para ejercer el voto, domiciliados y con residencia en el país. Esta información debe consignarse en el acta de constitución, en presencia de un notario. En este documento, debe aparecer el nombre, apellido, edad, profesión u oficio, nacionalidad, y el número del Documento Único de Identidad de cada uno de los fundadores.
2. Denominación del Partido, colores, emblemas y distintivos adoptados, exposición clara de sus principios y objetivos, así como el nombre, apellido y cargos de los directivos provisionales; y compromiso de desarrollar sus actividades conforme a la Constitución de la República y demás leyes.
3. Los delegados designados presentarán después una solicitud escrita al Tribunal Supremo Electoral, para que este los autorice a realizar actividades de proselitismo que les permitan reunir las firmas de los 50 mil afiliados requeridos para la inscripción del Partido. Asimismo, llevarán los libros necesarios para registrar los datos de sus afiliados. El TSE tendrá 15 días para revisar el cumplimiento de este procedimiento y autorizar las actividades de proselitismo por todos los medios de comunicación ³⁷ .
4. Los partidos tendrán 90 días para presentar los libros con las respectivas firmas. El TSE tendrá 60 días para examinar la veracidad de las firmas, de las huellas y de la identidad de los ciudadanos afiliados. Si del examen resultará que menos del 25% de las firmas exigidas no reúnen los requisitos, el Tribunal podrá devolver los libros y alargar el plazo para la recolección de estas. Si un partido no retira los libros, no alcanza el número de firmas necesarias o incumple los plazos, el Tribunal declarará <i>sin lugar la solicitud presentada</i> . Esto impedirá durante un año presentar una nueva solicitud al partido en organización.
5. Cuando el Tribunal admita una solicitud, el partido indicará en la última página utilizada el número de afiliados y los folios utilizados. Esta página deberá ser fechada, sellada y firmada por los delegados del partido.
6. El partido en formación deberá utilizar siempre su nombre acompañado de la leyenda “EN ORGANIZACIÓN”.
7. Después de que el Registro de Afiliados del TSE apruebe las firmas de los afiliados, los miembros de la directiva provisional del partido deberán presentar una solicitud de inscripción por escrito, firmada por ellos. Esta deben acompañarla de la certificación del acta en la que se haya aprobado por mayoría absoluta la declaración de principios y objetivos, estatutos del partido, nombre, colores y emblemas adoptados; tres ejemplares de los estatutos, la nómina completa de sus integrantes y las hojas de afiliación de cada uno, con sus datos personales.
8. El TSE tendrá 60 días para resolver sobre la solicitud de inscripción. Si existen errores subsanables, el partido tendrá tres días para corregirlos a partir de la fecha de notificación. Si el partido no cumple con esto, el Tribunal resolverá sin lugar la solicitud.
9. Si la solicitud de inscripción es admitida, el TSE publicará en los dos periódicos de mayor circulación, un aviso que exprese en resumen el contenido de esta, y adjuntará la nómina completa de los afiliados y señalando un período de ocho días para que cualquier ciudadano o partido político realice observaciones sobre la ilegalidad o improcedencia de la solicitud.
10. Concluido el plazo de ocho días, el TSE pronunciará una resolución en un plazo de tres días. Si durante este plazo el Tribunal no ha denegado la inscripción, el partido político queda inscrito, se le reconoce su personería jurídica, y se le aprueban sus estatutos. Si el Tribunal denegara la inscripción, se deben señalar los motivos y se admite el recurso de apelación ante dicho órgano (Código Electoral, 1993: artículo 164-166). Posterior a esto, el Tribunal deberá asentar la inscripción del partido admitido en el libro respectivo y publicará sus estatutos en el Diario Oficial. Los partidos políticos que quedasen inscritos podrán utilizar la denominación “PARTIDO”.

Fuente. Elaboración propia con información del Título VII, capítulos I y II del Código Electoral

37. En julio de 2011, los representantes de los partidos en formación Concertación Nacional y Esperanza realizaron este procedimiento. Estos son partidos espejo del PCN y PDC, respectivamente.



2.3.2 Naturaleza competencial de los partidos políticos

Ni la Constitución Política ni el Código Electoral establecen la naturaleza competencial de los partidos políticos, ni propias ni compartidas, en la dinámica de sistema de partidos-. La Constitución hace referencia a ellos como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo, y los considera necesarios para que se dé la democracia y el sistema político pluralista. Esa es su competencia tácita. Ambas normativas si exigen a los partidos políticos el cumplimiento de todas las leyes salvadoreñas, al igual que lo consignado en sus estatutos. En ese sentido, si los partidos son la única vía para ejercer la presidencia o integrar un concejo municipal, estos funcionarios de elección popular si tienen competencias propias y compartidas de acuerdo a la Constitución, el Código Electoral, el Código Municipal e incluso el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

La normativa salvadoreña sí determina una serie de obligaciones y roles que deben de cumplir los partidos políticos, por ejemplo, los requisitos de formación, como lo explicamos en el cuadro anterior; participar en las elecciones, promover la democracia, cuidar el voto y la transparencia de este por medio de sus representantes en las

Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos; así como su participación en las magistraturas del Tribunal Supremo Electoral. Con respecto a sus estatutos, estos si determinan al interior de cada partido cuáles son los deberes, derechos y atribuciones de sus integrantes y dirigentes acorde a la normativa nacional y a sus reglas internas. También incluyen como requisito que sus afiliados respeten las leyes salvadoreñas.

2.3.3 Elementos organizativos partidarios determinados por ley

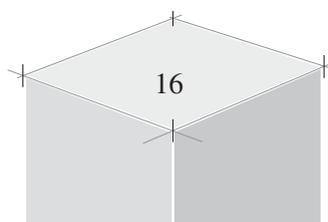
El Código Electoral no establece cómo deben estar integrados los partidos políticos ni los órganos de dirección mínimos con los cuales debe contar un partido. No habla de una representación local dentro de la estructura de los mismos, ni de mecanismos que promuevan la democracia interna. Al contrario, los artículos 169 y 172 del Código promueven en alguna medida el verticalismo en la conducción de estos y las prácticas antidemocráticas. “*Todos los organismos internos de los Partidos están obligados a cumplir las instrucciones y decisiones de los organismos superiores, siempre y cuando estén tomados de acuerdo a las facultades y funciones que les correspondan*”. (Código Electoral, art. 169).

Cuadro 11

Información estatutaria sobre los partidos políticos

Información estatutaria de los partidos salvadoreños
Nombre y divisa
Organismos del Partido, facultades y deberes de los mismos
Períodos para el que son electos los miembros que integran los distintos organismos
Forma de convocar a las reuniones de sus diferentes organismo
Quórum necesario para dar por instaladas las reuniones de sus organismos y adoptar acuerdos
Causales de remoción de los integrantes de los organismos
Derechos, deberes y sanciones de sus miembros
Los recursos legales a que tengan derecho sus miembros
Causales de disolución.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 172 del Código Electoral.





2.3.4 Financiamiento partidario

En El Salvador, desde 1994 se viene discutiendo la necesidad de que exista una Ley de Partidos Políticos que, entre otros temas, regule el financiamiento sobre todo privado, y el uso de los fondos. La Constitución Política y el Código Electoral reconocen el derecho de los partidos de recibir fondos del Estado para que financien la campaña electoral “*encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia*”. (C.P. art. 210).

El Código Electoral, en el artículo 187, desarrolla el mandato constitucional. Así los partidos políticos o coaliciones tienen derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto obtenido en las elecciones presidenciales, para diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para los Concejos municipales³⁸.

Para recibir el adelanto de la deuda política -como es llamada-, el requisito es haber participado en elecciones o fundar un partido político. (Código Electoral, artículo 188). La suma de los votos obtenidos por cada partido y el valor que estos multiplican se paga a posteriori. Es decir, cinco años después para el caso de las presidenciales y las de diputados al PARLACEN; y tres años después de acuerdo a los resultados electorales de diputados y concejos municipales. Esto no significa que si un partido político o coalición no participó en el proceso anterior, no tendrá derecho a financiamiento estatal. El Código Electoral, en su artículo 190 reconoce para estos casos un anticipo máximo de quinientos mil colones salvadoreños³⁹.

Si un partido obtiene un número de votos menor al anticipo, debe devolver el excedente a Hacienda (Código Electoral, artículos 192 y 193). Pero esto en la práctica pocas veces sucede o lleva tiempo, sobre todo por los partidos

que no logran alcanzar el caudal electoral suficiente para sobrevivir en la palestra política (3% de los votos válidos, de acuerdo al Código Electoral). De 1989 a 2000, 12 institutos políticos desaparecieron y quedaron debiendo al Estado 7.437.047,99 colones⁴⁰, es decir, \$849.948,34 dólares. El problema es legal: la mora es de la persona jurídica y al ser cancelado del registro de partidos del TSE, esta muere, es decir el fisco no tiene a quién cobrarle, pese a que hay expedientes presentados ante la Fiscalía General de la República (FGR) para iniciar el proceso de recuperación del dinero.

Para evitar o solventar esta situación, en el año 2003 se introdujo una disposición transitoria, que establecía que quienes recibieran el anticipo, debían presentar una fianza garantía (Artiga, 2004a: 158). El uso del financiamiento no está regulado. No existe un tope de gasto ni una limitación sobre cómo será usado: en lo electoral, administrativo o en capacitaciones. En el caso del FMLN, sus estatutos, establecen que los funcionarios electos deben dar un porcentaje de sus salarios para el funcionamiento del partido. Los partidos políticos sí deben declarar sobre sus ingresos y egresos, pero esta información no es pública. Un simple cruce de información en las declaraciones de la Renta e Impuesto al Valor Agregado (IVA) podría dar un esbozo sobre el financiamiento privado, es decir quiénes y cuánto aportan a los partidos, pero esto sigue siendo información clasificada.

La Corte de Cuentas debería realizar una auditoría del uso de la deuda política después de cada jornada electoral, pero no lo hace. En 1997 si realizó dos exámenes especiales al Ministerio de Hacienda sobre esto. Para 1998, resolvió que existía deuda a favor del Estado y recomendó: “*cancelar el complemento a los partidos que obtuvieron más votos y cobrar lo que adeudan los institutos extintos*”⁴¹. La Ley de la Corte de Cuentas penaliza a los

38. El Ministerio de Hacienda pagará la cantidad que se pagó en la elección anterior, incrementada por la inflación acumulada, reconocida por el Banco Central de Reserva. En caso de una segunda vuelta electoral, los partidos o coaliciones que participen en esta, tendrán derecho a recibir por cada voto válido, una cantidad correspondiente al 50% de lo pagado en la primera ronda electoral (Código Electoral, 1993: artículo 187).

39. Los partidos o coaliciones que si participaron en la elección inmediata anterior tienen derecho a un anticipo mínimo, equivalente al tres por ciento de la votación total de la elección inmediata anterior a la que se trate, y como máxima hasta un setenta y cinco por ciento de los votos obtenidos por el Partido interesado en la elección inmediata anterior de que se trate.

40. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica, edición 197, artículo: “La deuda de la vergüenza”.

41. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica, edición 197, artículo: “La deuda de la vergüenza”.

funcionarios encargados del cobro si estos no acatan las recomendaciones. La sanción es una multa no mayor de 10 veces el salario mensual percibido. Sin embargo, la Corte de Cuentas nunca ha multado a nadie por no cobrar la deuda política. En cuanto a los **subsidios indirectos**, la legislación salvadoreña reconoce los siguientes⁴²:

1. El pago o anticipo de este financiamiento estatal o deuda política no causará impuesto alguno (Art. 191, Código Electoral).
2. Los partidos políticos están exentos del pago del impuesto sobre la renta (Ley de Impuesto sobre la Renta: Art. 6).
3. También están exentos del pago de impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, por las interacciones definitivas e importaciones previstas en el artículo 45 de dicha Ley.
4. Los medios de comunicación se encuentran en la obligación de proporcionar en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos para llevar a cabo su propaganda electoral. La decisión de los tiempos disponibles se encuentra en manos de la Secretaría Nacional de Comunicaciones y la Junta de Vigilancia de los Partidos (Artiga, 2008:566).

Se puede decir que el tipo de regulación del financiamiento estatal contribuye a la estabilización e institucionalización del sistema de partidos, ya que no se liga a la obtención de un determinado número de votos, sino que está en función al caudal electoral de los partidos, por lo que podría considerarse una especie de incentivo, especialmente para partidos pequeños. Otro elemento importante a destacar es que el financiamiento cubre a los procesos electorales de todos los niveles: presidencial, legislativo y municipal. (DEMUCA, 2009, pág. 194).

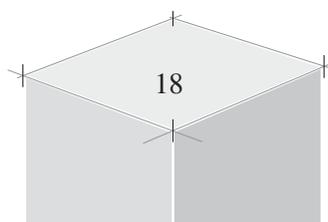
2.3.5 Capacidades de difusión partidaria

La propaganda electoral y la difusión sobre la información partidaria son reguladas por la Constitución Política, en su artículo 81, y por el Código Electoral en 11 artículos, del capítulo II, Título IX. La propaganda es un derecho de los partidos políticos y se permite sin previa convocatoria, cuatro meses antes de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes cuando se trate de Diputados, y un mes antes, en el caso de los Concejos Municipales. (C.P. art. 81). Tres días antes a la elección y el día de la misma es prohibida. Y 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes los resultados de la misma, es prohibida la publicación o difusión de resultados de encuestas o proyecciones electorales.

La injuria, difamación, calumnia, lesiones a la moral, el honor o a la vida privada de candidatos o líderes vivos o muertos, daños a la propiedad o desórdenes públicos están prohibidos, de acuerdo a la Constitución, y el Código Electoral. Quienes hagan uso de alguno de estos como propaganda electoral serán sancionados, ya que son delitos tipificados en el Código Penal castigados con multas o cárcel. La propaganda partidista tampoco es permitida en los centros de votación. La pinta y pega son prohibidas. Las publicaciones del Gobierno central, concejos municipales y las autónomas durante los procesos electorales también son reguladas. Treinta días antes a la fecha señalada para las elecciones, estos *“no podrán publicar en ningún medio de comunicación privado o estatal las contrataciones, inauguraciones de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación o de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado.”* (Código Electoral, art. 131).

42. Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal: Centroamérica y República Dominicana”. (2009). Fundación DEMUCA y AECID, San José.

43. En caso de utilizar un solo emblema, estos no podrán ser similares en forma o colores a los utilizados por los partidos coaligados. Tampoco pueden utilizarse símbolos de la patria o de las instituciones públicas (Código Electoral: Art. 157).





2.3.6 Coaliciones y fusiones partidarias

Las coaliciones y las fusiones partidarias son permitidas por el Código Electoral. Los partidos inscritos pueden pactar coaliciones a nivel nacional, departamental o municipal si desean presentar candidaturas comunes. La única excepción es para las coaliciones con bandera única para la elección de diputados, salvo que esta sea en todas las circunscripciones existentes. (Código Electoral, art. 175). Las condiciones del pacto de coalición deberán presentarse por escrito ante el TSE. En este debe especificarse el objeto de la coalición, la distribución de candidaturas, la decisión en términos de si adoptarán o no un solo emblema, o si usarán en forma independiente los símbolos de cada partido⁴³. Debe de especificarse cómo será la distribución de los votos válidos emitidos a favor de la coalición, para efecto del régimen de financiamiento estatal y la forma de designar la terna para integrar el Tribunal Supremo Electoral si fuera el caso (Código Electoral: Art. 177).

El plazo límite de inscripción es 90 días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones en que participarán. La solicitud de inscripción se debe acompañar de los siguientes documentos (Código Electoral: art. 178 y 179):

- a. Ejemplar protocolizado o testimonio de la escritura pública del pacto que se haya firmado;
- b. Certificación de los acuerdos tomados por los Partidos coaligados.

Las coaliciones caducan, cuando el Tribunal declara firmes los resultados de las elecciones que las hubieren motivado. (Código Electoral, art. 179). Para el caso de las fusiones, los representantes de los partidos políticos que decidan hacerlo, deben pactarlo por escrito, de acuerdo a lo que sus estatutos autoricen y determinen. Esto debe protocolizarse o consignarse en una escritura pública. (C. E., art. 180). La solicitud de inscripción de fusión debe ser presentada por los representantes legales de los partidos ante el Tribunal, quienes deben presentar los siguientes documentos (C. E., art. 181).

1. Certificación del punto de acta de cada Partido en que se haya acordado la fusión;
2. Un ejemplar original del pacto de fusión debidamente protocolizado.

Los pactos de fusión deben seguir todos los trámites de inscripción establecidos en el Código Electoral, excepto la presentación de las firmas de los 50 mil afiliados, requisito estipulado en el artículo 159 del Código. Cuando una fusión adopte estatutos, principios y objetivos, programas de acción, simbología u otros requisitos ya vigentes de cualquiera de los Partidos Políticos por fusionarse, no será necesario presentar otros nuevos y la inscripción de la fusión operará de pleno derecho, extinguiendo la personería jurídica de los fusionados. (Código Electoral, art. 181).

2.3.7 Proceso electoral

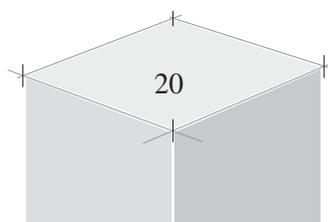
El Tribunal divide el proceso electoral en tres grandes áreas: Organización del Proceso, Atención Ciudadana y Ejecución y Resultados del Evento Electoral. Entre éstas hay ejes transversales como la publicidad e información que el organismo colegiado debe dar a conocer sobre la convocatoria a elecciones, inscripción de partidos o coaliciones, inscripción de candidaturas, actualización de datos del DUI, renovación de éste y exhortación a quienes acaban de cumplir los 18 años para que soliciten su documento de identidad antes de los plazos establecidos por ley para que puedan ejercer el sufragio. Asimismo, el TSE debe de informar sobre los partidos o coaliciones contendientes, diseño de las papeletas de votación, centros de votación, rutas y medios de transporte, plan de seguridad y sobre los deberes y derechos a la hora de emitir el sufragio.

A continuación se desarrollan las fases de estas, siguiendo como hoja de ruta el Plan General de Elecciones 2012, y el Código Electoral. Aunque estas fases no necesariamente aparecen en el orden establecido por la ley electoral, radiografían e ilustran los distintos pasos que se siguen para la llamada “*fiesta electoral*”.

Cuadro 12
Organización del proceso

Fases	Descripción
Conformación y entrega de credenciales a Organismos Electorales Temporales	Se forman y se acreditan a 70 miembros propietarios y 70 suplentes de las Juntas Electorales Departamentales; a 1.310 miembros propietarios e igual número de suplentes de las Juntas Electorales Municipales y al 100% de sus delegados; y a 55 mil propietarios e igual número de suplentes para las Juntas Receptoras de Votos. Se hace protesta de ley a estas personas. Se forma la Unidad del Proyecto Electoral y se acredita a sus miembros. Se publica el 100% de esta información en el sitio web del TSE.
Capacitación electoral	Los miembros de las JED, JEM, JRV, facilitadores y supervisores electorales son capacitados sobre sus funciones y atribuciones, sobre el uso de formatos y actas relacionados con el evento electoral, y sobre las leyes relacionadas con el proceso electoral. Los partidos políticos a los que pertenecen deben entregar toda la información que la Subdirección de Desarrollo Humano requiera para esto. Se elaboran instructivos y se informa sobre estos a los medios de comunicación, Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Observadores Electorales, Organismos no gubernamentales y otras instituciones vinculadas al proceso, así como a las asociaciones de personas con discapacidad.
Convocatoria a elecciones	El Tribunal convocará al Cuerpo Electoral a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; Diputados al Parlamento Centroamericano; Diputados a la Asamblea Legislativa; Concejos Municipales. La convocatoria a las elecciones de los funcionarios deberá preceder por lo menos cuatro meses a la fecha de la elección que se trate. Al coincidir las elecciones de los funcionarios, éstas podrán celebrarse conjunta o separadamente, para lo cual el Tribunal dispondrá lo conveniente. El Tribunal deberá emitir un Decreto convocando a las elecciones que correspondieren, el cual deberá publicarse por una sola vez en el Diario Oficial y en los principales medios informativos del país.
Inscripción de Candidatos y Coaliciones	El período de inscripción de candidatos postulados por los Partidos Políticos y Coaliciones legalmente inscritos; para Presidente y Vicepresidente de la República y para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, abre el día siguiente de la fecha de convocatoria a elecciones; para las planillas de Candidatos a Concejos Municipales, un día después de la protesta e instalación de las Juntas Electorales Departamentales; y para las candidaturas de Presidente y Vicepresidente se cerrará sesenta días antes de la fecha señalada para las elecciones y para las candidaturas de Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Concejos Municipales se cerrará cincuenta días antes de la fecha señalada para las elecciones y en ambos casos se contará hasta la media noche del último día, pero si éste no fuere día hábil, se contará hasta la última hora del día hábil siguiente.
Cierre del registro electoral	El proceso de inscripción de ciudadanos se suspenderá ciento ochenta días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones; y la modificación de residencia de ciudadano se suspenderá un año antes, debiéndose cerrar definitivamente ciento veinte días antes de la fecha de las elecciones, no pudiendo experimentar dentro del periodo de suspensión y cierre definitivo del Registro Electoral, otras modificaciones que las que sean necesarias para corregir errores evidentes en los padrones o para hacer efectivas las cancelaciones de personas fallecidas o de inscripciones fraudulentas, así como para inscribir a aquellas personas que adquieran la mayoría de edad en el periodo comprendido entre el cierre del plazo de inscripciones al Registro Electoral hasta un día antes de la elección, siempre que tales personas hayan solicitado su respectivo Documento Único de Identidad, previo a la citada suspensión del proceso de inscripción al Registro Electoral.
Generación del padrón electoral	El Tribunal imprimirá los padrones totales o parciales de electores. Estos llevarán impreso en la parte superior de sus frentes, el Escudo de la República, el sello del Tribunal y la indicación de las elecciones en las cuales se utilizarán. De los padrones totales municipales elaborará padrones parciales de hasta cuatrocientos cincuenta electores cada uno, y expedirá un original por cada Junta Receptora de Votos, para ser distribuidos en la forma que señala el Art. 52 del Código Electoral. A más tardar treinta días antes de la fecha de las elecciones, el Tribunal remitirá a las Juntas Electorales Municipales los ejemplares necesarios de cada uno de los padrones totales municipales, así como de los padrones parciales de su respectiva circunscripción; los que deberán ser colocados en lugares públicos para efecto de de informar a cada ciudadano su respectivo lugar de votación. Esos padrones deberán coincidir con el Registro Electoral. A cada Partido Político o Coalición contendiente, le dará una copia de los referidos padrones.

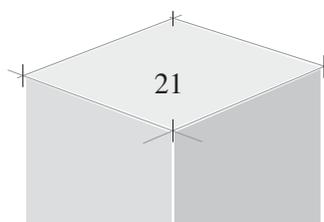
Continúa en la página siguiente





Fases	Descripción
Papeletas de votación	El Tribunal elaborará el modelo de las papeletas conforme a las candidaturas inscritas, separando en el frente, claramente, el espacio correspondiente a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, en el que se imprimirá el nombre del Partido o Coalición, sus respectivos colores, siglas, distintivos o emblemas, las cuales en sus tonalidades y diseños serán previamente aprobados por los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar 45 días antes de la celebración de las elecciones. En este mismo frente se imprimirá el tipo de elección de que se trate. En el reverso, las papeletas llevarán impresos el sello del Tribunal, el escudo de la República, un número correlativo de orden por papeleta y un número que coincida con el de la Junta Receptora de Votos a que corresponde, con un espacio para la firma del Secretario y el sello de la Junta Receptora de Votos correspondiente. Los espacios destinados en la papeleta para cada Partido Político o Coalición serán sorteados entre los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, con la presencia de los representantes de éstos ante el Tribunal, en la fecha que indique éste. Las papeletas de votación para los diferentes tipos de elección deberán estar impresas a más tardar veinte días antes de la celebración de las elecciones.
Proceso de votación	A más tardar a las cinco horas del día señalado para la elección, las Juntas Electorales Municipales o el Tribunal deberán tener a disposición de las Juntas Receptoras de Votos, en los centros de votación, los paquetes electorales y demás materiales necesarios para efectuar la votación. Habrá una JRV por cada 450 votantes. La integración de una JRV será: Presidente, Secretario, Primer Vocal, Segundo Vocal y Tercer Vocal. En ausencia de cualquiera de los miembros que ocupen una determinada posición, y no se encuentre su suplente, será sustituido por quien ocupe la posición inmediata inferior dentro de la sucesión citada. Iniciada la votación no podrá interrumpirse, ni cerrarse la misma antes de las diecisiete horas, salvo los casos de excepción establecidos en el Código. A las siete horas, el Presidente de la JRV, llamará a sus Miembros y Vigilantes para que emitan su voto, y retendrá sus documentos de identidad los cuales devolverá al cierre de la votación, posteriormente anunciará en voz alta que dará comienzo la votación; permitiéndose el acceso de los ciudadanos, de uno en uno. La JRV deberá exigir a todo ciudadano que se identifique ante dicha Junta y ante los representantes de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes que lo exijan, mediante su Documento Único de Identidad. El Presidente de la Junta deberá constatar que el ciudadano aparezca en el Padrón Electoral de Búsqueda y que no posea marcas que evidencien haya votado, verificado esto se sellará el nombre el votante en dicho Padrón, sin que tal sello abarque otro u otros número y nombres. La Junta velará porque el voto sea secreto. Previo a la entrega de la papeleta de votación, el elector entregará a la JRV, su Documento Único de Identidad y se le devolverá una vez emitido el voto. El ciudadano emitirá su voto haciendo cualquier marca, en el espacio del Partido Político o Coalición de su simpatía, que evidencie inequívocamente el voto. Al votante, estando solo, se le concederá el tiempo necesario para marcar su papeleta y depositarla en el lugar correspondiente. Inmediatamente después de que haya votado, el Primer Vocal de la Junta verificará que el ciudadano firme o ponga su huella en el Padrón de Firma, según sea el caso, lo cual deberá ser obligatoriamente cumplido, so pena de sanción, de acuerdo al Artículo 277 del Código; seguidamente le pondrán una marca visible e indeleble preferiblemente en el dedo pulgar de su mano derecha, que indique que ya emitió el voto. Al que careciere de ambas manos se le hará una marca en un lugar visible de su cuerpo y se le devolverá su Documento Único de Identidad.
Escrutinio final	El conteo de votos tiene dos etapas básicas. Al cierre del escrutinio, los integrantes de las JRV hacen un conteo de las papeletas. De este sale el dato de los votos válidos, nulos, abstenciones, impugnados; el total de papeletas inutilizadas, sobrantes, y faltantes, el número de votantes e incidentes –si los hubo– por cada urna. Toda esta información es consignada en las actas de cierre y escrutinio. El acta original es entregada al TSE; la primera copia es para la JED; la siguiente para la Fiscalía, la tercera para la JEM, a cada partido político o coalición en contienda se le da una copia, y una a la Junta de Vigilancia Electoral. Las actas originales son entregadas a los delegados nombrados por el TSE, quienes tienen que trasladarse al Centro Nacional de Procesamiento de Resultado Electorales. A partir de aquí se realiza el vaciado de esta información en un programa informático. El Tribunal está obligado a iniciar el escrutinio final a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas de haberse cerrado la votación y a finalizarlo con la prontitud posible. En todo caso, el Tribunal deberá informar por todos los medios posibles, los resultados electorales tomando como base las actas originales de las Juntas Receptoras de Votos. En el escrutinio final debe haber representantes de la Fiscalía y de las JED.
Acreditaciones	Las credenciales de las personas electas a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa, serán extendidas por el Tribunal y entregadas a los electos en una sesión pública que se efectuará dentro de los seis días siguientes a la fecha del decreto en que se declaren firmes los resultados de la elección. Una vez entregadas las credenciales, el Tribunal procederá a recibir la Protesta de ley y dará posesión a sus cargos en una sesión pública que se efectuará dentro de los seis días siguientes al de la fecha del Decreto en que se declaren firmes los resultados de la elección.

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral



2.3.8 Autoridad electoral

La firma de los Acuerdos de Paz en 1992 supuso un cambio de timón en la vida democrática del país. Las reformas electorales no solo permitieron que el FMLN se inscribiera como partido político, también dieron un viraje al Concejo Central de Elecciones que desde julio de 1993 es conocido como Tribunal Supremo Electoral. De acuerdo a la Constitución Política, el TSE está integrado por cinco Magistrados, quienes duran cinco años en sus funciones y son elegidos por la Asamblea Legislativa. Tres de ellos provienen de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones presidenciales. Los dos restantes son electos de las ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, con el voto de por lo menos dos tercios de los diputados. La presidencia del Tribunal la ejerce el Magistrado cuyo partido obtuvo más votos en la última elección (C.P., art. 208 y 59 del Código Electoral). De la misma forma serán electos los cinco Magistrados suplentes⁴⁴.

El TSE es la máxima autoridad electoral. (C.P., art. 208, inciso cuatro). Un organismo colegiado, con autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral, según el Código Electoral, que reconoce también como organismos electorales en el país a las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. Las tres están formadas por representantes de los partidos políticos y son nombradas por los Magistrados. (Código Electoral, art. 54 y 80).

La composición de la autoridad electoral ha estado sujeta a cuestionamiento por parte de actores políticos y sociales, ya que limitar la participación a sólo tres de los partidos políticos más votados genera una barrera para el desarrollo de nuevos partidos y disminuye la posibilidad de realizar reformas electorales. (DEMUCA 2009, p. 186).

Precisamente esta conformación política ha limitado la capacidad de imponer sanciones a los partidos por violar el plazo para hacer campañas⁴⁵.

Las Juntas están integradas por un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Cuatro de los miembros participan con derecho propio y son propuestos por los partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección, el quinto miembro será elegido por sorteo por los partidos que participen en elecciones. Se debe escoger de entre los miembros un Presidente y un Secretario y los demás miembros tendrán calidad de vocales. (Código Electoral, artículos 109, 113 y 117). En éstas recae la supervisión de todo el proceso electoral: desde llevar el registro de los candidatos, la papejería del proceso eleccionario, evitar violaciones durante las votaciones y denunciarlas, y garantizar el cuidado del voto⁴⁶.

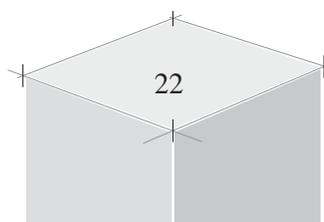
Los Magistrados del TSE sesionan una vez por semana y de manera extraordinaria cuando es requerido. Las resoluciones se adoptan por mayoría. Ellos convocan, organizan, dirigen y vigilan los procesos electorales. Practican el escrutinio preliminar y definitivo de todos los procesos electorales. El Tribunal, en su organización interna, cuenta con diez dependencias: **1) Secretaría General, 2) Gerencia Administrativa, 3) Gerencia Financiera, 4) Unidad de Procesamiento de Datos, 5) Auditoría General, 6) Asesoría Jurídica, 7) Unidad de Planificación, 8) Unidad de Capacitación Electoral, 9) Unidad del Proyecto Electoral y 10) Registro Electoral** (Código Electoral, art. 83).

