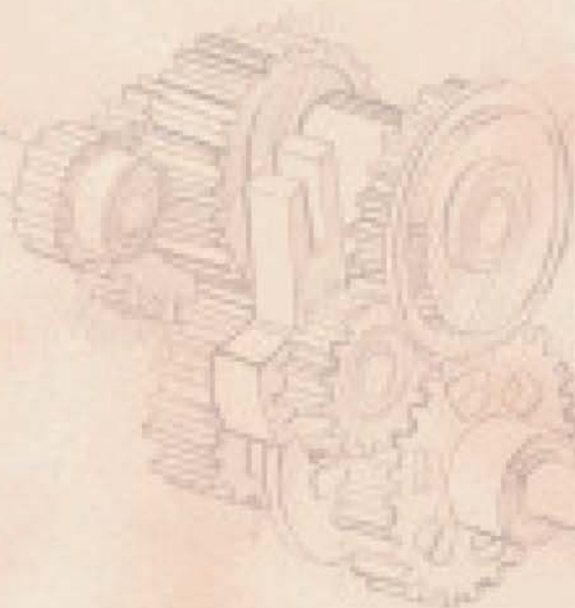


# GUÍAS DE REFORMAS ELECTORALES MUNICIPALES



EN CENTROAMÉRICA  
Y REPÚBLICA DOMINICANA



---

# **Guía de Reformas ElectORAles Municipales**

**en Centroamérica y República Dominicana**

---

**324  
F981-g**

**Fundación DEMUCA**

Guía de reformas electorales municipales en Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA. - San José, C. R.: DEMUCA, 2010.

146 p.

**ISBN 978-9968-809-65-8**

1. Reformas electorales. 2. Gobierno local. 3. Sistema electoral. I. Título.

---

**Coordinación técnica**

Jean Paul Vargas Céspedes  
*Coordinador Regional*  
*Programa Gerencia del Conocimiento*

Natalia Camacho Monge  
*Asistente Técnica Regional*  
*Observatorio de Autonomía Municipal*

---

**Equipo de investigación**

Dra. Violeta Pallavicini Campos  
*Investigadora principal*

Lic. Edgar Ernesto Herrera de León  
*Investigador*

---

**Supervisión editorial**

Luis Bruzón Delgado

---

**Diseño y diagramación**

Arte Vía Creativa Set, S. A.  
Tel. (506) 2289-2678 [arteviacreativa@ice.co.cr](mailto:arteviacreativa@ice.co.cr)

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

Primera edición: Octubre 2010.  
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297.  
**[www.demuca.org](http://www.demuca.org) • [info@demuca.org](mailto:info@demuca.org)**

Impreso en Costa Rica.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Lista de Cuadros, Diagramas y Gráficos</b> .....	vii
<b>Lista de Acrónimos</b> .....	ix
<b>Presentación</b> .....	xiii
<b>Introducción</b> .....	xvii

### **Capítulo I: Un balance regional de las Reformas Electorales Municipales**

Introducción.....	3
1.1. Calendario electoral.....	6
1.2. Tamaño de los distritos electorales.....	7
1.3. Fórmula electoral.....	7
1.4. Modalidad del voto .....	8
1.5. Financiamiento político .....	8
1.6. Forma de presentación de candidaturas .....	9
1.7. Barreras de inscripción.....	9
1.8. Acción afirmativa.....	10
1.9. Consideraciones finales.....	11

### **Capítulo II: Reformas Electorales: Guatemala**

Introducción.....	17
2.1. Reformas electorales recientes (2004-2006).....	18
2.1.1. Partidos políticos.....	18
2.1.2. Otras formas de participación política en el nivel local ..	20
2.1.3. Identificación de ciudadanos.....	22
2.1.4. Definición de distritos electorales.....	23
2.1.5. Fórmula electoral.....	23
2.1.6. Financiamiento político .....	24
2.2. Reformas electorales en discusión en el Congreso.....	25
2.2.1. Fórmula electoral.....	25
2.2.2. Forma de candidatura: Lista cerrada o abierta.....	27

2.2.3. Número de diputados para el Congreso .....	28
2.2.4. Financiamiento político .....	28
2.2.5. Acciones afirmativas: mujeres y jóvenes.....	29
2.3. Otros temas de reforma .....	29
2.4. Consideración final .....	30
Bibliografía .....	31

### **Capítulo III: Reformas Electorales: Honduras**

Introducción.....	35
3.1. Temas de reforma electoral.....	36
3.1.1. Calendario electoral.....	39
3.1.2. Período para el ejercicio del cargo.....	41
3.1.3. Mecanismos para designar candidatos a puestos de elección municipal .....	41
3.1.4. Fórmula electoral.....	42
3.1.5. Procedimiento de votación y modalidad del voto.....	43
3.1.6. Financiamiento político .....	43
3.1.7. Características de la autoridad electoral.....	44
3.2. Consideración final .....	45
Bibliografía.....	48

### **Capítulo IV: Reformas Electorales: El Salvador**

Introducción.....	51
4.1. Temas de reforma electoral en el nivel municipal en el Congreso de la República.....	52
4.2. Otros temas de reforma electoral .....	56
4.2.1. Código Electoral .....	56
4.2.2. Voto residencial .....	57
4.2.3. Voto en el exterior .....	58
4.2.4. Reformas pendientes .....	59
4.2.4.1. Reformas al Tribunal Supremo Electoral .....	59
4.2.4.2. Sistema de representación .....	61

4.2.4.3. Propaganda, financiamiento político y ampliación de mecanismos de participación político-electoral .....	61
4.2.4.4. Ley de Partidos Políticos .....	62
4.3. Consideración final .....	62
Bibliografía.....	63

## **Capítulo V: Reformas Electorales: Costa Rica**

Introducción.....	67
5.1. Principales cambios contenidos en el Código Electoral de 2009 .....	70
5.1.1. Fortalecimiento de la institucionalidad electoral .....	71
5.1.2. Partidos Políticos .....	75
5.2. Reformas electorales para el nivel municipal.....	77
5.3. Reflexión final.....	80
Bibliografía.....	82

## **Capítulo VI: Reformas Electorales: Panamá**

Introducción.....	87
6.1. Reformas electorales recientes (1997-2006).....	88
6.1.1. La Reforma de 1997.....	89
6.1.2. Reformas en el período 2002-2006.....	94
6.1.3. Temas de reforma presentadas ante la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2009 .....	99
6.2. Temas de reforma para el nivel municipal.....	99
6.3. Consideración final .....	100
Bibliografía.....	102

## **Capítulo VIII: Reformas Electorales: República Dominicana**

Introducción.....	107
7.1. Reformas electorales en el nivel nacional, 1994-2009.....	108
7.1.1. Reformas electorales 1997: Nuevo Código Electoral ...	111
7.1.2. Reformas electorales 2000-2005.....	114

7.1.3. Reforma Constitucional de 2009 .....	116
7.2. Reforma electorales en el nivel municipal .....	119
7.3. Consideración final .....	122
Bibliografía.....	122

## LISTA DE CUADROS, DIAGRAMAS Y GRÁFICOS

### **Capítulo I: Un balance regional de las reformas electorales municipales**

Cuadro 1.1. Tendencia de reformas del calendario electoral .....	5
Cuadro 1.2. Tendencia de reformas de la fórmula electoral .....	7
Cuadro 1.3. Tendencia de reforma para disminuir barreras de inscripción .....	10

### **Capítulo II: Reformas electorales: Guatemala**

Cuadro 2.1. Guatemala: Resumen de reformas electorales en el nivel municipal .....	30
------------------------------------------------------------------------------------	----

### **Capítulo III: Reformas electorales: Honduras**

Cuadro 3.1. Honduras: Resumen de reformas electorales en el nivel municipal .....	46
-----------------------------------------------------------------------------------	----

### **Capítulo IV: Reformas electorales: El Salvador**

Gráfico 4.1. Corporaciones municipales ganadas con menos del 50% de votos, 1994-2009 .....	54
Gráfico 4.2. Margen de victoria elección de corporaciones municipales 1994-2009 .....	55

### **Capítulo VII: República Dominicana**

Cuadro 7.1. Temas de reforma electoral República Dominicana, 1994-2009 .....	118
------------------------------------------------------------------------------	-----





## LISTA DE ACRÓNIMOS

### Capítulo II: Guatemala

ANAM	Asociación Nacional de Municipios de la República de Guatemala
BG	Independiente Bancada Guatemalteca
DPI	Documento Personal de Identificación
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANAN	Gran Alianza Nacional
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LIDER	Partido Nacional de las Personas
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PP	Partido Patriota
RENAR	Registro Nacional de las Personas
UNA	Partido Unidad Nacional de la Esperanza
UNRG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

### Capítulo III: Honduras

ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
LEOP	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
OEA	Organización de Estados Americanos
PDC	Partido Demócrata Cristiano de Honduras
PINU	Partido Innovación y Unidad
PL	Partido Liberal
PN	Partido Nacional de Honduras
PUD	Partido Unificación Democrática
TSE	Tribunal Supremo Electoral

### Capítulo IV: El Salvador

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CD	Partido Cambio Democrático
CNE	Consejo Nacional Electoral

COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DUI	Documento Único de Identidad
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
JED	Juntas Electorales Departamentales
JEM	Juntas Electorales Municipales
JRV	Juntas Receptoras de Votos
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PP	Presupuestos Públicos
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

### **Capítulo V: Costa Rica**

CM	Código Municipal
IFED	Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
ML	Movimiento Libertario
PAC	Partido Acción Ciudadana
PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
REFPP	Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

### **Capítulo VI: Panamá**

ADALPA	Asociación de Alcaldes de Panamá
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
CD	Partido Cambio Democrático
CONARE	Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos

PA	Partido Arnulfista
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PP	Partido Panameñista
PRD	Partido Revolucionario Democrático
TE	Tribunal Electoral
TER	Transmisión Extraoficial de Resultados

### **Capítulo VII: República Dominicana**

CEREMU	Comisión Especial de Reforma Municipal
CONARE	Comisión Nacional para la Reforma del Estado
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
JCE	Junta Central Electoral
LMD	Liga Municipal Dominicana
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PRSC	Partido Reformista Socialcristiano



## PRESENTACIÓN

El centralismo ha sido una de las características en la historia política de América Latina. Una de las razones que llevaron a esta situación fueron las guerras civiles que se sucedieron en toda la región en el siglo XIX, producto de las rivalidades políticas entre caudillos. Luego siguieron períodos de gobiernos autoritarios que vinieron a fortalecer la centralización.

En el siglo XX, el auge de la industrialización y la urbanización influyó en el reacomodo del poder, el cual debió ser compartido entre las élites políticas y los gremios empresariales, sindicatos y otras organizaciones. Esto permitió una ampliación de la participación política pero no produjo cambios en la pre-eminencia del gobierno central sobre los gobiernos locales en todos sus ámbitos: funcional, político, y económico.

A inicios de la década de los ochenta, se hizo evidente que el Gobierno Central no podía seguir financiando los déficits fiscales, por lo que, luego de la crisis mundial de la deuda, y como parte de los Programas de Ajuste Estructural, se inicia un proceso de reformas estructurales en lo económico; y en lo político, se promueve un cambio en el modelo *Estadocéntrico*.

En el marco de la “primera ola” de reformas de Estado apoyadas por el Banco Mundial, se incentiva el fortalecimiento de los gobiernos locales con el fin de promover una mayor participación ciudadana, mayor transparencia y rendición de cuentas de las autoridades políticas. Con el fortalecimiento de este nivel de gobierno se buscaba alcanzar lo que Alexis de Tocqueville planteaba desde 1835 en su obra *“La Democracia en América”*, que los municipios con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, lo cual conlleva una verdadera pedagogía de la democracia.

Dentro de las medidas tomadas para favorecer una mayor descentralización, se introdujeron reformas políticas orientadas a permitir a los ciudadanos de cada municipio la elección directa de sus autoridades, en lugar de la designación de las mismas por el Presidente o mediante el uso de mecanismos indirectos de elección. Con la elección directa de las autoridades locales, se logra una autonomía electoral de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, esto no garantiza la autonomía política de los mismos, la cual está también influenciada por una segunda variable:

la independencia de las organizaciones partidarias locales, o la independencia de las estructuras locales dentro de los partidos nacionales para designar candidatos para los cargos del gobierno local. Otra variable que influye en dicha autonomía es el acceso al financiamiento público para las elecciones locales y la permeabilidad de las estructuras nacionales a temas de agenda local.

Si bien con el proyecto *“Ingeniería y Comportamientos Electorales Municipales”* realizado por la Fundación DEMUCA y con el apoyo de las asociaciones nacionales de municipios se evidenciaron las limitaciones que el sistema político de la región Centroamericana y República Dominicana presenta para el ejercicio de la autonomía política municipal, con este nuevo estudio se busca conocer las alternativas de solución que los actores políticos y sociales están buscando a dichas limitaciones.

En concreto, se busca encontrar respuesta a las siguientes preguntas: *¿Cuál debería ser la agenda electoral municipalista? ¿Cuáles deberían ser las características de la ingeniería electoral municipal a efectos de promover un ejercicio efectivo de la autonomía municipal? ¿Cómo los líderes locales podrían sacar más provecho de las actuales reglas electorales?*

Sin embargo, las interrogantes siempre seguirán desbordando la capacidad de análisis y decisión política, particularmente en contextos donde se habla sobre la necesidad de mejorar las condiciones de representación democrática y de una mayor confianza en sus instituciones y en la política en general. Por tanto, *¿pueden realmente las innovaciones electorales en materia de representación política municipal compensar las deficiencias exhibidas en el plano nacional? ¿Hasta qué medida las reformas de representación política local pueden superar las fallas percibidas en el sistema nacional? ¿Acaso los mecanismos de representación y participación ciudadana contribuyen o asfixian el sistema de representación electoral?*

Las reformas electorales pueden generar entre múltiples efectos, dos grandes tendencias: **a)** fortalecer el *statu quo* de los actores dominantes y **b)** promover mayores niveles de cooperación e interacción entre las relaciones institucionales. Mientras que la primera tendencia es producto de una excesiva influencia de un sistema de partidos avocado por su permanencia en un esquema de relaciones de poder dadas, la segunda constituye una preocupación de los actores políticos por generar una mayor estabilidad política combinada con una estabilidad democrática.

Reflexión crítica y propositiva que obliga a pensar sobre *¿cuál debería ser la agenda electoral municipalista? ¿Cuáles deberían de ser las características de la ingeniería electoral municipal a efectos de promover un ejercicio efectivo de la autonomía municipal? ¿Qué efectos se esperan obtener de esas reformas? y cómo contribuyen dichas reformas al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y en lo particular a mejorar la capacidad de autonomía política municipal?* Con estos resultados se pretende contribuir a la generación y debate de ideas en torno a las reformas de los sistemas electorales municipales en la región, enfatizando su evaluación y sus objetivos a futuro.

Con la presente investigación, se contribuye al análisis y explicación de la crisis de la representación democrática en el nivel local, tomando como columnas explicativas las estructuras, procedimientos y preferencias de los actores desde la ingeniería electoral, y en un segundo momento las tendencias de reformas electorales que se encuentran en las agendas políticas de cada país.

El estudio no ofrece soluciones al problema de la erupción de la crisis de representación, pero sí pone sobre la mesa de discusión una mayor amplificación del espectro de variables institucionales y políticas que influyen notablemente sobre la misma. A partir del estudio de casos, se hace referencia a aquellos dispositivos institucionales que para cada contexto contribuyen a explicar las deficiencias de la representación democrática, donde muchas de estas dolencias son producto del cómo las reglas institucionales de juego facilitan la fragmentación del sistema de partidos y afianzan además las brechas entre el gobierno central y los gobiernos locales.

No importa qué tanto se pueda calibrar el enfoque macro o micro de análisis. Lo cierto es que las deficiencias de la representación democrática reflejan en última instancia las deficiencias de la habilidad de los gobernantes, quienes a su vez se encuentran condicionados por un diseño de Estado, el cual no siempre tiene los mecanismos de interacción claros entre la dimensión nacional y local, con una clara vocación al respeto de la autonomía municipal, bajo los principios de solidaridad y subsidiariedad.