El Código Electoral también contempla los mecanismos de impugnación electoral: la revocatoria, la revisión, la apelación y la nulidad. (Código Electoral, art. 307). Estos recursos pueden ser interpuestos únicamente por los representantes legales de los partidos políticos o coaliciones contendientes, los Delegados Especiales de los partidos po-

44. Para Molina y Hernández, citados por Artiga (2004) la integración del Tribunal sigue el criterio de las garantías mutuas o “vigilancia partidista recíproca”. Este criterio asume que, integrando los organismos electorales con representantes de los partidos, estos se vigilarán mutuamente, con el resultado de que el proceso será limpio y tendrá credibilidad. Empero, Molina y Hernández consideran que el principio de imparcialidad es el que favorece la credibilidad en la limpieza de las elecciones (Artiga, 2004: 159).

45. Esta situación fue evidente en las elecciones de Diputados y Concejos Municipales del 2003 y las elecciones presidenciales del 2004 (Artiga, 2004a: 160).

46. Que los organismos electorales de niveles inferiores estén integrados por partidos políticos, “hace que sean los intereses de partidos los que predominen en el desarrollo y organización de los procesos electorales” (Artiga, 2004:197).





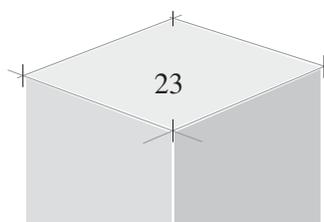
líticos en organización, o por medio de sus apoderados judiciales, el Fiscal Electoral, el Fiscal General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los Representantes Departamentales de cada partido político o coalición debidamente acreditados ante los Organismos

Electorales. Además, el ciudadano puede interponer dichos recursos en forma personal o por medio de un apoderado, si ve afectados sus derechos por resoluciones o providencias del Registro Electoral. (DEMUCA, 2009). En el cuadro siguiente vemos los procedimientos para cada recurso.

Cuadro 13
Impugnaciones electorales

RECURSOS	PROCEDIMIENTO	Artículos
Revocatoria	Cualquier resolución dictada por los Organismos electorales, que no sea definitiva, puede ser revocada, si se considera injusta en sus partes, pero sin contrariar la ley. Este recurso se interpone a las 24 horas siguientes a la notificación correspondientes, y se resolverá en los tres días posteriores a la fecha de presentación. Si la resolución se pronuncia en diligencias referentes al proceso eleccionario, éste recurso deberá resolverse dentro de las 24 horas de interpuesto y cuando se obre de oficio dentro de las 24 horas siguientes a la fecha de notificación de la resolución que se trate de revocar. Si la resolución se declara sin lugar, no se admitirá ningún recurso.	308
Revisión	Las resoluciones definitivas admitirán el Recurso de Revisión. Este deberá interponerse por escrito ante el mismo organismo que la pronunció, dentro de las 24 horas siguientes al de la notificación respectiva. Recibida la solicitud, sin más trámite ni diligencia que la vista de la misma; confirmará, reformará o revocará la resolución recurrida pronunciando la correspondiente dentro de las 48 horas, contadas desde la fecha en que las diligencias fueron recibidas. Contra los fallos pronunciados en revisión, no habrá recurso alguno. Cuando sea el Tribunal el que pronunciare la resolución final, del Recurso de Revisión conocerá el mismo Tribunal debiendo dictar su fallo en la forma y condiciones que establece el inciso último del artículo 309 del Código Electoral.	309 al 311
Apelación	El recurso de apelación se puede interponer ante el organismo que dictó la resolución de la cual se recurre. Deberá ser presentado por escrito dentro de las 24 horas siguientes a la notificación respectiva. Si este recurso es admisible y presentado en tiempo, se deberán remitir las diligencias al Organismo Superior, dentro de las 24 horas siguientes. Posterior a esto, el Órgano Superior, abrirá a prueba el incidente de apelación, por un período de tres días. Concluido éste período, las partes pueden presentar las pruebas y alegatos pertinentes. Finalizado el período, el organismo fallará en un plazo de 3 días. Si la apelación es denegada, el apelante puede recurrir al Organismo Superior en un período no mayor a 24 horas, solicitando que se le admita el recurso, frente a lo que el Organismo Superior solicitará al Organismo inferior que remita las diligencias respectivas, dentro de las 24 horas de presentado el recurrente. El Organismo inferior no procederá si en la simple lectura de la solicitud apareciese la ilegalidad de la apelación. Si la negativa de la apelación hubiese sido cierta, dichas diligencias deberán remitirse inmediatamente por el Organismo inferior, por el otro lado, si esta es considerada falsa, bastará que se informe así. Si las diligencias son introducidas en el organismo superior, dentro de las veinticuatro horas de recibidas y siendo ilegal la apelación, se resolverá que las diligencias vuelvan al Organismo inferior para que se lleve a cabo el trámite de estas. Los fallos que sean pronunciados en apelación no admitirán ningún recurso.	312 al 315

Continúa en la página siguiente



RECURSOS	PROCEDIMIENTO	Artículos
Nulidad	<p>Las nulidades se declaran a solicitud de las partes. El Código Electoral señala que las nulidades que no hayan sido alegadas antes de la resolución final deberán alegarse cuando se interponga el recurso de revisión. Cualquier partido o coalición puede pedir por escrito al Organismo Electoral que esté conociendo la declaratoria de nulidad de la inscripción del candidato. Este escrito deberá presentarse en un plazo de 3 días después de la notificación. Una vez que se ha recibido la solicitud de nulidad, esta deberá admitirse dentro de las 48 horas posteriores a su presentación. Al tercer día, se mandará a oír al partido y se abrirán a prueba las diligencias por 4 días, finalizado esto, se pronunciará una resolución en los siguientes 3 días.</p> <p>Para el caso de las planillas de Diputados, el recurso de nulidad procederá si más de la tercera parte de dicha planilla adolece nulidad y no fueren sustituidos. El partido debe realizar la sustitución correspondiente en las próximas 48 horas. Si el partido no lo hiciese, el Tribunal ascenderá al candidato en su orden de precedencia y así sucesivamente. Contra este fallo, se admite la presentación del recurso de revisión.</p> <p>El recurso de nulidad de una elección, solo podrá presentarse ante el Tribunal, por medio de los representantes legales de los partidos contendientes en un período de 48 horas después de concluida la elección. Se deberá presentar por escrito todas las circunstancias que fundamentan la petición, así como pruebas pertinentes. Una vez interpuesto el recurso, éste se admite inmediatamente y se manda a oír dentro de las 24 horas siguientes a cada representante de los partidos contendientes, menos al que ha recurrido al recurso. Se hará de conocimiento también del Fiscal Electoral, el Fiscal General de la República y el recurso se abrirá a prueba por un período de 3 días. Concluido este plazo, se pronunciará el fallo correspondiente, contra el que no se admitirá recurso alguno. El partido político que haya recurrido al recurso, podrá aportar las pruebas que considere pertinentes.</p> <p>Si la resolución que declara nula una elección queda ejecutada, se deberá publicar en el Diario Oficial y el Tribunal deberá convocar a una nueva elección a más tardar 30 días después de la fecha en que se ejecute la resolución.</p> <p>Por su parte, el recurso de nulidad del escrutinio, puede interponerse por los partidos políticos, en un período después de haberse notificado, ante el Tribunal, en los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Por no notificar a los partidos, el lugar, día y hora del escrutinio. 2) Por el incumplimiento del proceso que establece el Código Electoral. 3) Por falsedad de los datos o resultados consignados en las actas, que hayan servido como base para el escrutinio final y variaron el resultado de la elección. 	316 al 324

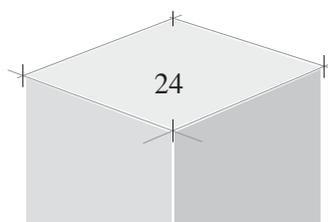
Fuente: Elaboración propia con información del Código Electoral (1993) e Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal: Centroamérica y República Dominicana (2009).

El Tribunal podrá declarar nulas las elecciones en los siguientes casos (Código Electoral, art. 325):

- 1) Si las elecciones se hubieren efectuado en horas diferentes a las señaladas por el Código Electoral, salvo caso fortuito o fuerza mayor o en día diferente al señalado en la especial convocatoria en su caso;
- 2) Cuando por fraude, coacción o violencia de las autoridades o; de los miembros de los organismos

electorales de Partidos Políticos o Coaliciones contendientes o de los representantes autorizados por éstos, o por cualquier otra persona o grupo se hubiere hecho variar el resultado de la elección.

- 3) Cuando por errores en la papeleta de votación se hubiera incluido la bandera y divisa de un Partido Político o Coalición no contendiente o faltare la bandera y divisa de un Partido Político o Coalición contendiente.





- 4) Cuando los votos nulos y abstenciones, calificadas como tales en el artículo 253 del Código Electoral, superen a la totalidad de los votos válidos en la elección de que se trate.

Asimismo, será declarada nula la votación efectuada en una Junta Receptora de Votos cuando se compruebe que las papeletas utilizadas y reportadas como votos válidos superen en forma ostensible a la cantidad de ciudadanos que se hayan presentado a votar, de acuerdo a lo registrado en el Padrón Electoral utilizado en esa Junta.

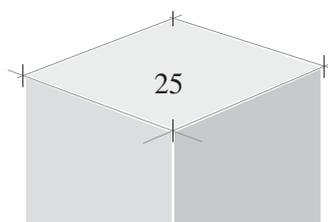
2.4 Análisis integrado

El ordenamiento jurídico partidario en El Salvador presenta una Inclusión partidaria en consolidación, esto de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, el “diseño es proclive a fortalecer la representación de los partidos políticos en los ámbitos departamental y nacional, asegurando las condiciones para consolidar el proceso de institucionalización del sistema de partidos”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,7 como vemos en el cuadro No. 14.

Cuadro 14
Cálculo estimado de la macro-variable Ordenamiento Jurídico Partido

Macro-variable:						
Variable	Indicadores	Sub-indicador		Valor	Valor obtenido	
Bloque de constitucionalidad partidaria	Principio de pluralismo político	Tipificación directa del pluralismo político		1	3	
		Representación y proporcionalidad		1		
		Prohibición del mandato imperativo		1		
	Exclusividad de la representación política	Representación exclusiva en los partidos políticos	Presidencial		1	3
			Parlamentaria		1	
Municipal			1			
Bloque de legalidad partidaria	Constitución de los partidos políticos	Requisitos para la conformación	Requerimientos accesibles		1	1
			Requerimientos complejos		0	
		Barreras de conformación	Partidos municipales	No	1	
				Sí	0	
			Partidos departamentales	No	1	
				Sí	0	
			Solo partidos nacionales	No	1	
	Sí	0				
	Naturaleza competencial de los partidos políticos	Competencias propias			1	1
		Competencias compartidas (dinámica de sistema de partidos)			1	
	Estructura organizativa determinada por ley	Organigrama del partido político			1	0
	Financiamiento partidario	Tipos de financiamiento	Público		1	8
			Privado		1	
			Mixto		2	
		Usos de financiamiento	Electoral		1	
Administrativo			1			
Capacitación			1			
Mixto			2			

Continúa en la página siguiente

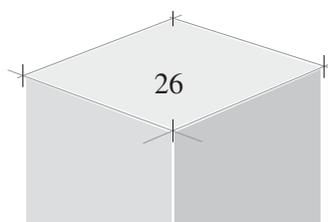


Macro-variable:							
Variable	Indicadores	Sub-indicador		Valor	Valor obtenido		
		Instrumentos de regulación	Fuentes positivas	Directas	2		
				Indirectas	1		
		Regulaciones sobre gastos		Tope de gasto	1		
				Limitación de duración de campañas	1		
				Mixta	2		
		Reglas de transparencia		Reportar origen y destino de recursos	1		
				Auditoría por autoridad competente	1		
				Mixto	2		
				Régimen de sanciones	Al partido		1
					Personas		1
					Mixto	2	
	Capacidades de difusión partidaria	Propaganda partidaria		1	2		
		Información partidaria		1			
	Coaliciones y fusiones partidarias	Coaliciones partidarias	Pre-electoral	1	2		
			Post-electoral	1			
		Fusiones partidarias		1			
	Proceso electoral	Puestos		nd	Nd		
		Organización		nd			
		Regulación		nd			
	Autoridad electoral	Naturaleza	Política	0	3		
			Técnica	1			
		Competencia		Nd			
		Impugnaciones electorales	Impugnaciones restringidas	1			
	Impugnaciones abiertas		2				
SUBTOTAL					23		
Valor integrado de la macro-variable					0,7		

Fuente: Elaboración propia

El desafío pendiente es la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, que rija su funcionamiento interno y regule el financiamiento público y privado y el uso de estos.

Este es un tema pendiente desde 1994, como explicamos al principio de esta sección.



Capítulo 3

Partidos y Territorio

Diseño organizacional de los partidos políticos





3. DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.2 Aspectos fundacionales

3.1 Introducción

Los aspectos fundacionales, principios doctrinarios, estructura interna partidaria, los flujos de poder, definición de políticas y programas electorales, y la elección de los candidatos, entre otras, son las variables analizadas en este capítulo. La lectura de la normativa electoral, de los estatutos y las entrevistas a algunos dirigentes políticos son la base de la información presentada a continuación. La primera conclusión que se desprende de ello: la estructura interna de los cuatro partidos, objeto de estudio, es similar. Esto de acuerdo a los requisitos establecidos en los artículos 151,160, 166 y 172 del Código Electoral que dan líneas generales sobre la conformación de los partidos, es decir la definición de los organismos de mando y su jerarquización.

Los artículos arriba citados establecen como requisitos para la fundación de un partido: la definición del nombre, siglas, colores, emblemas y distintivos. Mientras que los artículos 168 y 169, la obligatoriedad de normarse vía estatutos. Los cuatro partidos se “inspiran en la democracia, la libertad, el progreso, la igualdad” y centran su trabajo en preceptos filosóficos como “el ser humano”. Exigen a sus afiliados y militantes el cumplimiento de los estatutos (el Código Electoral también en sus artículos 168 y 169) y de todas las leyes de la república. Y todos, a excepción del PDC, reconocen la participación de la mujer en la política. En el cuadro 15 se presenta un resumen de los principales aspectos fundacionales de los cuatro partidos políticos, objeto de estudio, para el caso de El Salvador.

Cuadro 15

Aspectos fundacionales de los partidos políticos en El Salvador

Aspectos fundacionales de los partidos políticos en El Salvador				
Nombre del partido	Orientación ideológica	Origen territorial	Liderazgo carismático	Instrumentos normativos
ARENA	Nacionalista/derecha	Nacional	Roberto d'Aubuisson Arrieta Alfredo Félix Cristiani Armando Calderón Sol	Principios Objetivos Estatutos Reglamentos
FMLN	Revolucionario socialista/izquierda	Nacional	Jorge Schafik Hándal Farabundo Martí Salvador Sánchez Cerén	Principios Objetivos Estatutos Reglamentos
PCN	Nacionalista/derecha	Nacional	Fidel Sánchez Hernández Arturo Armando Molina Carlos Humberto Romero Ciro Cruz Zepeda	Principios Objetivos Estatutos Reglamentos
PDC	Revolucionario Social cristiano	Nacional	José Napoleón Duarte Abraham Rodríguez Julio Adolfo Rey Prendes	Principios Objetivos Estatutos Reglamentos

Fuente: Elaboración propia

El Código Electoral y los estatutos establecen que los partidos políticos son de carácter nacional. Participan en elecciones municipales para definir alcaldes; departamentales, para diputados; y nacionales, para las presidenciales y diputados del Parlamento Centroamericano (Art. 10 C.E.). Después de la firma de los Acuerdos de Paz, en El Salvador se permitió por vez primera que un partido de izquierda, el FMLN, fuera inscrito legalmente y participara en elecciones. Esto abonó a la pluralidad de corrientes ideológicas en el espectro político, pero no así al interior de los partidos. Los estatutos de ARENA, FMLN, PDC y PCN no admiten la existencia de distintas corrientes ideológicas al interior de sus institutos.

El partido más longevo en El Salvador es el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Fundado en 1960 como oposición a las instituciones políticas de corte militar, es de ideología socialcristiana, como vemos en el cuadro 15. El Partido de Conciliación Nacional surge el 30 de septiembre de 1961, como una extensión de la derecha militar. Veinte años después, justo un 30 de septiembre de 1981, es fundada ARENA, por un militar retirado y coincide también con el PCN en su ideología nacionalista y de derecha. ARENA surge también como extrema derecha en contra del “comunismo”, de acuerdo a su historia y marcha. Para el 1 de septiembre de 1992, el FMLN es inscrito como partido político, y en la actualidad es el único de ideología socialista-izquierda.

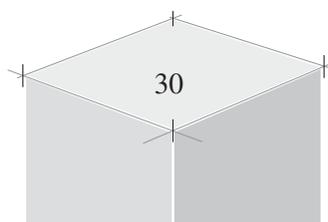
Los líderes carismáticos o más reconocidos de estos partidos han sido precisamente sus fundadores y, en ocasiones, han ostentado la silla presidencial. Este es el caso del PDC, cuyo fundador fue también presidente de la re-

pública: José Napoleón Duarte (1984-1989). En el PCN, Ciro Cruz Zepeda es su líder más representativo y ha sido presidente de la Asamblea Legislativa en varios períodos; mientras que en ARENA, el mayor Roberto d’Aubuisson; y en el FMLN, Schafik Hándal, sus fundadores, siguen siendo las figuras más emblemáticas aunque ya fallecieron. Esto no implica que algunos alcaldes, por ejemplo, sean líderes carismáticos en estos partidos. Eso se refleja en la cantidad de períodos en que han sido reelectos. Milagro Navas (ARENA), Óscar Ortiz (FMLN), Narciso Ramírez (PDC), entre otros, son una prueba de esto.

Los cuatro partidos tienen carta de principios y objetivos, reglamentos internos y en sus estatutos establecen claramente la verticalidad en su jerarquía, cómo se eligen los candidatos, las cuotas que sus afiliados deben de pagar, y disponen de una hoja de ruta para los procesos disciplinarios. Sin embargo, solo el FMLN tiene un Tribunal de Ética y un Código de Ética; una Contraloría y establece un porcentaje de participación de las mujeres y de los jóvenes para cargos de elección popular.

3.3 Estructura interna partidaria

La estructura interna de cada partido político está fundamentada en sus respectivos estatutos y como explicábamos antes presenta similitudes, independientemente de que la ideología sea de derecha o izquierda. La relación entre los órganos internos son verticales; estos tienen funciones deliberativas, ejecutivas y administrativas; la periodicidad de las reuniones está tipificada y la estructura es de tipo rígida, como vemos en el cuadro 16.



Cuadro 16
Estructura interna partidaria

Partido	Relación entre órganos internos	Órganos según ámbito territorial	Órganos según función	Periodicidad reuniones órganos	Tipos estructura
ARENA	Vertical	Asamblea General, Consejo Ejecutivo Nacional, Asambleas Departamentales Conjuntas, Directivas Municipales Conjuntas, Sectores Nacionalistas, Directivas de Barrio, Colonia y Cantón, Filiales de Iniciación, Comisión Política, Comisión de Enlace, Comisión Nacional de Desarrollo y Promoción Social, Comisión de Relaciones Públicas, Comisión Jurídica, Comisión Económica y Social, Comisión de Finanzas, Comisión de Propaganda, Comisión de Información, Círculos de Estudio del Desarrollo Nacional, Consejo Asesor.	Deliberativa: Asambleas, Sectores, Directivas, Consejo Ejecutivo Nacional. Ejecutiva: Consejo Ejecutivo Nacional, Comisión Política, Comisión de Enlace, Comisión de Relaciones Públicas, Comisión Jurídica, Comisión de Propaganda, Sectores, Directivas de Barrio, Colonia y Cantón, Comisión de Información. Administrativa: Comisión Política, Comisión de Finanzas, Comisión Económica y Social	Tipificada	Rígida
FMLN	Vertical	Convención Nacional, Consejo Nacional, Comisión Política, Secretariado Ejecutivo Nacional, Convención Departamental, Directiva Departamental, Convención Municipal, Directiva Municipal, Directiva de Base, Directiva en el Exterior, Convención y Directiva Sectorial, Comités de Base, Tribunal de Ética, Tribunal Electoral, Comisión Nacional de Organización, Contraloría, Comisión Nacional de la Mujer, Consejo de Alcaldes y Alcaldesas.	Deliberativa: Convención Nacional, Departamental y Municipal, Consejo Nacional, Comisión Política, Tribunal de Ética, Comisión Nacional de la Mujer, Consejo Asesor. Ejecutiva: Consejo Nacional, Comisión Política, Secretariado Ejecutivo Nacional, Directivas Departamental y Municipal, Tribunal de Ética. Administrativa: Directiva Departamental, Directiva Municipal, Comités de Base, Contraloría, Consejo de Alcaldes y Alcaldesas.	Tipificada	Rígida
PCN	Vertical	Asamblea Nacional, Consejo Ejecutivo Nacional, Comité Nacional, Comité Político Nacional, Asambleas Departamentales, Asambleas Municipales.	Deliberativa: Asamblea Nacional, Consejo Ejecutivo Nacional, Asamblea Departamental. Ejecutiva: Consejo Ejecutivo Nacional, Comité Nacional, Asamblea Departamental, Junta Directiva Departamental, Asamblea Municipal, Junta Directiva Municipal. Administrativa: Consejo Ejecutivo Nacional	Tipificada	Rígida
PDC	Vertical	Convención Nacional, Directorio Nacional, Comité Electoral Nacional, Tribunal Nacional de Honor, Comisión Política Nacional, Consejo Nacional de Alcaldes, Comisión Nacional de Organización, Comisión Nacional de Formación, Comisión Nacional de Asuntos Electorales, Comisión Nacional de Administración y Finanzas, Convención Departamental, Convención Municipal, Comités de Base, Consejo Asesor Nacional.	Deliberativa: Convención Nacional, Directorio Nacional, Comisión Política, Tribunal Nacional de Honor. Ejecutiva: Directorio Nacional, Comité Ejecutivo, Tribunal Nacional de Honor, Comité Electoral Nacional. Administrativa: Comité Electoral Nacional, Comité Ejecutivo, Comisión Nacional de Administración y Finanzas.	Tipificada	Rígida

Fuente: Elaboración propia

3.3.1 Tipo de relación entre los órganos internos

La toma de decisiones en los cuatro partidos políticos es vertical. La relación entre los órganos internos de estos presenta diferentes jerarquías, relaciones y funciones, pero todos consignan que la Asamblea General o Nacional o la Convención Nacional es la máxima autoridad o la que al final de cuentas decide. Las reuniones de estas son anuales y la fecha para la realización está tipificada. En esta hay representación y participación de todas las estructuras de menor jerarquía del partido (secretarías, consejos, comités, directivas, sectores, asambleas municipales y departamentales, diputados y alcaldes, entre otros). Así como las fechas en que deben de sesionar cada uno de sus organismos y las atribuciones de estos. Sin embargo, esta máxima autoridad en la práctica no es realmente la que toma las decisiones, es quien las ratifica (esto lo explicaremos en el apartado 4.4). El poder real suele estar concentrado en los Consejos Ejecutivos Nacionales o Comisiones Políticas.

Los afiliados y militantes tienen algunas cuotas de poder y algún margen de acción en la toma de decisiones para la elección de candidatos. En el caso del FMLN, los militantes pertenecen a los comités de base y tienen la potestad de proponer precandidaturas. Pero de nuevo, es el Consejo Nacional o la Comisión Política la que decide quién será candidato o las políticas del partido⁴⁷. En ARENA la situación es idéntica: “*El COENA (Consejo Ejecutivo Nacional) como órgano colegiado toma las decisiones de todo el país. El COENA discute sobre los perfiles de los candidatos y es quien decide. Esto se lo presenta a la Asamblea General para que ratifique*”, explica Ernesto Muyschondt, Director de Información del partido⁴⁸.

Los cuatro partidos han creado mecanismos de control y espionaje al interior de sus mismos órganos. En el PCN, catorce de los quince secretarios nacionales organizan y dirigen cada departamento, por sobre las autoridades departamentales y municipales que existen (Art. 17 de sus estatutos). ARENA en su última Asamblea General Ordinaria, realizada el 25 de septiembre de 2011, juramentó al COENA y les dio una nueva función territorial, que no implicó una modificación en los estatutos ni tiene como

idea primaria el concepto “control”. “Hay responsabilidad territorial para los miembros del COENA, nos hemos repartido los departamentos no para que el COENA llegue a sustituir a un director departamental o al enlace sino que más que todo para tener presencia del COENA más de cerca en cada uno de los departamentos”. (Muyschondt).

Otra similitud en los cuatro partidos es su estructura territorial que va desde las directivas departamentales hasta las de colonia, barrio, cantón y sectores de la sociedad. La diferencia radica en el nombre que cada instituto político da a estas instancias (ver cuadro 16). Las funciones de estas son en su mayoría deliberativas (se da en todas las asambleas, comisiones y directivas); ejecutivas para algunos organismos de dirección (secretarías y comités o comisiones); y las administrativas asignadas a organismos más pequeños que manejan el personal y/o fondos. La estructura de estas es rígida y la periodicidad de sus reuniones está tipificada en sus estatutos y reglamentos.

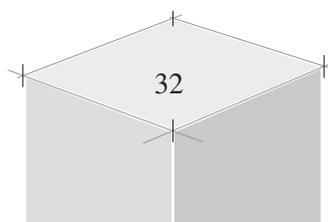
3.4 Estructura de secretarías partidarias

El artículo 172, numerales 2, 3, 4 y 5 del Código Electoral dicta a los partidos definir sus organismos, las facultades y deberes, períodos de duración, forma de convocar y quórum de estos. Y obliga a sus miembros a cumplir lo establecido en sus estatutos (Artículos 168 y 169, C.E.). Esta obligatoriedad, de alguna forma, marca la verticalidad de los partidos, aunque deja al libre albedrío cómo van a estructurarse internamente. “*Todos los organismos internos de los Partidos están obligados a cumplir las instrucciones y decisiones de los organismos superiores, siempre y cuando estén tomados de acuerdo a las facultades y funciones que les correspondan*”. (Art. 169 C.E.)

Los cuatro partidos presentan similitudes en la denominación de sus instancias internas; aunque unos las llaman secretarías, otros sectores y/o comisiones, pero los rubros que representan coinciden, en su mayoría, con las comisiones de trabajo existentes en la Asamblea Legislativa. La otra similitud es que ninguno posee una secretaría que represente los asuntos sindicales ni los indígenas como se observa en el cuadro 17.

47. El FMLN realizó en 1998, 1999, 2003 y 2004 ejercicios de elecciones primarias, pero en su mayoría los militantes y afiliados votaron por candidaturas o listados de candidaturas únicas que pasaron por el filtro de la Comisión Política. La visibilidad de las distintas tendencias y corrientes internas fracturó al partido y propició el éxodo de militantes y ex funcionarios.

48. Entrevista realizada el 5 de octubre de 2011.





Cuadro 17
Secretarías partidarias

Secretarías partidarias							
Partido Político	Secretaría general	Asuntos internacionales	Género y equidad	Asuntos de juventud	Asuntos municipales	Formación	Comunicación
ARENA	x	x	x	x	x	x	x
FMLN	x	X	x	x	x	x	x
PCN	x	X	x	x	x	x	x
PDC	x	X			x	x	x

Notas: En el caso del partido ARENA, este las denomina como sectores: obrero, empresarial, agropecuario, campesino, juventud, femenino, profesional y de los hermanos salvadoreños en el exterior. Asimismo, tiene Directivas Municipales, un Director de Asuntos Municipales, un Director de Comunicaciones y Transporte, un vicepresidente de Ideología, y un Director General de los Círculos de Estudio del Desarrollo Nacional. Para el tema municipal, no se llaman necesariamente secretarías sino comisiones. Todos los partidos tienen secretarías de la mujer. No se denominan de género y equidad.

Fuente: Elaboración propia.

3.5 Estructuras de los flujos de poder

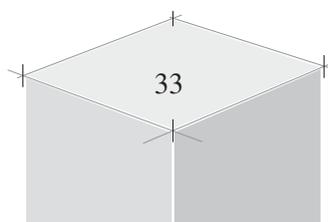
Como explicábamos antes, de acuerdo al Código Electoral, todos los partidos deben definir sus organismos internos, su jerarquía y atribuciones. Esto es sus flujos de poder formales para la toma de decisiones. Los cuatro partidos estudiados carecen de un organigrama que explique su engranaje, por ello en este apartado presentamos el esquema de cada instituto político, contruidos a partir de lo establecido en sus estatutos y de las entrevistas realizadas. De estos surge el análisis y la radiografía de las relaciones formales y la congruencia de estas con la práctica de las relaciones informales a la hora de ejecutar o decidir. El orden en la presentación de los partidos obedece a criterios alfabéticos.

3.5.1 Alianza Republicana Nacionalista

La Asamblea General “es la autoridad suprema”. Así lo dicen los estatutos de ARENA. De los cinco artículos de-

dicados a este organismo de mando se desprende que sus funciones son deliberativas y ejecutivas. En esta se eligen a los candidatos a funcionarios, se deciden las coaliciones y se reforman los estatutos, entre otras atribuciones. Se reúne una vez al año; y extraordinariamente cuando el COENA o el presidente del partido lo requieran. Sin embargo, el poder real está concentrado en el COENA, el “órgano de mando y ejecución”, que es electo cada dos años en septiembre. Sus integrantes pueden ser reelectos y está integrado por el presidente del partido, tres vicepresidentes y casi 33 directores (ver diagrama No. 1). Este sesiona cada 60 días y extraordinariamente cuando lo soliciten cinco de sus integrantes. Alfredo Félix Cristiani es el máximo líder del partido: es Presidente por segunda vez; y, a la vez presidente honorario, cargo ganado por haber sido mandatario durante el periodo 1989-1994; los otros presidentes honorarios son los ex mandatarios Armando Calderón Sol (1994-1999) y Francisco Flores (1999-2004). Este cargo implica los mismos derechos que los demás integrantes del Consejo⁴⁹.

49. “Las estructuras envían por escrito a la dirigencia la lista y el orden de los candidatos, cuando esta lo solicita. El director departamental puede decidir no enviar nada para no complicarse y esperar a que el COENA le pida propuestas...El COENA decide siempre quienes serán los candidatos y antes de realizarse la Asamblea General comunica sus decisiones a los integrantes por eso durante la Asamblea siempre se avala. Es en el COENA donde se toman las decisiones”, explica un ex funcionario e integrante del COENA, quien prefiere el anonimato.



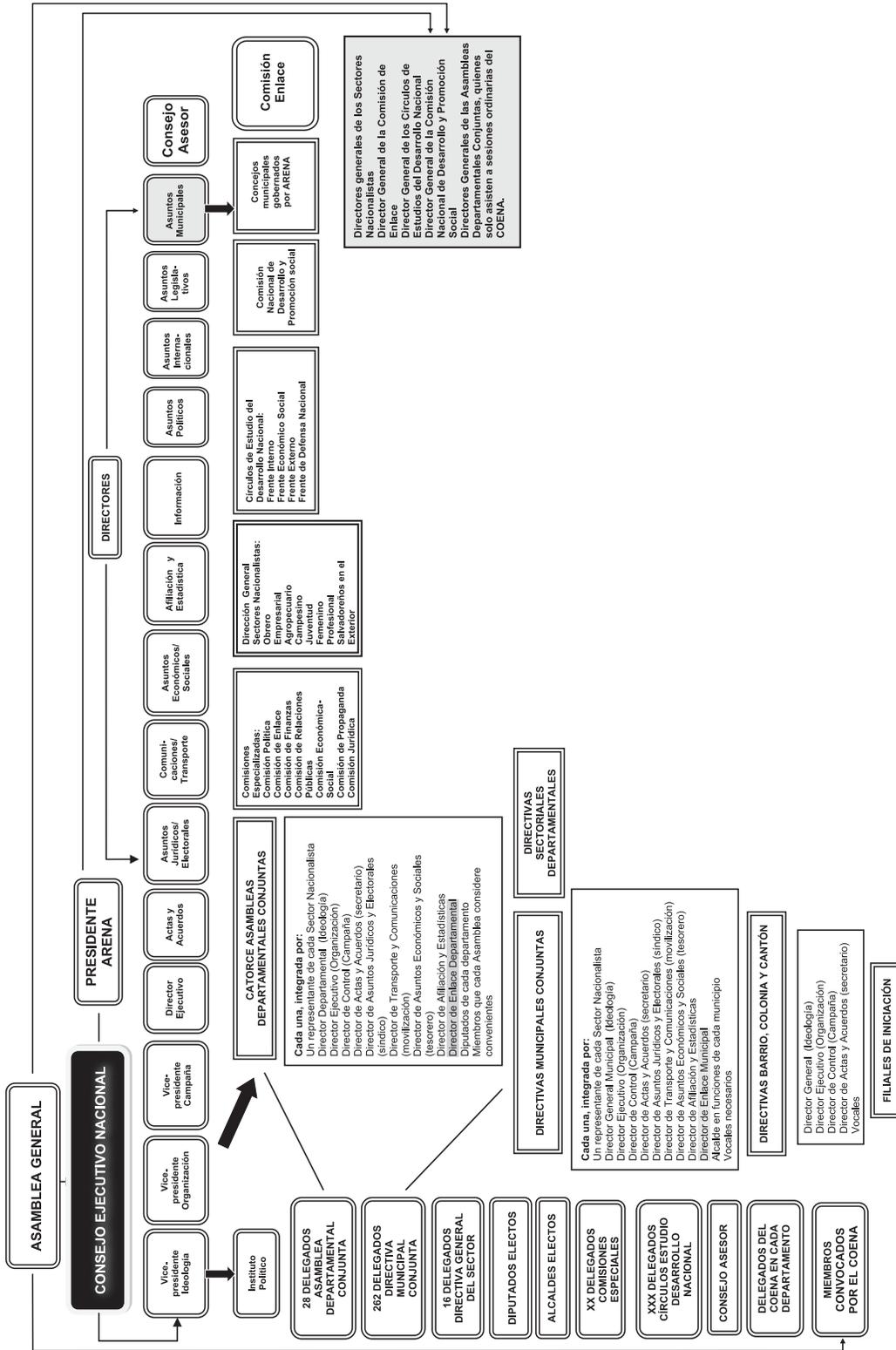
Entre las atribuciones del COENA están: estructurar los organismos subalternos del partido y supervisar su funcionamiento; aprobar los planes de trabajo; presentar a la Asamblea General las nóminas de candidatos, aprobar y modificar el presupuesto del partido y nombrar a los integrantes del Consejo Asesor. El Presidente del COENA es la máxima autoridad, es quien decide sobre los asuntos políticos y es asistido por los vicepresidentes de Ideología, Organización y Campaña, y puede nombrar los colaboradores que estime convenientes. Asimismo, nombra a la Comisión Política, su órgano de apoyo político, y a ella pueden pertenecer los mismos miembros del COENA.

La estructura interna de ARENA va desde los ocho sectores nacionalistas, que tienen representación en cada Asamblea Departamental y Municipal, y se extiende hasta organismos de barrio y cantonales. Es decir, su mapa alcanza todo el ámbito territorial. La función de estos es de apoyo y *“son los organismos normativos del partido en sus diferentes sectores. Sus resoluciones son obligato-*

rias para sí mismos y los organismos subalternos” (Art. 73 y 76 de los estatutos). Los diputados y demás integrantes forman parte del COENA y también de los demás organismos de menor jerarquía.

La Comisión de Enlace juega un papel importante en esta estructura vertical. Los estatutos la definen como el órgano de apoyo en el campo de trabajo del COENA, y en especial de las vicepresidencias de Organización y de Campaña, y del Director Ejecutivo. Los integrantes de esta pertenecen a cada organismo de menor jerarquía del partido. *“Funciona como un organismo de auditoría para el COENA, de que el trabajo se esté cumpliendo. El espíritu de hacer la Comisión de Enlace es que el Director Departamental podía decirle que todo está bien en el departamento, no hay ningún problema, entonces el COENA necesitaba tener oídos y ojos en los departamentos y por eso se formó la Comisión de Enlace”*, explica Ernesto Muyschondt, Director de Información del partido.

Diagrama 1
Organigrama del partido ARENA



Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos de ARENA

3.5.2 Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

En el FMLN, la Convención Nacional es el máximo organismo de dirección. Esta se reúne el segundo semestre de cada año, y extraordinariamente cuando el Consejo Nacional o cuatro Directivas Departamentales lo soliciten. El quórum para instalarse es del 55% de sus integrantes. La segunda convocatoria se hace dos horas después y basta con la asistencia de la mitad más uno. En esta hay representación de todas las estructuras del partido: desde el Consejo Nacional, Tribunal de Ética y Tribunal Electoral hasta convencionistas en representación de militantes en el exterior (ver diagrama No. 2). Y la máxima autoridad del partido es el Secretario General.

En la estructura de mando le sigue el Consejo Nacional, está integrado por 59 ó 61 personas: el Secretario General y su adjunto; los 14 secretarios departamentales; los secretarios del Consejo de Alcaldes, Juventud, Secretaría Nacional de la Mujer; los coordinadores de la Representación Legislativa y de la Fracción en el PARLACEN; un magistrado del TSE, un representante de los lisiados de guerra del FMLN; 36 miembros por elección directa y el presidente y vicepresidente de la república cuando sean militantes del partido. Este se reúne cada tres meses.

El poder real del FMLN está concentrado en la Comisión

Política. Esta dirige al partido y al Secretariado Ejecutivo Nacional; desarrolla las estrategias, programas de gobierno, plataformas y campaña electoral del partido, y ejecuta las tareas que la Convención y el Consejo le asignen. Es la que elige los candidatos a alcaldes y concejos municipales; Medardo González es el secretario general y su adjunta es Violeta Menjívar. Él es diputado; ella, viceministra de salud, ex alcaldesa de San Salvador y ex diputada. Todos ellos integran también la Convención y el Consejo Nacional.

En este organismo ejecutivo también hay trece miembros electos por el Consejo Nacional; cinco miembros por derecho propio: el coordinador del grupo parlamentario, el secretario del Consejo de Alcaldes, la secretaria Nacional de la Mujer, el secretario de la Juventud y el magistrado del TSE. También el presidente y vicepresidente de la república cuando sean militantes del partido.

En el FMLN existen 15 Secretarías de Trabajo, antes Comisiones, que coinciden en su mayoría con las existentes en la Asamblea Legislativa. Organización, Asuntos Jurídicos, Administración y Finanzas, Mujer, Organización Social, Juventud, Actas, Asuntos Electorales, Relaciones Internacionales, Educación Política, Municipalismo, Veteranos de la guerra, Memoria Histórica, Medio Ambiente y Comisión Especial Electoral. Los tres integrantes de cada una son nombrados por la cúpula.

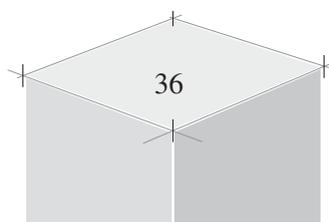
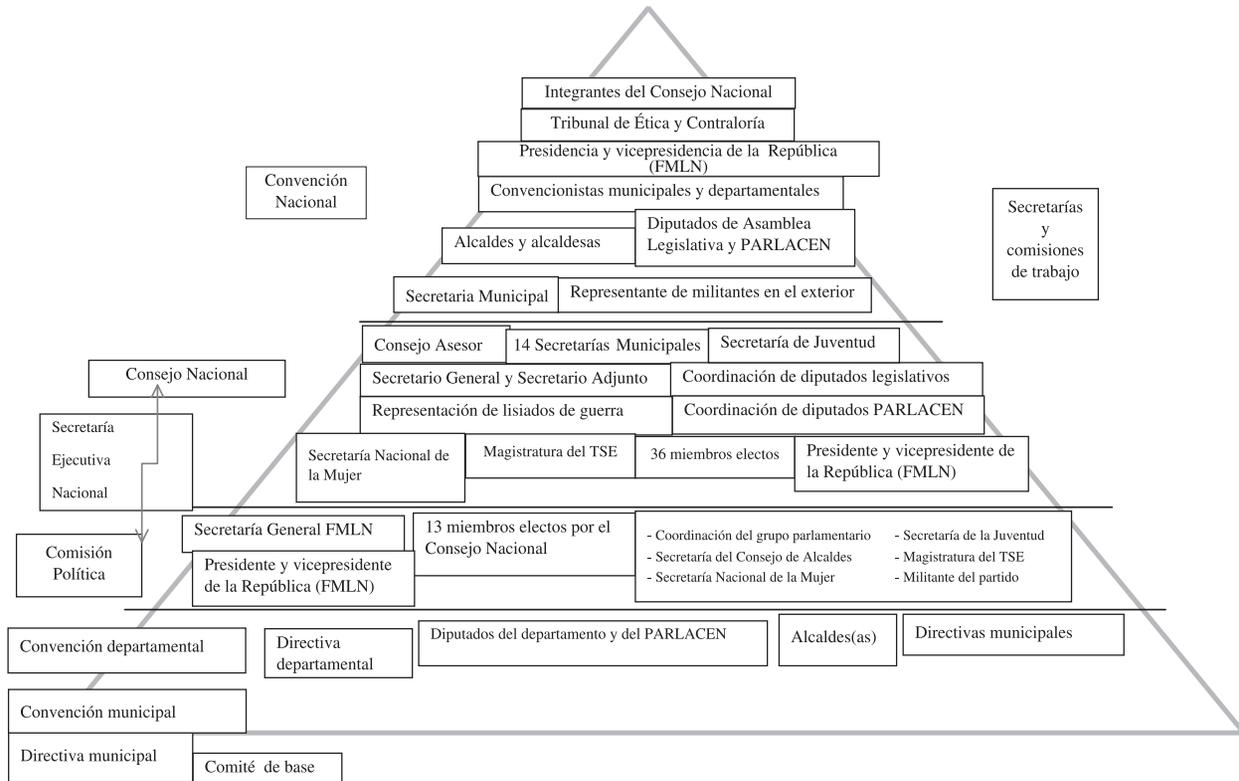


Diagrama 2
Organigrama del partido FMLN



Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos del FMLN

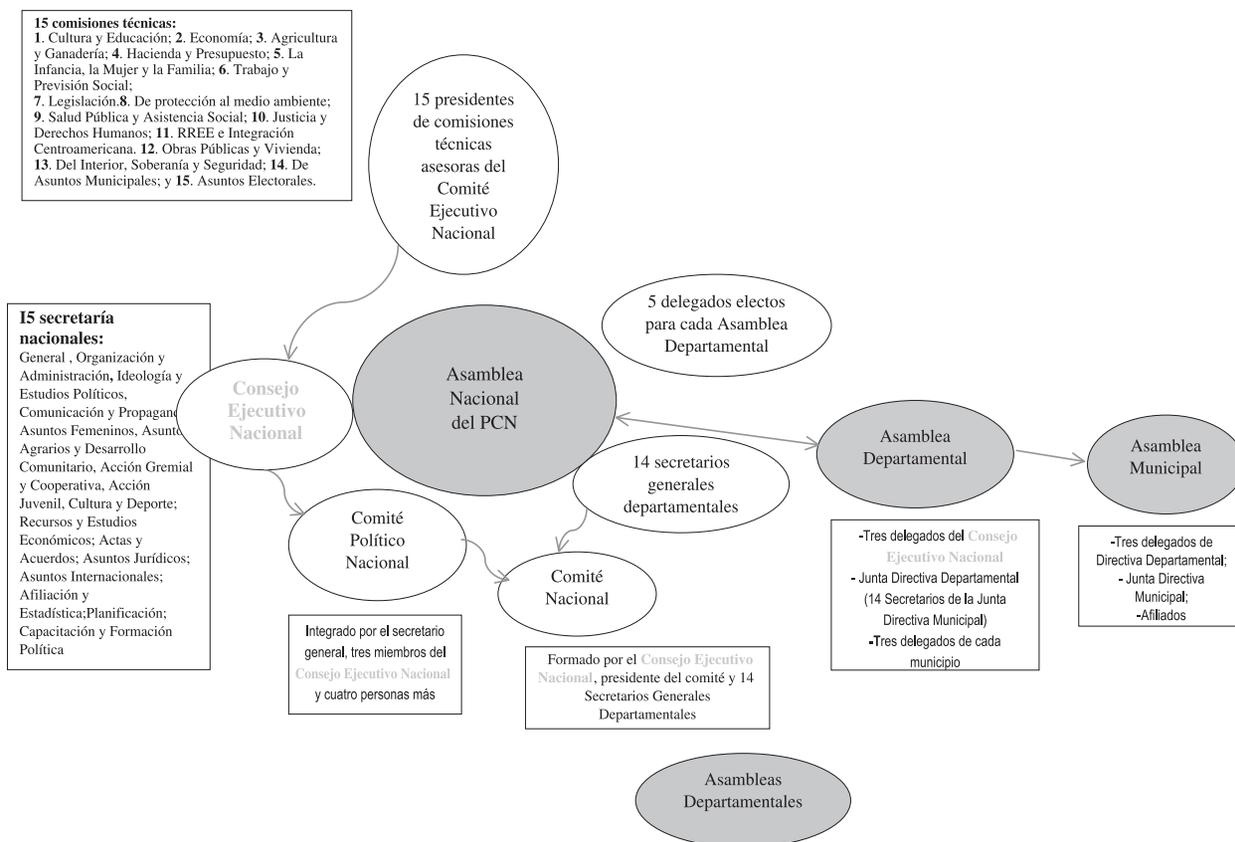
3.5.3 Partido de Conciliación Nacional

“El organismo supremo” es la Asamblea Nacional. Integrada por el Secretario General Nacional, catorce Secretarios Generales Departamentales, el Comité Político Nacional, quince Presidentes de las Comisiones Técnicas Asesoras del Consejo Ejecutivo Nacional y cinco Delegados electos por cada Asamblea Departamental, se reúne en septiembre de cada año, y extraordinariamente cuando el Consejo Ejecutivo Nacional o cinco Juntas Directivas lo soliciten.

En la jerarquía de mando, sigue el Consejo, formado por 15 Secretarios Nacionales, entre ellos el General, 14 de estos representan diferentes temáticas dentro del partido; y por los 15 Presidentes de las Comisiones Técnicas, miembros natos de la Asamblea (ver Diagrama No. 3)⁵⁰. El Comité Nacional está formado por el Consejo Ejecutivo Nacional, quien lo preside, y por los catorce Secretarios Departamentales. Se reúne cada tres meses y extraordinariamente cuando el Consejo lo convoca. Su labor es meramente ejecutiva, de acuerdo a los estatutos. La estructura del PCN llega hasta las municipalidades.

50. Este Consejo sesiona dos veces al mes y extraordinariamente cuando el Secretario General Nacional o siete miembros de este lo soliciten. Sus atribuciones le permiten dirigir la acción política y administrativa del partido; presentar la nómina de candidatos para cargos de elección; elegir a los candidatos al Parlamento Centroamericano y a los candidatos a cargos de elección de segundo grado; y otras tareas administrativas como aprobar los planes de trabajo; preparar instructivos; nombrar, promover, destituir y sustituir al personal y dirigentes del partido.

Diagrama 3
Organigrama del partido PCN



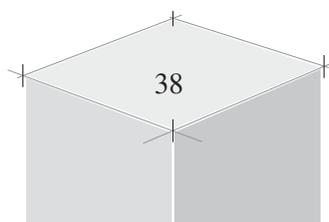
Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos del PCN

3.5.4 Partido Demócrata Cristiano

Los estatutos del partido más longevo de la historia salvadoreña fueron modificados por vez última en abril de 2007. Consignan que la Convención Nacional, integrada por funcionarios y dirigentes, es la máxima autoridad. Se reúne una vez al año, en junio, y extraordinariamente cuando el Directorio Nacional, el segundo en la jerarquía lo considere necesario (ver Diagrama No. 4)⁵¹.

El Directorio Nacional, que es un órgano deliberativo y ejecutivo, forma parte de la Convención y está integrado por la Comisión Política Nacional; el jefe de la Fracción Legislativa; el jefe de la Fracción Parlamentaria; los 14 Secretarios Generales Departamentales; el Secretario General Municipal de San Salvador; un representante de cada departamento, designado por su respectiva Directiva Departamental; los Secretarios Generales Nacionales de los Movimientos Específicos; el Consejo Nacional de Al-

51. Los integrantes de la Convención y del Directorio, aunque desempeñen más de un cargo en esta, solo tienen derecho a un voto. Este instituto político, al igual que los otros presentados, tiene una estructura vertical y rígida.



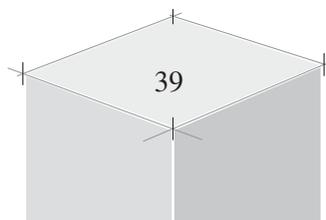


caldes, ex candidatos a presidente y vicepresidente de la república, entre otros. Esta estructura se reúne cada tres meses. Y es convocada por el Secretario General Nacional y, en su defecto, por cualquiera de los Secretarios Generales Adjuntos o el Síndico Nacional⁵².

En la estructura de mando, le sigue la Comisión Política Nacional. El Secretario General Nacional también pertenece a esta, así como los secretarios General Adjunto de

Asuntos Internos, Nacional Adjunto de Asuntos Externos y Nacional de Actas y Correspondencia; el Síndico Nacional y 10 miembros propietarios electos por la Convención Nacional⁵³. El Comité Ejecutivo es el organismo encargado de operativizar las resoluciones del Directorio Nacional, la Comisión Política Nacional y la Secretaría General Nacional. Las tareas de organización, formación, administración y finanzas, asuntos electorales y comunicación le son propias (ver Diagrama No. 4).

-
52. En esta instancia, las decisiones se toman por mayoría simple, en caso de empate el Secretario General Nacional tiene doble voto. Las atribuciones del directorio van desde dirigir el partido, elegir a los jefes de la fracción legislativa, parlamentaria, del Consejo de Alcaldes hasta conocer y aprobar el programa de gobierno, línea y plataformas políticas y electorales, proyectos de reformas a los estatutos, proponer a los candidatos a diputados hasta nombrar a los Directores Nacionales.
53. Esta Comisión y las demás del partido se reúnen una vez cada semana. Sus funciones son ejecutivas: conoce y aprueba las memorias de las Directivas Departamentales, aprueba el presupuesto del partido, y decide quiénes representarán al partido en eventos nacionales e internacionales.



3.5.5 Las relaciones informales

Para el caso de los cuatro partidos estudiados, las relaciones formales de mando no distan mucho de las informales. Las excepciones están relacionadas a coyunturas relacionadas con períodos electorales, con el representante político de cada instancia, con las fisuras internas y con los permisos que los estatutos dan a sus dirigentes.

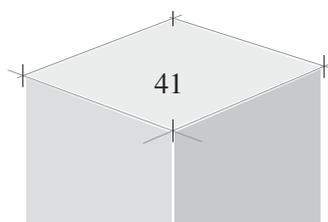
En ARENA, aunque su organigrama dicta que la Comisión de Enlace es de apoyo para el Consejo Ejecutivo, en la práctica sus miembros suelen adjudicarse o arrogarse atribuciones que no les corresponden, como saltarse la autoridad de los Directores Departamentales. Asimismo, el literal “k” del artículo 16 dice permite al Consejo Ejecutivo Nacional convocar a miembros del partido a la Asamblea General. Esta perilla abre la puerta a una invitación sin tope de personas afines a la cúpula, quienes tienen voz y voto en las decisiones partidarias y pueden superar en número a los demás integrantes de la Asamblea⁵⁴. Y cada presidente del partido impregna un carácter personal al timonear al partido, algo permitido por los estatutos, es decir asigna nuevos roles y funciones a sus subalternos. Los resultados electorales también han provocado purgas: Gloria Salguero Gross y Alfredo Cristiani dejaron el poder tras la pérdida de la alcaldía de San Salvador y la obtención de menos curules⁵⁵.

En el FMLN, al igual que en los demás partidos, ha habido corrientes distintas de pensamiento y de acompañamiento de candidaturas⁵⁶. En este, las decisiones formales e informales las toman el Consejo Nacional y la Comisión Política, integrados en su mayoría por líderes históricos, quienes provienen de los cinco brazos armados que tuvo el Frente

cuando aún no era partido. Sus representantes negocian y definen quiénes serán los candidatos con o sin la venia de las autoridades municipales, departamentales, de las bases e incluso de sus mismos funcionarios e integrantes del Consejo⁵⁷. Shafick Hándal aunque ya falleció sigue siendo el rostro más representativo y visible del Frente; Héctor Silva, quien perteneció a este partido y le dio el gane de la alcaldía de San Salvador por vez primera y durante dos períodos consecutivos, fue uno de sus rostros más visibles y fue expulsado del partido. José Luis Merino, Salvador Sánchez Cerén (actual vicepresidente de la República y Ministro de Educación ad honorem, y Medardo González, sus otros dirigentes, son liderazgos natos en los que descansa el poder real de este partido. Mauricio Funes, quien dio la silla presidencial al FMLN, aunque se afilió al partido y es integrante nato de las estructuras partidarias, carece de incidencia en esta estructura interna.

El PCN ha mostrado mayor unidad granítica interna y externamente⁵⁸. Pese a su data militar y a los cuatro presidentes de la república que ha parido -de sus filas dos generales y dos coroneles presidieron el país de 1962 a 1979-, es una institución de civiles. Entre sus cuadros, los únicos militares retirados funcionarios son el diputado de Sonsonate, el coronel José Antonio Alméndariz, quien tiene cinco periodos consecutivos en este cargo; y el alcalde de San Luis La Herradura, el teniente Milton Galileo, quien lleva cuatro períodos consecutivos en este municipio. Es decir, de 11 diputados y de 33 alcaldías, más del 90% son civiles. Ciro Cruz Zepeda, quien fuera asistente en Casa Presidencial desde 1967 hasta 1982, cuando la junta revolucionaria de gobierno fue presidida por Napoleón Duarte, es su máximo líder. Él, quien se afilió al partido en 1967, ha sido Secretario General Na-

-
54. Entrevista realizada a un ex diputado y ex jefe de la fracción legislativa de ARENA. En esta, el ex integrante del COENA explicó que el Consejo ha utilizado esta llave permitida en el literal “k” para validar sus decisiones por mayoría.
 55. En marzo de 2003, la responsabilidad fue otorgada a la gestión del entonces presidente Francisco Flores. Los resultados de marzo de 2009 y la posterior fuga de 13 diputados plantearon un nuevo escenario para ellos: el regreso de Cristiani a la presidencia del partido, y la creación de un Tribunal de Ética el 25 de septiembre de 2011, durante su última Asamblea General Ordinaria.
 56. De los ejercicios de elecciones primarias en 1998, 1999, 2003 y 2004 surgieron los llamados “renovadores, ortodoxos y terceristas”.
 57. En agosto de 2011, la militancia del FMLN se enfrentó públicamente con la dirigencia por las candidaturas a alcaldes para los municipios de San Martín, San Salvador, Ilopango, San Marcos, Santo Tomás y Suchitoto. La cúpula tuvo la última palabra y ratificó estas candidaturas en su XXVIII Convención Nacional Ordinaria realizada el 9 de octubre de 2011.
 58. La única expulsión registrada públicamente es la de Orlando Arévalo, quien también fue expulsado de ARENA y recientemente del Partido Popular.



cional del mismo del 30 de septiembre de 1989 a la fecha, y diputado a la Asamblea y al Parlamento desde 1991 a la fecha. Él es su máximo líder. De los presidentes de la república militares solo queda la historia, y la disciplina de no fiar a extraños cómo funciona su estructura interna informal. La integración de esta cúpula no ha tenido relevos generacionales desde finales de los 80, y es esta la que regenta las riendas formales e informales.

El PDC, el más antiguo de El Salvador, ha tenido varios relevos generacionales y de liderazgos producto de sus estructuras internas formales e informales que han buscado imponerse y tomar el control del partido. En su momento, la existencia de distintas corrientes internas también los fracturó. De sus fundadores José Vicente Vilanova, Manuel Ungo, Napoleón Duarte y Abraham Rodríguez, uno de los hombres de confianza cuando Duarte fue mandatario, solo queda el recuerdo en los anales pedecistas. De los primeros en realizar un éxodo de este instituto están: Adolfo Rey Prendes, Antonio Guevara Lacayo, y Rubén Zamora (fue candidato presidencial del FMLN la primera vez que este partido fue a una contienda presidencial). Guevara Lacayo, por ejemplo, fundó su propio partido: el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC); Rodríguez, el Movimiento de Renovación Social Cristiano, que en 1997 se coaligó con otros y dio vida a la Unión Social Cristiana (USC), su disidencia la adujo a la pérdida del cumplimiento de los ideales y principios y a la falta a los estatutos de la dirigencia de esa época.

El culmen visible de las relaciones informales en la toma de decisiones ocurrió en 2001. Rodolfo Parker y René Aguiluz fueron electos secretarios generales en convenciones paralelas. El 10 de mayo de ese mismo año, el PDC de Aguiluz suspendió los derechos partidarios a Parker⁵⁹. Antes de esto, Aguiluz había sacado y sustituido a Ronald Umaña de la secretaría que este ostentó de 1994 a 1999. Para noviembre de 2002, Parker asumió la máxima representación del partido, y este finalmente se dividió en dos para abril de 2004: el de Parker y Aguiluz, este último y los diputados Roberto Alvarado Flores, Agustín Díaz Saravia, más sus respectivos diputados suplentes abandonaron el PDC y formaron el Movimiento Demócrata Cristiano, de efímera existencia.

Desde entonces Parker es el Secretario; y es quien toma las decisiones superando las atribuciones que le da el partido verde. *“Antes tenía que sudar la camiseta para llegar al Directorio Nacional y a la Comisión Política. Hoy en día no hay facilidad para ser candidato porque una sola persona decide esto. Las decisiones son unilaterales, las toma Parker”*, asegura uno de sus pedecistas de larga data, quien fuera miembro de la Convención Nacional y del Directorio.

3.6 Funcionamiento interno partidario

El funcionamiento interno de los cuatro partidos políticos es similar, pese a las diferencias en los años de fundación del PCN y PDC versus ARENA y FMLN. En la Asamblea General es adonde se ratifica quiénes son los candidatos a los distintos cargos de elección popular, se definen las políticas del partido; y se avalan las reformas a la carta ideológica o estatutos. ARENA y el FMLN aprueban la formulación del programa electoral desde la Asamblea General, previo filtro de la cúpula; el PDC lo hace desde la Asamblea General; mientras que en el PCN, la cúpula. Esto de acuerdo a los estatutos, como podemos observarlo en el cuadro No. 13.

En la práctica, las decisiones se cocinan en las cúpulas (llámense Consejo Ejecutivo, Consejo Nacional o Directorio Nacional), y las Asambleas o Convenciones solo funcionan como entes de ratificación. La doble lógica está en que los máximos dirigentes están presentes en ambas estructuras de poder. Esta afirmación se desprende de las entrevistas realizadas a integrantes de los partidos y de la lectura de los estatutos.

La Definición de estrategias y la Dirección en la implementación de estas, descansa en su mayoría en la cúpula, y solo para el caso del FMLN en el Comité Ejecutivo (la dirección). Sin embargo, como se explicó antes, los estatutos presentan una repetición y cuasi dualidad de funciones entre las tres primeras estructuras de mando de los partidos estudiados.

Los partidos carecen de una renovación de cuadros de candidatos para las legislativas y municipales. Cuando

59. Noticia publicada en La Prensa Gráfica el 4 de junio de 2011. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/196144-fallecio-ex-secretario-pdc-rene-aguiluz.html>.



se presentan oportunidades para rostros desconocidos, la selección puede surgir de las propuestas de las directivas municipales y/o departamentales. Pero la última palabra la tiene siempre la máxima dirigencia. El caso de las candidaturas para las presidenciales es mucho más complejo. Para estas, los partidos mayoritarios ARENA y FMLN hacen encuestas internas y externas, grupos focales e investigaciones que permitan ubicar a un candidato con posibilidades reales de ganar. Lo mismo sucede para la competición de la alcaldía de San Salvador. Mientras que en el PCN y PDC, la falta de presupuesto es una invitación a navegar hacia donde la corriente los lleve: las fórmulas presidenciales aceptan a sabiendas de la imposibilidad real de ganar. “Uno tiene que hacer el sacrificio, y lo hace por el partido y acepta por disciplina”, confiesa Rafael Machuca, quien fuera candidato a la presidencia en representación del PCN para los comicios de 2004.

Machuca, quien lleva ocho períodos consecutivos como diputado por el PCN, explica que alcanzar esta plaza no es fácil dentro del partido. Ocuparla requiere una especie de sucesión hereditaria del puesto. “Yo tengo cuatro candidatos que pueden sustituirme. Mi señora me dijo la vez pasada: fulanito es bueno y me hizo ver sus razones. Es un buen gallo el que mi señora ha visto...sí, se podría decir que los puestos en el PCN son casi hereditarios”.

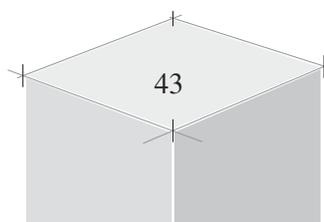
La Constitución Política, en su artículo 152, inciso 1°, prohíbe la reelección para la presidencia de la república. “No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1°. El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses consecutivos o no, durante el período inmediato anterior o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”. Y el Código Electoral, en su artículo 202, niega las inscripciones de candidatos que no reúnan los requisitos esta-

blecidos. Mientras que en el artículo 205 solicita cumplir con lo escrito en la Constitución y agrega una prohibición extra: “No podrán ser candidatos a Presidente o Vicepresidente de la República, aquellos que se hubieren inscrito como Candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa o miembros de los Concejos Municipales, cuando las elecciones se desarrollen en el mismo año”.