Las reglas de juego no constituyen, en sí mismas, la razón de la insatisfacción por la crisis de representación democrática, siendo ellas la puerta



de expresión sobre las distorsiones entre las preferencias de los actores políticos, así como de éstos con las estructuras limitadas de gobierno y la canalización de demandas de la sociedad. Después de todo, no se puede obviar que la democracia y sus reglas son un proceso en constante construcción y que la autonomía municipal no se alcanza solamente con la instauración de elecciones directas a nivel municipal.

*Tomás Rodríguez Bolaños*  
Coordinador Político  
Fundación DEMUCA

*Mercedes Peñas Domingo*  
Directora Ejecutiva  
Fundación DEMUCA

## INTRODUCCIÓN

La institucionalidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública. Asimismo, la capacidad para promover una adecuada *calidad de gobierno* está cada vez más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen (reglas y procedimientos electorales) y de ejercicio (rendimientos institucionales), como de eficacia, que exprese la acción pública en el espacio nacional y local.

Para la Fundación DEMUCA y las asociaciones nacionales de municipios es fundamental promover una reflexión crítica y propositiva sobre la agenda de reformas electorales en Centroamérica y República Dominicana.

En la creación o modificación de las reglas electorales interviene la lógica de actores que diseñan las instituciones para obtener ciertos resultados deseados. Esto remonta la discusión al análisis de la ingeniería de determinado sistema electoral, pues una democracia representativa tiene consecuencias políticas trascendentales, especialmente sobre el sistema de partidos políticos y la composición de asambleas y gobiernos; pero, a su vez, los sistemas electorales son resultado de la influencia de configuraciones de estos últimos.

Por tanto, el diseño electoral refleja las relaciones de poder entre actores dentro de la institución que formula las normas, pero sobre todo el cómo la autoridad electoral administra las normas y por ende las relaciones entre los partidos políticos. Bajo esta lógica quedarán grupos excluidos que tenderán a promover el cambio institucional, para superar esa posición de desventaja en cuanto a acceso al poder procurando fórmulas más proporcionales, principalmente en lo que respecta a representación política.

La relativa estabilización del diseño electoral depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis del cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios interdinámicos entre los actores políticos y la sociedad.

Son esas preferencias las que además determinan las tendencias del reformismo institucional, donde la secuencia de las jugadas aparece de-construirse y re-construirse desde los procesos de sedimentación institucional, como reflejo de adaptación y sobrevivencia de la ingeniería electoral.

Las reglas importan porque a través de ellas se confiere el privilegio de ciertos movimientos sobre ciertos subgrupos específicos en el acceso a la participación política electoral, con lo cual la estructura y procedimientos se combinan con las preferencias para producir resultados, dando entonces lugar a un *“equilibrio inducido por la estructura”*, el cual es afectado no sólo por la distribución y revelación de las preferencias de los agentes, sino también por la forma como la colectividad resuelve sus asuntos.

Las reformas electorales responden a la capacidad del diseño institucional para adaptarse al ambiente en que se encuentra inserto, o bien, para dominar o controlar ciertas tendencias a efectos de transformar dicho ambiente.

El diseño electoral busca entonces mantener una lógica de renovación equilibrando en su interior las demandas de una pluralidad de actores, quienes a su vez tratan de garantizar la continuidad de una serie de incentivos selectivos y colectivos, vitales para su existencia dentro del sistema.

El estudio *“Guía de reformas electorales municipales en Centroamérica y República Dominicana”* tiene como objetivo contribuir a las capacidades de interlocución política en materia de reformas electorales municipales en la región.

La investigación de campo se realizó durante el año de 2009 y primeros meses de 2010, tomando como referencia los casos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

El caso de Nicaragua no fue incluido, pues en un estudio anterior (*“Ingeniería y comportamientos electorales municipales en Centroamérica y República Dominicana”*) no fue posible contar con la información estadística electoral de ese país.

El estudio se estructura de un análisis regional y una sección análisis país. En la primera parte se realiza un análisis comparado sobre las principales tendencias de reformas electorales en la región, mientras que en la

<b>Objetivo específico:</b> Analizar las propuestas de reforma electoral que se encuentran en la agenda parlamentaria de cada uno de los países de la región		
<b>Macro-variable: diseño del sistema electoral</b>		
<b>Sub-variable</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Instrumento de recolección de información</b>
Distribución y el tamaño de los distritos electorales	a. Reformas orientadas a modificar la magnitud de los distritos electorales: distritos plurinominales, uninominales, combinados. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Formas de candidaturas	a. Reformas orientadas a modificar la forma de presentación de candidaturas: lista cerrada y bloqueada, cerrada y desbloqueada. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Fórmula electoral	a. Modificación del tipo de fórmula electoral utilizada para la elección de autoridades locales: mayoritarias o proporcionales. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Modalidad del voto	a. Reformas orientadas a modificar la modalidad del voto: voto único combinado, preferencial. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Condiciones legales para la designación de candidaturas	a. Reformas orientadas a promover una mayor democracia en los partidos políticos para la presentación de candidaturas a cargos locales y eliminación de barreras para candidaturas independientes. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática. Entrevista a representantes de partidos mayoritarios.

Objetivo específico: Analizar las propuestas de reforma electoral que se encuentran en la agenda parlamentaria de cada uno de los países de la región		
Macro-variable: diseño del sistema electoral		
Sub-variable	Indicadores	Instrumento de recolección de información
Financiamiento político	a. Reformas orientadas a equilibrar las asimetrías en el financiamiento para las elecciones locales en relación con las nacionales. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Barreras electorales	a. Reformas orientadas a eliminar las barreras para la inscripción de partidos locales, para la cancelación de los mismos, para entrar al reparto de escaños, y para las impugnaciones electorales a nivel local.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Acciones afirmativas	a. Reformas orientadas a promover mayor participación de las mujeres en la política local.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Características de la autoridad electoral	a. Reformas relacionadas con: integración, designación, iniciativa de Ley, y autonomía del órgano electoral. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.
Calendario electoral	a. Reformas orientadas a modificar el calendario para la realización de elecciones locales. b. Impacto supuesto de la reforma.	Entrevistas a diputados miembros de las comisiones electorales, asesores legislativos, representantes de órganos electorales, representantes de las asociaciones nacionales de municipios, especialistas en la temática.

Productos obtenidos:

- a. **Diagnóstico por país** sobre la tendencia situacional de las reformas electorales y un análisis especializado sobre los posibles efectos que podrían esperarse producto de dichas reformas sobre el sistema político local.
- b. **Análisis comparado regional** sobre las tendencias situacionales de las reformas electorales en la agenda parlamentaria.

segunda sección se analiza país por país, la principales tendencias en agenda de reformas electorales; consignando en los casos pertinentes las posiciones de las asociaciones nacionales de municipios.

Para el desarrollo de esta investigación se utilizó como macrovariable el “*Sistema electoral*”, siendo el interés identificar los elementos de dicho

sistema, que están siendo incluidos en la agenda parlamentaria con el objetivo de reformar el diseño electoral.

Se entenderá la variable sistema electoral como el “conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política” (Vallès y Bosch, 1997:33)<sup>1</sup>. Siguiendo con este autor, entiende los aspectos sociopolíticos como “los elementos que resultan de las experiencias acumuladas por los actores que operan en el escenario electoral: partidos, candidatos, los propios valores” (Ibid:34). Para el desarrollo de esta etapa, además de los instrumentos de recolección señalados, se revisará el estudio “*Ingeniería y Comportamientos Electorales: las reformas aún pendiente en Centroamérica y República Dominicana*”.

No obstante, no se puede dejar de lado que es el sistema de partidos el que determina la capacidad del sistema para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma de la ingeniería electoral como del sistema político a nivel nacional o local, y en un segundo nivel dicha capacidad se encuentra condicionada por las asimetrías a lo interno de esta variable, particularmente en cuanto a los niveles de fragmentación partidaria, y los niveles de acercamiento o distanciamiento en cuanto a las posiciones emanadas por las reformas electorales.

Por tanto, la ingeniería electoral, analizada sobre la influencia que en ella ejerce el sistema de partidos, tiende desde un modelo teórico a producir una serie de efectos, entre ellos *moderado*, *reductivo* –sobre la cantidad de partidos– o *desproporcionador* –sobre la relación entre votos y escaños–. Factores que influyen, a su vez, en el sistema de partidos, sin llegar a determinar en forma exclusiva y tajante la estructura de los mismos<sup>2</sup>.

Apuntar entonces hacia una comprensión de las reformas electorales desde la visión municipal en Centroamérica y República Dominicana es reconocer el valor de la dimensión local como espacio estratégico para superar las deficiencias de respuesta del Gobierno central ante la sociedad, pero sobre todo, re-pensar las fallas geológicas de las relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno local, ya no sólo desde el sistema

---

<sup>1</sup> Vallès, J y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobiernos representativos*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

<sup>2</sup> Una mayor participación no mejora necesariamente la capacidad funcional del sistema de partidos, así como una reducción del número de estas agrupaciones tampoco perfecciona necesariamente la participación.

de gobierno, sino también desde su interacción y dependencia al sistema electoral y al sistema de partidos políticos.

Fortalecer la capacidad de reformas electorales desde la visión municipal como orientación de trabajo futuro por parte de las asociaciones nacionales de municipios implica asegurar mayores y mejores condiciones para el desarrollo de la legitimidad de origen en los gobiernos locales, pero sobre todo, calibrando de una mejor manera el modelo autonómico municipal hacia mejores niveles de interlocución política entre la ciudadanía y los gobiernos locales, como agente de representación democrática.

# Capítulo I

**Un balance regional de las  
reformas electorales municipales**





## Introducción

La institucionalidad electoral constituye el conjunto de elementos normativos formales que configuran el sistema electoral. Desde esta perspectiva, interesa el estudio de los efectos que trae consigo el sistema electoral sobre otras variables del sistema político, particularmente sobre el sistema de partidos.

En la creación o modificación de las instituciones formales, interviene la lógica de actores que diseñan las instituciones, para obtener ciertos resultados deseados. Esto remonta la discusión al análisis de la ingeniería de determinado sistema electoral, pues en una democracia representativa tiene consecuencias políticas trascendentales, especialmente sobre el sistema de partidos políticos y la composición de asambleas y gobiernos; pero, a su vez, los sistemas electorales son resultado de la influencia de configuraciones de estos últimos.

Por tanto, el diseño electoral refleja las relaciones de poder entre actores dentro de la institución que formula las normas, pero sobre todo el cómo la autoridad electoral administra las normas y por ende las relaciones entre los partidos políticos. Bajo esta lógica quedarán grupos excluidos que tenderán a promover el cambio institucional, para superar esa posición de desventaja en cuanto a acceso al poder procurando fórmulas, principalmente, en lo que a representación política respecta, más proporcionales.

La relativa estabilización del diseño institucional depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis del cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios interdinámicos entre los actores políticos y la sociedad.

Sin pretender quedarse en un análisis anclado a estructuras y procedimientos, estas dimensiones dejan de ser el punto de llegada para ser entonces el norte de partida a efectos de poder dilucidar *cuáles son los rasgos estructurales y procedimentales que caracterizan a la mayoría de las instituciones electorales que se aplican nivel municipal y qué tipo de combinaciones de la ingeniería electoral a nivel municipal beneficia a qué*

sectores. Ambos cuestionamientos ayudan a dilucidar sobre *cuáles han de ser las reformas electorales cuya naturaleza fortalezcan los modelos autonómicos municipales.*

Dilucidar los anteriores cuestionamientos, desde la premisa que las instituciones importan, y más aún porque toman vida a través de los actores, conlleva entonces a valorar la misma identidad y preferencia de los actores, pues estas preferencias se encuentran reflejadas en el diseño de mismo de las reglas.

De forma tal que son esas preferencias quienes además determinan las tendencias del reformismo institucional, donde la secuencia de las jugadas aparece de construirse y re-construirse desde los procesos de sedimentación institucional, como reflejo de adaptación y sobrevivencia de la ingeniería electoral.

Las reglas importan porque a través de ellas se confiere el privilegio de ciertos movimientos sobre ciertos subgrupos específicos en el acceso a la participación política electoral, con lo cual la estructura y procedimientos se combinan con las preferencias para producir resultados, dando entonces por resultado un *“equilibrio inducido por la estructura”*, el cual es afectado no sólo por la distribución y revelación de las preferencias de los agentes, sino también por la forma como la colectividad resuelve sus asuntos.

El desafío entonces para los países de la región es superar cualquier tendencia isoformista, entendida como proceso que fuerza a la organización electoral a asemejarse con aquellas otras que enfrentan las mismas condiciones ambientales del sistema, pues las realidades de sus sistemas de partidos son propias, y más aún cuando el análisis se amplifica a las relaciones entre la dimensión nacional y local.

El énfasis analítico del estudio *“Guía de reformas electorales municipales en Centroamérica y República Dominicana”* se situó en aquellas características del sistema electoral que tienen más impacto político como: calendario electoral, tamaño de los distritos electorales, fórmula electoral, el umbral electoral, modalidad del voto, financiamiento político, acciones afirmativas y barreras electorales. En este capítulo se describen los principales hallazgos para cada uno de los elementos antes mencionados.

Es importante destacar que de los países bajo estudio, Guatemala y Panamá muestran el menor número de iniciativas de reformas. Las personas entrevistadas indicaron que los actores consideran adecuadas las características del actual sistema electoral municipal.

Por el contrario, en Costa Rica, luego de estar ocho años en la Asamblea Legislativa, el 11 de agosto de 2009 se aprobó un nuevo Código Electoral, mediante el cual se busca adecuar el diseño electoral a las nuevas realidades políticas del país. En el caso de República Dominicana, el primero de octubre de 2009 la Asamblea Nacional acordó reformar varios artículos constitucionales que modifican algunos elementos del diseño electoral como veremos más adelante.

En el caso del El Salvador, desde setiembre de 2007 una Comisión Nacional Interpartidaria presentó su informe sobre los acuerdos alcanzados para reformar varios elementos del diseño electoral, pero a la fecha no se ha aprobado ninguno de ellos. Entre los elementos en discusión se encuentran los siguientes: a) aprobación de un nuevo Código Electoral, b) aprobación del voto residencial para que los electores puedan votar en el lugar más cercano a su residencia, c) voto electrónico, d) financiamiento y propaganda, e) registro electoral, f) junta receptora de votos, g) elecciones separadas, h) separación jurisdiccional y administrativa del Tribunal Supremo de Elecciones, i) voto en el exterior, j) gratuidad, vigencia y auditorías del Documento Único de Identidad (DUI), k) voto en el exterior, y l) escrutinio de votos.

### Cuadro 1.1.

Tendencia de reformas del calendario electoral

País	Calendario electoral	
	Actual	Propuesto
Guatemala	Unificada	Unificada
El Salvador	Separada	Separada
Honduras	Unificada	Separada
Costa Rica	Semi-unificada	Separada*
Panamá	Unificada	Unificada
República Dominicana	Separada	Semi-unificada

\*: Aprobada como parte de la reforma al Código Electoral.  
Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

## 1.1. Calendario electoral

En esta materia, el estudio permitió determinar que la tendencia en la región es hacia la separación de las elecciones municipales de las elecciones nacionales de presidente y diputados. En Costa Rica, el artículo 150 del nuevo Código Electoral establece la elección separada a medio período a partir de las elecciones de 2014. Por lo tanto, las autoridades municipales que resulten electas en las elecciones de 2010 ejercerán sus cargos por un período de seis años. En el caso de Honduras, se está analizando en el Congreso la separación de elecciones a medio período.

Sin embargo, República Dominicana está cambiando se calendario electoral para que, en lugar de tener elecciones separadas, se organice un sistema de elecciones semi-unificadas. El primero de octubre de 2009, mediante reforma al artículo 265 de la Constitución, se determinó que las elecciones se realizarán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes legislativos, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos. *“Esas elecciones se celebrarán de modo separado e independiente. Las de Presidente, Vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales el tercer domingo del mes de mayo y las de las autoridades municipales el tercer domingo del mes de febrero”* (Asamblea Nacional, República Dominicana, Acta de la REUNIÓN ORDINARIA N° 0047, jueves 1 de octubre de 2009). Esta modificación empieza a regir a partir de las elecciones de 2016.