En el caso de las candidaturas para diputados y alcaldes no hay un impedimento constitucional para reelegirse (Arts. 124 y 202 C.P.) El único impedimento es que desarrollen otros cargos públicos simultáneos y remunerados al período en que fueron electos (Art. 212, 214 y 222 C.E.). En los estatutos partidarios tampoco hay limitación para reelegirse, a excepción del FMLN. “Los miembros del partido que sean electos para una responsabilidad interna o de elección popular, no podrán optar al mismo por más de tres períodos consecutivos. En el caso de las diputaciones al Parlamento Centroamericano únicamente podrán ser postulados en el cargo por dos períodos consecutivos. De manera excepcional podrán postularse candidaturas a concejos municipales a un cuarto período consecutivo, siempre y cuando estas sean autorizadas por la Comisión Política, previo a un examen político y de gestión...” (Art. 83)⁶⁰.

El funcionamiento de los cuatro partidos es multinivel como podemos observarlo en sus diagramas de organización; todos contemplan en sus estructuras un ente encargado de la movilización de sus bases y militancia. Aunque en la práctica esto no se traduce necesariamente en recursos económicos. La norma o lo usual es que cada candidato, funcionario y/o dirigente partidario es el responsable de movilizar a la gente asignada en la estructura que representa ya sea municipal y/o departamental.

60. Un ex funcionario y ex dirigente de larga data en el PDC afirma que desde la dinastía de Rodolfo Parker la dinámica en el proceso de elección de candidatos ha cambiado. Las plazas seguras, de alguna manera las tienen los ya diputados y alcaldes con varios periodos. Aunque esto no siempre norma. La democracia interna también se ha perdido en este sentido. Los méritos partidarios o políticos no priman en la decisión ni las sugerencias de los dirigentes municipales o departamentales. “No hay facilidad para ser candidato porque una persona decide. Es unilateral. El Secretario General puede nombrar o promover, antes no era así. Eso es un error porque se postula a gente que no comparte la ideología ni los principios del partido sino que solo busca poder. Ese fue el caso de (Francis) Zablah (diputado que en 2009 se declaró independiente, como no le dieron poder se fue”.



Cuadro 18
Funcionamiento interno partidario

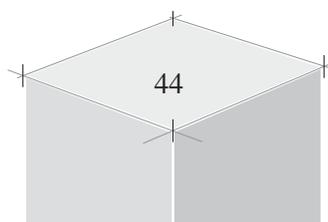
Indicador	PARTIDO POLITICO			
	ARENA	FMLN	PCN	PDC
Proceso de elección de candidatos a Presidente y Vicepresidente	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula	Asamblea General	Asamblea General
Proceso de elección de candidatos a los puestos parlamentarios	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula	Asamblea General	Asamblea General
Proceso de elección de candidatos a los puestos municipales	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula	Asamblea General	Asamblea General
Definición de las políticas del partido	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula	Asamblea General	Asamblea General
Formulación del programa electoral	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula	Cúpula	Asamblea General
Reformas a la carta ideológica o estatutos	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula	Asamblea General	Asamblea General
Elección de dirigentes	Asamblea General / cúpula	Cúpula	Asamblea General / cúpula	Asamblea General / cúpula
Definición de estrategias del partido	Cúpula	Cúpula	Cúpula	Cúpula
Dirección en la implementación de las estrategias del partido	Cúpula	Comité Ejecutivo	Cúpula	Cúpula

Fuente: Elaboración propia

3.7 Análisis integrado

La Inclusión territorial y municipal en el diseño organizacional partidario en El Salvador presenta una Concentración por representación y especialización territorial, esto de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, “*responde a un sistema de partidos cuya combinación organizacional de sus principales partidos políticos*

evidencia una inclinación a procesos de participación activa de sus estructuras en la toma de decisiones, así como niveles básicos de especialización temática y organización con una visión territorial descentralizada”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,58 como vemos en el cuadro No. 19.



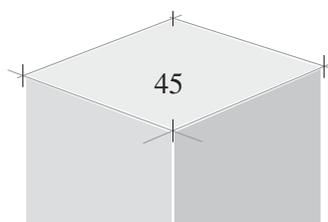


Cuadro 19
Cálculo estimado de la macro-variable Diseño organizacional de los partidos político

Macro-variable:		Diseño organizacional de los partidos políticos			
Variable	Indicadores	Sub-indicador	Valor	Valor obtenido	
Aspectos fundacionales	Nombre		nd	nd	
	Orientación ideológica		nd		
	Origen territorial		nd		
	Instrumentos normativos	Liderazgo carismático		nd	4,25
		Estatutos		1	
		Carta ideológica		1	
		Reglamentos		1	
Código de ética		1			
Estructura interna partidaria	Tipo de relación entre los órganos interno	Vertical	0	2,49	
		Horizontal	1		
	Órganos según ámbito territorial		1		
	Órganos según función	Deliberativa	0,33		
		Ejecutiva	0,33		
		Administrativa	0,33		
	Periodicidad de las reuniones de los órganos	Tipificada	0,5		
Práctica frecuente		0,5			
Tipos de estructura	Rígida	0			
	Oscilatoria	1			
Estructura de secretarías partidarias	Secretaría General		1	6,5	
	Asuntos sindicales		1		
	Asuntos internacionales		1		
	Asuntos indígenas		1		
	Asuntos de género y equidad		1		
	Asuntos de juventud		1		
	Asuntos municipales		1		
	Secretaría de formación		1		
Asuntos de comunicación		1			
Estructura de los flujos del poder	Organigrama de las relaciones formales de toma de decisiones		Nd	nd	
	Organigrama de las relaciones informales en la toma de decisiones		Nd		
Proceso de elección de candidatos a Presidente y Vicepresidente	Cúpula		0		
	Asamblea General		0,33		
	Convención interna restringida ⁶¹		0,66		
	Convención interna abierta		1		

Continúa en la página siguiente

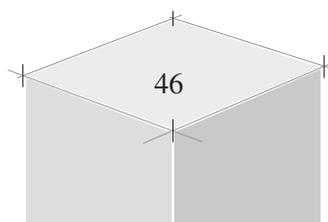
61. La convención interna restringida puede ser de dos formas: a) delimitación de militantes y b) limitación geo-referencial. En el primer tipo se faculta la participación de militantes que cumplan un determinado requisito impuesto para el proceso, mientras que en el segundo tipo se da en procesos se hace una discriminación territorial donde se opta por realizar o no realizar el proceso.



Macro-variable:		Diseño organizacional de los partidos políticos		
Variable	Indicadores	Sub-indicador	Valor	Valor obtenido
Funcionamiento interno partidario	Proceso de elección de candidatos a los puestos parlamentarios	Cúpula	0	2,94
		Asamblea General	0,33	
		Convención interna restringida	0,66	
		Convención interna abierta	1	
	Proceso de elección de candidatos municipales	Cúpula	0	
		Asamblea General	0,33	
		Convención interna restringida	0,66	
		Convención interna abierta	1	
	Definición de las políticas del partido	Cúpula	0	
		Asamblea General	1	
	Formulación del programa electoral	Cúpula	0	
		Asamblea General	0,33	
		Convención interna restringida	0,66	
		Convención interna abierta	1	
	Reformas a la carta ideológica o estatutos	Cúpula	0	
		Asamblea General	0,33	
		Convención interna restringida	0,66	
		Convención interna abierta	1	
	Elección de dirigentes	Cúpula	0	
		Asamblea General	0,33	
		Convención interna restringida	0,66	
		Convención interna abierta	1	
	Definición de estrategias del partidos	Cúpula	0	
		Secretaría Ejecutiva	0,5	
Comité Ejecutivo		1		
Dirección en la implementación de las estrategias del partido	Cúpula	0		
	Comité Ejecutivo	0,5		
	Comité Ejecutivo y Secretarías	1		
SUBTOTAL				16,18
Valor integrado de la macro-variable				0,58

El desafío pendiente para ARENA, FMLN, PCN y PDC es afinar sus estatutos y normativa interna a fin de que exista una descentralización territorial de los partidos. Esto implica que los afiliados y/o militantes participen de las decisiones para elegir candidatos a diputados, alcaldes

y presidentes; así mismo tienen voz y voto en la elección de su dirigencia; y sobre todo participación en el diseño de los planes de gobierno que incluyan sus necesidades de barrio, caserío, cantón y municipales.



Capítulo 4

Partidos y Territorio

Democracia interna partidaria





4. DEMOCRACIA INTERNA PARTIDARIA

4.1 Introducción

La democracia entendida como un principio opuesto al autoritarismo y a las dictaduras existe en todas las sociedades modernas. Es una forma de gobierno definida y clasificada por los filósofos griegos; y su significado etimológico indica que es “*el poder o gobierno del pueblo*”, esto es la libertad que tiene la mayoría de ciudadanos para elegir a quienes los representarán desde el Estado. Este principio, contemplado en la Constitución Política de El Salvador y retomado en los estatutos partidarios, será explorado en el presente capítulo a partir de los siguientes criterios: promoción del pluralismo interno, es decir, si cada uno de los partidos políticos, objeto de estudio, garantiza la libertad de expresión, de acceso y salida de sus afiliados; el derecho al sufragio interno para la designación y postulación de cargos directivos y candidaturas; participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones; y la inclu-

sión del tema municipal en los instrumentos normativos y estructura organizativa de ARENA, FMLN, PCN y PDC.

Estudiar esta macro-variable nos permitirá entender los procesos de democratización interna y determinar si estamos hablando de una “dependencia vertical”, “verticalismo consensuado”, “pluralismo incluyente”, o “pluralismo con articulación territorial y municipal”. Es decir, definir el grado de participación de los afiliados a partir de sus estructuras internas e instrumentos normativos en la toma de decisiones partidaria y si estos son representados de forma democrática por sus líderes y funcionarios.

4.2. Promoción del pluralismo interno

En esta variable se entiende por pluralismo interno la capacidad real, no solo teórica, de participación de los afiliados en la toma de decisiones al interior de cada partido político a partir de los ocho indicadores presentados en el cuadro No. 20, que desarrollaremos en los siguientes apartados.

Cuadro 20
Promoción del pluralismo interno

Promoción del pluralismo interno				
Indicadores	Partido político			
	ARENA	FMLN*	PCN	PDC
Garantía estatutaria para la constitución de corrientes internas	NO	NO	NO	NO
Elementos relativos al derecho de participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones	√	√	√	√
Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución financiera del partido	√	√	√	√
Garantía de la libertad de expresión de los afiliados	√	√	√	√
Libertad de acceso	√	√	√	√
Libertad de salida	√	√	√	√
Creación de la figura "Defensor del afiliado"	NO	NO	NO	NO
Aceptación expresa estatutaria del "principio de democracia interna"	√	√	NO	NO

Fuente: Construcción propia a partir de la lectura de los estatutos y de las entrevistas.

(*) Nota: El FMLN si bien no permite la constitución de corrientes internas, si respeta y promueve “la libertad de expresión, pensamiento y debate, ponderando las opiniones diferentes...garantiza el total respeto a las legítimas diferencias y la libertad de criterios” (artículos 11 y 12 de sus estatutos).

En el FMLN existe la Contraloría cuya misión es “vigilar y evaluar el desempeño de los afiliados del partido que son funcionarios públicos”.

4.2.1 Garantía estatutaria para la constitución de corrientes internas

Los estatutos de los cuatro partidos no permiten, pero tampoco prohíben expresamente la constitución de corrientes internas. De hecho, establecen sanciones y expulsiones para quienes se aparten de la doctrina del partido o no la defiendan. Lo que sí permiten es la libertad de expresión “interna”. La disonancia pública del discurso oficial también es castigada. Este vacío no ha impedido la existencia de corrientes internas. El FMLN, desde su génesis, nació de la fusión de cinco doctrinas diferentes de izquierda. Esto, paulatinamente, ha generado el éxodo de militantes identificados con la tendencia “renovadora o reformista”; sin embargo, aún coexisten los llamados “ortodoxos o revolucionarios socialistas” y la tendencia “efemelenista, tercerista o institucionalista”. En el caso de los partidos de derecha, las corrientes están relacionadas con la afinidad a ciertos candidatos o directivos más que con principios ideológicos.

4.2.2 Elementos relativos al derecho de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones

Entre los derechos y deberes de los afiliados está la participación en el proceso interno de toma de decisiones, siempre que los estatutos o los organismos de mando lo establezcan. En la práctica esto sucede con algunos matices, por ejemplo, en las asambleas municipales, los afiliados o militantes tienen alguna posibilidad de aportar; esto no es norma porque no todos son invitados o integran estas estructuras sino más bien sus representantes en las distintas estructuras son quienes deciden. Rafael Machuca, diputa-

do por el PCN y secretario de este partido, explica que ganan las propuestas mejor argumentadas. “En nuestros departamentos, la gente opina y la dirigencia formal tiene un peso. Al final, lo que es mejor y la mayoría apoya prevalece. Es falso que la cúpula decide”⁶².

4.2.3 Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución financiera del partido

Uno de los deberes de los afiliados y/o militantes es pagar una cuota al partido al que pertenecen. Esto es norma en los cuatro partidos. Esta contribución está contemplada en el capítulo dedicado al patrimonio o régimen económico de cada partido. Esta responsabilidad financiera alcanza, para el caso del FMLN, porcentajes proporcionales al salario devengado por cada funcionario de elección popular (Art. 11, literal “1”). Y es motivo de sanción “el incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas” (Art. 74, literal “b”). Mientras que en el PDC, los derechos partidarios son suspendidos “sin necesidad de procedimiento ninguno, por la mora en el pago de sus cuotas de afiliado por seis meses” (Art. 110).

4.2.4 Garantía de la libertad de expresión de los afiliados

Los cuatro partidos garantizan a los afiliados la libertad de expresión. Es uno de sus derechos explícitos e implícitos. Esto se deduce de la lectura de los estatutos y de las atribuciones transversales de sus afiliados. Empero, todos los partidos no dan una puerta abierta para esto, hay sanciones y hasta la expulsión para quienes no sean mesurados o se alejen de la doctrina partidaria. Esta libertad aplica, de manera formal, al interior del partido; en la práctica los afiliados suelen quejarse en público por las decisiones relacionadas con las candidaturas a cargos de elección popular. Esto ha sucedido en todos los partidos⁶³.

62. Entrevista realizada el 27 de octubre de 2011.

63. Una veintena de militantes del partido ARENA del departamento de Ahuachapán exigió al COENA que Eduardo Gomar sea reconsiderado como primer candidato a diputado en los próximos comicios del 2012. La petición surgió después de que el diputado renunció al partido cuando supo que iba segundo en la lista. Esto sucedió la última semana de octubre de 2011. Fuente: <http://www.laprensa.com.sv/el-salvador/politica/227029--bases-de-arena-de-ahuachapan-amenazan-con-no-votar-en-2012.html>
En agosto de 2011, los simpatizantes del FMLN, entre afiliados y militantes, se quejaron en San Martín, Apopa, Ilopango, San Marcos y Suchitoto se han quejado públicamente y presentado solicitud a la dirigencia para que los efemelenistas que gozan de su venia sean postulados como candidatos a alcaldes. En la última convención, el FMLN hizo caso omiso de estas protestas y peticiones públicas. Fuentes: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/210768-siguen-fricciones-dentro-del-fmln-por-candidaturas.html>; <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/210319--el-fmln-le-buscara-una-mision-a-luz-estrella-.html>; <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/lodeldia/209890-quijada-presentada-candidata-a-edil-de-apopa-en-medio-de-protestas.html>



“En las Asambleas Departamentales hay catarsis, si hay libertad de expresión. En la Asamblea General no, porque está ratificando. Si hay libertad de expresión externa, pero no se hace por el costo político que puede tener”, explica un ex jefe de la bancada legislativa y ex integrante del COENA. En el PCN la regla es similar: *“Por lo menos en mi departamento (Usulután), podés decir lo que querrás siempre y cuando no dañe la moral. Pero las diferencias de cualquier tipo las resolvemos al interior del partido, no es necesario que alguien más las sepa. La libertad es condicionada a los criterios de cada secretario de cada departamento”.* (Rafael Machuca, diputado por el PCN).

Entre los deberes adicionales de los militantes del FMLN están: *“Respetar y promover en el partido la libertad de expresión, de pensamiento y debate ponderando las opiniones diferentes, evitando y combatiendo la intolerancia, la coacción política o laboral, la calumnia, la difamación, la falsedad, la cobardía política...”* (Art. 11, literal “k”). Y en el art. 16 establece: *“Los miembros que tuvieran disenso en los acuerdos, deberán respetar, acatar y fortalecer los lineamientos y decisiones partidarias; es decir, no descohesionar, ni debilitar, ni interna, ni públicamente la ejecución de todo acuerdo. Toda decisión de la mayoría es la decisión del partido”.* Mientras que el artículo 111, numeral 2, del PDC dice: *“Los miembros del partido solo podrán ser expulsados cuando hayan infringido premeditadamente sus estatutos o hayan violado gravemente sus principios y línea política, causando grave daño al partido, en especial en los siguientes casos:... 2. Adoptar una posición contraria a línea política del partido en reuniones de opositores políticos, en programas radiales y televisivos o en órganos de prensa”.*

4.2.5 Libertad de acceso y salida del partido

“Cuesta más entrar que salir al partido, por los requisitos”, así ejemplifica Rafael Machuca, diputado por el PCN, la libertad de acceso y salida de los afiliados. En los cuatro partidos objeto de estudio, los estatutos reconocen esta libertad como un derecho de sus integrantes. Si existen requisitos relacionados con la aceptación del pensamiento político, *“la solidaridad, fraternidad, justicia social, igualdad”*, y con el cumplimiento de los requerimientos constitucionales y legales. Para entrar al PDC se necesita que el aspirante sea apadrinado por un integrante activo del partido. El FMLN exige entre sus ítems estar al día con el pago de la cuota alimenticia tanto materna como paterna.

4.2.6 Creación de la figura “defensor del afiliado”

Ni la Constitución Política ni los estatutos contemplan esta figura. Si existen instancias fiscalizadoras del desempeño de sus afiliados, pero funcionan como jueces, es decir nunca como defensores. Permiten que el acusado de una falta se defienda, pero los procesos básicamente están orientados a que este rinda cuentas. Los estatutos del PDC consignan que sus miembros recibirán *“apoyo del partido cuando sean objeto de ataques injustificados en el desempeño de una función pública, siempre que su actitud esté de acuerdo con los principios, objetivos y línea política del partido”.* (Art. 8, numeral 5). Y los del FMLN: *“...son derechos de todos los miembros...: b) Recurrir a los órganos del partido, contemplados en estos estatutos, cuando considere que sus derechos son vulnerados; d) Ser defendido o defendida y protegido o protegida por los órganos y autoridades del partido en toda persecución que sufriese por motivos políticos”.* (Art. 10, literales b y d).

4.2.7 Aceptación expresa estatutaria del “principio de democracia interna”

ARENA y el FMLN aceptan el principio de democracia interna. El PDC y el PCN no lo tienen establecido en sus estatutos. Los cuatro sí coinciden en profesar la democracia y en que sus afiliados tengan voz y voto. El art. 107 de ARENA reconoce *“como derecho de sus miembros y organismos los principios democráticos de crítica y autocritica interna”.* En el caso del FMLN cita, en su art. 10, como derechos irrenunciables e intransferibles: *“a) Expresar libremente su opinión y su crítica en el seno del partido sobre las decisiones, lineamientos y actuaciones de las diferentes instancias y niveles de dirección. Igualmente a ser escuchado o escuchada y obtener respuestas por las respectivas instancias partidarias”.* La figura del referéndum partidario solo es reconocida por el FMLN. Es convocado por la Convención o por el Consejo Nacional a petición del 10% de los afiliados (Art. 13).

4.3 Designación de cargos

En el capítulo anterior *“Diseño organizacional de los partidos políticos”* se explicó que la estructura de los partidos es vertical. Esto aplica a todas las decisiones internas y con mayor énfasis en la designación de cargos directivos. Esta, en un escenario ideal, implicaría que los afiliados postulan y deciden quiénes los representarán en los distintos niveles

de la vida interna partidaria. Así el principio democrático cobraría vida y los afiliados serían representados realmente en las decisiones políticas, electorales, y en las postulaciones de candidatos. Pero esto no sucede realmente en la vida interna partidaria, aunque los estatutos reconozcan la voz, el voto y la libertad de expresión. La sucesión de cargos se da en todos los partidos como una especie de rotación hereditaria a nivel de cúpulas y de candidatos a cargos de elección popular.

En teoría los afiliados de los cuatro partidos tienen derecho a optar a cargos directivos o de elección popular y a ser postulados; en la práctica esto no es tan expedito. Los re-

quisitos de los aspirantes son “*top secret*”, aparecen en los reglamentos internos o electorales de los partidos, pero no hubo acceso a la lectura de éstos. El FMLN es la excepción a esta regla, si consigna esta información en sus estatutos, mientras que el PDC los trasladó al reglamento electoral. La renovación de cuadros o el relevo generacional no ha alcanzado a los dos partidos más longevos: PCN y PDC ni al FMLN. ARENA es quien más cambios ha presentado a nivel de Consejo Ejecutivo Nacional. El COENA de acuerdo a los estatutos decide quiénes integrarán las comisiones especiales, por ejemplo, y esta instancia establece los requisitos de los aspirantes a cualquier cargo dentro del partido.

Cuadro 21
Designación de cargos

Designación de cargos				
Indicadores	Partido político			
	ARENA	FMLN	PCN	PDC
Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para promover cargos directivos a favor de todos los afiliados del partido	√	√	√	√
Aplicación de cuotas afirmativas en el partido	NO	√	NO	NO
Acceso al financiamiento de las candidaturas	√	√	√	√

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos y entrevistas.

4.3.1 Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para promover cargos directivos a favor de todos los afiliados del partido

Los estatutos reconocen el derecho de los afiliados a elegir y ser electos para los organismos de dirección de los partidos a los que pertenecen. Esto se extiende a la participación activa con voz y voto en las reuniones de las distintas instancias a las que pertenece el afiliado. El voto es a mano alzada, nominal o por aclamación; en el Frente “*todas las elecciones bajo responsabilidad de la Convención Nacional se harán mediante voto secreto*” (Art. 23); mientras que en ARENA “nunca podrá votarse secretamente” (Art. 108).

4.3.2 Aplicación de cuotas afirmativas en el partido.

Ni la Constitución Política ni el Código Electoral hablan de una cuota de participación femenina en cargos directivos o para elección popular. En los cuatro partidos esta

figura es reconocida en tanto existen secretarías o comisiones de la mujer; pero solo el FMLN reconoce la participación de las mujeres y establece su participación “*proporcional al nivel de afiliación alcanzado, y nunca menor de 35%, de personas del género femenino*”. (Art.9)

4.3.3 Acceso al financiamiento de las candidaturas

El acceso al financiamiento de las candidaturas no está contemplado en los marcos normativos de los partidos. Existen comisiones de finanzas, las encargadas de manejar el dinero que se mueve al interior de estos, pero no está establecido cómo los candidatos pagarán sus campañas. Si hay artículos relacionados al mal manejo de fondos o a la prohibición de aceptar plata de dudosa procedencia. Para quienes hagan un uso indebido hay sanciones que van desde la suspensión de funciones hasta la expulsión.

En las entrevistas realizadas a integrantes de los partidos, todos coinciden en que algunas candidaturas se financian con el adelanto de la deuda política, sobre todo las pre-



sidenciales. La realidad cambia cuando se habla de las elecciones para diputados y alcaldes. Cada candidato debe conseguir los fondos para promoverse. “Los recursos siempre son escasos, entonces los candidatos corren con sus gastos”, asegura Machuca, del PCN. En ARENA, esta realidad es vista desde dos ópticas diferentes: la versión oficial y la real. “Es acorde a las necesidades del municipio, se da casi siempre en especie, no en dinero, y cuando se les da dinero es para transporte, mítines y promocionales”, explica un ex directivo del partido. Para una de las voces oficiales, Ernesto Ernesto Muyschondt, Director de Información del partido, la realidad es otra. Los candidatos reciben un porcentaje del pastel, y este no

es equitativo para todos. “Los actuales alcaldes reciben menos fondos porque la mejor venta es su trabajo como alcaldes. Donde no tenemos alcaldía, sí se apoya más”.

4.4 Participación en el proceso decisional

Con esta variable se busca establecer el tipo de participación de los afiliados en las decisiones al interior de los partidos y en el proceso de elección para los directivos, asimismo las reglas o requisitos a cumplir para postularse, como vemos en el cuadro 22.

Cuadro 22
Participación en el proceso decisional

	Indicadores	Partidos Políticos			
		ARENA	FMLN*	PCN	PDC
Participación en el proceso decisional	Fomento de instrumentos de democracia interna en el seno del partido	NO	✓	NO	NO
	Ampliación sucesiva de carácter representativo y selectivo de los órganos del partido	✓	NO	✓	✓
	Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido	✓	✓	✓	✓
	Adopción de regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones del partido	✓	✓	✓	✓

Nota: *Los estatutos del FMLN permiten postularse para la reelección de un mismo hasta tres veces.

Fuente: elaboración propia a partir de los estatutos y entrevistas.

4.4.1 Fomento de instrumentos de democracia interna

El FMLN es el único partido con instrumentos de democracia interna. Varios artículos de sus estatutos y otras normativas promueven, reconocen y defienden este principio. Así, la figura del referéndum partidario “para temas de trascendencia partidaria y nacional” solo es reconocida por el FMLN, y es convocado por la Convención o por el Consejo Nacional a petición del 10% de los afiliados (Art. 13). “La adopción de las decisiones del partido exige: a) Razonables esfuerzos dedicados a construir decisiones unánimes o de consenso... (Art. 15). Pero ello no implica que lo normado sea lo practicado (ver capítulo 4: Diseño Organizacional de los partidos políticos).

Estos instrumentos se reactivan durante las coyunturas preelectorales. Y aunque en los tres partidos restantes existen mecanismos de participación para la toma de decisiones, los documentos partidarios no sugieren el fomento de estos y de las entrevistas realizadas a sus dirigentes también se desprende que no es una práctica. Esto sustenta de nuevo el carácter verticalista de los partidos.

4.4.2 Ampliación sucesiva de carácter representativo y selectivo de los órganos del partido

Los dirigentes de ARENA, PCN y PDC tienen la posibilidad de reelegirse en sus cargos, de forma consecutiva, y esto sucede en la práctica. ARENA es el único que suele

renovar cuadros en el Consejo Ejecutivo Nacional. La excepción a esta regla es el FMLN. “*Los miembros del partido que sean electos para una responsabilidad interna o de elección popular, no podrán optar al mismo cargo por más de tres períodos consecutivos*” (Art. 83).

4.4.3 Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido

La Asamblea General, Nacional o Convención Nacional es el principal órgano decisor de los cuatro partidos estudiados. En este se aprueban, reforman, resuelven y deciden los destinos de cada instituto político ya sea de izquierda o derecha. Este tiene representación de todas las estructuras de menor jerarquía.

4.4.4 Adopción de regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones del partido

La regla de mayoría para la toma de decisiones es adoptada por todos los partidos. “*Toda decisión de la mayoría es la decisión del partido*”, reza el artículo 16 de los es-

tatutos del FMLN. Y en el artículo 15, literal “b” explica: Cuando no se logre unanimidad o el consenso, se aplicará el principio democrático de las decisiones por mayoría”. ARENA, por su parte, en su artículo 105, establece: “... *Las disposiciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes que formen el quórum*”. Esto abona a la afirmación de que las estructuras formales e informales dentro de los partidos políticos juegan un papel determinante en los procesos de decisión de la vida interna partidaria y sus votos suman para que algo sea o no implementado.

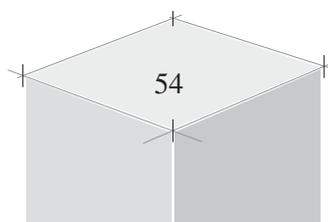
4.5 Organización y articulación temática multinivel

En esta variable se analiza si existe una vinculación del tema municipal en la estructura interna partidaria; si éste forma parte de la agenda política en sus normativas y demás documentos, como el plan de gobierno, estatutos, carta ideológica, y planes estratégicos entre otros; y cuál es el peso o labora de la secretaría de asuntos municipales o su equivalente en esta temática, a partir de los indicadores mostrados en el cuadro N° 23.

Cuadro 23
Presencia tema municipal en la estructura formal e informal partidaria

	Indicadores	Partidos Políticos			
		ARENA	FMLN	PCN	PDC
Organización y articulación temática multinivel	Tipificación del tema municipal en los instrumentos normativos del partido	√	√	√	√
	Regulación estatutaria de las relaciones entre las estructuras nacionales y las subunidades territoriales, basadas en el principio de descentralización	√	√	√	√
	Participación de la secretaría de asuntos municipales en los procesos de formación y asistencia técnica a candidatos y autoridades locales	NO	√	NO	√
	Participación de la secretaría de asuntos municipales en la formulación del programa electoral	√	√	√	√
	Participación de la secretaría de asuntos municipales en la definición de los posicionamientos del partido en materia municipal	√	√	√	√

Fuente: Elaboración propia basada en los estatutos y entrevistas





4.5.1 Tipificación del tema municipal en los instrumentos normativos del partido

El tema municipal está tipificado en los instrumentos normativos de los partidos. En ellos se regulan las relaciones entre las estructuras departamentales, municipales, cantonales, colonias y base (para el caso de los partidos ARENA y FMLN que contemplan estos últimos tres); así como las atribuciones y funciones de la secretaría o comisión de asuntos municipales.

4.5.2 Regulación estatutaria de las relaciones entre las estructuras nacionales y las subunidades territoriales, basadas en el principio de descentralización.

Los cuatro partidos regulan la relación entre las estructuras nacionales y las subunidades territoriales (ver organigramas en capítulo 4: Diseño Organizacional de los partidos políticos). Pese a la verticalidad de su organización interna, las atribuciones y funciones de las distintas jerarquías sugieren que estas tienen autonomía y no solo son organismos ejecutores, también son deliberativos y administrativos. *“Las estructuras del partido se basan en el principio de elección popular, dirección centralizada y ejecución descentralizada, reconociéndose como derecho de sus miembros y organismos los principios democráticos de crítica y auto-crítica interna”*. (Art. 107, estatutos de ARENA). La descentralización está definida sobre todo en los partidos ARENA y FMLN. En el PCN y PDC también existe. Es decir, las directivas municipales, cantonales, de colonias, barrios, entre otras, organizan a las bases de cada partido a nivel territorial, plantean las necesidades de los municipios y hacen propuestas enmarcadas en las directrices políticas del partido, dadas por el presidente o secretario del partido, Consejo Ejecutivo o Comisión Política. Pero de nuevo, los entrevistados coinciden que la práctica dista de la letra. *“Es limitado”* fue la respuesta reiterada.

4.5.3 Participación de la secretaría de asuntos municipales en los procesos de formación y asistencia técnica a candidatos y autoridades locales.

Aunque las estructuras sugieren que en cada partido existe un ente a cargo del tema municipal; la participación de este en los procesos de formación y asistencia técnica solo está regulada en los partidos FMLN y PDC. Para el caso del PDC no siempre se da porque depende de los

recursos con los que se cuente. Los candidatos y autoridades locales deben formarse por cuenta propia o por medio de los apoyos de la Corporación de Municipalidades (COMURES), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y de universidades, empresa privada y organismos no gubernamentales.

4.5.4 Participación de la secretaría de asuntos municipales en formulación del programa electoral y en los posicionamientos del partido político en materia municipal

El sistema de partidos está diseñado de tal forma que la secretaría de asuntos municipales, o su equivalente, es un ente activo en la formulación del programa electoral y el posicionamiento del partido en el tema municipal. Esta afirmación se desprende de la lectura de los estatutos y de las entrevistas realizadas. Los afiliados que resultan electos como alcaldes se ganan un espacio por derecho, sobre todo en la Asamblea General o Convención Nacional que es adonde se toman las decisiones de la vida política y electoral de los partidos estudiados. Al leer las atribuciones de la Asamblea o Convención; de las secretarías, directivas o comités municipales y departamentales se entiende que estas tienen voz y voto en materia municipal. En el FMLN y PDC existe, además, el Consejo de Alcaldes, cuyas atribuciones van desde elaborar y proponer políticas de desarrollo municipal hasta coordinar proyectos congruentes con la línea del partido. En ARENA, las funciones del Director de Asuntos Municipales están más orientadas a que las directivas a su cargo cumplan con la línea del partido, sin embargo las atribuciones de estas estructuras de menor jerarquía las posibilitan a proponer políticas de desarrollo municipal.

Esto no siempre sucede en la práctica. Los dos entrevistados del partido ARENA coinciden en que los candidatos a alcalde tienen libertad para elaborar su oferta electoral y plan de trabajo. No se salen de la línea del partido porque la comparten. En el caso de la comuna capitalina, el aspirante si es acompañado y apoyado por el Consejo Ejecutivo del partido.

4.6 Elementos de control interno

Para que la democracia interna no se desnaturalice, se convierta en feudos de poder o en anarquía deben existir elementos de control interno. Es decir, mecanismos de fiscalización del quehacer político y partidario de los

funcionarios, dirigentes y afiliados. Los indicadores contemplados para medir la variable “control interno” son: a) la existencia de un Tribunal de Ética; b) Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procesos

disciplinarios; c) Elementos relativos a la exigencia del control político sobre dirigentes; d) Carácter revocable de los cargos del partido; y e) Acortamiento de los mandatos, como podemos observar en el cuadro No. 24.

Cuadro 24
Control interno partidario

Control Interno				
Indicadores	Partido político			
	ARENA*	FMLN	PCN	PDC
Existencia de Tribunal de Ética	NO	√	NO	NO
Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procesos disciplinarios	√	√	√	√
Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución financiera del partido	√	√	√	√
Elementos relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes	√	√	√	√
Carácter revocable de los cargos del partido	NO	√	NO	√
Acortamiento de los mandatos	NO	√	NO	NO

(*) Nota: ARENA reformó sus estatutos en septiembre de 2011 para dar vida al Tribunal de Ética. A la fecha de este estudio no estaba conformado. En el caso del PCN, los miembros del Consejo Ejecutivo Nacional no pueden apelar a la resolución de amonestación o apelación, esto de acuerdo al artículo 54.

4.6.1 Existencia de un Tribunal de Ética

La existencia de un tribunal de ética no está regulada por la Constitución de la República ni por el Código Electoral. Ambas normativas solo exigen a los partidos definir sus normas, estructura organizativa y funcionamiento sujetos “a los principios de la democracia representativa” (Art. 89 C.P.). Los requisitos disciplinarios son esbozados de forma general en el capítulo III del Código Electoral “Régimen Interno de los Partidos Políticos”. Los artículos 168 y 169 recuerdan a los partidos e integrantes la obligación de cumplir con sus estatutos y acatar las instrucciones y decisiones de los organismos superiores. Mientras que el artículo 172 enumera entre la información básica de los estatutos establecer:

- 1) Los organismos del partido, facultades y deberes
- 2) Causales de remoción de los integrantes de los organismos
- 3) Derechos, deberes y sanciones de sus miembros

- 4) Los recursos legales a que tengan derecho sus miembros

Solo en el FMLN hay Tribunal de Ética. Este organismo se encarga de velar por el cumplimiento de los estatutos, carta de principios, objetivos y reglamentos. En el caso del FMLN, quienes integren el Tribunal no pueden desempeñar cargos en el Consejo Nacional, de la Comisión Política, las Directivas Departamentales y Municipales; ser candidatos a cargos de elección popular; o, funcionarios públicos; tampoco quienes tengan causa pendiente con este organismo fiscalizador. (Art. 51, estatutos). Las líneas de trabajo de este Tribunal, un ente “autónomo”, están dadas en su reglamento; las que rigen la conducta de los afiliados y funcionarios en el Reglamento Disciplinario y el Código de Ética.

En el PDC existe una figura similar. Se llama “Tribunal Nacional de Honor”, y carece de las características de uno de Ética. Su rol es aplicar el régimen disciplinario y sus funciones figuran en el reglamento disciplinario. El

art. 111 de los estatutos de la democracia cristiana explica que el Directorio Nacional puede “*privar temporalmente de sus derechos al miembro infractor, remitiendo certificación de resolución al Tribunal Nacional de Honor para que inicie el procedimiento del caso y dicte la sentencia correspondiente*”.

En el PCN hay un capítulo dedicado a las sanciones y su aplicación. Las Juntas Directivas Municipal y Departamental son las que conocen de estos procesos a nivel municipal y departamental, respectivamente. A nivel nacional, es el Consejo Ejecutivo Nacional quien inicia el proceso. Para el caso de ARENA, en su última Asamblea General realizada el 25 de septiembre de 2011 reformó sus estatutos para dar vida al Tribunal de Ética. En sus estatutos ya contempla un régimen disciplinario que a la fecha ha sido aplicado por el Consejo Ejecutivo Nacional.

4.6.2 Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procesos disciplinario

Esta garantía está contemplada en el Código Electoral, artículo 172, numerales 6, 7 y 8, citados en el indicador anterior. Los cuatro partidos explican este proceso en capítulos dedicados al régimen disciplinario y su aplicación. Los afiliados tienen derecho de defenderse antes de ser suspendidos o expulsados de un partido; y también a apelar las resoluciones del juzgador. Solo en el caso del PCN no se admite la apelación cuando se trata de miembros del Consejo Ejecutivo Nacional (Art. 55). El FMLN y el PDC son los únicos con reglamento disciplinario.

4.6.3 Elementos relativos a la exigencia del control político sobre sus dirigentes

Los estatutos partidarios contemplan el control político sobre sus dirigentes y procesos sancionatorios para quienes no desempeñen sus funciones de acuerdo a las normas que rigen su vida partidaria o a las leyes de la república. Asimismo están definidos los deberes, derechos y atribuciones de sus dirigentes, y la compatibilidad para desempeñar distintos cargos de dirección de forma simultánea al interior del partido. En todos los partidos ha habido procesos de renuncia, suspensión y expulsión de dirigentes.

Como aparece en el capítulo 4, en ARENA los integrantes de la Comisión de Enlace integran la mayoría de estructuras del partido, y los dirigentes del actual COENA supervisan el trabajo de las departamentales; en el PCN

los 14 secretarios tienen a cargo además un departamento por persona; en el PDC “*la calidad de miembro de un comité electoral sea nacional, departamental o municipal es incompatible con todo otro cargo de autoridad del partido y cargos de elección popular que el partido postule*” (Art. 120). Mientras que en su artículo 121 abre una posibilidad para los funcionarios y empleados del partido puedan optar a cargos de autoridad y de elección popular “*únicamente si el Directorio Nacional se los autoriza*”. En ARENA “*no podrá ser nominado candidato a la presidencia de la república, aquel correligionario que hubiese ejercido el cargo de presidente del partido dentro del año anterior a la fecha de la Asamblea General convocada al efecto*”. (Art. 9).

El FMLN es el único con una Contraloría para “vigilar y evaluar el desempeño de los afiliados del partido que son funcionarios públicos...sin perjuicio de las facultades constitucionales de la Corte de Cuentas” (Artículo 56).

4.6.4 Carácter revocable de los cargos del partido

El carácter revocable de los cargos está contemplado en el FMLN y PDC. De acuerdo al artículo 125 del PDC: “*Los miembros de los organismos de autoridad y demás organismos partidarios podrán ser removidos en cualquier tiempo por la autoridad u organismo que los eligió por causas de conveniencia partidaria, calificada por el Directorio Nacional...*”. Para el caso del Frente, las causas de destitución, suspensión y/o separación de un cargo están contempladas en los artículos 74, 75 y 76. En ARENA y el PCN se habla del poder de sustitución interina de los dirigentes “*por razones de conveniencia del partido*”. (Art. 19 de los estatutos del PCN y Art. 22 de los estatutos de ARENA). En ambos partidos esta atribución es conferida al llamado “*Consejo Ejecutivo Nacional*”.

4.6.5 Acortamiento de los mandatos

Todos los partidos determinan el perfil de sus dirigentes; sus deberes, derechos, atribuciones y la duración de los mandatos para cada estructura. En casi todos los partidos los períodos de los organismos van de dos a tres años. La reelección es irrestricta en ARENA, PCN y PDC. Solo en el FMLN hay limitaciones para reelegirse en los cargos de dirección interna: “*Los miembros del partido que sean electos para una responsabilidad interna o de elección popular, no podrán optar al mismo por más de tres períodos consecutivos.*” (Art.83 de los estatutos).

4.7 Análisis integrado

La Inclusión territorial y municipal en la democratización interna partidaria en El Salvador entra en la categoría denominada “*Pluralismo incluyente*”, de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, “*se caracteriza por ser un sistema de partidos, que abarca elementos particulares en el reconocimiento de estructuras internas*

plurales, aplicación media o alta de acciones afirmativas, participación de las estructuras en el proceso decisional, una media o alta tipificación de la dimensión municipal y territorial y claridad de los mecanismos de control”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,74 como vemos en el cuadro No. 25.

Cuadro 25
Cálculo estimado de la macro-variable Democratización interna partidaria

Macro-variable:		Democratización interna partidaria		
Variable	Indicadores	Sub-indicador	Valor	Valor obtenido
Promoción del pluralismo interno	Garantía estatutaria para la constitución de corrientes internas		1	6,5
	Elementos relativos a la exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones		1	
	Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución financiera del partido		1	
	Garantía de la libertad de expresión de los afiliados	Interna	1	
		Externa	1	
	Libertad de acceso		1	
	Libertad de salida		1	
	Creación de la figura "Defensor del afiliado"		1	
Aceptación expresa estatutaria del "principio de democracia interna"		1		
Designación de cargos	Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para promover cargos directivos a favor de todos los afiliados del partido		1	2,24
	Aplicación de cuotas afirmativas en el partido		1	
	Acceso al financiamiento de las candidaturas	Presidencial	0.33	
		Parlamentaria	0.33	
Municipal		0.33		
Participación en el proceso decisional	Fomento de instrumentos de democracia interna en el seno del partido		1	3,0
	Ampliación sucesiva de carácter representativo y selectivo de los órganos del partido		1	
	Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido		1	
	Adopción de regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones del partido		1	

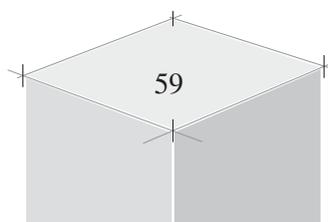
Continúa en la página siguiente



Macro-variable:		Democratización interna partidaria			
Variable	Indicadores	Sub-indicador	Valor	Valor obtenido	
Organización y articulación temática multinivel	Tipificación del tema municipal en los instrumentos normativos del partido		1	4,5	
	Regulación estatutaria de las relaciones entre las estructuras nacionales y las subunidades territoriales, basadas en el principio de descentralización		1		
	Participación de la secretaría de asuntos municipales en los procesos de formación y asistencia técnica a candidatos y autoridades locales		1		
	Participación de la secretaría de asuntos municipales en la formulación del programa electoral		1		
	Participación de la secretaría de asuntos municipales en la definición de los posicionamientos del partido en materia municipal		1		
Elementos de control interno	Existencia de un Tribunal de Ética		1	3,0	
	Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procesos disciplinarios		1		
	Elementos relativos a la exigencia del control político sobre dirigentes	Exigencia de responsabilidad por inadecuada gestión			0,5
		Incompatibilidad entre varios cargos del partido			0,5
	Carácter revocable de los cargos del partido		1		
	Acortamiento de los mandatos	Sin restricción alguna			0
		Limitaciones a la reelección			1
Imposibilidad de reelección		0,5			
SUBTOTAL				19,24	
Valor integrado de la macro-variable				0,74	

El estudio de la vida interna partidaria sugiere que la dimensión municipal y la descentralización existen como ejes transversales en ARENA, FMLN, PCN y PDC, aunque en grados diferentes. El reto de los partidos para que su pluralismo sea articulado a nivel territorial y municipal reside en incluir más herramientas orientadas a fortalecer la democracia participativa en la toma de decisiones, for-

mación y relevos de sus dirigentes y candidatos, y en concebir el tema municipal más que una forma de agenciarse votos como una forma de multiplicar la autonomía a nivel interno y externo; es decir, incluir la participación a multinivel para que exista una verdadera descentralización, y que sus herramientas no sean utilizadas únicamente como mecanismos de control interno.



Capítulo 5

Partidos y Territorio

Vinculación partidaria al ejercicio del gobierno





5. VINCULACIÓN PARTIDARIA AL EJERCICIO DEL GOBIERNO

rales entre el grupo parlamentario-partido político, grupo parlamentario-gobierno.

5.1 Introducción

Determinar la vinculación entre los partidos políticos y su ejercicio desde los cargos de elección popular es necesario para entender si existe una hoja de ruta previa trazada para gobernar. Y si esta es respetada cuando se llega a las sillas presidencial, legislativa y/o municipal. La presente sección estudia la inclusión del tema municipal en los programas electorales y planes de gobierno central, legislativo y municipal de los cuatro partidos estudiados; hace un énfasis en el partido de gobierno para conocer cómo son las relaciones bilaterales entre su bloque municipal-partido político; bloque municipal-grupo parlamentario; bloque municipal-gobierno central; y las relaciones bilate-

5.2 Potestad jurídica sobre la representación partidaria

La representación jurídica partidaria recae en el presidente o el secretario general del partido. Los estatutos definen que éste y, en ocasiones, el secretario o director para asuntos jurídicos, tienen la representación legal y financiera. Asimismo, el presidente o secretario general integra la Convención o Asamblea General, el Consejo Nacional y la Comisión Política y es el máximo líder. En este indicador estudiamos si los funcionarios pueden ostentar a un cargo de dirección dentro de su partido, es decir si ambos cargos son compatibles o no, de acuerdo a lo referido en la Constitución Política, el Código Electoral y los estatutos.

Cuadro 26

Capacidad de participación partidaria y ejercicio de puestos de representación política

Capacidad de participación partidaria y ejercicio de puestos de representación política				
Nivel/Partido Político	ARENA	FMLN	PCN	PDC
Presidencial	NO	√	√	√
Parlamentario	√	√	√	√
Municipal	√	√	√	√

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos de los partidos y entrevistas.

En general, en los partidos no hay restricciones para ejercer cargos directivos y de funcionarios. Ni la Constitución, ni el Código Electoral ni los estatutos lo prohíben expresamente. La única excepción es ARENA. De acuerdo al artículo 9: “no podrá ser nominado candidato a la Presidencia de la República, aquel correligionario que hubiese ejercido el cargo de Presidente del Partido dentro del año anterior a la fecha de la Asamblea General convocada al efecto”. Y quien ejerce como mandatario tampoco puede ostentar la presidencia del partido, aunque esto no está definido vía estatutos, es un acuerdo tácito entre su dirigencia. Esto fue incumplido durante la gestión de Antonio Saca (2004-2009). De hecho, los estatutos partidarios confieren automáticamente cargos directivos para algunos funcionarios recién electos como los

diputados, sobre todo para los jefes de fracción, y para los alcaldes, en los casos de ARENA y FMLN. En el PCN, casi todos los diputados son directivos, no así los alcaldes. Similar situación sucede con el PDC. En los últimos dos partidos, los secretarios generales ejercen además como diputados de la Asamblea Legislativa.

5.3 Vinculación entre la oferta/ programa electoral y el plan de gobierno

Este variable determina si existe una vinculación entre el plan electoral y el programa de gobierno. Es decir, si lo ofrecido durante la campaña política es integrado en la plataforma de trabajo para el caso del FMLN, partido en

el gobierno. El otro indicador establece si los términos “autonomía municipal, descentralización y gobiernos locales” son mencionados en los programas electorales de los cuatro institutos políticos, objeto de este estudio.

5.3.1. Existencia de vinculación entre plan electoral y programa de gobierno

El plan electoral y programa de gobierno guardan coherencia en el FMLN, partido que obtuvo mayoría en las elecciones presidenciales de 2009. Aunque el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 terminó de establecer sus líneas estratégicas y de acción para mayo de 2010, contiene las líneas generales del partido establecidas en su plan electoral y que están relacionadas con el cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como son la reducción de la pobreza, desigualdad económica, de género y exclusión social. Mientras que el desarrollo local, la participación comunitaria, la equidad de género, inclusión social y la seguridad social son ejes transversales en el Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas. De éste se desprenden los programas insignes de este gobierno: Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, Ciudad Mujer, Programa de Atención Integral de la Persona Adulto Mayor, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, los que están íntimamente relacionados con el ejercicio municipal.

Estas ideas figuran en los principios, objetivos y estatutos del FMLN y suelen ser retomadas en las estrategias y plataformas municipal, legislativa y presidencial. Después son desarrolladas en los programas diseñados para el ejercicio de cada función pública.

5.3.2. Mención municipal en los programas electorales

El tema municipal, aunque paulatinamente, ha cobrado relevancia en los partidos políticos, a partir de febrero de 1986 cuando entró en vigencia el Código Municipal, y dejó de ser visto como solo un aporte para sus réditos electorales. En el caso del FMLN, este es retomado desde la Estrategia Municipal y la Plataforma Municipal Nacional. En ambos documentos se dan las directrices a desarrollar y tropicalizar en los programas electorales de los 262 municipios y de los candidatos a diputados.

Los términos autonomía municipal, descentralización y gobiernos locales son desarrollados por los cuatro partidos, como observamos en el cuadro 27. En el caso de ARENA, el diseño del programa electoral para la alcaldía de San Salvador si se trabaja con un equipo designado. Para los demás candidatos a edil, existe mayor libertad para el diseño de este. Situación similar aplica en PCN y PDC. Para el caso de las elecciones legislativas, aunque el tema municipal no es la bandera principal de sus programas electorales, si es incluido de forma tácita o explícita.

Cuadro 27
Mención municipal

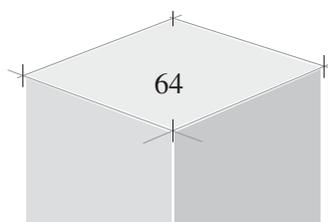
Mención municipal			
Partidos políticos	Autonomía municipal	Descentralización	Gobiernos locales
ARENA	✓	✓	✓
FMLN	✓	✓	✓
PCN	✓	✓	✓
PDC	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electorales de los partidos políticos en estudio.

5.4 Dimensión parlamentaria

La dimensión parlamentaria se refiere a cómo son las relaciones entre el grupo parlamentario del partido de gobierno con el Órgano Ejecutivo y con el partido político.

Es decir, cuáles son los canales de comunicación, cada cuánto se reúnen y si existe coherencia entre las decisiones y necesidades expresadas por el presidente de la república a través de sus ministros y de lo aprobado en la Asamblea Legislativa.



5.4.1 Relaciones entre el grupo parlamentario y el Gobierno

La relación entre el presidente Mauricio Funes y la fracción legislativa del FMLN “*no es muy fluida*” sintetiza Miguel Saénz Varela, Secretario Nacional de Municipalismo y miembro del Consejo Nacional del partido. “*Si existe (la relación), por ejemplo el Ejecutivo envía una iniciativa y la fracción toma posición. Es decir, cada uno guarda su autonomía*”⁶⁴.

Junio y julio de 2011 fueron los meses más visibles del desencuentro entre el Ejecutivo y el grupo legislativo. Los efemelenistas se abstuvieron de votar para la aprobación del Decreto 743, que obligaba a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a dirimir recursos de inconstitucionalidad por unanimidad, es decir por los cinco votos de los cinco magistrados. El 2 de junio, previa modificación de agenda en la sesión y con dispensa de trámites, la Asamblea Legislativa aprobó este decreto. Horas después, Funes lo sancionó y lo remitió al Diario Oficial para su publicación el mismo día⁶⁵. Tu vieron que pasar 55 días para que el 743 fuera derogado, y para superar el veto presidencial, los diputados del FMLN sí dieron sus votos⁶⁶.

Para la comunicación formal, existe una figura de enlace entre el Ejecutivo y el grupo parlamentario; es desempeñada por un efemelenista, quien funge además como asesor de la fracción. Las reuniones se dan cada semana, antes de que se realice la sesión plenaria.

5.4.2. Relaciones entre el grupo parlamentario y el partido político

Las relaciones entre los cuatro partidos políticos y sus grupos parlamentarios son estrechas. Estos funcionarios, en su mayoría, ejercen a la vez cargos directivos o son reconocidos como bloque en las estructuras internas de mando (ver organigramas de los partidos políticos en capítulo 5). Los jefes de las bancadas siempre integran las Comisiones Políticas, por ejemplo en el FMLN Medardo González es el vínculo de la fracción con el partido ya

que integra la CP; el presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes, la jefa de fracción Norma Guevara y los diputados Roberto Lorenzana y Lorena Peña también desempeñan cargos directivos en el FMLN.

5.5 Dimensión municipal

La dimensión municipal se refiere al estudio de la relación existente entre los bloques municipales, sus partidos políticos, y sus grupos parlamentarios. Asimismo, para el caso del FMLN, el partido en el Ejecutivo, se identifica la relación entre los alcaldes y el Gobierno central. Con esto se pretende determinar si el tema municipal es prioridad o está incluido dentro de las distintas agendas relacionadas con su existencia.

5.5.1. Relaciones entre el bloque municipal y el partido político

Los partidos y su bloque municipal tienen una estrecha relación. Esto de acuerdo a sus estatutos. En la práctica, son las directivas municipales y las departamentales las que garantizan la fluidez y participación del bloque municipal. En el caso del FMLN, todos los ediles forman parte del Consejo de Alcaldes, que forma parte del Consejo y de la Convención Nacional.

5.5.2. Relaciones entre el bloque municipal y el grupo parlamentario

Los bloques municipales también sostienen una relación cercana con sus respectivos grupos parlamentarios, pues es en la Asamblea Legislativa donde se aprueban leyes y reformas relacionadas con el quehacer de los gobiernos locales. La Estrategia Municipal del FMLN para el periodo 2012-2015 establece como estrategia “*participación propositiva en el ejercicio legislativo municipal de nuestra fracción; a fin de fortalecer el marco legal e institucional de los gobiernos locales*”; y como política “*mantener una estrecha relación con el grupo parlamentario de nuestro partido*”. En este partido, la Secretaría Nacional de Municipalismo se reúne todos los miércoles con el grupo parlamentario de municipalismo, integrado

64. Entrevista realizada el 28 de noviembre de 2011.

65. <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/208623-decreto-743-error-politico-y-acierto-ciudadano.html>

66. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/207971-diputados-derogan-el-decreto-743.html>

por dos diputados, quienes a su vez pertenecen a la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa. Esta Secretaría y el Consejo de Alcaldes se reúnen cuando consideran necesario, aunque las alcaldesas Luz Estrella Rodríguez y Blanca Flor Bonilla son directivas en la Secretaría por lo que hay una retroalimentación constante sobre las necesidades municipales.

5.5.3 Relaciones entre el bloque municipal y el Gobierno

Las reuniones entre el bloque municipal y el Gobierno, para el caso del FMLN, son esporádicas, y en su mayoría bilaterales con Hato Hasbún, Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, o con Guillermo Galván, Subsecretario de Desarrollo Territorial. Esto de acuerdo a Miguel Saénz Varela, Secretario Nacional de Municipalismo y miembro del Consejo Nacional del partido. Asimismo, cuando los temas de interés municipal están relacionados con otros ministerios como Hacienda y Educación, las relaciones son bilaterales, y los alcaldes tienen la libertad de concertar reuniones individuales. “*Con la presen-*

cia del FMLN en el Ejecutivo, se posibilita impulsar las transformaciones hacia lo municipal. La relación entre el gobierno central y las municipalidades se fortalecerá cada día más de cara al proceso de descentralización”, reza la Plataforma Municipal Nacional 2012-2015.

5.6 Actuaciones partidarias con las unidades de gobierno

En este se analizan las actuaciones partidarias con las distintas unidades de gobierno: presidencial, legislativo y municipal. Aquí se estudia si los partidos resaltan los logros de gestión de quienes ocupan puestos representativos, si apoyan la incidencia del bloque municipal hacia el grupo parlamentario de su mismo partido, si definen las líneas generales de actuación municipal; si vigilan el proceso de implementación del programa electoral; y si se controla y vigila que las acciones de sus militantes en puestos de gobierno no contravengan los principios partidarios, como podemos observar en el siguiente cuadro:

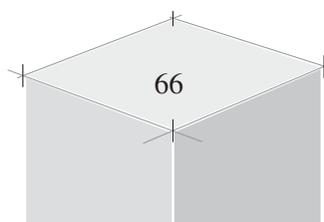
Cuadro 28
Actuaciones partidarias con las unidades de gobierno

Actuaciones partidarias con las unidades de gobierno				
Indicadores/partidos	ARENA	FMLN	PCN	PDC
Resaltar los logros de gestión de quienes ocupan puestos representativos	✓	✓	✓	✓
Apoyar la incidencia del bloque municipal hacia el grupo parlamentario	NO	✓	✓	NO
Definir líneas generales de actuación municipal	✓	✓	✓	✓
Vigilancia del proceso de implementación del programa electoral	NO	✓	NO	NO
Control y vigilancia de las acciones en puestos de gobierno no contravengan con los principios partidarios	NO	✓	NO	NO

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

La hoja de vida de los partidos políticos está trazada por los funcionarios exitosos. Así, los cuatro partidos políticos resaltan los logros de gestión de quienes ocupan y han ocupado cargos representativos, sobre todo en época electoral. ARENA, quien ha tenido cuatro presidentes le ha adjudicado a dos de ellos un eslogan: Cristiani es el presidente de la paz, Armando Calderón Sol, el de la reconstrucción. El PCN siempre cita la construcción de

presas hidroeléctricas y puentes a los militares que presidieron el país y que pertenecían a las filas de este partido, por citar algunos ejemplos. El FMLN se arroga para sí el aumento del 1% al FODES. “*Difundir y socializar las buenas prácticas y experiencias exitosas de gestión municipal, mediante intercambios y de apoyo solidario entre los concejos municipales del FMLN*”, establece la Estrategia Municipal 2012-2015.





Asimismo, los cuatro partidos definen las líneas generales de la actuación municipal de quienes han de regentar los gobiernos locales, pero solo el FMLN da seguimiento a que estas se acaten y a que el programa electoral sea implementado. Para ello hacen evaluaciones periódicas sobre la relación del concejo municipal con el partido, sobre el cumplimiento de la plataforma, la ejecución del presupuesto, la relación con las comunidades, y utilizan instrumentos que sirven para autoevaluar la relación entre el alcalde y su concejo municipal; el alcalde evalúa al concejo y viceversa. La nota mínima para no ser aplazado en estos exámenes es 6.

De esto depende que la Secretaría Nacional de Municipalismo recomiende quiénes pueden reelegirse y quiénes no. Este mismo partido es el único que controla y vigila que las acciones en puestos de gobierno no contravengan los principios partidarios. Para ello, en su estructura existe una Contraloría. Para Nidia Díaz, asesora del FMLN, esta funciona, afirmación de la que discrepa Saénz Varela, quien asegura que si existe control y vigilancia, pero que la Contraloría no funciona como sus estatutos lo indican.

El seguimiento se da por medio de otras estructuras del partido.

El apoyo a la incidencia del bloque municipal hacia el grupo parlamentario solo se da en los partidos FMLN y PCN. En el caso del FMLN esto se consigna en la Estrategia y Plataforma Municipales.

5.7 Análisis integrado

La Inclusión municipal en la vinculación partidaria al ejercicio del gobierno en El Salvador entra en la categoría denominada “*Articulación multinivel*”, de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, “*Sistema de partidos con altos niveles de institucionalización, con una estructura funcional que asegura la cohesión y coherencia entre el partido político y la gestión de sus representantes populares*”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,88 como vemos en el cuadro No. 29.

Cuadro 29

Cálculo estimado de la macro-variable Vinculación partidaria al ejercicio del gobierno

Macro-variable:		Vinculación partidaria al ejercicio del gobierno			Valor obtenido
Variable	Indicadores	Sub-indicador		Valor	
Potestad jurídica sobre la representación partidaria	Capacidad de participación partidaria y ejercicio de puestos de representación política	A nivel presidencial	Prohibición	1	2,75
		A nivel parlamentario	Aceptación	1	
		A nivel municipal	Aceptación	1	
Vinculación entre la oferta/programa electoral y el plan de gobierno	Existencia de vinculación entre plan electoral y programa de gobierno ⁶⁷			1	4,00
	Mención municipal en los programas electorales ⁶⁸	Autonomía municipal		1	
		Descentralización		1	
		Gobiernos locales		1	
Dimensión parlamentaria	Relaciones entre el grupo parlamentario y el Gobierno ⁶⁹			1	2,00
	Relaciones entre el grupo parlamentario y el partido político			1	
Dimensión municipal	Relaciones entre el bloque municipal y el partido político			1	3,00
	Relaciones entre el bloque municipal y el grupo parlamentario			1	
	Relaciones entre el bloque municipal y el Gobierno ⁷⁰			1	
Actuaciones partidarias con las unidades de gobierno	Resaltar los logros de gestión de quienes ocupan puestos representativos	Presidencial		1	5,00
		Parlamentario		1	
		Municipal		1	
	Apoyar la incidencia del bloque municipal hacia el grupo parlamentario del mismo partido			1	
	Definir líneas generales de actuación municipal			1	
	Vigilancia del proceso de implementación del programa electoral			1	
Control y vigilancia de las acciones en puestos de gobierno no contravengan con los principios partidarios			1		
SUBTOTAL					16,75
Valor integrado de la macro-variable					0,88

Aunque este es el mayor puntaje para esta macro-variable, el reto de los partidos políticos es mejorar la relación entre los alcaldes, el presidente y el bloque parlamentario, puesto que al carecer de iniciativa de ley, los primeros dependen tanto del Órgano Ejecutivo como del Legislativo. Los alcaldes siempre se quejan de la falta de recursos

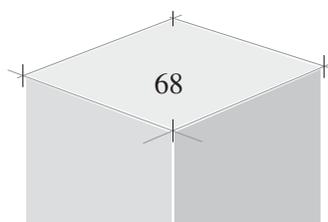
económicos para cumplir con las competencias y atribuciones asignadas. Con el aumento del FODES al 8% y los préstamos otorgados por el BID, algunas alcaldías podrán mejorar su desempeño y cumplir con lo prometido durante la campaña electoral. Sin embargo, la mayoría no será coherente con lo ofrecido y lo ejecutado.