Finalmente, Guatemala y Panamá mantendrían las elecciones municipales unificadas con las elecciones nacionales. En el cuadro que se muestra a continuación se resumen las tendencias de los cambios.

Es importante destacar que los representantes de las Asociaciones Municipales entrevistados para esta investigación, de forma unánime consideraron que el elemento más importante de reforma electoral es el cambio en el calendario electoral, ya que mediante las elecciones separadas existe mayor posibilidad de que los temas locales se introduzcan en la agenda nacional.

## 1.2. Tamaño de los distritos electorales

En los países de la región centroamericana y República Dominicana consideran apropiado el tamaño de los distritos electorales, por lo que no se están planteando reformas en este elemento.

## 1.3. Fórmula electoral

En este elemento, tanto en Guatemala como en El Salvador se está considerando modificar la fórmula electoral para la elección de los miembros del Concejo Municipal. Es importante recordar que en la actualidad, El Salvador es el único país de la región que utiliza el sistema de mayoría simple para elegir a la corporación municipal; de ahí que el partido que gana las elecciones en una municipalidad gana todo, el alcalde y sus regidores. La reforma propuesta es la introducción de la fórmula de representación proporcional.

**Cuadro 1.2.**  
Tendencia de reforma de la fórmula electoral

País	Calendario Electoral	
	Actual	Propuesto
Guatemala	Alcalde: mayoría simple. Regidores: representación proporcional.	a. Mayoría absoluta para elección de alcalde y concejales; o b. Método D´Hondt para la corporación municipal.
El Salvador	Corporación municipal: mayoría simple.	Alcalde: mayoría simple. Regidores: representación proporcional.
Honduras	Alcalde: mayoría simple. Regidores: representación proporcional.	Mantener la fórmula.
Costa Rica	Alcalde: mayoría simple. Regidores: representación proporcional.	Mantener la fórmula.
Panamá	Representantes de corregimientos: mayoría. Alcalde: mayoría.	Mantener la fórmula.
República Dominicana	Síndico: mayoría simple. Concejo municipal: representación proporcional.	Mantener la fórmula.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Guatemala, se han propuesto dos alternativas: a) Mayoría Absoluta para la elección de Alcaldes, la cual ha sido propuesta por la bancada del Partido Avanzada Nacional (PAN), y b) Sistema de Representación de Minorías (Método D'Hondt) para la elección de alcaldes y concejales, que es apoyado por la bancada del Partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y la Bancada Guatemala (BG).

El resto de los países de la región utilizan el sistema de mayoría simple para la elección de alcalde(sa) y su vice-alcalde(s), y de representación proporcional para los miembros del concejo municipal.

#### **1.4. Modalidad del voto**

En este elemento, El Salvador está analizando la posibilidad de instaurar el voto residencial para que los votantes puedan ejercer el derecho al sufragio en el centro de votación más cercano a su lugar de residencia.

En las elecciones de nivel nacional, Costa Rica introdujo el voto en el extranjero para la elección de presidente mediante el artículo 187 del nuevo Código Electoral y El Salvador está analizando esta posibilidad.

#### **1.5. Financiamiento político**

Mediante la aprobación del nuevo Código Electoral del 11 de agosto de 2009, Costa Rica logró eliminar la desigualdad de acceso al financiamiento público de los partidos que compiten en las elecciones municipales. El artículo 99 de dicho Código establece:

*“De conformidad con el principio democrático y el principio de pluralidad política, el Estado contribuirá a financiar a los partidos políticos que participen en los procesos electorales municipales y que alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde o regidores, o elijan por lo menos un regidor o una regidora”.*

Además, en el Código se introducen mecanismos para un mejor control del financiamiento privado a las campañas políticas de cualquier nivel de elección. En El Salvador también está en estudio reformas tendientes a

ejercer un mejor control sobre el financiamiento privado de las campañas políticas. En Panamá, se considera necesario introducir reformas en esta materia, pero no existen propuesta concreta de reforma.

### **1.6. Forma de presentación de candidatura o estructura del voto**

Este elemento hace referencia a la posibilidad de votar con listas abiertas que permitan la competición de candidatos al interior de los partidos, lo cual propiciaría una mayor identificación con el elector; o, por el contrario, ejercer el derecho al voto mediante lista cerrada y bloqueada, lo cual favorece la lealtad de los candidatos hacia los partidos que los designan pero limitan la posibilidad de elección de los ciudadanos.

En este punto, la conclusión obtenida fue que, si bien los actores municipales consideran que la introducción de listas abiertas podría contribuir a una mayor identificación de los regidores con sus electores, ven poco probable esta reforma.

### **1.7. Barreras de inscripción**

Con el fin de facilitar el acceso de partidos locales, en Costa Rica al artículo 60, inciso e) del nuevo Código Electoral estableció que para la inscripción de un partido cantonal se requiere de quinientas adhesiones de personas electoras inscritas en el Registro Civil, a la fecha de constitución del partido, mientras que en el pasado se requería de un 1% de los electores inscritos en el cantón.

En Honduras, con el fin de facilitar la inscripción de candidaturas independientes, se redujo el número de adherentes a dicha candidatura a un 0,5% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales. Si bien esta reforma aumentó el número de candidaturas independientes en las elecciones del pasado 27 de noviembre de 2009, las elecciones municipales fueron dominadas por las candidaturas de los partidos políticos. De éstos, el Partido Nacional de Honduras obtuvo el 53% de los votos válidos para corporaciones municipales, seguido por el Partido Liberal con un 42%. En el resto de países no hay propuesta de reforma en esta materia ni se considera necesario realizarlas.



## 1.8. Acciones afirmativas

El nuevo Código Municipal de Costa Rica en su artículo 2 establece la obligatoriedad de que las delegaciones, nominaciones y órganos cuenten con una participación femenina del 50%. También, se define que

**Cuadro 1.3.**

Tendencias de reformas para disminuir barreras de inscripción

País	Calendario Electoral	
	Actual	Propuesto
Guatemala	Partido político: 0,30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.  Comités electorales: mínimo de 100 afiliados y máximo de 1.500.	Se mantiene.
El Salvador	Partido político: 3% del total de votos válidos emitidos en la última elección presidencial.	Se mantiene.
Honduras	Partido político y candidaturas independientes: 2% del total de votos válidos en la última elección del nivel que corresponda.	Candidaturas independientes: 0,5% de votos válidos en las últimas elecciones en el nivel que corresponda.
Costa Rica	Partido político: 3% del total de votos válidos emitidos en la última elección presidencial.  Partido político y candidaturas independientes: 2% del total de votos válidos en la última elección del nivel que corresponda.	Partido nacional: 3.000 adhesiones. Provincial: Mínimo de 1.000 adhesiones.  Partido cantonal: Mínimo de quinientas adhesiones de ciudadanos del cantón.  (Código Electoral, artículo 60, inciso e): 2009)
Panamá	Partidos políticos: al menos 4% de votos válidos en la última elección presidencial.  Libre postulación: Obtener en el distrito o corregimiento al menos un 5% de adherentes en la respectiva circunscripción (Art. 226, Código Electoral).	Se mantiene.
República Dominicana	Partidos políticos: 2% de votos válidos de las últimas elecciones presidenciales.  Candidaturas independientes: 20% de electores inscritos en municipios de 5.000 o menos; y un 7% cuando el municipio exceda los 60.000 electores (Art. 76, Ley Electoral)	Se mantiene.

Fuente: Elaboración propia con base a Leyes y Código Electorales de cada país.

todas “las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina”.

En Honduras también se ha estimulado la participación política de las mujeres mediante reforma al artículo 116 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, de la siguiente manera: “...Las Planillas Departamentales Municipales y del Parlamento Centroamericano deberán incluir en las mismas un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 105 de esta Ley”.

### 1.9. Consideraciones finales

La teoría en torno a los fines que se persiguen cuando se desarrollan reformas electorales, nos indica que las mismas usualmente se orientan a mejorar la representatividad, el diseño del sistema electoral con el propósito de mejorar su transparencia, eficiencia, e independencia del órgano electoral, y reformas orientadas a mejorar la gobernabilidad. También, nos señala que las reformas son menos probables mientras las instituciones electorales (reglas) sigan cumpliendo con su función en términos de mantener un *statu quo*.

Por el contrario, un cambio en las condiciones de ingreso y movilidad en el interior de las élites políticas que haga más incierta e imprevisible las acciones de los actores ante los ojos de los demás, creará las condiciones propicias para que los actores políticos decidan apoyar acciones de reforma electoral<sup>3</sup>. Esto explica el porqué en la mayoría de los casos las reformas electorales responden a una coyuntura.

Los resultados de la investigación confirman la característica coyuntural de las reformas electorales que se han llevado a cabo en la región, las cuales usualmente se han realizado previo al desarrollo de un proceso electoral. Un ejemplo de lo anterior son las recientes reformas constitucionales aprobadas en octubre de 2009 en República Dominicana, mediante la cual se introduce nuevamente la figura de la re-elección no consecutiva del Presidente de la República y se modifica el calendario

---

<sup>3</sup> Tsebelis, George. 2006. Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

electoral, al pasar de elecciones municipales y congresionales separadas de las elecciones presidenciales, a elecciones semi-unificadas. Aunque las razones aducidas para dicha reforma fue el “*ahorro de recursos*”, las entrevistas realizadas a distintos actores de la sociedad dominicana indican que responden más a una preocupación de la élite política por consolidar el sistema bipartidista.

En el caso de la Reforma del Código Electoral de Cosa Rica, la decisión de reforma parece obedecer a la preocupación de ciertos actores políticos y de la autoridad electoral ante los cambios observados en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos políticos desde 1998. En cuanto a las reformas electorales en el nivel municipal, el fin parece estar asociado con la búsqueda de los actores municipales de un fortalecimiento de la gobernabilidad en las municipalidades y para hacer más visibles los problemas locales en la agenda pública nacional y local.

Otro ejemplo del carácter coyuntural de las reformas es El Salvador en donde se sigue discutiendo la conformación de los Concejos Plurinominales. En dicha discusión, todas las fuerzas políticas están de acuerdo en el objetivo final que es la mejora en la representatividad del sistema, pero la discusión se centra en cómo lograr el equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, por lo que la discusión se ha estancado en cómo fijar la proporcionalidad del sistema, si se le garantiza al partido ganador en un determinado municipio el poder tener el 50% de los representantes del Concejo Municipal y que el restante 50% se distribuya entre las otras fuerzas o si aplicar la representación proporcional.

La inclusión de grupos que habían estado excluidos de la política ha sido un objetivo de reforma común en la región. En Guatemala y Panamá, esto ha provocado la búsqueda de mecanismos de inclusión de la población indígena. En Costa Rica, llevó a que en la reciente reforma del Código Electoral se introdujera la paridad en la participación femenina. En República Dominicana en 2002 se aumentó la cuota de participación femenina del 25% al 33%.

En cuanto a mejoras de la representatividad por medio de un fortalecimiento de la vinculación entre la ciudadanía y sus representantes, sólo Honduras y República Dominicana han introducido el voto preferencial como un mecanismo para lograr dicho fin.

Los casos de estudio también muestran que las reformas se han enfocado al ámbito nacional. Las reformas electorales para el nivel municipal han sido muy pocas y han estado focalizadas en el calendario electoral para separar las elecciones nacionales de las municipales y la apertura de nuevas formas de participación ciudadana por medio de las candidaturas independientes o los comités cívicos electorales en Guatemala. Costa Rica es una excepción en esta tendencia, pero cuenta con la figura de partidos cantonales.

Otras reformas identificadas obedecen más a la necesidad de subsanar inequidades al interior del diseño electoral, como la reforma introducida en el nuevo Código Electoral en Costa Rica para ampliar el financiamiento público a las elecciones municipales.

En los análisis de los casos nacionales se evidencia que la negociación de reformas electorales se desarrollan en múltiples arenas de negociación, de tal forma que es necesario contar con una “*moneda de transacción*” entre las distintas arenas para poder avanzar en la negociación. El comprender estos juegos complejos de negociación es una habilidad fundamental que debe ser desarrollada por los miembros de las asociaciones nacionales de municipios, por lo que sería recomendable que la Fundación DEMUCA siga apoyando la capacitación sobre procesos de incidencia política a los miembros de dichas asociaciones, en donde el resultado de procesos de investigación como los desarrollados en esta consultoría se constituyen en un insumo de fundamental importancia para comprender la situación que se enfrenta y el hacia dónde se debería orientar la incidencia para fortalecer la autonomía municipal.



# Capítulo II

## Reformas electorales<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para la elaboración de este informe la autora contó con la asistencia del Lic. Edgar Ernesto Herrera de León.



## Introducción

Guatemala es un país particular en su conformación demográfica y geográfica. El 55 % de los guatemaltecos son descendientes de pueblos mayas, los ladinos comprenden la otra gran mayoría de población representando un 40% de la misma, seguidos por los garífunas (afroamericanos-caribeños) con un 2%, y otros grupos étnicos asiáticos (chinos, coreanos, árabes, hindúes y judíos) con un 3%.

La población indígena de Guatemala (incluyendo a las personas que procede de una familia indígena, aunque no necesariamente hable algún idioma maya), en su mayoría se concentra en el altiplano norte y noroccidental (Alta y Baja Verapaz, Huehuetenango, Sololá, Totonicapán y Quiché). El 70% de esta población vive bajo el sistema tradicional rural, y el restante 30% en centros urbanos, o bastante adheridos al modo de vida urbano.

Por la importancia de la población indígena, las últimas reformas electorales aprobadas en 2004 y 2006, tienden a fortalecer un proceso de representatividad de esta población a través de una mayor participación en el proceso electoral, de su organización legal y una mayor presencia de los partidos políticos en el nivel municipal y departamental.

El presente informe pretende hacer un acercamiento a las reformas electorales recientemente aprobadas que han afectado el tema municipal. Asimismo, se detallarán las reformas que actualmente están en discusión en el Congreso de la República, y que de alguna u otra forma afectarán la participación electoral municipal así como a sus autoridades.

El informe se ha dividido en tres secciones. En la primera se resumen las reformas electorales realizadas en 2004 y 2006 que se constituyen en las actuales reglas del juego electoral. En la segunda sección se presentan las reformas electorales que se encuentran en discusión en el Congreso de la República. Finalmente, se describe la percepción de actores políticos y municipales sobre reformas electorales necesarias para fomentar una mayor autonomía política municipal.



## 2.1. Reformas electorales recientes (2004-2006)

Durante el 2004 y 2006, el Congreso de la República, mediante los Decretos números 10-2004 y 35-2006, aprobó diversas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual había sido aprobada por la Asamblea Constituyente mediante Decreto N° 1-85 de 3 de diciembre de 1985 y que en adelante denominaremos como LEPP. A continuación se explican los principales cambios introducidos y que afectan la política local.

### 2.1.1. Partidos políticos

Uno de los principales cambios se orientó a la regulación del funcionamiento de los partidos políticos y, sobre todo, a promover su organización tanto a nivel departamental como a nivel municipal, con el fin de fomentar una mayor participación política en el nivel local. También se abrió la participación política a otras formas de organización, denominadas comités cívicos electorales y a las asociaciones con fines políticos.

Producto de esta reforma, el artículo 16 de la LEPP reconoce como organizaciones políticas a las siguientes:

“Artículo 16.- Organizaciones políticas. Son organizaciones políticas:

- a) Los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos;
- b) Los comités cívicos electorales; y,
- c) Las asociaciones con fines políticos”.

Con respecto a los Partidos Políticos, para su existencia el artículo 19 de la LEPP establece lo siguiente:

“Artículo 19.- Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0,30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.

Al publicarse un nuevo padrón electoral para elecciones generales, los partidos políticos deben cumplir con el requisito anterior, dentro de un plazo de que inicia el día que se dé por clausurado el proceso electoral y termina noventa días antes de la convocatoria del siguiente proceso de elecciones generales.

- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones y;
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos”.