67. Solo aplica al partido de gobierno

68. Aplica para los partidos políticos identificados en el estudio

69. Solo aplica al partido de gobierno

70. Solo aplica al partido de gobierno



Capítulo 6

Partidos y Territorio

Estabilidad del sistema de partidos





6. ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS

institucionalización) o de una Estabilidad incluyente (alta institucionalización).

6.1 Introducción

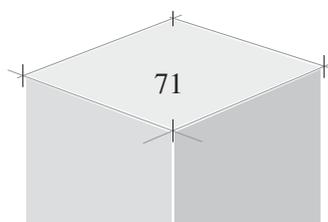
La historia de los partidos políticos, contada desde sus datos cuantitativos, permite definir su estabilidad en el sistema democrático. Esto significa ubicar el génesis y la cantidad de procesos electorales en que los cuatro partidos, objeto de estudio, han participado y cuáles han sido sus réditos por cada tipo de elección. Identificar la *Competencia electoral*, es decir, si el sistema de partidos se modifica de una elección presidencial a una legislativa y/o municipal, implica hablar de la existencia de un partido predominante, de bipartidismo o multipartidismo (bipolar, moderado, fragmentado o altamente fragmentado) para cada tipo de elección; conocer la estructuración de la oferta partidaria, la efectividad de la oposición y el grado de proporcionalidad del sistema de partidos, a partir de la aplicación de distintos índices, elaborados por teóricos de la política, son los objetivos del presente capítulo.

El análisis de esta información determinará si para la *Inclusión municipal en la estabilidad del sistema de partidos* hablamos de una Inconsistencia partidaria excluyente, de Variabilidad partidaria en realineamiento (baja institucionalización), Estabilidad en la adaptación territorial (media

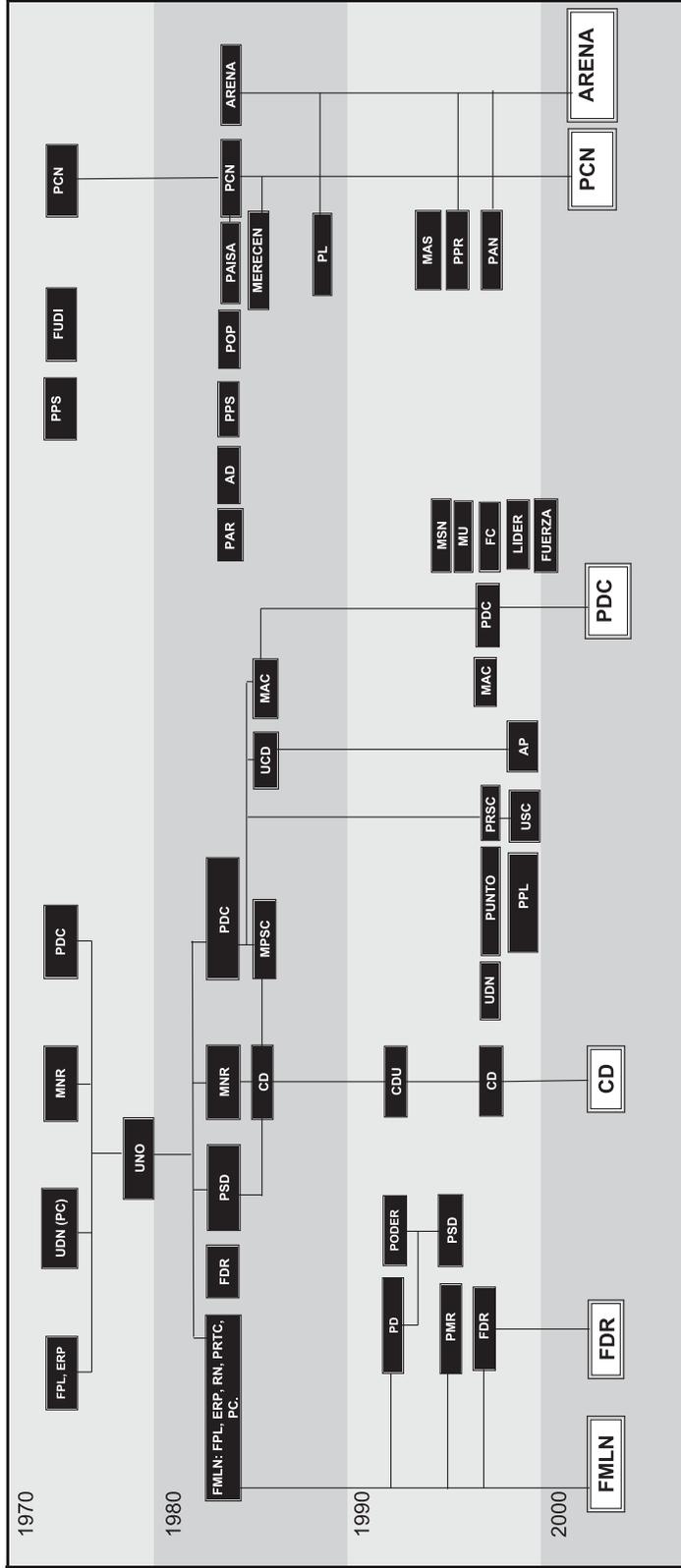
6.2 Presencia partidaria

Las características fundacionales de los partidos, esto es año de nacimiento, procesos electorales en los que ha participado, cantidad de elecciones presidenciales, legislativas y municipales ganadas, y sus respectivos caudales en las últimas tres elecciones de cada tipo se presentan en los cuadros N° 31, 32 y 33. Con esto se pretende radiografiar en qué radica el éxito de ARENA, FMLN, PCN y PDC y si han experimentado un crecimiento o decrecimiento en votos. Cabe mencionar que la historia salvadoreña registra 27 elecciones legislativas⁷¹ y 15 presidenciales de 1931 a 2009; (ver cuadro N° 1); y 11 comicios municipales de 1974 a 2009. Esto ha implicado la existencia y desaparición de 58 partidos políticos en 78 años (ver cuadro N° 30) en los que se han realizado 53 procesos electorales, con períodos consecutivos en los que la democracia no existía realmente: estuvieron marcados por fraudes electorales, una dictadura, presidentes militares, la prohibición expresa para que el Partido Comunista de El Salvador participara en elecciones y el reconocimiento del FMLN como instituto político, a inicios de la década de los 90.

71. Tres se realizaron en 1950, 1961 y 1982 para elegir a los diputados de la Asamblea Constituyente.



Cuadro 30
Partidos políticos que lograron presencia legislativa, municipal y presidencial 1970-2000



El diagrama muestra a los partidos políticos que sobrevivieron luego de las contiendas electorales legislativas, municipales y presidenciales durante cuatro décadas.

Fuente: Segura, Edwin, jefe de LPG Datos (La Prensa Gráfica, El Salvador)



Los dos partidos de más data en El Salvador son PCN y PDC. El primero, de corte militar, nació como una extensión de los partidos oficialistas de la década de los 50. Su debacle inició 23 años después de su fundación, para 1984 José Napoleón Duarte ganó las elecciones presidenciales, la primera y única vez que el PDC ocuparía la silla del Ejecutivo.

Esto le permitió consolidarse como oposición y alcanzar su máxima gloria en 1985, pese a los esfuerzos del PCN y ARENA, quienes se coaligaron para las elecciones municipales y legislativas: ganaron 99 alcaldías versus 156 obtenidas por los demócratas cristianos; y sumaron 25 legisladores versus 33 de los *pedecistas*. Ese hito del PDC

marcó un récord histórico que aún no ha sido emulado por otro partido: eran gobierno central y tenían mayoría simple en la Asamblea Legislativa (Ver cuadros N° 2 y 3). Sin embargo, esos comicios, contrario a implicar un crecimiento del PDC, significaron su descenso y el ascenso de ARENA, quien para 1988 obtuvo 30 diputados, y 175 alcaldías, es decir 7 y 171 más que el PDC, respectivamente. Desde ese año, ARENA es el partido que más gobiernos locales ha regentado. Al igual que el PCN, ARENA ha estado en el Ejecutivo durante cuatro períodos consecutivos, hasta junio de 2009, tres meses después de que el FMLN ganará la presidencia en unas elecciones en las que solo estos dos partidos compitieron.

Cuadro 31

Características fundacionales

<i>Características fundacionales</i>					
Partido/ Indicadores	Año de nacimiento	Participación en procesos electorales	Elecciones presidenciales ganadas	Elecciones con representación parlamentaria	Elecciones con representación municipal
FMLN	1993	16	1	6	6
ARENA	1981	26	4	10	10
PCN	1961	38	4	18	11
PDC	1960	37	1	16	11

(*) En las elecciones legislativas de 1976, el PDC, quien iba en amplia coalición con el MNR y UDN se retiró; mientras que en las de 1978 no participaron.

En 1985, ARENA y PCN formaron coalición para las elecciones legislativas y para las municipales.

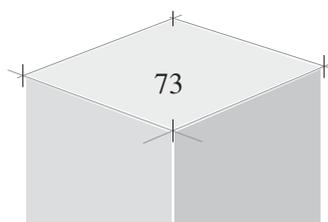
El conteo de resultados electorales legislativos inicia en 1964, luego de que PCN y PDC se constituyeran como partido políticos; mientras que los datos de las elecciones municipales inician en 1974, pues no existe un registro oficial anterior a ese año.

Fuente: Elaboración propia basada en datos del TSE y Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe.1993. Nohlen, Dieter. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El PDC ha participado en 37 de 38 procesos electorales realizados de 1960 a 2009. Este partido no presentó candidatos para las presidenciales de 1962 y 2009. En la convulsa década de los 70 su participación se vio limitada: sus dirigentes eran perseguidos, razón que los obligó a autoexiliarse o a no presentar candidaturas para presidentes, alcaldes y diputados, tal como sucedió en 1972 y 1978. Los demócratas lograron la coalición de la oposición en cuatro ocasiones. Ese amplio movimiento fue conocido como la Unión Nacional Opositora (UNO), la misma que para 1976 se retiró alegando fraude electoral. Esto dio como resultado un solo partido en el pleno legislativo, quien obtuvo los 52 escaños. Mientras que el PCN,

a excepción de las presidenciales de 2009, ARENA y el FMLN han participado en todos los procesos electorales.

Los cuatro partidos han logrado representación en todas las elecciones legislativas y municipales en las que han participado (ver cuadros N° 2 y 3). Sin embargo, desde la existencia de ARENA y el FMLN, el caudal de votos del PCN y PDC ha caído estrepitosamente respecto al crecimiento de los otros dos (ver cuadro N° 33). ARENA y el FMLN se han consolidado en un sistema pluralista, pero cuyo diseño impide el nacimiento y sobrevivencia de nuevos institutos políticos, como podemos observar en el cuadro N° 33. Así, de 1982 a 2009, 21 partidos políticos



llegaron a su epílogo el mismo día de los comicios en los que se estrenaron; mientras que ocho desaparecieron después de participar en su segunda elección. Cuatro partidos lograron resistir tres elecciones; dos sobrevivieron a cuatro elecciones; y uno perdió su personería jurídica después de participar en seis comicios.

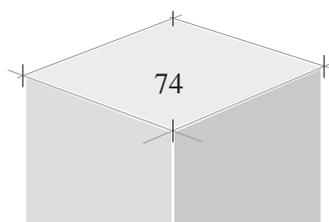
El cuadro 33 muestra cómo ARENA y el FMLN han crecido en votos a nivel presidencial, parlamentario y municipal. Ambos partidos, los más jóvenes en la palestra han sido los únicos sobrevivientes a más de una década de elecciones; mientras que el PCN y el PDC están en un proceso de cancelación incierto desde que no alcanzaron el 3% de los votos necesarios en 2004 (ver página 10 del capítulo “Evolución histórica de los partidos políticos”).

El caudal electoral es el promedio de los porcentajes obtenidos por cada partido en las últimas tres elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Esto permite analizar e identificar las fortalezas y debilidades de los partidos respecto a cada tipo de elección.

El promedio de votos de las tres elecciones, tal como

aparece en el cuadro N° 32 revela que el caudal electoral de los cuatro partidos, excepto el del PCN que disminuyó en 2009, ha aumentado. Los datos indican una mayor participación del electorado en las presidenciales. Para 2004 se registra el aumento más significativo en este tipo de elección, cuando el ex arenero, Antonio Saca, y el ex comandante del FMLN, Shafick Hándal, fueron los principales contendientes. Las campañas de votación y la llamada “del miedo” influyeron en que el porcentaje de ausentismo cayera estrepitosamente.

Las elecciones municipales y las legislativas ocupan el segundo y tercer lugar, con una diferencia pírrica. Esto sugiere un desconocimiento sobre la importancia de la descentralización y de la toma de decisiones desde los gobiernos locales; y desde el Poder Legislativo, adonde se aprueban las leyes que rigen al país. Esto último puede tener relación con la imagen desgastada del llamado primer órgano del estado, como veremos en los capítulos 8 y 9 del presente estudio. ARENA tiene los mayores promedios en porcentajes de votos de las últimas tres elecciones presidenciales y municipales; en las legislativas, lidera el FMLN.



Cuadro 32
Resultados porcentuales de elecciones legislativas, presidenciales, de concejos municipales
y asambleas constituyentes

Partido	Elecciones presidenciales						Elecciones legislativas						Elecciones municipales					
	1999	2004	2009	T	P	%	2003	2006	2009	T	P	%	2003	2006	2009	T	P	%
FMLN	343472	812519	1354000	2509991	836663,667	41,93	475146	785072	943936	2204154	734718	41,70	471042	670711	886161	2027914	675971,3333	37,58
ARENA	614268	1314436	1284588	3213292	1071097,33	53,68	446381	783230	854166	2083777	694592,333	39,42	491452	791361	867273	2150086	716695,3333	39,85
PCN	45140	61781		106921	35640,3333	1,79	181168	228196	194751	604115	201371,667	11,43	210056	307330	236029	753415	251138,3333	13,96
PDC	67207	88737		155944	51981,3333	2,61	101855	138538	153654	394047	131349	7,45	104494	173982	185824	464300	154766,6667	8,60
TOTAL	1070087	2277473	2638588	5986148	1995382,67	100	1204550	1935036	2146507	5286093	1762031	100	1277044	1943384	2175287	5395715	1798571,667	100

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE

Cuadro 33
Resultados porcentuales de elecciones legislativas, presidenciales, de concejos municipales y asambleas constituyentes

PARTIDOS	70	72	74	76	77	78	82	84	85	88	89	91	94	97	99	00	03	04	06	09																
	AL	AL	P	CM	AL	P	AL	AC	CM	P	AL	CM	AL	CM	AL	P	CM	AL	P	CM	AL	P														
ARENA	59,8	57,4	43,4	60,9	93,4	67,3	90,2	19,2	18,6	19,3	0	8,7	7,7	4,1	10	9	8	6	5	9	4	10	9	15	13	3	15	11	10	9	0					
CD																																				
FMLN																																				
PCN																																				
PDC (UNO)	27	33,7	42,1	34,7	6,6	32,7	9,8	40,1	40,4	43,4	52	35	45	36,2	29	28	19	18	16	9	8	6	8	7	7	4	9	7	8	7	0					
OTROS	11,6	8,9	14,5	4,4	0	0	11,2	11,5	7,5	9,6	8,3	6,2	3,1	7	7	4	5	4	10	11	2	7	7	6	8											
Total	98,4	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE

6.3 Competencia electoral

En este apartado se estudia el sistema de partidos a partir de diferentes fórmulas aplicadas a los resultados electorales presidenciales y legislativos por teóricos de la política. Estas han sido adaptadas, en el presente estudio, para analizar también la representación partidaria a nivel municipal.

Para la fragmentación del sistema, es decir para determinar el número efectivo de partidos políticos relacionado con la cantidad de votos y escaños obtenidos en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales usamos el Índice de Fragmentación de Laakso-Taagepera; mientras que para estudiar la estructuración de la oferta partidaria, la efectividad de la oposición y el grado de proporcionalidad en las elecciones legislativas y municipales, aplicamos el Índice de Fluidez Partidaria de Artiga-González, el Índice de Fraccionamiento de Rae y el Índice de desproporcionalidad de Gallagher, respectivamente.

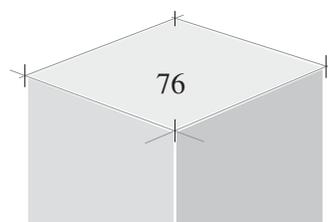
6.3.1 Fragmentación del sistema

La concentración de votos en dos partidos políticos tuvo su génesis con las elecciones presidenciales. Históricamente las dos principales fuerzas del país han concentrado votos, es decir un predominio de dos partidos en una situación de multipartidismo. Para 1931, los partidos Laborista Salvadoreño y Zaratista sumaban más del 74% de los votos. En 1950, solo dos partidos se disputaron la silla edilicia, situación que se repetiría 59 años después, en un escenario diferente: ARENA y el FMLN, los equivalentes al PRUD y al PAN, se fueron por el todo o nada. Así la historia salvadoreña ha estado marcada por dos factores: la hegemonía de dos partidos antagónicos en comicios presidenciales y el multipartidismo en elecciones legislativas y municipales.

Desde 1994, en el caso de los comicios presidenciales se experimenta el multipartidismo bipolar o bipartidismo

(esto según el índice de fragmentación del sistema de Laakso-Taagepera aplicado a los resultados de las presidenciales de 2004 y 2009). Es decir, los electores suelen decidir entre los candidatos de ARENA y el FMLN, quien los gobernará durante cinco años. De hecho, para 2009 solo ambos partidos participaron en la justa, consolidándose el bipartidismo. Esta realidad varía cuando se habla de las elecciones legislativas y municipales. Para el caso de las primeras, en los últimos tres procesos electorales, ARENA, FMLN y PDC han crecido en votos; no así el PCN que experimentó una disminución de 2006 a 2009. Así, al aplicar el Índice de Laakso-Taagepera a la cantidad de votos y de escaños obtenidos en las elecciones legislativas nos encontramos como un multipartidismo moderado. Es decir, aunque dos partidos son los preferidos por el electorado, el sistema de cocientes y residuos permite a los partidos minoritarios una representación parlamentaria que puede generar un balance y la negociación en las decisiones del llamado primer órgano del Estado. Esta realidad cambia al aplicar el mismo índice al transfuguismo: los valores cambian y nos llevan a hablar de un sistema de partidos donde existe un multipartidismo fragmentado.

Respecto a los comicios municipales, los cuatro partidos han crecido en votos, pero siempre ARENA y el FMLN, quienes tienen el mayor caudal, regentan más sillas edilicias. Esto porque el sistema electoral está diseñado para que el partido con mayor cantidad de votos por municipio, gane. El PCN ha decrecido en votos y, por ende, gobierna menos localidades; mientras que el PDC ha aumentado sus caudales al presentarse solo o en coalición con el FMLN. Así, al analizar la cantidad de votos de los institutos políticos, objeto de estudio, con el Índice antes citado, hablamos de multipartidismo fragmentado; mientras que al aplicar este a la cantidad de sillas edilicias, de multipartidismo moderado. El número de efectivo de partidos para los tres tipos de elecciones, lo vemos en el cuadro siguiente:





Cuadro 34
Fragmentación del sistema

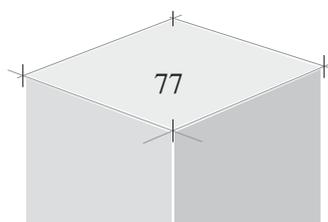
Fragmentación del sistema			
Variable	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios	Valor	Categoría
Número efectivo de partidos políticos a nivel presidencial (presidenciales)	2,30	0,5	Bipartidismo
Número efectivo de bancadas parlamentarias (votos parlamentarios)	3,36	1	Multipartidismo moderado
Número efectivo de bancadas municipales (votos municipales)	3,73	0,5	Multipartidismo fragmentado
Número efectivo de bancadas parlamentarias (asignación de escaños Tribunal Electoral)	3,18	1	Multipartidismo moderado
Número efectivo de bancadas municipales (asignación de escaños Tribunal Electoral)	3,09	1	Multipartidismo moderado
Número efectivo de bancadas parlamentarias (efecto transfuguismo)	3,55	0,5	Multipartidismo fragmentado
Número efectivo de bancadas municipales (efecto transfuguismo)	3,09	1	Multipartidismo moderado

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Estos hallazgos permiten afirmar que si bien dos partidos dominan el espectro político en El Salvador, los partidos bisagra juegan un papel importante no solo como oposición. Su valor incide en que son necesarios para que FMLN, quien gobierna a nivel central, y ARENA negocien con ellos la aprobación, derogación y reformas a la legislación nacional. Es decir, ninguno de estos dos institutos tiene mayoría simple o calificada, por sí solos, y esto frena cualquier tipo de decisión política. En esto ha influido el efecto transfuguismo, que para 2009 tuvo su mayor éxodo, que solo para ARENA significó reducir su bancada de 32 a 19 diputados.

6.3.2 Estructuración de la oferta partidaria

La estructuración de la oferta partidaria se estudia desde dos aristas: 1. La cantidad de curules y sillas edilicias, y el porcentaje que éstas representan para cada instituto político en los últimos comicios realizados en El Salvador; y, 2. El Índice de Fluidez Partidaria de Artiga-González aplicado a los resultados de los últimos tres procesos electorales legislativos y municipales. Este Índice permite estudiar la evolución y estabilidad del sistema de partidos a partir de la aparición y desaparición de partidos en cada proceso electoral. Para la arista número 1, vemos en el cuadro N° 35, la cantidad de diputados y alcaldes obtenidos en las elecciones de marzo de 2009, y podemos observar que el FMLN y ARENA superan en curules y alcaldías, y por ende, en porcentajes, a los demás.



Cuadro 35
Contingentes elecciones parlamentarias y municipales

Elecciones parlamentarias			Elecciones municipales	
Partido político	Curules	Porcentajes	Alcaldías	Porcentajes
FMLN	35	41,67%	75	28,63%
ARENA	32	38,10%	122	46,56%
PCN	11	13,10%	33	12,60%
PDC	5	5,95%	9	3,44%
CD	1	1,19%	1	0,38%
FMLN/CD	--	--	18	6,87%
PDC/FMLN	--	--	2	0,76%
PDC/FMLN/CD	--	--	1	0,38%
FDR/CD	--	--	1	0,38%
TOTAL	84	100%	262	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Tribunal Supremo Electoral.

Los resultados electorales también nos muestran que si bien la suma de diputados de los partidos bisagras es pírrica, y representa casi el 50% de los partidos mayoritarios, esta es a la vez suficiente para ser la llave que el FMLN o ARENA necesitan para gobernar. Los datos también nos reflejan el peso político del PCN a nivel municipal, a pesar de su paulatina debacle.

La fluidez partidaria, analizada con el índice de Artiga-

González, mide los realineamientos partidarios que se dan entre cada proceso electoral. Esto permite valorar el nivel de estabilidad del sistema de partidos. El índice de volatilidad tendrá el valor de 100 cuando todos los escaños legislativos o alcaldías se los llevan nuevos partidos. Tendrá el valor de 0, el caso extremo, cuando los partidos con representación parlamentaria o municipal son los mismos que durante el período precedente, como vemos en el cuadro siguiente:

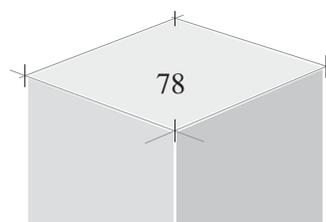
Cuadro 36
Índice de fluidez partidaria

Índice de fluidez partidaria	
Nivel	Valor
Parlamento	0
Alcaldías	0

Fuente: elaboración propia.

El Índice de fluidez partidaria da como resultado 0, esto es, los partidos con representación en la Asamblea Legislativa son los mismos desde las elecciones de 2003 a 2009. Para el caso de las alcaldías, en 2003 participó por segunda vez el Partido Acción Nacional, quien ganó una alcaldía y desapareció con esos comicios electorales.

Igual suerte corrió el Partido Popular Republicano, a diferencia de que desapareció el mismo día que se estrenó en las elecciones de marzo de 2003 y solo obtuvo una alcaldía. Estos datos reflejan que la oferta partidaria nueva es nula entre una y otra elección; y en caso de que aparezcan nuevas instituciones carecen de fuerza electoral.





6.3.3 Efectividad de la oposición

El Índice de Oposición Efectiva (IEO) nos permite observar cuál es el papel de la oposición en la Asamblea Legislativa y en las municipalidades a partir de la cantidad de escaños y alcaldías obtenidas en las elecciones del 2009 y desde los efectos del transfuguismo. El IEO, desarrollado

por Altman & Pérez-Liñan, es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición, y permite la capacidad de influencia de la oposición en la vida parlamentaria. En el presente estudio se ha aplicado el IEO también para el estudio de los concejos municipales, como vemos en el cuadro siguiente:

Cuadro 37
Efectividad de la oposición

<i>Efectividad de la oposición</i>		
Variable	IEO	Sistema de partidos
Parlamentaria (asignación de escaños)	0,66	Oposición con capacidad de veto
Municipal (asignación de alcaldías)	0,68	Oposición con capacidad de veto
Parlamentaria (efecto transfuguismo)	0,72	Oposición con capacidad de veto
Municipal (efecto transfuguismo)	0,68	Oposición con capacidad de veto

Fuente: elaboración propia.

Este Índice muestra la capacidad de veto de la oposición, es decir que cuenta con la fuerza suficiente para impedir los planes y legislación promovidos por el partido oficial en la Asamblea Legislativa. Lo mismo sucede a nivel municipal, puesto que las alcaldías pertenecientes a la oposición superan en número a las del FMLN. La misma realidad predomina con el efecto del transfuguismo, que para el caso de las alcaldías no es un fenómeno existente.

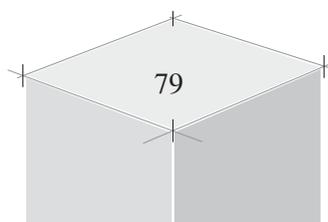
6.3.4 Grado de proporcionalidad del sistema de partidos

El Índice de desproporcionalidad de Gallagher analiza los niveles de desproporcionalidad del sistema de partidos a nivel parlamentario y municipal, a partir de la cantidad de votos y asignación de sillas legislativas y edilicias obtenidos por los partidos políticos. Si el resultado oscila entre 0 hablamos de mínima desproporcionalidad; y 100, de máxima. Los resultados del Índice propuesto por Gallagher indican para ambos tipos de elección, realizadas en marzo de 2009, que la desproporcionalidad es mínima, como podemos observar en el cuadro siguiente:

Cuadro 38
Índice de desproporcionalidad de Gallagher

<i>Índice de desproporcionalidad de Gallagher</i>	
Nivel	Resultado
Parlamentario	3,13
Alcaldías	10,59

Fuente: elaboración propia.



6.4 Análisis integrado

La Inclusión municipal en la estabilidad del sistema de partidos en El Salvador entra en la categoría denominada “Estabilidad en adaptación territorial (media institucionalización”, de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, “Sistema de partidos medianamente institucionalizado, que evidencia un proceso de consolidación entre las fuerzas políticas, pero algunos

niveles asimétricos en el comportamiento entre los procesos presidenciales, parlamentarios y municipales –alcaldías-, evidenciando una consolidación asimétrica, que usualmente tiende a expresarse en menor medida a nivel territorial”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,70 como vemos en el cuadro No. 39.

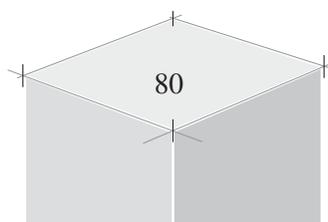
Cuadro 39

Cálculo estimado de la macro-variable Estabilidad del Sistema de Partidos

Macro-variable:		Estabilidad del Sistema de Partidos			
Variable	Indicadores	Sub-indicador	Rango	Valor	Valor obtenido
Presencia partidaria	Características fundacionales	Año de nacimiento del partido	De 0 a 5 años	0,00	4,66
			De más de 5 y menos de 10 años	0,33	
			De más de 10 y menos de 20 años	0,66	
			Más de 20 años	1,00	
		Procesos electorales en los que ha participado	De 1 a 3	0,33	
			De 4 a 6	0,66	
			Más de 6	1	
		Cantidad de elecciones presidenciales ganadas	De 1 a 2	0,33	
			De 2 a 4	0,66	
			Más de 5	1	
		Cantidad de elecciones en las cuales ha obtenido representación parlamentaria	De 1 a 2	0,33	
			De 2 a 4	0,66	
	Más de 5		1		
	Cantidad de elecciones en las cuales ha obtenido representación municipal	De 1 a 2	0,33		
		De 2 a 4	0,66		
		Más de 5	1		
	Caudal electoral ⁷²	Caudal electoral en las elecciones presidenciales	Menos del 15%	0,33	1,74
			Más del 15 y menos del 40%	0,66	
			Más del 40%	1	
		Caudal electoral en las elecciones parlamentarias	Menos del 15%	0,33	
Más del 15 y menos del 40%			0,66		
Más del 40%			1		
Caudal electoral en las elecciones municipales		Menos del 15%	0,33		
		Más del 15 y menos del 40%	0,66		
Más del 40%	1				

Continúa en la página siguiente

72. El caudal se valora a partir el promedio ponderado de los últimos tres periodos electorales.



INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS
EL SALVADOR



Macro-variable:		Estabilidad del Sistema de Partidos			
Variable	Indicadores	Sub-índice	Rango	Valor	Valor obtenido
Competencia electoral	Fragmentación del sistema	Número efectivo de partidos políticos a nivel presidencial (votos presidenciales)	Partido predominante	0,25	5,5
			Bipartidismo	0,5	
			Multipartidismo bipolar	1	
			Multipartidismo moderado	1	
			Multipartidismo fragmentado	0,5	
			Multipartidismo altamente fragmentado	0,25	
		Número efectivo de partidos políticos a nivel parlamentario (votos parlamentarios)	Partido predominante	0,25	
			Bipartidismo	0,5	
			Multipartidismo bipolar	1	
			Multipartidismo moderado	1	
			Multipartidismo fragmentado	0,5	
			Multipartidismo altamente fragmentado	0,25	
		Número efectivo de partidos políticos a nivel de alcaldías (votos municipales)	Partido predominante	0,25	
			Bipartidismo	0,5	
			Multipartidismo bipolar	1	
			Multipartidismo moderado	1	
			Multipartidismo fragmentado	0,5	
			Multipartidismo altamente fragmentado	0,25	
		Número efectivo de bancadas parlamentarias (asignación de escaños Tribunal Electoral)	Partido predominante	0,25	
			Bipartidismo	0,5	
			Multipartidismo bipolar	1	
			Multipartidismo moderado	1	
			Multipartidismo fragmentado	0,5	
			Multipartidismo altamente fragmentado	0,25	
	Número efectivo de bancadas municipales (asignación de escaños Tribunal Electoral)	Partido predominante	0,25		
		Bipartidismo	0,5		
		Multipartidismo bipolar	1		
		Multipartidismo moderado	1		
		Multipartidismo fragmentado	0,5		
		Multipartidismo altamente fragmentado	0,25		

Continúa en la página siguiente

Macro-variable:		Estabilidad del Sistema de Partidos			Valor obtenido
Variable	Indicadores	Sub-índice	Rango	Valor	
		Número efectivo de bancadas parlamentarias (efecto transfuguismo)	Partido predominante	0,25	
			Bipartidismo	0,5	
			Multipartidismo bipolar	1	
			Multipartidismo moderado	1	
			Multipartidismo fragmentado	0,5	
			Multipartidismo altamente fragmentado	0,25	
		Número efectivo de bancadas municipales (efecto transfuguismo)	Partido predominante	0,25	
			Bipartidismo	0,5	
			Multipartidismo bipolar	1	
			Multipartidismo moderado	1	
			Multipartidismo fragmentado	0,5	
			Multipartidismo altamente fragmentado	0,25	
Estructuración de la oferta	Contingente parlamentario		nd	0	
	Contingente municipal partidaria		nd		
		Índice de fluidez partidaria en el Parlamento	De 0 a 5	1	
			De más de 5 y menos de 15	0,66	
			De más de 15 y menos de 25	0,33	
			Más de 25	0	
		Índice de fluidez partidaria en Alcaldías	De 0 a 5	1	
			De más de 5 y menos de 15	0,66	
			De más de 15 y menos de 25	0,33	
			Más de 25	0	
Efectividad de la oposición	Efectividad de la oposición parlamentaria (asignación de escaños)	Oposición inefectiva	0	2,64	
		Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	0,33		
		Oposición con capacidad de veto	0,66		
		Oposición con alta capacidad de veto	1		
		Oposición con capacidad efectiva	0,66		
		Oposición con control decisional	0		
	Efectividad de la oposición municipal (asignación de alcaldías)	Oposición inefectiva	0		
		Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	0,33		
		Oposición con capacidad de veto	0,66		
		Oposición con alta capacidad de veto	1		
		Oposición con capacidad efectiva	0,66		
		Oposición con control decisional	0		

Continúa en la página siguiente

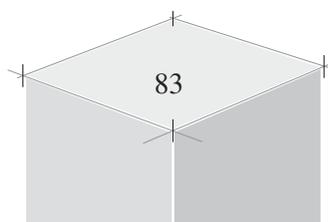


Macro-variable:		Estabilidad del Sistema de Partidos			Valor obtenido
Variable	Indicadores	Sub-índice	Rango	Valor	
	Efectividad de la oposición	Efectividad de la oposición parlamentaria (transfuguismo)	Oposición inefectiva	0	2,64
			Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	0,33	
			Oposición con capacidad de veto	0,66	
			Oposición con alta capacidad de veto	1	
			Oposición con capacidad efectiva	0,66	
			Oposición con control decisional	0	
		Efectividad de la oposición municipal (transfuguismo)	Oposición inefectiva	0	
			Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	0,33	
			Oposición con capacidad de veto	0,66	
			Oposición con alta capacidad de veto	1	
	Oposición con capacidad efectiva		0,66		
	Oposición con control decisional		0		
	Grado de proporcionalidad del sistema de partidos	Índice de desproporcionalidad de Gallagher en el Parlamento	Menos de 5	1	1,66
			Más de 5 y menos de 15	0,66	
Más de 15 y menos 25			0,33		
Más de 25			0		
Índice de desproporcionalidad de Gallagher en las Alcaldías		Menos de 5	1		
		Más de 5 y menos de 15	0,66		
		Más de 15 y menos 25	0,33		
		Más de 25	0		
SUBTOTAL					16,2
Valor integrado de la macro-variable					0,70

Fuente: elaboración propia.

Este resultado evidencia que el proceso de consolidación de los cuatros partidos políticos estudiados se ha institucionalizado, pero de manera desigual. La participación y aceptación de cada partido varía de una elección presidencial a una legislativa y a una municipal. Esto se ve reflejado en el caudal de votos y asignación de escaños; y evidencia además la existencia de dos partidos –los más jóvenes en la palestra salvadoreña- con mayor fuerza po-

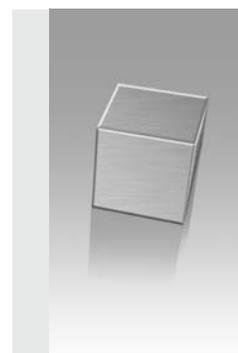
lítica: FMLN y ARENA en todas las esferas de elección popular. Este bipartidismo, sumado a los requisitos exigidos por el Código Electoral, evita el surgimiento y sobrevivencia de nuevas fuerzas políticas e incide en la falta de profesionalización de los partidos ya existentes en el tema municipal. Este no es una prioridad puesto que no es necesario para ganar votos y no suele definir la carrera electoral.



Capítulo 7

Partidos y Territorio

Arraigo Partidario





7. ARRAIGO PARTIDARIO

7.1 Introducción

Determinar el grado de inclusión de la dimensión territorial en el arraigo partidario y la percepción de la ciudadanía sobre la importancia de los partidos políticos son los ejes principales de este capítulo. Este análisis es abordado desde las variables: (a) continuidad partidaria, es decir la capacidad de reelección parlamentaria y edilicia y el comportamiento de estas en la esfera política; (b) percepción de las Élités Parlamentarias. Para este análisis usamos los datos del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA) del Instituto Universitario Iberoamérica, Universidad de Salamanca; y (c) percepción de la ciudadanía sobre la importancia de los partidos políticos, desde la información reportada por el estudio de opinión pública: Latinobarómetro.

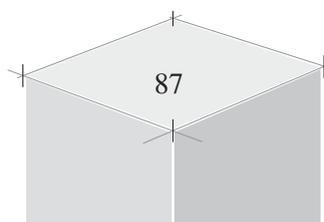
7.2 Continuidad partidaria

La reelección parlamentaria y edilicia es permitida por la Constitución Política y el Código Electoral salvadoreños. Es decir, los funcionarios pueden postularse al mismo de manera consecutiva y cuantas veces lo deseen, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes. Así, no ser reelecto depende básicamente de la decisión de los votantes; y, en el caso del FMLN, de las restricciones consignadas en el artículo 83 de sus estatutos⁷³, aunque en este partido lo usual es que cuando uno de sus funcionarios ha caducado su capacidad de reelegirse, dependiendo de su peso político al interior del partido es postulado para otro cargo de elección popular o como asesor. Norma Guevara, la jefa de fracción del FMLN, estuvo en

el concejo municipal durante tres períodos consecutivos, de 2000 a 2009, antes fue diputada durante un período, cargo que ha vuelto a desempeñar desde 2006, es decir dos períodos consecutivos. El presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes, fue diputado al PARLACEN durante dos períodos consecutivos, para luego postularse como diputado a la Asamblea, cargo que ocupa desde 2006, es decir dos períodos consecutivos. Lorena Peña fue primero legisladora durante dos períodos consecutivos; luego diputada del PARLACEN por otros dos períodos consecutivos, regresó en 2009 a la Asamblea y en 2011 fue nombrada candidata a alcaldesa por Apopa. Mientras que otros diputados, como Santiago Flores hicieron carrera primero como concejales o síndicos, luego como diputados suplentes hasta ser nominados propietarios.

Así, en la historia salvadoreña, algunas figuras han encontrado en las sillas legislativas y edilicias su carrera política. Por ejemplo, Ciro Cruz Zepeda, secretario general del PCN, encontró la rendija legal que le aseguró un cargo público durante cada justa electoral: se postula como candidato a diputado de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano, de manera simultánea. Ha sido electo siete veces como diputado, solo en las elecciones de 2006 su olfato ganador falló y no resultó electo, pero ya tenía afianzada la diputación del Parlamento, en el que ha sido electo también en cuatro períodos consecutivos. Rafael Machuca, del PCN, y Orlando Arévalo, son los diputados con más períodos consecutivos: están desde 1987, es decir, ocho períodos consecutivos. Machuca ha sido fiel a su PCN; Arévalo se ha declarado independiente, luego de ser electo por los partidos ARENA, PCN y PAN. En el cuadro siguiente, presentamos la cantidad de veces que los actuales legisladores han desempeñado este cargo. Las veces que fueron diputados suplentes están marcadas con “x s”.

73. *Los miembros del partido que sean electos para una responsabilidad interna o de elección popular, no podrán optar al mismo por más de tres períodos consecutivos. En el caso de las diputaciones al Parlamento Centroamericano únicamente podrán ser postulados en el cargo por dos períodos consecutivos. De manera excepcional podrán postularse candidaturas a concejos municipales a un cuarto período consecutivo, siempre y cuando estas sean autorizadas por la Comisión Política, previo a un examen político y de gestión”.*



Cuadro 40
Períodos de reelección diputados de la Asamblea Legislativa 1982-2009

Partido	Diputados/periodos	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	T
PCN	Almendáriz, Antonio						x	x	x	x	x	5
	Angulo, Roberto				x				x	x	x	4
	Gonzalez Lovo, Elizardo						x	x	x	x	x	5
	Machuca, Rafael			x	x	x	x	x	x	x	x	8
	Merino, Francisco	x					x s	x	x	x	x	6
	Orellana, Rubén		x				x			x	x	4
	Ponce, Mario						x s	x	x	x	x	5
	Zepeda, Ciro Cruz*				x	x	x	x	x		x	6
Independiente	Árevalo, Orlando			x	x	x	x	x	x	x	x	8
PDC	Guevara, Santos									x	x	2
	Parker, Rodolfo									x	x	2
GANÁ	Gallegos, Guillermo								x	x	x	3
	García, César								x	x	x	3
	Garzona, José									x s	x	2
	Guardado, José									x s	x	2
	Guzmán, Carlos							x	x	x	x	4
	Mira, Erik									x s	x	2
	Rivas, Dolores			x	x				x	x	x	5
	Rodríguez, Abilio				x s					x	x	3
	Tenorio, Mario							x s	x s	x s	x	4
ARENA	Angulo, Ernesto						x s	x s	x s	x	x	5
	Ávila, Federico								x s	x	x	3
	Calderón, Carmen Elena				x	x		x	x	x	x	6
	d' Aubuisson, Roberto						x	x	x	x	x	5
	Figuroa, Carmen									x s	x	2
	Marroquín, Mario								x	x	x	3
	Menjívar, Manuel							x s	x	x	x	4
	Peña, Mariella						x	x s	x	x	x	5
	Reyes, Carlos						x s	x	x	x	x	5
	Romero, Alberto							x s	x s	x	x	4
	Soto, Manuel									x s	x	2
	Valdés, Enrique						x s	x	x	x	x	5
	Valiente, Mario				x						x	2
	Vaquerano, Donato							x	x	x	x	4

Continúa en la página siguiente

Partido	Diputados/periodos	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	T
FMLN	Chicas, Darío									x	x	2
	Cortez, Carlos									x	x	2
	Corvera, Luis								x	x	x	3
	Coto, Blanca							x s	x s	x	x	4
	Echeverría, Antonio							x s		x	x	3
	Fabián, Emma								x s	x	x	3
	Flores, Santiago								x s	x s	x	3
	González, Ricardo								x	x	x	3
	Guevara, Norma					x	x				x	3
	Lara, Benito						x s			x	x	3
	Lorenzana, Francisco									x	x	2
	López, Hortencia									x s	x s	2
	Ortez, Orestes									x s	x	2
	Palacios, Lourdes								x s	x	x	3
	Peña, Lorena					x	x				x	3
	Portillo, Gaspar								x	x	x	3
	Quijada, Zoila						x s	x s	x	x	x	5
	Reyes, Inmar								x s	x s	x s	3
	Reyes, Sigfrido									x	x	2
	Rodríguez, David						x	x			x	3
	Rodríguez, Sonia									x s	x	2
	de Lara, Karina									x s	x s	2
	Villalobos, Ana Deysi									x	x	2

Fuente: elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa publicada en su sitio web.

Nota: en esta tabla se ha tomado en cuenta el transfuguismo. GANA no ha competido como partido en ninguna elección.

En el cuadro N° 41, vemos el comportamiento de reelección parlamentaria y municipal, con datos de 1985 a 2009. Este nos refleja que los cuatro partidos estudiados han reelegido por lo menos a uno de sus diputados durante dos períodos consecutivos. El PCN es el partido con mayor porcentaje de reelección legislativa; le siguen ARENA, con 68%; el FMLN, con 65%; y el PDC, con el 60%. Este porcentaje de reelección no está directamente relacionado con la existencia de una afinidad entre el electorado y los candidatos, pues en El Salvador hasta 2009, los salvadoreños votaban por partido y no por candidato. Esto fue reformado en 2011 y para las elecciones de marzo de 2012, podrán elegir los candidatos de su preferencia.

En las elecciones legislativas, los votantes siempre han dado mayor apoyo al principal partido opositor al Gobierno Central, esto se refleja en los resultados electorales cerrado para 2009 en los que el FMLN y ARENA obtuvieron casi la misma cantidad de diputados. Como excepción a la regla, el Frente ganó más escaños siendo el partido oficial. Para el caso de las alcaldías, cerca del 63% de los ediles lleva de dos o más períodos consecutivos regentado este poder. Hay casos que superan la norma. Los imbatibles son: Zoila Milagro Navas y Leticia de Jesús Hernández Sánchez, ambas areneras, tienen ocho períodos consecutivos en las alcaldías de Antiguo Cuscatlán y El Carmen, respectivamente. Igual cantidad de periodos lleva el efe-

melenista Enris Antonio Arias, alcalde de Comacarán, aunque sus tres primeros períodos ganó como candidato del PDC, cuando era infiltrado del FMLN en ese partido⁷⁴.

ARENA y sus candidatos representan el mayor porcentaje de reelección: 92% (ver cuadro N° 41). Guillermo González, Pedro Montoya, Miguel Funes y Osmín Guzmán, alcaldes de Colón, Sacacoyo, Concepción Quezaltepeque, y Apaneca, respectivamente, llevan siete períodos consecutivos bajo la bandera tricolor. Les siguen, con un período menos, Juan Miranda, Alfonso Arévalo, Mario Martínez, Juan Áviles, Francisco Candray, y Rodolfo Álvarez, ediles de Rosario de Mora, Teotepeque, San José Las Fuentes, Meanguera del Golfo, San Juan Tepezontes, y San Fernando, respectivamente. Otros funcionarios que han marcado historia son Miguel Mejía con seis períodos consecutivos al frente de la comuna de Nahulingo, él ha demostrado que su candidatura pesa independientemente

del partido que lo postule: ganó tres períodos por el PDC, cambió la camiseta verde por la tricolor, con la que lleva otros períodos. El caso más excepcional es Wilfredo Salgado, alcalde de San Miguel durante cuatro períodos. Él primero ganó con el PDC, luego se pasó al PCN y fue reelecto; el siguiente período compitió por ARENA; y al final regresó a sus orígenes verdes, partido por el cual su hermana, Sandra Salgado, fue electa diputada para el mismo período y se transfugó a GANA.

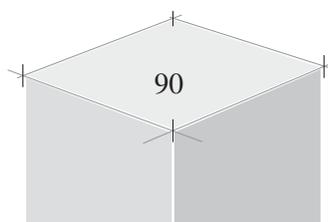
ARENA y el FMLN son los partidos con más alcaldes reelectos. Esto puede tener dos lecturas: el desempeño de los funcionarios y del partido son reconocidos por los votantes; y en otros casos, que la figura del candidato pesa, porque algunos funcionarios han demostrado que su nombre representa votos independientemente del partido que lo postule.

Cuadro 41
Diputados y alcaldes reelectos 1985-2009

Partido	Asamblea Legislativa			Alcaldías		
	Total diputados	Reelectos	% reelección	Total alcaldes	Reelectos	% reelección
FMLN	35	23	65%	75	41	54,67%
ARENA	32	22	68%	122	92	75,41%
PCN	11	8	72%	33	22	66,66%
PDC	5	3	60%	9	5	55,55%
CD	1	0	0%	1	1	100%
FMLN/CD	--	--	--	18	2	11,11%
PDC/FMLN	--	--	--	2	1	50%
PDC/FMLN/CD	--	--	--	1	--	0%
FDR/CD	--	--	--	1	--	0%
Total	84	56	66%	262	164	62, 59%

Fuente: elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa publicada en su sitio web, del Tribunal Supremo Electoral, y de LPG Datos (Prensa Gráfica, El Salvador). En este cuadro no se toma en cuenta el transfuguismo.

74. Entrevista realizada a Enris Arias, alcalde de Comacarán, en julio de 2010, para el IPAM.





7.3 Percepción de las élites parlamentarias

Conocer cuál es la percepción de los diputados salvadoreños sobre el abandono de la vinculación partidaria, la disciplina de voto, y la expulsión partidaria, entre otros, es importante para determinar su grado de arraigo partidario. El Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011 del Proyecto Élite Parlamentarias en América Latina (PELA) del Instituto Universitario Iberoamérica, Universidad de Salamanca; nos permite analizar esta sección. De las 68 entrevistas realizadas a

diputados de la Asamblea Legislativa de junio a julio de 2009 es la información que presentamos a continuación.

7.3.1 Abandono de la vinculación partidaria

Ante la pregunta: “En ocasiones sucede que un diputado que ha sido elegido en las listas de un determinado partido decide posteriormente abandonar su vinculación con ese partido. En esas ocasiones ¿qué cree usted que debería hacer?”

Cuadro 42
Abandono de la vinculación partidaria

Supuesto	Porcentaje
Conservar su escaño e incorporarse en otro grupo parlamentario	54,4
Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido	45,6

Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élite Parlamentarias América Latina.

El 54,4% de los entrevistados considera que el escaño legislativo le pertenece a él y no al partido que lo postuló; por ende, en caso de retirarse del instituto político conservaría su cargo para incorporarse a otro grupo parlamentario. Este fenómeno conocido como transfuguismo se presenta en El Salvador desde los años 90 y alcanzó un mayor porcentaje en la actual legislatura con el éxodo de 17 diputados.

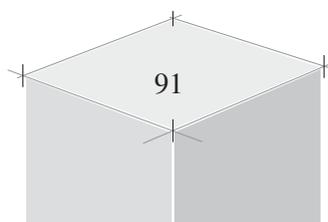
7.3.2 Disciplina del voto

La disciplina de voto se refiere a la libertad que tiene el legislador a la hora de alzar su mano para la aprobación de leyes y/o reformas, entre otras. Es decir, ¿solo debe de votar en sincronía con la línea política de su partido? ¿Puede votar bajo criterio propio? El estudio presenta las siguientes opiniones y pide a los diputados que elijan con la que estén más de acuerdo:

Cuadro 43
Disciplina del voto

Opción	Porcentaje
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	42,6
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	17,6
Unos temas deben estar sujetos a la disciplina del voto y otros no	38,2
NC	1,5

Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élite Parlamentarias América Latina.



Las posiciones están divididas y cercanas entre quienes consideran “la disciplina de voto” y quienes consideran que “unos temas deben estar sujetos a la disciplina de voto y otros no”. El porcentaje que está a favor del libre albedrío es exiguo, con solo 17.6% entrevistados a favor.

7.3.3 Expulsión partidaria

La expulsión partidaria es un tema delicado para los diputados. El retiro de un miembro o militante del partido por

acciones cometidas en contra de la ética, ideología o principios del mismo no cuenta con el apoyo mayoritario de los encuestados. Ante la afirmación: “Un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de las determinaciones políticas de su partido”, el 42.6% respondió no estar “nada de acuerdo”. El 23.5% dijo que “está poco de acuerdo”. Si sumamos ambos porcentajes, concluimos que el 66, 1% está en contra de la expulsión. Sin embargo, en la realidad salvadoreña, los diputados raras veces votan en contra de la línea de su partido.

Cuadro 44
Expulsión partidaria

Rangos	Porcentaje
Muy de acuerdo	23,5
Algo de acuerdo	10,3
Poco de acuerdo	23,5
Nada de acuerdo	42,6

Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

7.3.4 Conflicto entre distrito y partido

Los diputados, en su mayoría, aseguran que “siempre votan de acuerdo a las necesidades de su departamento”. El 47.1% lo expresó así. Muy cercano un 39.7% dice que de existir conflicto entre las necesidades de su departamento y la posición del partido al que represente, vota “siempre con el partido”. Aquí se plantea el conflicto que puede existir entre las necesidades de la población y la visión del partido. Esta pregunta tiene relación con las respuestas de disciplina de voto, en las que los resultados indican que las opiniones de votar en la línea del partido y tener liber-

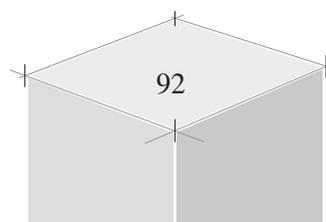
tad de decisión son muy cerradas; y está ligado también a la pregunta relacionada con expulsión partidaria, en la que seis de cada diez diputados no está a favor del castigo máximo a un legislador que vote diferente a los planteamientos del partido. En la práctica no debería de existir un conflicto entre ambas necesidades, pues las plataformas de gobierno departamental, se supone, representan la línea partidaria, y han contado con el aval de esta.

Ante la pregunta: Cuando hay un conflicto entre las necesidades de su departamento y las posiciones de su partido político. ¿Usted suele votar?

Cuadro 45
Conflicto entre distrito y partido

Rango	Porcentaje
Siempre con el partido	39,7
Siempre de acuerdo a las necesidades de su departamento	47,1
Se abstiene en esa votación	0,0
Se ausenta de la Asamblea y no vota	4,4
Depende de los temas	4,4
N.C.	4,4

Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.





7.3.5 Importancia de los intereses distritales

Los intereses distritales están relacionados con la importancia que se da al departamento por sobre el partido político, como ya vimos en el ítem anterior. Asimismo, el 94.1% de los entrevistados aseguró que vive de forma habitual en el departamento por el que fue electo. El 80.9% de los diputados quisiera continuar en política al finali-

zar este período. De estos, el 54,5% quisiera ser reelecto como diputado o desempeñar un cargo a nivel local (ver cuadro N° 46). Por otro lado, al preguntar a los entrevistados, ¿A quién representa durante su actividad parlamentaria?, el 66,2 asegura que a todos los salvadoreños versus un 19,1%, que dice representar a “todos los electores de su departamento” (ver cuadro N° 47).

Cuadro 46

¿Cuál le gustaría que fuera su próximo cargo?

¿Cuál le gustaría que fuera su próximo cargo?	%
Presidente de la República	3,6
Alcalde	14,5
Un cargo ejecutivo en el gobierno regional o provincial	5,5
Un cargo ejecutivo en el gobierno nacional	7,3
Un cargo público en una empresa del Estado	1,8
La reelección como Diputado	54,5
Otro cargo	3,6
N.S.	9,1
(N)	

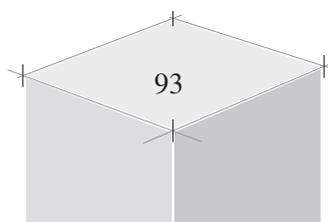
Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

Cuadro 47

¿A quién representan los parlamentarios?

De las siguientes opiniones que le voy a mostrar a continuación, señáleme, por favor, ¿a quién cree Ud. que representa durante su actividad parlamentaria?	%
A todos los votantes de su partido	13,2
A todos los electores de su departamento	19,1
Al partido político al que pertenece	1,5
A todos los salvadoreños	66,2
A mi grupo étnico	0

Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.



La importancia de los intereses distritales también la vemos reflejada en los cuadros N° 48 y 49. Resolver los problemas de El Salvador prima para los diputados, le siguen elaborar leyes y en un tercer lugar “representar los intereses de su departamento”. Ante la pregunta, de

quién está en el top of mind a la hora de tomar decisiones políticas, “la opinión pública en general”, “los electores de su circunscripción” y “los líderes nacionales de su partido”, ocupan los tres primeros lugares en ese orden.

Cuadro 48

Los dos aspectos más importantes para los diputados

Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a que dos de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia.	1er Lugar	2º Lugar
Representar a la nación	14,7	13,2
Elaborar las leyes	27,9	20,6
Resolver los problemas de El Salvador	45,6	23,5
Controlar la actuación del Gobierno	,0	10,3
Defender los intereses de su partido	,0	2,9
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	,0	1,5
Representar los intereses de su departamento	11,8	27,9

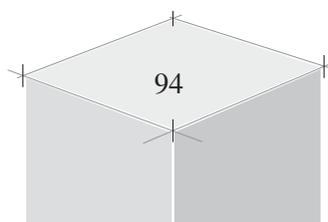
Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

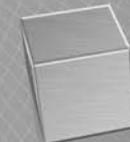
Cuadro 49

Grupos, personas e instituciones que tienen más peso para los diputados

De los siguientes grupos, personas o instituciones que le nombro a continuación, ¿a quién tiene más en cuenta cuando toma decisiones políticas? ¿Y en segundo lugar?	1º. lugar	2º. lugar
Los electores de su circunscripción	25,0	26,5
Los líderes nacionales de su partido	13,2	13,2
Los líderes regionales de su partido	0	2,9
La opinión pública en general	44,1	16,2
Los afiliados a su partido	0	4,4
Los medios de comunicación	0	1,5
Otros Diputados de su partido	0	2,9
Los grupos de interés	0	8,8
Los votantes de su partido	10,3	16,2
El Gobierno	1,5	1,5
N.S.	1,5	1,5
N.C.	4,4	4,4

Fuente: “Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputado salvadoreños 2009-2011”, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.





7.3.6 Importancia de conseguir recursos para su distrito

Los diputados, ocho de cada diez, aseguran darle “*mucha importancia*” a conseguir recursos para el desarrollo de su departamento. A la pregunta: “*¿Qué grado de importancia: mucha, poca, bastante o ninguna concede usted*

durante el desarrollo de su labor parlamentaria, a conseguir recursos para su departamento?”, las afirmaciones positivas suman el 94%. Esto puede guardar relación con el porcentaje de reelección de algunos diputados, aunque para el caso de El Salvador no se vota por candidato sino por partido político, y el sistema de cocientes y residuos decide en gran medida quiénes ocuparán una curul.

Cuadro 50

Importancia de conseguir recursos para su distrito

Rango	Porcentaje
Mucha importancia	83,6
Bastante importancia	10,4
Poca importancia	6,0
Ninguna importancia	0

Fuente: Estudio de Élités Parlamentarias 2010, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

7.4 Percepción de la ciudadanía sobre la importancia de los partidos políticos

¿Qué piensan los ciudadanos sobre la política y la importancia de esta en la toma de decisiones nacionales? Este apartado intenta equilibrar y cruzar las percepciones de los diputados –abordadas en la variable anterior- versus las de la población, quien a final de cuentas ha votado porque ellos representen sus intereses desde el Estado. Para este análisis citamos el Latinobarómetro 2010, un estudio realizado en 18 países de América Latina del 4 de septiembre al 6 de octubre de 2010, que investiga el desarrollo de la democracia, economía y sociedad desde 1995.

El 24,2% de los salvadoreños encuestados respondió que está “*muy y algo interesado en la política*”. De acuerdo

a los resultados de este informe concluimos que el interés en la política resulta mínimo. Al promediar las respuestas de los 18 países, los datos indican que el interés en la política ha caído cuatro puntos- de 30 a 26%- en comparación con 2009 (p: 60). Este desencanto, sin embargo, contradice los resultados electorales de cada partido: han crecido en cantidad de votos; y la opinión de los mismos encuestados: el 56% considera que sin Congreso no puede haber democracia (p: 29). Mientras que el 58% de los salvadoreños considera que la política es complicada. Para el informe del 2007, el 51% percibía la política como algo complejo, dato que aumentó tres puntos para 2010. Sin embargo, al comparar los mismos períodos de tiempo versus la afirmación “*la política no es complicada*”, la opinión disminuyó respecto a este ítem de 43 al 41% (p: 60).

Cuadro 51

Interés en la política

Interés en la política	%
Muy interesado	4,0
Algo interesado	20,2
Poco interesado	39,8
Nada interesado	36,0

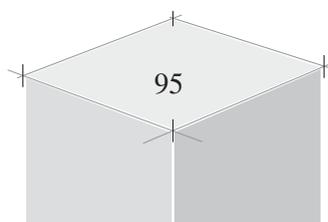
Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeSample.jsp>

Cuadro 52

Entendimiento sobre la política

¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?	%
La política es tan complicada que no se entiende	58,0
La política no es tan complicada y se entiende	42,0

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeSample.jsp>



Respecto a las razones que motivan a alguien a votar, el 59.8% dice que lo hace porque es su deber como ciudadano; y en segundo lugar, el 20,3% porque experimenta un “*sentimiento de satisfacción*”. Otro aspecto es la percepción ciudadana de la oportunidad de que lleguen al poder sus ideas políticas, dicho en otras palabras es si la

agrupación política con la cual simpatizan los ciudadanos tiene la opción de gobernar. Seis de cada diez encuestados considera que si, versus un 33.6% que difiere. Esto tiene relación con el cambio de gobierno, luego de las elecciones de marzo de 2009.

Cuadro 53
Sentimiento al votar

Sentimiento cuando va a las urnas a votar	%
Tengo un sentimiento de satisfacción	20,3
Lo hago sólo porque es mi deber	59,8
Me siento molesto, es un desperdicio de tiempo	7,9
No siento nada en particular	7,5
No voto	4,5

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio
web <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeSample.jsp>

Por otro lado, la ciudadanía considera que puede influir en las decisiones del gobierno. Entre los métodos más disuasivos está organizarse. Le siguen la redacción de

Cuadro 54
Igualdad oportunidades sector político

¿Cree Ud. que el sector político que Ud. apoya tiene iguales oportunidades de llegar al poder que los demás, o cree que no tienen las mismas oportunidades?	%
Tiene las mismas oportunidades	66,4
No tiene las mismas oportunidades	33,6

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio
web <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeSample.jsp>

cartas a los funcionarios y el uso de las conexiones personales y familiares (ver cuadro N° 52).