Adicionalmente, mediante el artículo 49 de la LEPP se refuerza lo organización local de los partidos políticos a establecerse que:

*“Para que exista organización partidaria vigente se requiere como mínimo:*

- a) En el Municipio. Que el partido cuente como mínimo con cuarenta afiliados vecinos de ese municipio; y que se haya electo, en Asamblea Municipal, al Comité Ejecutivo Municipal;*
- b) En el Departamento. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cuatro municipios del departamento y que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental;*
- c) Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo en cincuenta municipios y, por lo menos, en doce departamentos de la República; y, que se haya electo en Asamblea Nacional al Comité Ejecutivo Nacional”.*

Pero, ¿qué sucede con los municipios en donde no existe organización partidaria?, ¿se pueden postular candidatos a las distintas corporaciones municipales o diputaciones? Parte de las reformas fue aclarar tal tema, atribuyendo esa responsabilidad al Comité Ejecutivo Nacional de la siguiente forma:

*“Artículo 29.- Atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional. Además de las funciones que se detallan en esta ley, corresponde al Comité Ejecutivo Nacional:*

- a) *Supervisar el funcionamiento de los Comités Ejecutivos Departamentales y Municipales, y organizar y dirigir las actividades del partido en forma acorde con los estatutos y los lineamientos aprobados por la Asamblea Nacional.*
- b) *Convocar a la Asamblea Nacional obligatoriamente cada dos años y extraordinariamente, cuando así lo disponga el Comité Ejecutivo Nacional o los Comités Ejecutivos Departamentales constituidos legalmente.*
- c) *Convocar a Asambleas Departamentales y Municipales, preparando el proyecto de agenda de las reuniones, el que deberá hacerse del conocimiento previo del Secretario General Departamental o Municipal respectivo y supervisar el desarrollo de tales Asambleas.*
- d) *Designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos municipios, donde el partido no tenga organización vigente...".*

Más aún, en dichas reformas denominadas de primera generación, se replantearon los requisitos para el funcionamiento de las Asambleas Municipales. Esta disposición está contenida en el literal c) del artículo 48 de la LEPP, el cual fue reformado de la forma siguiente:

*"La constitución y el funcionamiento de las Asambleas Municipales se rigen por las normas siguientes:*

*"c) Quórum. Para que la Asamblea Municipal pueda instalarse y tomar resoluciones, se requiere que estén presentes más de la mitad de los afiliados integrantes de la misma. Si en el lugar, día y hora señalados no se hubiere reunido la cantidad de afiliados necesaria se esperará una hora, y a continuación, la Asamblea se instalará con los afiliados presentes, siempre que sean por lo menos el diez por ciento (10%) de los afiliados del municipio y que no sean menos de quince afiliados si el porcentaje señalado diere una cifra menor".*

### **2.1.2. Otras formas de participación política en el nivel local**

Con el fin de ampliar la participación política de los ciudadanos, se introdujo la figura de los "Comités Cívicos Electorales", instancias que participan en el proceso electoral únicamente para elegir corporaciones municipales.

Los Comités Cívicos Electorales buscan fortalecer la participación política de los ciudadanos en sus municipios. Contrario a los partidos políticos, los Comités tienen una naturaleza de carácter temporal. El artículo 114 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que:

*“Los comités cívicos electorales quedarán automáticamente disueltos, sin necesidad de declaración o resolución alguna, al quedar firme la adjudicación de cargos en la elección en que hayan participado.*

*No obstante, subsistirá la responsabilidad de los directivos de dichos comités por los fondos que hayan percibido y administrado”.*

Las reformas introducidas a la LEPP en 2006 modificaron el concepto y la forma de crear y legalizar un Comité Cívico de la siguiente manera:

*“Artículo 97.- Concepto. Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.*

*Artículo 98.- Función de los comités. Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.*

*Artículo 99.- Requisitos para la constitución de comités cívicos electorales. Para que un Comité Cívico Electoral pueda constituirse y funcionar legalmente, se requiere:*

*a) Contar, en el momento de su constitución, con el mínimo de afiliados siguientes:*

- 1) En municipios con hasta 5.000 empadronados, cien afiliados.*
- 2) En municipios que cuenten entre 5.001 y 10.000 empadronados, doscientos afiliados.*
- 3) En municipios que cuenten entre 10.001 y 20.000 empadronados, cuatrocientos afiliados.*
- 4) En municipios que cuenten entre 20.001 y 50.000 empadronados, seiscientos afiliados.*
- 5) En municipios que cuenten entre 50.001 y 75.000 empadronados, un mil afiliados.*

6) *En municipios que cuenten entre 75.001 y 100.000 empadronados, un mil doscientos cincuenta afiliados.*

7) *En municipios que cuenten con más de 100.000 empadronados, un mil quinientos afiliados.*

*Para el cálculo de empadronados deberá tomarse como base el padrón electoral utilizado en la última elección general.*

*...Las funciones de cada Comité Cívico Electoral quedan limitadas al municipio en que haya postulado candidatos”.*

La otra forma de organización política reconocida en el artículo 16 de la LEPP son las “Asociaciones con Fines Políticos”, las cuales “son organizaciones de duración indefinida, que sin ser partido político o comité cívico electoral, tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional” (Art. 115, LEPP). La aprobación de estatutos e inscripción de estas asociaciones es responsabilidad del Registro de Ciudadanos.

### **2.1.3. Identificación de ciudadanos**

En el año 2005, mediante el Decreto N° 90-2005 se crea en Registro Nacional de las Personas, como responsable de emitir el Documento Personal de Identificación para sustituir a la Cédula de Vecindad. La Cédula de Vecindad ha sido objeto de múltiples críticas, en virtud que se ha prestado para múltiples formas de falsificación.

El artículo 50 de la LEPP define al Documento Personal de Identificación (DPI) como:

*“Un documento público, personal e intransferible, de carácter oficial. Todos los guatemaltecos y los extranjeros domiciliados mayores de dieciocho (18) años, inscritos en el RENAP, tienen el derecho y la obligación de solicitar y obtener el Documento Personal de Identificación. Constituye el único Documento Personal de Identificación para todos los actos civiles, administrativos y legales, y en general para todos los casos en que por ley se requiera identificarse. Es también el documento que permite al ciudadano identificarse para ejercer el derecho de sufragio. El reglamento respectivo regulará lo concerniente al DPI”.*

*“Artículo 92-. Cuarto Transitorio. Sustitución de la Cédula de Vecindad. La sustitución de la Cédula de Vecindad deberá efectuarse en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de que se entregue el primer Documento Personal de identificación por el Registro Nacional de las Personas –RENAP–, emisión que iniciará el dos de enero de dos mil nueve”.*

Con esta modificación, se centraliza la emisión del documento de Identidad en el Registro Nacional de las Personas y se elimina la potestad de las municipalidades de emitir la Cédula de Vecindad.

#### **2.1.4. Definición de distritos electorales**

Con el fin de facilitar la participación de los electores y debido a que la geografía guatemalteca dificulta en muchas ocasiones el traslado o la comunicación rápida entre aldeas, se reforma el artículo 231 de la LEPP quedando de la forma siguiente:

*“Artículo 231.- Instalación de las juntas receptoras de votos. Es obligación de las juntas electorales municipales instalar las juntas receptoras de votos en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientos empadronados; en caso de existir núcleos poblacionales con menos de quinientos empadronados, el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar que facilite la afluencia y conjuntar el número establecido, cumpliéndose, en ambos casos, previamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 224 de esta ley”.*

El artículo 230 de la LEPP establece que a cada Junta Receptora de Votos le corresponde un máximo de seiscientos electores, los cuales se distribuirán de acuerdo al orden numérico de la inscripción de su Registro de Ciudadanos.

#### **2.1.5. Fórmula electoral**

Las reformas de 2004 y 2006 en materia electoral, contienen un cambio en la normativa que regula la representación proporcional de minorías. En la Ley Electoral y de Partidos Políticos se establece lo siguiente:

*“Artículo 203.- De la representación proporcional de minorías. Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías”.*

Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación.

De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección.

La menor de estas cantidades será la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos. Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado.

### **2.1.6. Financiamiento político**

El artículo 21 de la LEPP define el financiamiento público a todas las organizaciones políticas que hayan alcanzado al menos el 5% de los votos válidos. Se exceptúan del 5% a los partidos políticos que obtengan al menos una diputación en el Congreso. El pago del financiamiento público se hará en “cuatro cuotas anuales iguales y durante el mes de julio de cada año”. En el caso de los Comités Cívicos Electorales, estos también reciben financiamiento y la responsabilidad de representación de los mismos recae en sus directivos a pesar de que éstos queden automáticamente desintegrados al finalizar el proceso electoral (Art. 114 LEPP).

## 2.2. Reformas electorales en discusión en el Congreso

En esta sección se presentan los elementos que están siendo sujeto de reformas mediante iniciativas de Ley presentadas en el Congreso de la República en el período 2008-2009.

### 2.2.1. Fórmula electoral

Se han presentado dos iniciativas de Ley con el fin de modificar la fórmula para la elección de Alcaldes y Síndicos. En ambas iniciativas se busca aumentar la representatividad del órgano ejecutivo del gobierno municipal y como respuesta a la insatisfacción ciudadana mostrada en las dos últimas elecciones, que han llevado incluso a actos de violencia como la quema de urnas.

La primera de estas iniciativas fue presentada por la bancada del Partido Avanzada Nacional (PAN)<sup>5</sup> y fue conocida por el pleno del Congreso el 29 de enero de 2008, remitiéndose a la Comisión Específica de Asuntos Electorales para su estudio y dictamen. En la exposición de motivos se indica que:

*“En los dos últimos eventos electorales, por la elección de alcaldes no gratos para la mayoría de vecinos de la jurisdicción, se han suscitado casos de urnas quemadas, protestas por los resultados, amenazas, actos de represión y víctimas mortales que se debe evitar en el futuro, buscando soluciones que satisfagan y calmen los ánimos de la población. Es por ello que se propone la eliminación del sistema de mayoría relativa en la calificación del sufragio para la elección de alcaldes y síndicos, buscando que las dos planillas más favorecidas con el voto popular se sometan a un proceso de segunda vuelta junto con los dos candidatos presidenciales, si ese fuera el caso” (Iniciativa de Ley N° 37474, 2008:4).*

Concretamente, esta iniciativa propone la modificación del artículo 200 de la LEPP “De la Calificación del Sufragio”, para que se apliquen los siguientes sistemas: a) mayoría absoluta y b) representación proporcional de minorías (método D’Hondt).

---

<sup>5</sup> La iniciativa fue presentada por el Diputado Carlos Yat Sierra, Jefe de Bloque Legislativo PAN.



También, se propone reformar el artículo 201 para que se lea de la siguiente manera:

*“Artículo 201.- De la Mayoría Absoluta. Este sistema se aplicará en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República y Planilla de Alcalde y Síndicos. Consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad mas uno de los votos válidos emitidos...”.*

En caso de que ninguno de los candidatos alcance la mayoría requerida se procederá a realizar una segunda vuelta con aquellos que obtuvieran mayores votos, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días ni menos de treinta. En la elección de Concejales se seguiría aplicando el sistema de representación proporcional de minorías.

La segunda iniciativa para reformar la fórmula electoral fue la banca del Partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). La Iniciativa de Ley N° 3817 es la más comprensiva y la que se ha discutido más en los últimos meses, ya que incluye también las siguientes reformas: voto uninominal para diputados(as), voto en el extranjero, igualdad de oportunidades para la participación política, y reducción del número de diputados. Esta iniciativa fue conocida en el Pleno del Congreso el 14 de mayo de 2008 y enviada a dictamen a la Comisión Especial de Asuntos Electorales.

En la misma se propone modificar la elección de Alcaldes para pasar de un sistema de mayoría a uno de representación proporcional de minorías, para lo cual adicional el artículo 203 A de la siguiente manera:

*“203 A.- Representación proporcional de minorías. Las elecciones de Alcaldes y concejales para las corporaciones municipales se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías...*

*....Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzados (Iniciativa de Ley N° 3817, 200:8)”.*

La Bancada Guatemala (BG), presentó la Iniciativa de Ley N° 3826 que fue conocida en el Pleno el 22 de julio de 2008 y enviada a la Comisión Específica de Asuntos Electorales para su estudio y dictamen, en la cual también se plantea reformar el artículo 203 de la actual LEPP para que existan dos sistemas de votación:

- *Sistema uninominal para la elección de diputados, tanto por lista nacional, por planilla distrital y diputados al Parlamento Centroamericano.*
- *Sistema de representación de minorías, para alcaldes y concejales para las corporaciones municipales.*

### **2.2.2. Forma de candidatura: Lista cerrada o abierta**

En lo que respecta a la forma de presentar las candidaturas de las personas que compiten en la elección de diputados, distintas fuerzas políticas coinciden en pasar de un sistema de lista cerrada a uno de lista abierta, con el fin de aumentar la representatividad del Congreso y el nivel de responsabilidad de dichos representantes, en el sentido de dar cuenta a los ciudadanos que los eligieron.

Para concretar dicha reforma, la bancada del PAN introdujo la Iniciativa de Ley N° 3817, el UNE la Iniciativa de Ley N° 3826, y el Partido Libertad Democrática Renovada (LIDER) la Iniciativa de Ley N° 4029. De éstas, la Iniciativa de Ley N° 3826 ya cuenta con dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales, y está para discusión en Primer Debate. En dicha Iniciativa se propone la reforma al artículo 203 de la siguiente manera:

*“a) Las elecciones de Diputados por lista Nacional, por planilla distrital y Diputados al Parlamento Centroamericano, se llevarán a cabo por el sistema de Votación Uninominal.*

*El ciudadano elegirá a los candidatos que considere en forma individual y hasta el número de veces de acuerdo a los cargos a elegir. En la papeleta o boleta de votación deberá incluirse la fotografía, nombres y apellidos de todo candidato, así como el símbolo y nombre de la organización política que lo postula según sea el caso”.*

### **2.2.3. Número de diputados para el Congreso**

Mediante iniciativa de Ley N° 3747 presentada al Pleno el 29 de enero de 2008, la bancada del PAN propone reducir el número de diputados al Congreso, para lo cual solicitan reformar los dos últimos párrafos del artículo 205 de la LEPP para que se lea de la siguiente manera:

*“Cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un Diputado por cada ciento veinticinco mil habitantes. Los distritos electorales que no lleguen a este número de habitantes elegirán un solo diputado por el hecho mismo de ser distrito... Un número equivalente al veinticinco por ciento del total de diputados distritales será electo directamente como diputado por lista nacional”.*

Persiguiendo el mismo objetivo, la bancada de UNE presentó como parte de la Iniciativa de Ley N° 3817 la siguiente modificación al artículo 205 de la LEPP:

*“...Cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un Diputado por cada ciento veinte mil habitantes y a veintitrés diputados (23) a razón de uno más por cada distrito electoral por el solo hecho de ser distrito electoral”.*

En la actualidad, cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un Diputado por el hecho mismo de ser distrito y uno adicional por cada ochenta mil habitantes.

### **2.2.4. Financiamiento político**

La Iniciativa de Ley N° 3817 presentada por la bancada de UNE incluye la reforma al financiamiento de los Partidos Políticos y distribución de la deuda política que reciben. La propuesta consiste en aumentar de US\$2,00 a US\$3,00 dólares por voto obtenido, de los cuales dos dólares serán entregados a los Comités Ejecutivos Nacionales y el dólar restante a los Comités Ejecutivos Departamentales. Se mantiene el requisito de obtener al menos el 5% del total de votos válidos.

### 2.2.5. Acciones afirmativas: mujeres y jóvenes

Con el fin de motivar una mayor participación política de las mujeres, la bancada del UNE con el apoyo de diputadas de los otros partidos, presentó la Iniciativa de Ley N° 4088<sup>6</sup>, mediante la cual se propone modificar el artículo 212 de la LEPP, de la siguiente manera:

*“Las planillas de postulación a cargos de elección popular deberán incluir en forma igualitaria a mujeres indígenas y ladinas o mestizas y hombres indígenas y ladinos o mestizos, en forma proporcional a la composición del distrito electoral correspondiente, de acuerdo con los datos del último censo nacional de población. El orden de postulación deberá alternarse entre mujer y hombre...”.*

También se busca motivar una mayor participación de los jóvenes, por lo que esta misma bancada introdujo la Iniciativa de Ley N° 3885<sup>7</sup> mediante la cual se pretende adicionar al artículo 206 de la LEPP, un párrafo donde se indique que cada partido político o comité cívico electoral deberá incluir dentro de las planillas de candidatos a concejal titular y suplente en cada corporación municipal como mínimo una persona menor de 30 años.