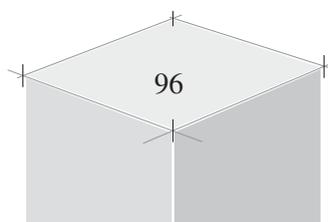
Cuadro 55
Acciones para influir en una decisión de gobierno

Aquí hay una lista de cosas que una persona puede hacer para influir en una decisión del gobierno. ¿Cuál de estos métodos piensa Ud. que sería el más efectivo?	%
Trabajar a través de conexiones personales y familiares	22
Escribir a los funcionarios de gobierno explicando su punto	23,7
Atraer personas interesadas en el problema y formar un grupo	27,5
Trabajar a través de su partido	10,9
Organizar una protesta	11,1
Otro	5,8
Ninguno	7,0
Ns/nc	18,9

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeSample.jsp>

Las opiniones sobre cómo deben de financiarse los partidos políticos están casi divididas y guardan congruencia con lo establecido en la norma constitucional. El 48,3% considera que deben de financiarse con las donaciones de

privados, particulares y empresas; un 44,8% dice que con aportes del estado; y el 7,0% que los fondos deben de prevenir de ambos actores.





7.5 Análisis integrado

La Dimensión territorial en el arraigo partidario salvadoreño entra en la categoría denominada “Arraigo en desarrollo”, de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, “Evidencia un sistema de partidos cuyas élites parlamentarias poseen una alta afinidad a la dimen-

sión territorial, pero existe una fuerte brecha con el sentir de la ciudadanía –desde las percepciones consignadas- en cuanto a los rendimientos de la gestión política”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,71 como vemos en el cuadro No. 56.

Cuadro 56
Cálculo estimado de la macro-variable Arraigo Partidario en El Salvador

Macro-variable:		Arraigo partidario		
Variable	Indicadores	Rango	Valor	Valor obtenido
Continuidad partidaria	Capacidad de reelección parlamentaria	Inmediata	1	4
		No inmediata	0,5	
	Capacidad de reelección de alcaldías	Inmediata	1	
		No inmediata	0,5	
	Comportamiento de reelección parlamentaria	Menos del 5%	0,33	
		Entre el 5% y el 10%	0,66	
		Más del 10%	1	
	Comportamiento de reelección municipal	Menos del 5%	0,33	
		Entre el 5% y el 10%	0,66	
		Más del 10%	1	
Percepción de las Élités Parlamentarias	Abandono de vinculación partidaria	0 - 25	0,25	4
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	Disciplina de voto	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	Expulsión partidaria	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	Conflicto entre distrito y partido	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	Importancia de los intereses distritales	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
Importancia de conseguir recursos para su distrito	0 - 25	0,25		
	25 - 50	0,50		
	50 - 75	0,75		
	75 - 100	1,00		

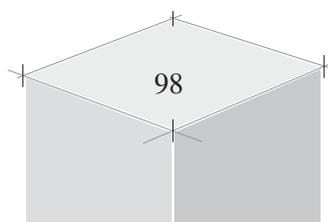
Continúa en la página siguiente

Macro-variable:		Arraigo partidario		Valor obtenido
Variable	Indicadores	Rango	Valor	
Percepción de la ciudadanía sobre la importancia de los partidos políticos	Interés en la política	0 - 25	0,25	3,5
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	La política es complicada	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	Sentimiento cuando va a votar	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
	Oportunidad que lleguen al poder sus ideas políticas	0 - 25	0,25	
		25 - 50	0,50	
		50 - 75	0,75	
		75 - 100	1,00	
Cómo hacer para influir en las decisiones del Gobierno? Trabajar en partidos políticos?	0 - 25	0,25		
	25 - 50	0,50		
	50 - 75	0,75		
	75 - 100	1,00		
Necesidad de financiamiento público	0 - 25	0,25		
	25 - 50	0,50		
	50 - 75	0,75		
	75 - 100	1,00		
SUBTOTAL				11,5
Valor integrado de la macro-variable				0,71

Fuente: elaboración propia.

Aunque el porcentaje de reelección de diputados y alcaldes es alto para el caso de El Salvador, el reto de los políticos está en representar los intereses de la ciudadanía y en convertir las propuestas de gobierno municipal en

planes de gobierno, que no necesariamente obedezcan a la línea partidaria si está va en contra o en detrimento de los intereses distritales.



Capítulo 8

Partidos y Territorio

Confianza en la institucionalidad democrática





8. CONFIANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

8.2 Percepción de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas

8.1 Introducción

Las percepciones de la ciudadanía y de los diputados sobre la democracia, el ejercicio de esta y el desempeño de los tres poderes del Estado se presentan en el capítulo final del estudio. Para establecer la confianza en la institucionalidad democrática, retomamos los estudios de opinión pública Informe Latinobarómetro 2010 y Élités Parlamentarias, al igual que en el apartado 8. Esta información, además fue cruzada con la variable “*abstencionismo electoral*”, es decir, analizamos las percepciones y luego las contrastamos contra la realidad: los datos porcentuales del comportamiento del ausentismo en las últimas tres elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

¿Qué opinan los salvadoreños sobre la democracia? ¿La apoyan o no? ¿La consideran el mejor sistema de gobierno? ¿Es necesaria la existencia de partidos políticos y del Congreso Nacional para el ejercicio de la democracia? ¿Confían en las instituciones públicas? ¿Aprueban la gestión del actual gobierno? A estas preguntas responderemos en esta sección con los resultados del Latinobarómetro 2010, y de las encuestas realizadas por LPG-Datos.

De 1.813 encuestados, seis de cada diez prefieren elegir a sus gobernantes. Así, el apoyo a la democracia supera a la existencia del autoritarismo y cualquier otra forma de gobierno. Ante la pregunta: *¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?* los resultados indican que la coincidencia de pensamiento con esta frase mermó en un 9% con respecto a 2009.

Cuadro 57
Preferencia sobre la democracia

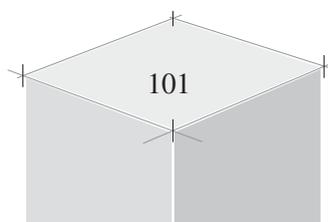
Frases/Porcentajes	2009	2010
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	73,2	64,3
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	12,6	20,7
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático	14,2	15,0
No sabe	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en Informe Latinobarómetro 2010.

La famosa frase de Winston Churchill, primer ministro británico, es compartida por la mayoría de salvadoreños. Siete de cada diez entrevistados está muy de acuerdo y de acuerdo con que “*la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno*”, según lo expuesto en el cuadro siguiente. Sin embargo, de un año a otro esta frase ha perdido adeptos, esto guarda relación con la confianza en las instituciones del estado, en 2009, esta aseveración era acuñada casi por nueve de cada diez entrevistados.

La respuesta a esta pregunta tiene lógica si recordamos

que la historia salvadoreña estuvo marcada por gobiernos militares, una dictadura, y una década de conflicto armado en la que las garantías electorales no eran precisamente respetadas. Los datos de la misma encuesta revelan que el 66,3% “*no apoyaría bajo ninguna circunstancia un gobierno militar*” versus un 33,7% que “*sí apoyaría un gobierno militar en reemplazo de un gobierno democrático*”. Estas respuestas tienen lógica con las decisiones gubernamentales de utilizar a la Fuerza Armada en su combate antipandillas y antidelinquencial.



Cuadro 58
Gobierno militar

Rango/porcentaje	2009	2010
Muy de acuerdo	36,1	18,6
De acuerdo	51,0	54,5
En desacuerdo	8,2	23,9
Muy en desacuerdo	4,7	3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en Informe Latinobarómetro 2010.

En sintonía con estas respuestas, el 66,4% considera que “sin congreso nacional no puede haber democracia”; y el 69,1% considera indispensable la existencia de partidos políticos para la democracia. Este porcentaje disminuyó 1,5% respecto a 2009, cuando el 70,6% estuvo a favor de la frase “Sin partidos políticos no puede haber demo-

cracia”. La confianza en las instituciones nacionales y los medios de comunicación es otra arista estudiada. Esta nos habla del grado de credibilidad y de influencia de las mismas en la población. En el cuadro N° 59 se presenta el comparativo de 2009-2010 con la suma de las respuestas de “mucha y algo de confianza”.

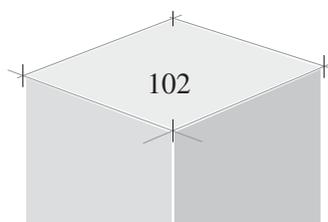
Cuadro 59
Confianza en las instituciones nacionales

Confianza en las instituciones nacionales		
Institución/Porcentajes	2009	2010
Iglesia	72, 8	64,2
Congreso Nacional	46,9	26, 3
Poder Judicial	40	23,5
Partidos Políticos	39,7	17,1
Fuerzas Armadas	64,6	56,8
Administración Pública	51,9	41,2
Gobierno local	45,3	38,3
Gobierno central	67	57, 8
Policía	35,4	30,9
Diarios	39,3	34,8
Televisión	44,2	39,2
Tribunal Supremo Electoral	--	24,8
Radios	45,5	37

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en Informe Latinobarómetro 2009 y 2010.

Los datos del comparativo nos revelan que el grado de confianza en todas las instituciones ha disminuido. Los partidos políticos son los que presentan un descenso mayor: un 22, 6%; le sigue la Asamblea Legislativa con 20,6%. En este ranking nada honroso, el tercer lugar se lo lleva el poder judicial: la confianza en este mermó 16, 5%.

Estos resultados no son alentadores porque significan un descrédito sobre la institucionalidad. Las respuestas sobre la aprobación del gobierno también han disminuido. Para 2010, el 77,9% aprobó la gestión de Mauricio Funes, es decir, 8,9 puntos porcentuales menos respecto a 2009, según lo publicado por Latinobarómetro. Las encuestas





trimestrales de LPG-Datos también reflejan esta realidad: siete de cada diez salvadoreños aprobaron a la actual gestión para diciembre de 2011 como vemos en el cuadro N°

60. En dos años y medio de gestión, Funes solo ha sido reprobado una vez: en el octavo trimestre.

Cuadro 60
Aprobación del gobierno

Período	Aprobación	Desaprobación
Primer trimestre	71%	10%
Segundo trimestre	78%	13%
Tercer trimestre	74%	17%
Cuarto trimestre	65%	26%
Quinto trimestre	69%	24%
Sexto trimestre	69%	24%
Séptimo trimestre	69%	24%
Octavo trimestre	56%	37%
Noveno trimestre	64%	29%
Décimo trimestre	72%	24%

Fuente: LPG-Datos (Prensa Gráfica, El Salvador).

8.3 Percepción de las élites parlamentarias

La preferencia por la democracia, el nivel y estabilidad de esta; y la confianza en los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, en los partidos políticos y el TSE desde la percepción de los diputados son analizados en este apartado.

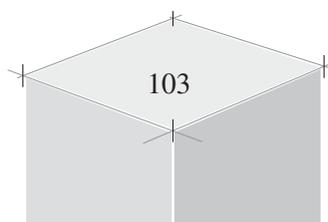
Las ventajas de un régimen democrático son la protección de los derechos y libertades individuales, la posibilidad de elegir a las autoridades de gobierno y el respeto a los derechos humanos y de las minorías. Eso opinan los legisladores en El Salvador. Así la democracia es preferible

a cualquier otra forma de gobierno según nueve de cada 10 diputados, de acuerdo al Latinobarómetro 2010. La aceptación para esta frase fue del 86, 8%. Sobre el nivel y estabilidad de la democracia, 6 de cada diez la consideran algo y muy estable como lo muestra el siguiente cuadro; sin embargo, tres de cada diez dicen que es poco estable, lo que podría guardar relación con el cambio de gobierno después de las elecciones de marzo de 2009 en las que la izquierda llegó al poder; ante esto la inquietud de un cambio en la toma de decisiones para el país estuvo marcada durante el primer año de gobierno.

Cuadro 61
Percepción élites parlamentarias sobre nivel y estabilidad de la democracia

Rango	Porcentaje
Muy estable	20,6
Algo estable	45,6
Poco estable	30,9
Nada estable	2,9

Fuente: Estudio de Élites Parlamentarias 2010, Observatorio de Élites Parlamentarias América Latina.



La mayoría de los legisladores, seis de cada diez está muy y satisfecho con la democracia que existe en el país. El pensamiento contrario es para cuatro de cada diez. Estas

respuestas están íntimamente relacionadas con nivel de estabilidad y los porcentajes se asemejan, por no decir que resultaron casi idénticos.

Cuadro 62

Percepción élites parlamentarias sobre la democracia

Rango	Porcentaje
Muy satisfecho	14,7
Satisfecho	48,5
Insatisfecho	30,9
Muy insatisfecho	5,9

Fuente: Estudio de Élités Parlamentarias 2010, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

La confianza de las élites parlamentarias en los tres poderes del Estado, los partidos políticos y el TSE es positiva. La suma de las respuestas de mucha y alguna confianza posiciona a la Asamblea Legislativa como el poder que más confianza les merece (ver Cuadro N° 63); le siguen el Presidente de la República y los partidos políticos. Esto es lógico ya que los encuestados son precisamente diputados,

representan al primer órgano del Estado y pertenecen a los distintos partidos políticos. El Órgano Judicial es el que menos confianza genera, lo cual guarda lógica con que las decisiones sobre las inconstitucionalidades cometidas por el legislativo provienen del sistema judicial, y porque este es el aplicador de las leyes.

Cuadro 63

Percepción élites parlamentarias sobre los tres Órganos del Estado

Institución	Porcentaje
Poder Legislativo	79,5
Poder Ejecutivo	75
Sistema Judicial	42,7
Partidos Políticos	67,6
Tribunal Supremo Electoral	58,9

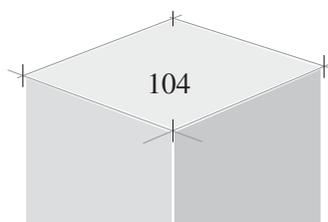
Fuente: Estudio de Élités Parlamentarias 2010, Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

8.4 Abstencionismo electoral

Los resultados electorales son la única vía para legitimar o deslegitimar el poder real de una institución. Para ello debemos de conocer no solo la cantidad de votos con que un partido o un funcionario ganaron un cargo. La lectura va más allá, implica cruzar el porcentaje total de votación

con el porcentaje de ausentismo (o abstencionismo, como le llamamos a este indicador para el presente estudio) nos dice si en realidad un sistema tiene legitimidad más allá de ser democrático.

En este indicador, analizaremos los porcentajes de ausentismo electoral de la última tres elección presidencial, que





coincidió con las municipales y legislativas, así sabremos quién ganó ¿la democracia o el ausentismo? ¿Realmente inspiran confianza los partidos políticos y sus candidatos

para que sea una mayoría de la población con capacidad y en edad de votar la que decide quiénes nos van a representar como funcionarios?

Cuadro 64

Ausentismo electoral en elecciones legislativas, municipales y presidenciales de 2009

Tipo de elección	Presidencial			Legislativa			Municipal		
	Año	Votaron	Ausentismo	%	Votaron	Ausentismo	%	Votaron	Ausentismo
2009	2.659.138	1.567.341	37,8	2.264.567	1.961.912	46,42	2.268.882	1.957.597	46,32

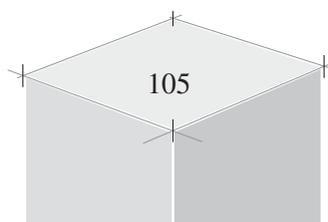
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el Tribunal Supremo Electoral.

El ausentismo tiene relación con la desconfianza en las instituciones del Estado y con que estas no resuelven los principales problemas de la ciudadanía: seguridad, pobreza, desempleo, falta de oportunidades laborales. Así en las últimas elecciones presidenciales, el 37,8% de los electores no fue a las urnas. Los mayores porcentajes de ausentismo se concentraron en los comicios legislativos y municipales: 46,42 y 46,32%, respectivamente, no quisieron ejercer el ejercicio democrático y decidir quiénes los representarían en el primer Órgano del Estado, ni quién sería su alcalde. El desencanto de la ciudadanía con la élite política, a la que considera no resuelve sus necesidades ni principales problemas se ve reflejado en esta negativa decisión. Si retomamos los datos del cuadro N° 59, vemos la relación porcentual entre grado de confianza y votación; para el caso de las presidenciales el 62, 2% fue a las urnas versus un 67% que confía mucho y algo en el Ejecutivo; respecto al grado de confianza generado por los legisladores y los alcaldes -46, 9 y 45,3%, respectivamente-, la cantidad de votos emitidos supera esas opiniones 53,58 y 53,68%,

respectivamente. Esto guarda relación con la fecha en que se realizó el levantamiento de datos del Latinobarómetro: 21 al 26 de Octubre de 2009, es decir, siete y ocho meses después de las elecciones.

8.5 Análisis integrado

La confianza en la institucionalidad democrática salvadoreña entra en la categoría denominada “Fuerte confianza”, de acuerdo al marco conceptual del presente estudio. Es decir, “En este caso se determina una fuerte confianza, porque la percepción hacia la institucionalidad democrática es alta o media, pero se combina con bajas tasas de abstencionismo electoral. De forma tal, que si existe una conformidad hacia la democracia, lo cierto es que la ciudadanía mantiene una participación activa en el proceso electoral”. A esta conclusión se llega, luego de que el valor obtenido de los sub-indicadores estudiados y hacer el cálculo estimado dé como resultado 0,6 como vemos en el cuadro No. 65.



Cuadro 65

Cálculo estimado de la macro-variable Confianza en la institucionalidad democrática

Macro-variable:		Confianza en la institucionalidad democrática		
Variable	Indicadores	Rango	Valor	Valor obtenido
Percepción de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas	Apoyo a la democracia	0 – 25	0,25	4,5
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Democracia como mejor sistema de gobierno	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	No puede haber democracia sin partidos políticos	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Sin Congreso Nacional no puede haber democracia	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
Comparación de confianza entre las instituciones	0 – 25	0,25		
	25 – 50	0,50		
	50 – 75	0,75		
	75 – 100	1,00		
Aprobación de Gobierno	0 – 25	0,25		
	25 – 50	0,50		
	50 – 75	0,75		
	75 – 100	1,00		
Percepción de las Élités Parlamentarias	Preferencia por la democracia	0 – 25	0,25	3,5
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Nivel y estabilidad de la democracia	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Satisfacción con la democracia	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Confianza en el Poder Legislativo	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	

Continúa en la página siguiente



Macro-variable:		Confianza en la institucionalidad democrática		
Variable	Indicadores	Rango	Valor	Valor obtenido
	Confianza en el Poder Ejecutivo	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Confianza en el Sistema Judicial	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		75 – 100	1,00	
	Confianza en los partidos políticos	0 – 25	0,25	
		25 – 50	0,50	
		50 – 75	0,75	
		Confianza en el Tribunal Electoral	75 – 100	
0 – 25			0,25	
25 – 50			0,50	
50 – 75			0,75	
75 – 100			1,00	
Abstencionismo electoral	Abstencionismo presidencial	0 – 25	1,00	2,25
		25 – 50	0,75	
		50 – 75	0,50	
		75 – 100	0,25	
	Abstencionismo parlamentario	0 – 25	1,00	
		25 – 50	0,75	
		50 – 75	0,50	
		75 – 100	0,25	
	Abstencionismo en alcaldías	0 – 25	1,00	
		25 – 50	0,75	
		50 – 75	0,50	
		75 – 100	0,25	
SUBTOTAL				10,25
Valor integrado de la macro-variable				0,60

Fuente: elaboración propia.

Al analizar el resultado anterior se determina que la visión salvadoreña sobre la democracia como la mejor forma de gobierno prima en las decisiones gubernamentales y en las electorales. Pese al ausentismo electoral y el desgaste de la élite política, la confianza en las instituciones sigue siendo buena, aunque refleja descensos año con año. El reto para los políticos y los funcionarios es, no solo, mejorar

su imagen, sino trabajar más de cerca con la ciudadanía y darle importancia a la territorialización. En la medida que la ciudadanía considere resueltos sus problemas y solventadas sus necesidades personales y locales, la confianza en los procesos democráticos aumentará y eso legitimará a los distintos órganos del Estado.

CONCLUSIONES

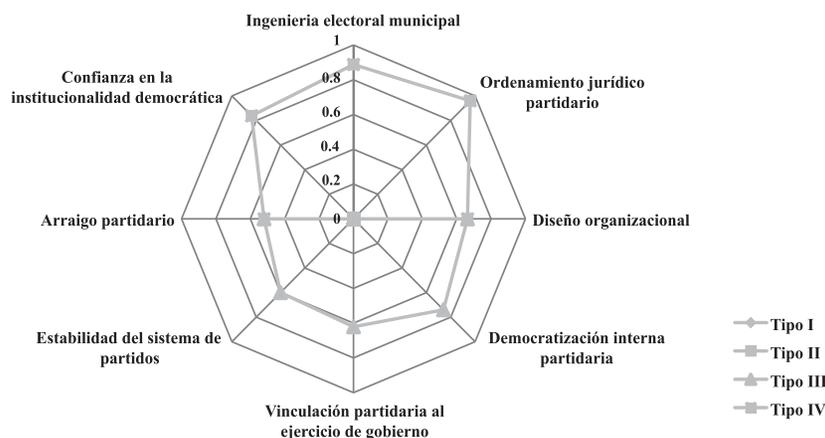
La importancia de esta investigación radica en determinar la institucionalización territorial del sistema de partidos salvadoreños, con énfasis en la inclusión del tema municipal en el diario quehacer de los partidos políticos y de los funcionarios electos por la ciudadanía. Es decir, esclarecer si la resolución de los problemas y necesidades locales superan la letra de las plataformas y planes de campaña hasta convertirse en planes de gobierno que promueven la descentralización y apuestan a fortalecer el régimen municipal.

El tema municipal, como explicamos en la presentación del estudio, se gestó con la independencia y la creación de distintas ciudades regentadas por una autoridad local. Alcanzó notoriedad en 1986 con la aprobación del Código Municipal, y paulatinamente los partidos políticos

han entendido la importancia de enfocar sus propuestas y planes de gobierno en la localidad. Entender esto no significa necesariamente ejecutarlo. Por ello, el presente trabajo ha estudiado la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. La lectura inició con la historia de la democracia salvadoreña: el surgimiento de los partidos políticos, los gobiernos militares, la dictadura, los fraudes electorales, el conflicto armado, los Acuerdos de Paz y la implementación de una democracia real.

Para alcanzar nuestro objetivo analizamos ocho variables, como vemos en el Gráfico N° 1. El estudio del Código Electoral y la Constitución Política nos permitieron definir que *la inclusión territorial en la ingeniería electoral municipal es media*, es decir que en el diseño electoral la dimensión municipal está presente. Esto plantea una deuda: la falta de existencia de partidos locales y de concejos pluralistas. Asimismo, la inexistencia de acciones afirmativas y de paridad para la propuesta de candidatos.

Gráfico 1
Institucionalización del sistema de partidos



Fuente: Elaboración propia.

La legislación nacional nos permitió estudiar *el ordenamiento jurídico partidario*. El sistema de partidos políticos es pluralista y está proclive a fortalecer la representación de estos en estructuras departamentales y nacionales; sin embargo su deuda sigue siendo la territorialización. Es decir, carece de subsistemas de partidos políticos a nivel municipal, departamental y nacional, como explicábamos

anteriormente. La carencia también de de una “*Ley de Partidos Políticos*”, que rija su funcionamiento interno es evidente. La normativa es muy genérica respecto a este punto y no regula el financiamiento público y privado y el uso de estos de una manera transparente. Este es un tema pendiente desde 1994.



La concentración por representación y especialización territorial rige el diseño organizacional del sistema de partidos salvadoreño. Es decir, los estatutos partidarios desarrollan una estructura de poder descentralizada, pero con una dosis marcada de verticalismo en la toma final de decisiones. La existencia de la Secretaría de Asuntos Municipales y de directivas de base, barrio, colonia denotan la participación activa. Sin embargo, no todos los afiliados y/o militantes participan de las decisiones en la elección de sus candidatos y en el diseño de planes de gobierno. Este es el desafío pendiente en los cuatro partidos estudiados.

La democratización interna partidaria en El Salvador se define como “*pluralismo incluyente*”. Es decir, se caracteriza por un sistema de partidos que reconoce a las estructuras internas plurales, estas tienen algún tipo de participación en la toma de decisiones. Sobre la aplicación afirmativa de las cuotas de género, el FMLN es el único partido que establece una cuota de género para las candidaturas femeninas.

El estudio de la vida interna partidaria sugiere que la dimensión municipal y la descentralización existen como ejes transversales en los cuatro partidos, aunque en grados diferentes. El reto de estos para lograr un pluralismo articulado a nivel territorial y municipal reside en incluir más herramientas orientadas a fortalecer la democracia participativa en la toma de decisiones, formación y relevos de sus dirigentes y candidatos, y en concebir el tema municipal más que una forma de agenciarse votos como una forma de multiplicar la autonomía a nivel interno y externo.

La vinculación partidaria al ejercicio del gobierno tiene una “*articulación multinivel*”, es decir, el sistema de partidos posee altos niveles de institucionalización, con una estructura funcional que asegura la cohesión y coherencia entre el partido político y la gestión de sus representantes populares. Esto indica, en la teoría, que el engranaje de cada institución política funciona como el de un reloj; sin embargo, la dirigencia partidaria debe de mejorar la relación entre los alcaldes, el presidente y el bloque parlamentario a fin de garantizar que el tema municipal sea desarrollado. La eterna queja de los ediles es la falta de recursos económicos para cumplir con las atribuciones y competencias asignadas por el Código Municipal. Esto redundará en una incoherencia entre las directrices legislativas y ejecutivas.

Mientras que la estabilidad del sistema de partidos está “*en adaptación territorial (media institucionalización)*”. Esto indica que el sistema de partidos está medianamente institucionalizado, es decir, hay un proceso de consolidación de los partidos políticos, pero de manera desigual. La participación y aceptación de cada partido varía de una elección presidencial a una legislativa y a una municipal. Esto se ve reflejado en el caudal de votos y asignación de escaños; y evidencia además la existencia de dos partidos –los más jóvenes en la palestra salvadoreña– con mayor fuerza política: FMLN y ARENA en todas las esferas de elección popular. Este bipartidismo, sumado a los requisitos exigidos por el Código Electoral, evita el surgimiento y sobrevivencia de nuevas fuerzas políticas e incide en la falta de profesionalización de los partidos ya existentes en el tema municipal. Este no es una prioridad puesto que no es necesario para ganar votos y no suele definir la carrera electoral.

La dimensión territorial en el arraigo partidario salvadoreño está en desarrollo; esto significa que las élites parlamentarias están identificadas con el tema municipal, este prima por sobre los intereses partidarios. Cuando se plantea un conflicto entre distrito y partido, prima el distrito y la necesidad de conseguir recursos y resolver los problemas. Sin embargo, la percepción de la ciudadanía dista de esta entrega parlamentaria: la población no reconoce que los diputados estén trabajando a favor de ellos.

La confianza en la institucionalidad democrática salvadoreña es fuerte. Los sondeos de opinión lo demuestran, pero también consignan que esta percepción merma año con año. La democracia es importante para la ciudadanía y la existencia de partidos políticos para que esta exista. El actual gobierno ha sido aprobado en dos años y medio de gestión, y su nota tiene una media de siete puntos; sin embargo, aunque el desencanto es mínimo, los datos de ausentismo electoral, aunque han disminuido, rondan el 40% para cada tipo de elección.

Así, el reto para los políticos y los funcionarios es trabajar más de cerca con la ciudadanía e institucionalizar la territorialización. En la medida que la ciudadanía considere resueltos sus problemas, la confianza en los procesos electorales crecerá, y a una mayor participación ciudadana, mayor legitimidad de los distintos órganos del Estado.

REFERENCIAS

LIBROS

“ARTIGA, A. (2004). *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*. UCA Editores, San Salvador”.

“ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1983). *Constitución de la República de El Salvador*. San Salvador”.

“ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1993). Código Electoral de El Salvador. San Salvador”.

“ASAMBLEA LEGISLATIVA. (2006). *Historia del Órgano Legislativo de la República de El Salvador 1824-2006, tomo IV*. San Salvador”.

“CARDENAL, R. (1999.) *Manual de Historia de Centroamérica*. UCA, Editores, San Salvador”.

“CONSEJO POR LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD (2009). *Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador: Tres líneas para la acción*. San Salvador”.

Estatutos de los partidos: ARENA, FMLN, PCN y PDC. Estudio 70: El Salvador, Encuesta a diputados salvadoreños 2009-2011. Observatorio de Élités Parlamentarias América Latina.

“Fundación DEMUCA (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. DEMUCA, San José”.

“*Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal: Centroamérica y República Dominicana*”. Fundación DEMUCA y AECID, San José. (2009)

Informe Latinobarómetro 2010.

“NOHLEN, D. (1993). *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José”.

Páginas web de los partidos: ARENA, FMLN, PCN y PDC.

“PALLAVICINI, V. y VARGAS, J. (2007). *Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador*. Fundación Carolina, San José”.

“ROSALES, M. (2002). *La deuda de la vergüenza*. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica, edición 197, San Salvador”.

“ROSALES, M. (2004). *Veinte años de todo o nada*. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica, edición 302, San Salvador”.

SEGURA, EDWIN. *LPG Datos* (Prensa Gráfica, El Salvador).

“TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. (2009). *Resultados Porcentuales elecciones 1970-2009*. San Salvador”.

“VARGAS, J.; PETRI, D. (2010). *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*”. Fundación DEMUCA, San José”.

ISBN 996880980-2



9 789968 809801

Los partidos políticos como instituciones son normas y reglas que estructuran la acción colectiva, representan el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento, tanto de sus militantes como de sus rendimientos en la gestión pública. La institucionalización del sistema de partidos, por su parte, consiste en el proceso por el cual los efectos sistémicos de los comportamientos partidarios se incorporan como propios en el sistema electoral y de gobierno, influyendo en la modernización del Estado, así como en las políticas públicas.

La territorialización del sistema de partidos, en términos de su institucionalización, supone la presencia de la expresión partidaria individual y colectiva en diferentes dimensiones geopolíticas del país, así como el nivel de apropiación temática de estas fuerzas en el plano local. El presente estudio parte del supuesto de que no es suficiente que estas organizaciones se encuentren presentes en los diferentes procesos electorales, pues es también necesario el involucramiento programático en las políticas públicas, las instituciones y desde luego en los mismos gobiernos locales.

Sin duda, los partidos son los actores por excelencia en la fomento de una agenda destinada a la promoción de la descentralización y el fortalecimiento municipal. Comprender los efectos territoriales de la institucionalización partidaria obliga a poner la mirada en las relaciones entre los partidos políticos y sus autoridades electas, tanto a nivel parlamentario y municipal, como entre sí; particularmente para comprender los rasgos identitarios de la gestión de las políticas públicas y de la modernización institucional.