A continuación se resumen las principales características de las reglas electorales en el nivel municipal, tal y como se encuentran en la actualidad y las reformas que están en discusión en el Congreso.

### 2.3. Otros temas de reforma

En opinión del señor Vinicio Penados, alcalde de San Francisco Petén y miembro de Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM), un elemento de reforma debería ser el calendario electoral, para tener elecciones municipales separadas de las elecciones de las elecciones generales con el fin de promover un mayor debate de los temas municipales y los planes de gobierno propuestos por los candidatos a ocupar cargos en la corporación municipal.

---

<sup>6</sup> La iniciativa fue conocida en el Pleno el 20 de agosto de 2008 y se encuentra en estudio en la Comisión Específica de Asuntos Electorales.

<sup>7</sup> La Iniciativa fue presentada en el Pleno del Congreso el 27 de agosto de 2008 y se encuentra en estudio en la Comisión Específica de Asuntos Electorales.

### Cuadro 2.1.

#### Guatemala: Resumen de reformas electorales en el nivel municipal

Elementos del sistema	Actual	Reforma propuesta
Calendario electoral.	Unificado.	Se mantiene.
Tamaño de los distritos electorales.	332 municipios.	Se mantiene.
Fórmula electoral.	Síndicos mayoría simple y concejales representación de minorías.	Elección de corporación municipal por el método de representación de minorías (Fórmula D'Hont)
Financiamiento político.	Obtener al menos el 5% del total de sufragios válidos para tener derecho a financiamiento estatal.	Se mantiene.
Estructuración del voto.	Lista cerrada.	Se mantiene.
Barreras de inscripción.	Partido político: Un mínimo de afiliados equivalente al 0.30% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en la última elección. Comités Cívicos Electorales: mínimo de 100 afiliados y máximo de 1.500.	Se mantiene.
Acciones afirmativas.	No existe cuota a favor de algún grupo en particular.	Igualdad (50%) de mujeres y hombres indígenas y ladinos. Orden de alternancia mujer-hombre.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.4. Consideración final

La información presentada nos permite concluir que la mayor preocupación que orienta las reformas propuestas es la de mejora en la legitimidad y representatividad de las instituciones políticas guatemalteca, de ahí que en el nivel municipal una de las propuestas presentadas es que la elección de alcaldes y concejales se haga por mayoría absoluta.

La segunda propuesta de reforma a la fórmula electoral va más allá y busca no sólo legitimidad, sino una mayor representatividad, incrementando el número de ganadores por medio de la aplicación del sistema de representación proporcional de minorías (método D'Hondt) para la elección de los miembros de toda la corporación municipal.

Tal preocupación es comprensible en el marco de la inestabilidad que presenta el sistema de partidos políticos guatemaltecos. Tal y como se mostró en el estudio "Ingeniería y Comportamientos Electorales a nivel Municipal" presentado por DEMUCA en 2009, el número NEPP promedio en el período 1999-2007 es de 4,24 para la elección de presidentes, debiéndose ir a una segunda vuelta en las tres últimas elecciones. El Índice de Pedersen para éste nivel elección en el período 2003-2007 fue de 59,09, lo cual muestra el alto nivel de volatilidad del sistema.

El nivel de volatilidad en el nivel local es similar al presidencial, ya que registra un Índice de Pedersen de 52,98 para el período 1999-2003. Otra característica que presenta el nivel local es el incremento en la fragmentación del sistema de partidos. El Índice Laakso-Taagepera, que mide el nivel de fragmentación, pasó de un valor de 2,18 en 2003 a un valor de 6,03 en 2007, mostrando una tendencia hacia un multipartidismo fragmentado. Esta situación podría ayudarnos a entender por qué algunos actores políticos están favoreciendo una reforma en la fórmula utilizada para la elección de la corporación municipal que propicie el incremento en el número de ganadores.

## **Bibliografía**

Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto N° 1-85. Guatemala, 1985.

Congreso de la República, Decreto N°10-04 Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala, 2004.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 3747. Guatemala, 2008.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 3780. Guatemala, 2008.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 3817. Guatemala, 2008.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 3826. Guatemala, 2008.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 3885. Guatemala, 2008.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 4029. Guatemala, 2009.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 4080. Guatemala, 2009.

Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de Ley N° 4088. Guatemala, 2008.

### **Entrevistas**

Entrevista semi-estructurada con la diputada Anabella de León, integrante de la Comisión de Asuntos Electorales. Diputada por el Partido Patriota.

Entrevista semi-estructurada con el diputado Valentín Gramajo, Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Electorales. Diputado por el Partido Patriota.

Entrevista semi-estructurada con el señor Vinicio Penados, Alcalde de San Francisco, Petén y miembro de ANAM.

Entrevista semi-estructurada con la Licda. Marieliz Lucero, Secretaría General del Tribunal Supremo Electoral.

### **Fuentes electrónicas**

Congreso de la República de Guatemala: Decretos, Registro de Iniciativas de Ley, Bancadas, Comisiones. <http://www.congreso.gob.gt>.

# Capítulo III

## Reformas electorales





## Introducción

Desde 1981, Honduras había logrado avanzar en la consolidación de su democracia realizando seis elecciones generales donde los gobernantes electos popularmente habían logrado concluir su mandato. En unas reñidas elecciones, en el 2006 resultó electo el señor José Manuel Zelaya Rosales del Partido Liberal con un 49,90% de los votos válidos contra un 46,22% de su inmediato oponente del Partido Nacional de Honduras, el señor Porfirio Lobo.

Si bien la mayor parte de la presidencia del señor Zelaya transcurrió con los retos normales que todo gobernante debe enfrentar en una democracia, al final de la misma las tensiones crecieron debido, en parte, al temor que suscitó la alianza del Presidente Zelaya, de extracción liberal, con líderes de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), que había sido creada por el presidente Venezolano Hugo Chávez y Fidel Castro como alternativa a la propuesta de integración regional de comercio impulsada por Estados Unidos, conocida como el ALCA.

Este aparente viraje de Zelaya hacia la izquierda generó inquietudes entre diversos sectores de la sociedad hondureña. Aunado a lo anterior, el presidente Zelaya omitió enviar para su aprobación en el Congreso de la República, el presupuesto ordinario de 2009, el cual incluía la partida para que el Tribunal Supremo Electoral organizara las elecciones generales de 2009. Adicionalmente, promovió el desarrollo de un referéndum al cual popularmente se le denominó “cuarta urna”, con el fin de que el pueblo determinara si apoyarían o no la introducción de la re-elección, la cual está prohibida en la Constitución Política vigente según lo establecido en su artículo 4:

*“Artículo 4.- La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la patria”.*

Producto de lo anterior, el Presidente Zelaya se vio enfrentado con las autoridades del Tribunal Supremo Electoral que no autorizaban el desarrollo

del referéndum el 28 de junio de 2009, tal y como lo planteaba el Presidente. También, se habían dado pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y de la Asamblea Nacional en este mismo sentido. Ante la insistencia del Presidente de celebrar el Referéndum el 28 de junio de 2009, en la madrugada de ese día fue arrestado y deportado hacia Costa Rica.

Esta actuación por parte de los militares, apoyada por la Asamblea Legislativa, fue catalogada por la comunidad internacional como un golpe de Estado y originó la inmediata intervención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el fin de restablecer el orden constitucional en Honduras. A la fecha de escribir el capítulo para este libro, no se había logrado una solución a la crisis.

En este ambiente de incertidumbre, las propuestas de reforma que se lograron recopilar podrán ser consideradas, a juicio de los entrevistados, en el mediano plazo una vez que el país vuelva a recobrar su estabilidad política.

### **3.1. Temas de reforma electoral**

La Asociación Nacional de Municipios de Honduras (AMHON), como parte de su proceso de desarrollo, ha venido impulsando la ejecución de acciones tendientes a influir en los diferentes niveles de decisión. Es así que “en 1995 la AMHON define sus cuatro Agendas básicas: la política –legislativa, la política– ejecutiva, la gremial y la técnica, en cuyo impulso y desarrollo ha sido fundamental la cooperación internacional” (Fundación DEMUCA, 2009:195).

Como parte del desarrollo de la agenda política, para las elecciones de 1997 lanzó una campaña donde se motivaba a la ciudadanía a razonar su voto y a “no votar en cascada”, con el fin de que los ciudadanos también prestaran atención a las propuestas que se establecían por los diferentes candidatos, especialmente en temas municipales. Con este llamado se pretendía motivar al “voto sincero”, especialmente en la selección de las autoridades locales. Esta campaña permitió que se escogieran algunas personas nuevas en la vida política que habían hecho contribuciones importantes en sus municipios (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).

Para 1998 se estableció la Gerencia de Incidencia Política, con el fin de fortalecer esta acción de manera permanente. En la actualidad, en cada departamento existe un Comité de Incidencia conformado por dos alcaldes propietarios y dos alcaldes suplentes de distintos partidos políticos, que en conjunto con el resto de comités monitorean los temas de agenda municipal que es necesario impulsar en los distintos niveles de decisión del país.

Para las elecciones de 2005, la AMHON impulsó la introducción de la fotografía de los candidatos a diputados con el fin de que las personas pudieran ejercer de mejor manera su derecho al voto preferencial, para elegir aquellos candidatos cuyas ideas le resultaran más atractivas. Con esta medida, se logró que los partidos emergentes lograran mayor representación en el Congreso (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).

Como parte de las acciones de incidencia, en 2006 la AMHON presentó una propuesta de Reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) que contenía los siguientes puntos:

- Separación de las fechas de las elecciones de autoridades locales y nacionales.
- Reducir el número de adherentes para la presentación de una candidatura independiente.
- Reducir el tiempo de campaña política.
- Incluir un 50% la participación femenina.
- Rendición de cuentas de los partidos políticos sobre el destino de los gastos que se financian con deuda pública y sobre el origen de los fondos privados recibidos. Esta rendición de cuentas debía abarcar también a los candidatos para los distintos puestos públicos (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).

Con el fin de obtener mayor apoyo para la propuesta, AMHON impulsó una serie de alianzas con distintos sectores de la sociedad. Para el caso concreto de las reformas a la LEOP, se promovió una alianza con el Foro para el Fortalecimiento de la Democracia, para que ellos lideraran el proceso.

En el proceso de negociación de las reformas, AMHON sintió que luego de un año de negociaciones no había mayores avances en los puntos de reforma que le interesaban para el fortalecimiento de la democracia local, aunque sí se consiguió la aprobación del Decreto N° 185-2007, mediante el cual se reforman varios artículos de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 2004, con el fin de fortalecer al Tribunal Supremo Electoral, mejorar la elaboración del Censo Nacional Electoral, mejorar la elaboración del listado de electores, modificar el financiamiento público a los partidos políticos y financiamiento complementario, incluir un 30% de cuota para la participación femenina en las elecciones primarias para los cargos municipales y del Parlamento Centroamericano y sobre el transporte, vigilancia y custodia del material electoral.

También AMHON impulsó una alianza con la Coalición de Justicia para que liderara la forma de escogencia de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Fiscal General. Con la Alianza Cívica por la Democracia, AMHON impulsó una nueva Ley Forestal y se discutió también una Ley de Minería (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).

En 2007 la AMHON, desde sus Comisiones de Incidencia, aprueba retomar las reformas electorales, en especial reducir el porcentaje de adherentes para candidaturas independientes del 2% actual a un 0,5% de los votos válidos en la última elección general, nacional, departamental o municipal, según el cargo al que se postula. Esta modificación fue aprobada e implementada para las elecciones de 2009.

En 2009, AMHON vuelve a introducir al Congreso una propuesta de reforma de calendario electoral, que tuvo buena acogida por las cinco fracciones legislativas representadas en el Congreso y por el Presidente del mismo, quien se había comprometido a respaldarla. Sin embargo, los acontecimientos políticos de 28 de junio de 2009 interrumpieron el proceso, el cual si bien fue retomado con las nuevas autoridades del Congreso, no pudo avanzar debido al que los diputados se abocaron a la aprobación de otras leyes urgentes como la Ley de Presupuesto Público (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).

A continuación se analiza en mayor detalle los elementos del sistema electoral que han sido sujeto a reformas.

### 3.1.1. Calendario electoral

Con base en las decisiones adoptadas por sus Comisiones de Incidencia, AMHON viene impulsando la separación a medio período de las elecciones municipales de las elecciones generales, las cuales justifican de la siguiente manera:

*“La descentralización, doctrinariamente está fundamentada en el principio que debe existir una estrecha relación entre gobernantes y gobernados. Esto se logra óptimamente en el régimen municipal... Por tanto, existe una relación de intermediación con nuestro Alcalde y Regidores, a quienes podemos acceder más fácilmente que a las autoridades centrales. Por tales circunstancias es de la esencia de nuestros intereses que los problemas de nuestras comunidades sean atendidos por las autoridades edilicias.*

*Sin embargo, el sistema electoral actual permite que los intereses de los candidatos a Diputados y a Presidente de la República se antepongan a las políticas locales. Naturalmente que debe existir un adecuado equilibrio entre la pertenencia a una comunidad local con nuestra identidad nacional; sin embargo, la armonía entre ambos intereses sólo puede lograrse a través del mecanismo que proponemos, es decir, la separación en el tiempo de las elecciones generales con respecto a las municipales, a fin de centrar la atención de unas y otras en el momento oportuno” (AMHON, 2009:2).*

Concretamente, la propuesta de AMHON consiste en modificar el artículo 128 de la LEOP de la siguiente manera:

*“Artículo 128-A.- DÍA DE VOTACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES. La votación en elecciones municipales se practicará el último domingo del mes de noviembre, cada cinco años, previa convocatoria, librada con las formalidades de ley por el Pleno del Tribunal Supremo Electoral, con cuatro meses de antelación a la fecha en que habrán de practicarse” (AMHON, 2009:3).*

En encuesta realizada por AMHON a los alcaldes, el 80% de los entrevistados se manifestaron a favor de las reformas por las siguientes razones:

- *“Mayor fortalecimiento de la democracia.*
- *Para que se mida el valor de la participación ciudadana.*

- *De esa manera sería el pueblo el que decide y no por el arrastre del Presidente.*
- *Para legitimar más la elección y profundizar la democracia” (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).*

Entre las razones dadas por los oponentes a esta reforma se señalan las siguientes:

- *“Implicaría un considerable incremento del costo económico de las elecciones.*
- *Que los cargos políticos dejarían de prestar la debida atención a sus obligaciones ordinarias de gestión y administración de los asuntos públicos para ocuparse de las respectivas campañas electorales.*
- *Que los partidos políticos entrarían en un estado de campaña permanente.*
- *Que la población estaría constantemente movilizada, lo que acabaría redundando en actitudes de hastío y saturación hacia los asuntos públicos, que acabarían plasmándose a la postre, en mayores tasas de abstención electoral” (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).*

Las razones dadas a favor de la separación de fechas a medio período son:

- *“Sin duda, la celebración separada de las elecciones de ámbito municipal implicaría un gasto económico nada desdeñable, cuando los recursos son escasos. No obstante, por un lado ese gasto podría reducirse considerablemente al regularse de forma más rigurosa la campaña electoral, limitando su duración y gastos.*
- *Por otro lado, ese mayor nivel de gasto estaría de sobra compensado con las ventajas derivadas de poder dotar de especificidad propia a la política municipal.*
- *La elección de carácter netamente municipal brindaría la oportunidad a los políticos locales de acercarse a la ciudadanía, explicándole su actividad, propuestas o críticas a la gestión municipal cotidiana, propiciándose así un mayor contacto entre representantes y representados.*
- *Adicionalmente, unas elecciones municipales separadas de las de ámbito nacional, y celebradas a mitad de mandato presidencial y de los diputados, constituirían una magnífica oportunidad para medir la*

*temperatura político-electoral del país cuando aún queda tiempo para rectificar líneas políticas, actitudes y pautas de la acción política.*

- *La experiencia de elecciones a medio período en otros países como El Salvador o Nicaragua, muestra que no se da una parálisis de la actividad político-administrativa en las municipalidades y que tampoco que cae en una situación de campaña permanente de los partidos políticos.*
- *Se podría potenciar los liderazgos locales porque los partidos políticos tratarían de promover a sus mejores líderes locales para ganar las elecciones municipales, en lugar de ser impuestos por las cúpulas” (López, Guadalupe. Entrevista personal. 21 de agosto de 2009).*

Como se indicó en párrafos anteriores, si bien la propuesta estaba avanzada en el Congreso, los hechos políticos del 28 de junio de 2009 impidieron su aprobación, aunque la AMHON insistirá en su aprobación en el Congreso de la República.

### **3.1.2. Período para el ejercicio del cargo**

En este punto AMHON propone ampliar el período para el ejercicio de los cargos municipales de cuatro a cinco años dado el cambio en el calendario electoral.

### **3.1.3. Mecanismos para designar candidatos a puestos de elección municipal**

En este punto AMHON busca mantener el sistema de elecciones primarias para la elección de candidatos a autoridades municipales, pero propone que las elecciones primarias para cargos municipales se “celebren el tercer domingo del mes de febrero del año en que hayan de celebrarse las elecciones municipales” (AMHON, 2009:3).

La reforma a la LEOP realizada mediante Decreto N° 185-2007 dispone las elecciones primarias de la siguiente manera:

*“Artículo 113.- PRÁCTICA DE ELECCIONES PRIMARIAS. Los partidos políticos están obligados a practicar elecciones primarias para la escogencia de sus candidatos(as) a cargos de elección popular, las que se llevarán a cabo el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior al que se practiquen las elecciones generales”.*



### 3.1.4. Fórmula electoral

AMHON propone un cambio en la fórmula electoral para la adjudicación de cargos en elecciones primarias de nivel municipal y en las elecciones municipales. Su propuesta consiste en aplicar el sistema de mayoría para la elección de alcalde y vice-alcalde y de representación proporcional para los regidores de la siguiente manera:

*“Artículo 128-E.- ADJUDICACIÓN DE CARGOS EN ELECCIONES PRIMARIAS DE MUNICIPALES Y EN ELECCIONES MUNICIPALES. En las elecciones primarias municipales y en las elecciones municipales, las candidaturas y los cargos, según sea el caso, se adjudicarán a la fórmula de Alcalde y Vice-Alcalde por simple mayoría de votos.*

*En el caso de los Regidores se aplicará el sistema de voto personalizado, reordenación de listados e integración proporcional con base en cocientes y residuos electorales de partido o municipales, según sea el caso, de la misma forma que en las elecciones generales, en lo que sea pertinente dada su naturaleza.*

*El cociente municipal en elecciones primarias de elecciones municipales será el resultado de sumar todas las marcas válidas de los movimientos de cada partido, dividido entre la cantidad de las candidaturas a regidores por adjudicar.*

*El cociente municipal en las elecciones municipales será el resultado de sumar todas las marcas válidas obtenidas por todas las organizaciones políticas participantes, dividido entre la cantidad de Regidores por elegir” (AMHON, 2009:4).*

*La fórmula vigente para la elección de autoridades municipales, tanto en las primarias como en las elecciones municipales, es el sistema de representación proporcional. El artículo 125 de la LEOP establece que para la declaración de candidatos electos en las primarias, “se determinará el cociente electoral municipal dividiendo el total de votos válidos de todos los movimientos, candidaturas independientes obtenidos en el municipio, entre el número total de miembros de la corporación que deban ser electos, excluyendo el o la vice-alcalde”.*

En cuanto a la elección de regidores, el artículo 125, inciso c) de la LEOP establece: “Se declarará electo candidato a primer regidor(a), al

ciudadano(a) que aparezca en la nómina favorecida con el más alto número de sufragios, después de haber restado el cociente electoral municipal, con el cual se declaró electo el o la alcalde y vice-alcalde, en la misma forma se hará sucesivamente hasta completar el número de Regidores que corresponde al municipio”.

### **3.1.5. Procedimiento de votación y modalidad del voto**

Actualmente, el artículo 162, inciso d) de la LEOP establece que en la papeleta del nivel electivo Presidencial y en la papeleta del nivel electivo Municipal se aplica el sistema de lista cerrada y voto único, por lo que el elector al momento de emitir su voto, lo hace por toda la planilla que propone el partido político o candidatura independiente para la Corporación Municipal.

AMHON propone modificar esta situación para que el elector pueda ejercer un voto múltiple aunque se mantiene la candidatura de lista cerrada, por lo que plantea la siguiente modificación a las papeletas en elecciones municipales:

*“Artículo 122-A.- PAPELETAS EN ELECCIONES MUNICIPALES. La papeleta contendrá en el lado izquierdo el nombre del movimiento y su emblema; seguidamente en forma horizontal figurará, en el recuadro respectivo, el nombre y la fotografía de los candidatos que integran la fórmula Alcalde y Vice-Alcalde Municipal de cada organización política, adicionalmente, en recuadros separados, el nombre y la fotografía de los candidatos a Regidor para que el elector pueda marcar por los de preferencia”. (AMHON, 2009:3).*

### **3.1.6. Financiamiento político**

Mediante Decreto N° 185-2007 se modifica el artículo 81 de la LEOP, para introducir el financiamiento permanente del Estado para los partidos políticos. También se modifica el artículo 82 de la misma ley para definir los montos de dicho financiamiento de la siguiente manera:

- “1) El año siguiente a las elecciones generales, una cantidad equivalente a cero punto cuatro (0,4) del uno por ciento (1%).*
- 2) El segundo año siguiente a las elecciones generales una cantidad equivalente a cero punto cuatro (0,4) del uno por ciento (1%).*

3) El tercer año siguiente a las elecciones generales, una cantidad equivalente a cero punto cinco (0,5) del uno por ciento (1%); y

4) El cuarto año siguiente a las elecciones generales, una cantidad equivalente a cero punto ocho (0,8) del uno por ciento (1%).

...Ningún Partido Político podrá recibir menos del diez por ciento (10%) de la suma asignada al Partido Político que obtenga el mayor número de sufragios, salvo que éste haya obtenido menos de veinte mil (20.000) votos en el nivel electivo más votado”.

Igualmente, se establece que los partidos políticos están obligados a invertir como mínimo un 10% del financiamiento a la capacitación y formación de la mujer y la juventud y se prohíbe utilizar más del 10% en gastos administrativos. También, se obliga a los partidos políticos a hacer pública su rendición de cuentas tal y como lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cuanto a subsidios indirectos, la reforma a la LEOP realizada en 2007 eliminó la excepción de impuestos a los partidos políticos para la importación de vehículo automotor; así como para la adquisición de equipo de sonido para propaganda, equipo de cómputo y maquinaria y otros materiales. El único subsidio indirecto que se reconoce a los partidos políticos de acuerdo con el artículo 220 modificado es la excepción de impuestos a los bienes inmuebles propiedad de dichos partidos y las tasas municipales.

### 3.1.7. Características de la autoridad electoral

En 2007, mediante Decreto N° 185-2007 se refuerza la autoridad del Tribunal Supremo de Elecciones en los siguientes aspectos:

- a. Se le da la potestad de aprobar los Estatutos y Programas de Acción Política de los Partidos Políticos (Art. 15, inciso 3, Reformas a la LEOP).
- b. Es responsable de organizar, dirigir, administrar y vigilar los procesos electorales y **consultas populares** (Art. 15, inciso 5, Reformas a la LEOP).
- c. Convocar a elecciones, **referéndums y plebiscitos** (Art. 15, inciso 8, Reformas a la LEOP).

- d. Regular la propaganda electoral, reglamentar y supervisar el financiamiento de los partidos políticos (Art. 15, inciso 8-A, Reformas a la LEOP).
- e. Nombrar, evaluar, ascender, remover, sancionar a los funcionarios y empleados de la Institución. También podrá contratar por tiempo determinado personal adicional en el período electoral, así como reducir éste en el período Post-Electoral (Art. 15 incisos 24 y 24-A, Reformas a la LEOP).
- f. Crear Comisiones Auxiliares y nombrar los Custodios Electorales (Art. 15, inciso 28, Reformas a la LEOP).
- g. Un mes antes de las elecciones y hasta la declaratoria de las mismas, las Fuerzas Armadas pasarán a estar bajo la autoridad del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Este será responsable de la custodia, transporte y Vigilancia del material electoral, para lo cual nombrará Custodios Electorales, bajo cuya dirección estará el personal de las Fuerzas Armadas que apoyará el transporte del material (Art. 220, Reformas a la LEOP).
- h. El TSE podrá, cuando lo estime conveniente, verificar en un caso concreto los escrutinios realizados por los demás órganos electorales antes de emitir la declaratoria final de elecciones (Art. 189, Reformas a la LEOP).

Otras reformas electorales aprobadas en el 2007 incluyen la introducción de la fotografía en el padrón electoral y la disminución de los períodos de campaña tanto para las elecciones primarias y elecciones generales.

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las propuestas de reforma y las reformas aprobadas en las reglas electorales para el nivel municipal.

### **3.2. Consideración final**

Tal y como lo plantea Samuel Huntington en su libro "La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX", la "democratización" es un proceso que implica el reemplazo de un gobierno que no ascendió al poder por medio de una elección popular por uno que lo haya sido. Sin embargo, el proceso después de esa elección es sumamente complejo y prolongado, ya que además de la consolidación de las reglas en torno al proceso electoral, es necesario el desarrollo de mecanismos de limitaciones al poder,

### Cuadro 3.1.

#### Honduras: Resumen de reformas electorales en el nivel municipal

Variable	Actual	Reforma
Calendario electoral.	Unificado.	Separada a medio período.
Período del mandato.	Cuatro años.	Cinco años.
Designación de candidatura.	Elecciones primarias.	Se mantienen elecciones primarias.
Fórmula electoral.	Representación proporcional para elección de corporación municipal (Art. 125, inciso 4 LEOP).	Alcalde y Vice-alcalde: mayoría simple.
Modalidad del voto y procedimiento votación.	Lista cerrada y voto único.	Lista cerrada y voto múltiple.
Barreras electorales	Adhesiones para candidaturas independientes de un 2% de los votos válidos para las elecciones municipales.	Adhesiones para candidaturas independientes de un 0,5% de los votos válidos para las elecciones municipales*.

\* Esta reforma ya fue aprobada en mayo de 2009.

Fuente: Elaboración propia.

implícito en el concepto de democracia, la promoción de la participación y, en definitiva, la introducción de los valores democráticos en la cultura política del país. Esto implica que, en algunos países, períodos de avances democráticos se vean interrumpidos por períodos de caos y controversia. Tal es el caso de Honduras con la reciente ruptura del orden constitucional que impidió la finalización del mandato del Presidente Zelaya.

También, el caso hondureño ha reafirmado el efecto teórico de que los procesos de reforma electoral, al igual que otros procesos políticos y sociales, son histórica y culturalmente contingentes. Por lo cual, la definición de los objetivos de reforma, la definición de las alternativas propuestas, la decisión finalmente tomada, y el tiempo que se toma llevar a cabo una reforma son histórica y culturalmente dependientes. Por tanto, las reglas electorales consideradas convenientes en un determinado país, pueden ser poco convenientes en otro país, o que el período histórico en que se promuevan sea distinto.

La información recopilada para este estudio da muestra de la constante preocupación de los distintos sectores de la sociedad hondureña por perfeccionar sus instituciones políticas, en especial su sistema electoral,

con el fin de desarrollar elecciones más competitivas, libres, sin discriminaciones y donde se abran oportunidades para que las nuevas fuerzas políticas logren estar representadas.

En este contexto, desde 1997 la AMHON ha venido promoviendo cambios en el sistema electoral con el fin de optimizar la representación de las distintas fuerzas políticas en el nivel local, posibilitar el desarrollo de nuevos liderazgos locales, incrementar la participación ciudadana mediante una mayor vinculación de los ciudadanos con sus representantes políticos, promoción de igualdad de oportunidades de participación política de las mujeres, creación de espacios para una verdadera discusión de los temas que preocupan a los ciudadanos en cada municipio y que los mismos permeen las agendas que se discuten a nivel nacional.

Sin embargo, las preferencias de los actores a nivel de partidos políticos mayoritarios no estaban alineadas con las propuestas de reforma planteadas por organizaciones de la sociedad, incluida AMHON, por lo que hubo que esperar hasta 2009 para alcanzar uno de los objetivos de reforma propuestos por esta organización, en el sentido de disminuir el número de adherentes requeridos para la presentación de candidaturas independientes.

El caso hondureño también demuestra que los procesos de reforma deben ser vistos como juegos secuenciales de negociación, los cuales se desarrollan en dos niveles: en el nivel de las reglas electorales propiamente dicho y en el nivel del sistema político. En este juego, la preocupación de los actores políticos tradicionales es no perder las ventajas competitivas que han obtenido. Por lo anterior, las reformas propuestas para profundizar la democracia en el nivel local, son analizadas no sólo en su dimensión local sino también en términos de su impacto en el nivel nacional.

Dada la actual situación política en Honduras, será necesario esperar a que se retorne a la institucionalidad para iniciar nuevas negociaciones con el fin de lograr la aprobación de las reformas que se han venido proponiendo.

## **Bibliografía**

AMHON, 2009. Propuesta de Reforma a Favor del Impulso de la Vida Democrática Municipal. Tegucigalpa.

Congreso Nacional, 2009. Reforma al Preámbulo e Inciso 1 del artículo 133 y el artículo 135 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Tegucigalpa.

Congreso Nacional, 2007. Reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto N° 185-2007. Tegucigalpa.

Huntington, Samuel, 2009. La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.

## **Entrevistas**

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Guadalupe López, Gerente de la Gerencia de Incidencia Política de la Asociación de Municipios de Honduras. 21 de agosto de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Allan Paredes, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Honduras. 21 de agosto de 2009.

Entrevista semi-estructurada con la Sra. Nidia Pineda, Fundación DEMUCA-Honduras. 20 de agosto de 2009.

# Capítulo IV

## Reformas electorales





## Introducción

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz de enero de 1992, en El Salvador se inicia un proceso de democratización que ha estado dominado por dos grandes fuerzas políticas. Por un lado, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y por el otro, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), un partido de derecha muy ligado al sector empresarial que había logrado el control del Poder Ejecutivo por tres períodos consecutivos luego de la firma de los Acuerdos de Paz (1994-2004), hasta perderlo en las elecciones de 2009 a favor del FMLN.

En este proceso, el fortalecimiento de los gobiernos locales ha sido parte fundamental de las políticas públicas del país. En 1986 se aprobó un nuevo Código Municipal, el cual ha sido reformado en ocho ocasiones. Sin embargo, la forma de elección del gobierno municipal ha sido una fuente de preocupación ya que se utilizar el sistema de mayoría simple para la elección de todos los miembros de la corporación (Alcalde y regidores). El uso de este sistema puede generar conflictos sociales y políticos, especialmente cuando existe muy poca diferencia entre ganador y perdedor, y las minorías no tienen la posibilidad de defender sus intereses dentro de la institucionalidad formal del gobierno municipal.

Según John Stuart Mill (1861), el uso del sistema de mayoría produce un “gobierno de clase” y una “legislación de clase”. Más aún, este autor consideraba que el uso de este sistema para las dos etapas del proceso de decisión, la elección del ejecutivo (el Alcalde para los gobiernos municipales) y el legislativo (regidores), forman una “mayoría de la mayoría” lo cual puede ser, y a menudo es, “una minoría del conjunto”. Por tal razón, Mill favorecía fórmulas electorales que permitieran compartir el poder entre múltiples ganadores.

La preocupación de Mill en el siglo XIX ha sido también la preocupación de un sector importante de la sociedad salvadoreña, ya que en el período 1994-2003, “de los trece municipios más grandes del país –con más de 100 mil habitantes– sólo dos eligieron gobiernos mayoritarios” (Artiga, 2003:188). Lo anterior ha puesto el cambio de la fórmula electoral para la elección de la corporación municipal, como un tema de reforma importante en este nivel de gobierno.

En este capítulo se presentan los temas de reforma electoral que están actualmente en discusión en el Congreso de la República. En el análisis se dará especial atención a aquellos temas de reforma referidos al gobierno municipal. Posteriormente, se dará cuenta de otros temas de reforma que algunos sectores de la sociedad consideran importantes discutir, para finalizar con una reflexión sobre el proceso de reforma en El Salvador.

#### **4.1. Temas de reforma electoral en el nivel municipal en el Congreso de la República**

El 27 de setiembre de 2006, la Comisión Política de la Asamblea Legislativa de El Salvador tomó el acuerdo de crear la Comisión Interpartidaria, con el fin de estudiar temas del campo electoral, que a iniciativa de los diferentes partidos políticos requerías de una mejora en la legislación.

La Comisión inició sus labores el 6 de octubre de 2006. Fue integrada por los presidentes, secretarios o coordinadores de los partidos políticos o sus representantes. Luego de veintiocho reuniones de trabajo, los miembros de la Comisión lograron identificar de los 41 temas electorales que eran de interés de los partidos, los 11 temas donde existía consenso entre los miembros de la Comisión de que era importante iniciar su discusión. Dichos temas fueron los siguientes (Informe Comisión Interpartidaria, 2007):

1. Nuevo Código Electoral.
2. Voto residencial.
3. Voto electrónico.
4. Financiamiento y propaganda.
5. Registro electoral, relación del TSE y Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN).
6. Junta Receptora de Votos.
7. Elecciones separadas.
8. Separación jurisdiccional y administrativa del TSE.
9. Documento Único de Identidad (DUI) (vigencia, gratuidad y auditorías).
10. Voto en el exterior.
11. Escrutinio de votos.

El tema de reforma de la **fórmula electoral** para la elección de los miembros de la corporación municipal, el cual es visto como una reforma necesaria por actores de la sociedad civil y municipales, no goza de apoyo por parte de los diputados de las distintas fracciones representadas en la Asamblea Legislativa para el período 2006-2009.

En entrevista realizada al diputado Mario Valente (ARENA) y Shafik Handal (FMLN), coincidieron en que lo que más les preocupa de una potencial reforma para que los alcaldes sean electos por mayoría simple y los concejales por fórmula de representación proporcional, es que se generen situaciones de gobiernos divididos, donde el alcalde tenga un concejo municipal adverso o con minoría, y que esto impida o retrase el proceso de toma de decisiones y por ende la eficiencia de las municipalidades.

En palabras del diputado Shafik Handal, "más que cambiar el sistema, se deben reforzar los mecanismos de participación ciudadana para que los ciudadanos pidan cuentas a sus representantes. Si se cambia el sistema, teme que se presente el mismo problema que se observa en la Asamblea Legislativa, donde algunos diputados se declaran independientes y votan de esa manera, sin seguir las líneas del partido, ni los objetivos que se presentan al momento de ser electos" (Handal, Shafik. Entrevista personal. 13 de octubre de 2009).

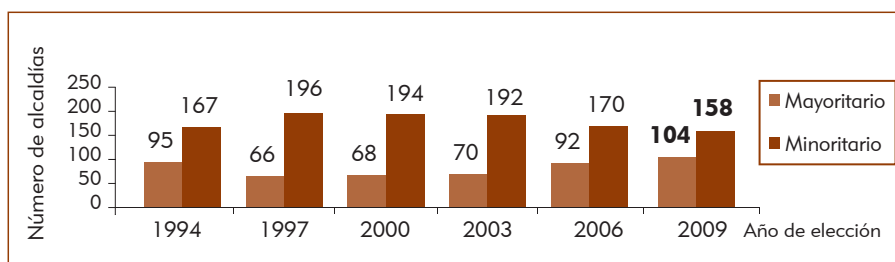
Por su parte, el diputado Mario Valente considera que eventualmente "será necesario hacer la reforma y su partido la apoyará, pero se está discutiendo la forma de distribución de los puestos de acuerdo con distintas opciones de representación proporcional como la fórmula D'Hont o la fórmula de Hare" (Valente, Mario. Entrevista personal. 13 de octubre de 2009).

El diputado Mario Ponce del Partido de Conciliación Nacional (PCN) y presidente de la Comisión de Asuntos Municipales, considera personalmente que es conveniente introducir la representación proporcional en la elección de los miembros del Concejo Municipal para darle mayor transparencia al proceso electoral y a la administración municipal, aunque confiesa que algunos miembros de su partido no están de acuerdo con la reforma. Producto de lo anterior, esta reforma parece carecer de viabilidad política en el corto plazo.

Sin embargo, diversas organizaciones de la sociedad civil salvadoreña siguen luchando por lograr la pluralidad en la composición de los concejos municipales con el fin de aumentar su representatividad. Según el estudio realizado por Coalición para la descentralización, la participación y la democracia y la Fundación Nacional para el Desarrollo sobre “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad” (2008), el número de corporaciones municipales cuyos representantes han sido electos con menos del 50% de los votos en el período 1994-2009 ha sido en promedio un 69%, siendo el año 2006 donde mayor número de corporaciones municipales (170) presentaban esta situación.

**Gráfico 4.1.**

Corporaciones municipales ganadas con menos del 50% de votos, 1994-2009



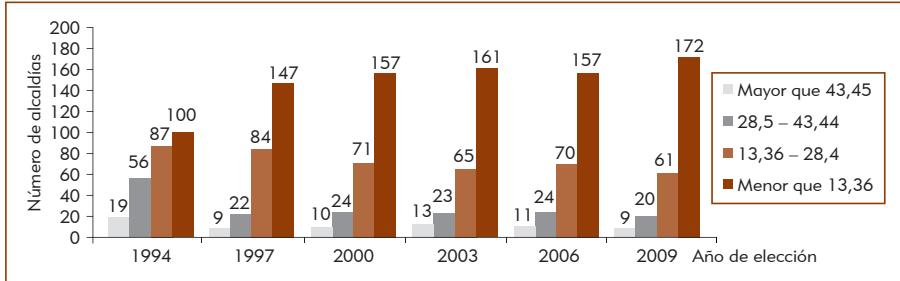
Fuente: Coalición y FUNDE (2008).

Más aún, este mismo informe muestra que se ha venido incrementando el número de corporaciones municipales donde el margen de diferencia entre ganador y perdedor es de tan sólo un 13,6%. Para 2009, el número de corporaciones municipales en esta situación fue de tal y como se aprecia en el gráfico a continuación, las cuales representan un 65,6% del total de alcaldías.

La propuesta de reforma de fórmula electoral impulsada por Coalición y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) es la aplicación de la Fórmula de Hare con una variación influenciada por la fórmula Saint Lague, mediante la cual se tratará de favorecer la gobernabilidad al asegurarle al ganador la mitad más uno de los escaños del concejo, incluyendo al alcalde y síndico.

### Gráfico 4.2.

Margen de victoria en las corporaciones municipales, 1994-2009



Fuente: Coalición y FUNDE (2008).

En la reciente campaña electoral, los dos partidos mayoritarios –FMLN y ARENA– incluyeron en sus programas de gobierno la aprobación de los concejos plurales de la siguiente manera:

ARENA: “Creación de los Concejos Municipales Plurales. Se examinarán diferentes propuestas con el objeto de permitir la conformación de Concejos Municipales Plurales sin que ello obstaculice la gobernabilidad municipal” ARENA. Programa de Gobierno 2009, Componente Jurídico-Institucional.

FMLN: “Integración proporcional de los Concejos Municipales” FMLN. Programa de Gobierno 2009, Democratización del Sistema Electoral, Parte 4. Reforma Política.

A pesar de lo anterior, hasta la fecha de redacción de este informe no se había aprobado el cambio, que no requiere cambio constitucional, sino una reforma al Código Municipal y la respectiva reforma al Código Electoral en lo que respecta a inscripción de planillas.

En cuanto al **calendario electoral**, se está discutiendo mantener separadas las elecciones de autoridades municipales de las presidenciales, pero ampliar el período de duración en el cargo de las autoridades municipales y legislativas a cinco años para que no coincidan cada quince años dichos procesos electorales como sucede en la actualidad, debido a que el mandato del presidente es de cinco años, el de diputados y autoridades municipales de tres años.

En el año 2009, coincidieron todos los procesos electorales. Por lo tanto, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) adelantándose a dicho acontecimiento, y con base en el artículo 224 del Código Electoral, decidió el 15 de junio de 2007 lo siguiente:

- “a) Realizar de manera separada las elecciones del año dos mil nueve.
- b) Realizar en primer lugar las Elecciones de Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales y posteriormente, la elección de Presidente y Vicepresidente de la República” (TSE, 2009:8).

Por lo tanto, las elecciones de diputados y autoridades municipales se realizaron el 18 de enero de 2009 y las presidenciales el 15 de marzo de ese mismo año.

## **4.2. Otros temas de reforma electoral**

Organizaciones de la sociedad salvadoreña y los partidos políticos coinciden en la necesidad de hacer reformas electorales tendientes a fortalecer el régimen democrático de dicho país. A continuación se explica brevemente en qué consisten dichas reformas.

### **4.2.1. Código Electoral**

Con respecto al Código Electoral, los miembros de la Comisión luego de reuniones con los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral concluyeron que es necesario contar con un nuevo Código que responda a las nuevas realidades políticas del país. Sin embargo, se consideró que por la importancia del mismo, no sería posible alcanzar este cometido antes del proceso electoral de 2009.

Con el fin de avanzar en el fortalecimiento del sistema electoral, en diciembre de 2007 la Asamblea Legislativa aprobó las siguientes reformas al Código Electoral, entre las cuales sobresalen las siguientes (TSE, 2009:11-12):

- a. Aumentar el período de suspensión del proceso de inscripción de ciudadanos en el Registro Electoral (de 100 a 180 días antes de las elecciones).

- b. Cierre definitivo del Registro Electoral pasó de 60 días a 120 días antes de la fecha de las elecciones.
- c. El envío de los padrones totales municipales de parte del TSE a los partidos políticos pasó de 90 a 165 días como máximo antes de las elecciones.
- d. Se amplió el número de electores por Junta Receptora de Votos de 400 a 450.
- e. Se estableció que el TSE, además de nombrar a los miembros de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, debía distribuir los cargos de manera equitativa entre todas las instancias proponentes, equivalentes a un 20% de cada cargo para cada instancia proponente.
- f. Se facultó al TSE a solicitar al Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) la validación en sus sistemas biométricos o cualquier otro que utilice, la huella de los afiliados presentados por los partidos políticos a fin de establecer su plena identidad.
- g. Se precisa el concepto de voto impugnado de la siguiente manera: "aquel sobre el cual se reclama su validez o invalidez y que no ha sido declarado como nulo o abstención; o si la marca puesta en la papeleta abarca dos o más banderas o símbolos de Partidos Políticos o Coaliciones contendiente y no se pudiere determinar con claridad cuál fue la intención del votante" (Asamblea Legislativa, 2007).
- h. Se especifica que se cancelará la inscripción de un partido político cuando no alcance al menos 50.000 votos o no logre elegir un diputado en las elecciones para diputados de la Asamblea Legislativa o el Parlamento Centroamericano (Asamblea Legislativa, 2007).
- i. Actas de cierre. Mediante decreto legislativo de febrero de 2009 "Disposiciones transitorias para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República a realizarse el 15 de marzo de 2009", se estableció que para dar validez a las actas de cierre y escrutinio de las Juntas Receptoras de Voto, éstas deben estar firmadas por al menos dos miembros propietarios de cada Junta. También decreta que todos los miembros de Junta presentes al momento del cierre deben firmar el Acta bajo pena de multa por incumplimiento equivalente a mil colones (US\$1.000).

#### **4.2.2. Voto residencial**

Desde 1994 se había identificado la necesidad de implementar el voto residencial en el país con el fin de que el votante pudiera ejercer su



derecho al sufragio en la junta receptora de votos más cercana a su domicilio. Sin embargo, no fue sino hasta las elecciones municipales y legislativas de 2006 que se realizó un primer proyecto piloto en siete municipios<sup>8</sup>.

En mayo de 2007, el TSE solicitó al Tribunal Electoral Panameño su asesoría para que evaluara los resultados del Plan Piloto del Voto Residencial 2006, y le ayudara a definir los avances que se deberían hacer para las elecciones de 2009. Producto de dicho estudio, se concluyó “que la institución no contaba con los elementos mínimos necesarios para implementar a nivel nacional de manera total el sistema de voto residencial, siendo la recomendación, continuar de forma gradual con el proceso ya iniciado, ampliando el proyecto de 2006 a otros municipios del país” (TSE, 2009:9).

Con base en lo anterior, para las elecciones de 2009 se decidió ampliar el voto residencial a 16 municipios del departamento de Cuscatlán<sup>9</sup> adicionales a los siete municipios del Plan 2006, para un total de 23 municipios del país que contarían con este sistema.

En opinión del Director Ejecutivo de Iniciativa Social para la Democracia (ISD), se debería aprovechar el Censo que se desarrollará en el 2010 para poder aplicar el voto residencial en todo el país para las próximas elecciones (Villalta, Ramón. Entrevista personal, 14 de octubre de 2009).

### **4.2.3. Voto en el exterior**

El 11 de febrero de 2009, la Asamblea Legislativa decretó la “Ley transitoria especial reguladora de los procedimientos para el ejercicio del voto de los salvadoreños residentes en el exterior, inscritos en el Registro Electoral, para las elecciones de Presidente y Vicepresidente del año 2009”. Mediante esta Ley se estableció en la capital salvadoreña un Centro de Votación Especial para que los salvadoreños residentes en el exterior pudieran ejercer su derecho al sufragio. Dicho Centro contó con

---

<sup>8</sup> Los municipios que fueron parte del primer plan piloto fueron: Turín, en el departamento de Ahuachapán; Carolina, en el departamento de San Miguel; Tecapán, departamento de Usulután; Meanguera del Golfo, en la Unión; El Paisnal, departamento de San Salvador; Nuevo Cuscatlán, en la Libertad; San Juan Nonualco, en la Paz.

<sup>9</sup> Dichos municipios son: Cojutepeque, Suchitoto, San Pedro Perulapán, San José Guayabal, Tenancingo, San Rafael Cedros, Candelaria, El Carmen, Monte San Juan, San Cristóbal, Santa Cruz Michapa, San Bartolomé Perulapán, San Ramón, El Rosario, Oratorio de Concepción y Santa Cruz Analquito.

diez Juntas Receptora de Votos con padrones de hasta cuatro mil electores por cada Junta, debido a que para las elecciones del 15 marzo de 2009, el Registro Electoral de salvadoreños residentes en el exterior estaba constituido por 39.463 personas (TSE, 2009). Sin embargo, sólo votaron 294 personas que residen en Estados Unidos.

Mediante esta reforma se reglamenta un derecho que se había concedido a los salvadoreños residentes en el exterior desde mayo de 2005, cuando mediante Decreto Legislativo N° 685 se les permitió obtener su Documento Único de Identidad (DUI) en el extranjero.

#### **4.2.4. Reformas pendientes**

Los otros puntos de reforma impulsados por Iniciativa Social para la Democracia y otras organizaciones de la sociedad civil son los siguientes:

##### **4.2.4.1. Reformas al Tribunal Supremo Electoral**

El propósito de la reforma es promover la ciudadanía del TSE, el cual está conformado en la actualidad con un criterio partidario lo cual no garantiza la independencia de criterio en dicho órgano Según datos del Barómetro de las Américas de 2006, la confianza de la ciudadanía en el TSE en los últimos cuatro años ha pasado de un 59,9% en 2004 a un 21,8% (citado en ISD, 2008:3).

La reforma constaría de dos elementos (Villalta, Ramón. Entrevista personal):

##### **a. Separación de funciones TSE:**

- **Creación del Consejo Nacional Electoral (CNE):** encargado de la organización y administración de los procesos electorales y demás consultas populares directas y
- **Tribunal Supremo Electoral (TSE):** será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

##### **b. Nuevo procedimiento de integración del TSE:**

- El CNE estará integrado por tres miembros propietarios y suplentes, electos para un período de ocho años con el voto favorable de los dos tercios de los diputados a la Asamblea Legislativa, de ternas de ciudadanos honorables y profesionales propuestas por las uni-

versidades del país y organismos no gubernamentales de educación cívica legalmente inscritos y de trayectoria reconocida.

- El Tribunal Supremo Electoral estará integrado por tres Magistrados, electos por un período de cinco años con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados a la Asamblea Legislativa, de tres ternas de abogados propuestas por: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y por las universidades legalmente autorizadas, quienes deberán reunir los mismos requisitos que para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

### **c. Ciudadanización de las instituciones electorales mediante:**

- Ciudadanización de organismos electorales temporales –Juntas Electorales Departamentales (JED), Juntas Electorales Municipales (JEM) y Juntas Receptoras de Votos (JRV).
  - Integración con listados provenientes de entidades educativas y cívicas.
  - Capacitación por parte del TSE.
  - Desarrollo institucional del Registro Electoral y del RNPN.
  - Coordinación efectiva con la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Municipalidades, extranjería.
  - Actualización y depuración permanente.
  - Definir autonomía o dependencia del RNPN.
  - Consulta y orientación ciudadana.
  - Auditoría y vigilancia permanente.
- Desarrollo institucional de la Junta de Vigilancia de los Presupuestos Públicos (PP).
  - Ampliar rol contralor en campos: político, administrativos, jurídicos, económicos.
  - Fortalecer la fiscalía electoral.
  - Independencia y autonomía técnica para conocer, investigar y promover la acción penal en materia electoral y administrativa.
  - Crear fiscalía auxiliar zonal o departamental
  - Creación de la auditoría electoral.
  - Independencia y autonomía técnica
  - Auditoría de procedimientos, calendarios, desarrollo técnico y tecnológico, procesos administrativos y financieros de los procesos y eventos electorales.

- Auditoría especializada y permanente al registro electoral.
- Desarrollo de la contraloría ciudadana y la observación electoral.
- Creación de la Comisión Ciudadana de contraloría electoral
- Regulación de la observación electoral ciudadana nacional.

#### 4.2.4.2. Sistema de representación

Además del impulso para la conformación de corporaciones municipales plurales, se considera importante la modificación de la circunscripción electoral para la elección de diputados, la cual en la actualidad es el departamento, y el número de diputados por departamentos no se corresponde con “los resultados del V Censo de Población” (ISD, 2008:3).

#### 4.2.4.3. Propaganda, financiamiento político y ampliación de mecanismos de participación político-electoral

Se considera que en materia de **propaganda electoral** el marco jurídico actual carece de regulaciones adecuadas para el control de la misma. Si bien los artículos 227 al 237 del actual Código Electoral hacen referencia a la propaganda electoral, los elementos se limitan a mecanismos de acceso a medios de comunicación y ciertas prohibiciones y disposiciones para realizar actividades proselitistas, pero no establece el período de duración de dicha propaganda, las actividades inmersas y los medios utilizados.

En cuanto al **financiamiento de partidos políticos** se considera importante regular el financiamiento privado de los partidos y mejorar la regulación para el acceso y distribución del financiamiento público tanto para partidos políticos como asociaciones cívicas; así como promover que dicho financiamiento no sea utilizado sólo para el proceso electoral sino que también contribuya a financiar el desarrollo de la política y la democracia por medio de la educación a los ciudadanos en esta materia.

Se promueve la reforma al artículo 72 de la Constitución Política para que las Asociaciones Cívicas puedan participar de procesos electorales y consultas populares, actividad que ahora está limitada sólo a los partidos políticos.

#### 4.2.4.4. Ley de Partidos Políticos

Mediante esta Ley se pretende promover una mayor flexibilidad para la creación y disolución de los partidos políticos; así como promover la democracia interna de los mismos por medio de la definición de mecanismos de elección de candidatos más abiertos, promoción de equilibrio de género y garantía de derecho de los afiliados.

En esta Ley se debería también establecer regulaciones para fiscalizar el funcionamiento de los mismos, sus mecanismos de financiamiento y de expulsión de sus miembros.

### 4.3. Consideración final

En el caso de El Salvador se observa nuevamente una sociedad civil muy proactiva en el impulso de reformas electorales con el fin de afianzar el régimen democrático en todos los niveles de gobierno, y en todos los elementos del sistema incluyendo al árbitro del proceso electoral, el Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, las reformas que se han logrado concretar han estado enfocadas a modernizar la administración electoral quedando pendiente reformas importantes relacionadas con una mayor inclusión, mayor representatividad, el fortalecimiento de la institucionalidad electoral, y la promoción de la transparencia.

En el nivel municipal, la reforma electoral más importante sigue pendiente de aprobación a pesar del compromiso de los dos partidos mayoritarios de apoyar la conformación plural de los concejos municipales. El principal temor expresado por los actores políticos entrevistados es si con esta reforma se afectará la gobernabilidad, perdiendo de vista de que el verdadero ejercicio de la democracia consiste en el respeto de las minorías lo cual conlleva a un constante diálogo y negociación.

Los actores políticos parecen olvidar que un escenario generalizado de crisis de representación y de partidos políticos, donde El Salvador no es la excepción, la aprobación de medidas como las planteadas en el nivel municipal, podrían más bien redundar en un incremento de la confianza de los votantes de que su voto tiene una influencia positiva sobre la calidad de la representación y por ende estar más motivados a votar, con lo cual se estaría favoreciendo la legitimidad del sistema político y la tolerancia política.

## Bibliografía

Artiga, Álvaro (2003). *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Asamblea Legislativa (2007). Decreto Legislativo 818 publicado en el Diario Oficial N° 30, tomo 382, de 13 de febrero de 2009.

\_\_\_\_\_ (2007). Decreto Legislativo 502 publicado en el Diario Oficial N° 1, tomo 378, de 3 de enero de 2008.

\_\_\_\_\_ (2006). Disposiciones especiales para la emisión del voto residencial. Decreto Legislativo 133 publicado en el Diario Oficial N° 180, tomo 360, de 30 de octubre de 2003.

\_\_\_\_\_ (2005). Decreto Legislativo N° 685 publicado en el Diario Oficial N° 99, Tomo 367, de fecha 31 de mayo de 2005.

Iniciativa Social para la Democracia (2008). *Pulso Electoral. Programa Observador Electoral 2009*. San Salvador, El Salvador.

Mill, John Stuart (1861). *Considerations on representative government*. En: *Collected Works*. Toronto: University of Toronto Press, Vol. 18.

Tribunal Supremo Electoral (2009). *Memoria especial elecciones 2009*. San Salvador, El Salvador: TSE.

## Entrevistas

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Shafik Handal, Diputado FMLN y miembro de la Comisión de Reformas Electorales, realizada el día 13 de octubre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Mario Ponce, Diputado PCN, Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales y miembro Comisión de Reformas Electorales, realizada el 13 de octubre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Mario Valente, Diputado ARENA, miembro de la Comisión de Reformas Electorales, realizada el 13 de octubre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con la Sra. Mirna Romero, responsable de política gremial de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y luego (COMURES), realizada el 13 de octubre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Eduardo Urquía, Magistrado del Tribunal Supremo Electoral, realizada el 14 de octubre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Ramón Villalta, Director Ejecutivo de Iniciativa Social para la Democracia, realizada el 14 de octubre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Frederic Miralles, Director de FUNDEMUCA - El Salvador, realizada el 14 de octubre de 2009.

# **Capítulo V**

## **Reformas electorales**





## Introducción

En Costa Rica, el intento de desconocimiento del candidato oficialista de esa época de los resultados electorales de 1948 sirvió de detonante para el estallido de la guerra civil de marzo-abril de ese año, la cual creó una ruptura fundamental que permitió sentar las bases de la democracia costarricense de la segunda mitad del siglo XX. Producto de lo anterior, en la redacción de la Constitución Política de 1949 se puso especial atención en asegurar “la pureza del sufragio mediante la construcción de una institucionalidad electoral capaz de blindar eficazmente los procesos electorales” (Sobrado, 2009:5).

Adicionalmente se buscó la despolitización de la función electoral, por lo que se le dio rango constitucional e independencia política, financiera y funcional al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el cual los constituyentes responsabilizaron de “la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” (Constitución Política, artículo 99).

Mediante Ley N° 1536 de 10 de diciembre de 1952<sup>10</sup> se aprobó el Código Electoral que estuvo vigente hasta el 1 de setiembre de 2009<sup>11</sup>. La gradualidad ha sido una de las características de las reformas institucionales y reglas electorales costarricenses, ya que durante cuatro décadas se introdujeron por medio de diez diferentes leyes algunos cambios relativo a la administración electoral. En la década de los noventa, se aprobó la Ley N° 7653 de 10 de diciembre de 1996, mediante la cual se reformaron 100 de los 196 artículos del Código Electoral, constituyéndose la reforma más importante a la fecha. Entre las reformas destacan las siguientes:

- a. **Doble postulación:** Los candidatos a la Presidencia también pueden postularse al cargo de Diputados (Código Electoral, artículo 74 bis).
- b. **Eliminación de la caducidad de la inscripción de los partidos políticos:** Sólo se pueden cancelar las inscripciones de los partidos políticos que no participen o no obtengan, en la respectiva elección, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para su conformación, la cual es de 3.000 firmas para

---

<sup>10</sup> Publicado en la Gaceta N° 10 de 14 de enero de 1953.

<sup>11</sup> En el período 1953 al 2001, el Código Electoral fue objeto de 14 reformas parciales mediante el mismo número de leyes.

partidos nacionales y el 1% de los electores empadronados en la respectiva circunscripción para los partidos provinciales (Código Electoral, artículo 73 y 64).

- c. **Participación femenina de al menos un 40%:** Mediante reforma al artículo 60 del Código Electoral se introdujo la obligatoriedad de que las asambleas distritales, cantonales y nacionales estuvieran conformadas por al menos un cuarenta por ciento de mujeres. También, se debía observar la cuota de participación femenina en la conformación de papeletas de candidaturas a puestos de elección popular.
- d. **Regulación de publicación de encuestas y sondeos:** Se adicionó el "Artículo 85 ter" para prohibir la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio de sondeos de opinión pública o encuestas durante los dos días inmediatos anteriores al día de las elecciones y el propio día de éstas. Si los partidos políticos violaran dicha prohibición se les sancionaría con la disminución del 5% del aporte estatal que les correspondiera.
- e. **Prohibición de contribución de extranjeros:** Se prohibió a los partidos políticos aceptar directa o indirectamente, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes en dinero o especie de personas físicas y jurídicas extranjeras, para sufragar sus gastos de administración y de campañas electorales (Art. 176 bis). Tampoco se permitía a extranjeros adquirir bonos u otras operaciones de financiamiento político.
- f. **Transporte público:** Se prohibió a los partidos políticos la contratación de unidades de transporte público en la modalidad de autobús, para llevar a sus simpatizantes a votar el día de las elecciones. Por el contrario, se pidió a los concesionarios de dicho transporte prestar su servicio como un día ordinario y poner sus vehículos y personal a disposición del Tribunal (Art. 85 bis). Cabe recalcar que con esto se puso fin a una antigua tradición en la "fiesta electoral".
- g. **Voto de discapacitados:** Se introdujo la figura del voto público para las personas con alguna discapacidad que se les dificultara hacerlo en el recinto secreto (Art. 119).

También, en la reforma de 1996 se hicieron algunas modificaciones a la administración electoral, como el proceso de votación y escrutinio, funcionamiento de las juntas receptoras de votos y cambios al Registro Civil y otros organismos electorales.

En 1998 se produjeron dos cambios importantes que empezaron a crear las condiciones para gestionar un proceso de reforma electoral importante. Por un lado, mediante Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 se reformó el Código Municipal, siendo una de las principales reformas el fortalecimiento de la autonomía política municipal al introducir la elección popular de las autoridades locales. El calendario electoral aprobado fue semi-unificado ya que se mantuvo la elección de regidores conjuntamente con las elecciones nacionales del primer domingo de febrero y la elección de alcaldes, síndicos, e intendentes, el primer domingo de diciembre de mismo año.

En segundo lugar la campaña electoral de 1998 estuvo salpicada de escándalos en los dos partidos mayoritarios, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)<sup>12</sup>, con el trasfondo “de un gobierno del PLN que daba muestras por dos años consecutivos –1995 y 1996– de una mala administración de la economía” (Rovira Mas, 1998:27). Lo anterior influyó para que decayeran las intenciones de voto de los electores para los candidatos de ambos partidos. Adicionalmente, se dio un aumento en el número de partidos políticos que participaron de dicho proceso electoral. En el nivel presidencial concurren trece partidos, de los cuales el que mostraba mayor preferencia entre los emergentes era el Partido Fuerza Democrática, cuya campaña se enfocó a combatir el bipartidismo prevaleciente en esa época. En el nivel legislativo compitieron 23 partidos y en el municipal el número fue variable en las diferentes provincias, siendo San José la que presentó el mayor número de partidos con 19<sup>13</sup>.

Como resultado de lo anterior, en términos del comportamiento electoral se observaron algunos cambios importantes. En primer lugar, disminuyó la concentración de votos de los partidos mayoritarios tanto en el nivel presidencial como en el legislativo. En el primero pasó de un promedio de 98% en el período 1986-1994 a un 91,6% en 1998, alcanzando los partidos emergente un 8,4% muy superior a su promedio de 2% en ese mismo período. En el nivel legislativo, la pérdida de concentración de votos fue más notoria. Los partidos mayoritarios pasaron de un control de

---

<sup>12</sup> Para profundizar en las características de la campaña de 1998 se puede consultar: Rovira Mas, Jorge. Elecciones en Costa Rica 1998: ¿Se debilita el bipartidismo? Contribuciones. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales.

<sup>13</sup> El número de partidos que contendieron a nivel municipal fueron: San José (19), Alajuela (16), Cartago (15), Heredia (14), Guanacaste (15), y Limón (14).

un 94% de la Asamblea Legislativa a un 88% en 1998. Adicionalmente, se mantiene la tendencia iniciada en 1994 de que el partido de gobierno no cuenta con la mayoría parlamentaria y se acrecienta el número de fuerzas políticas representadas en el Congreso, pasando de 5 fuerzas para el período 1982-1998, a siete partidos políticos en 1998.

Adicionalmente, se dio un incremento importante en el nivel de abstencionismos que había sido de un promedio de un 20% en las últimas cuatro décadas a un 30% en 1998<sup>14</sup>. Esta situación preocupó a los partidos políticos y al Tribunal Supremo de Elecciones quien inició un proceso de análisis en torno a la institucionalidad electoral. Como resultado de dicho proceso, en enero de 2001 el TSE presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma integral al Código Electoral.

Un tercer elemento que ayudó a crear oportunidades para una reforma electoral más amplia fue la creación de la figura del referéndum mediante Ley N° 8281 de 28 de mayo de 2002 y 8364 de 1 de julio de 2003, como un medio para profundizar la participación ciudadana en el sistema político.

Tomando en consideración que no se pueden comprender las reformas electorales en el nivel municipal sin entender las dinámicas en el nivel nacional, en la primera sección de este documento se describe brevemente los principales cambios que contiene el nuevo Código Electoral aprobado mediante Ley N° 8765 y publicado en el Alcance N° 37 del Diario Oficial La Gaceta N° 171 de 2 de setiembre de 2009. En segundo lugar, se analizarán los cambios que la nueva legislación produjo en las reglas electorales a nivel municipal. Se finaliza el documento con una reflexión en torno a dichos cambios.

## **5.1. Principales cambios contenidos en el Código Electoral de 2009**

Tal y como se indicó anteriormente, en enero de 2001 el TSE presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley para reformar el Código Electoral costarricense. En palabras de Esquivel y Picado (2009), los cambios introducidos mediante dicha reforma pretendían lograr una

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que las elecciones de 2002 y 2006 reforzaron la tendencia del debilitamiento del sistema bipartidista en Costa Rica y el incremento del abstencionismo, tal y como se documentó en el documento de Fundación DEMUCA de 2009 "Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal".

“mayor equidad en la contienda electoral, mayor transparencia en el financiamiento de la política, nuevos mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía activa por parte de la población, fomentar la paridad de género tanto en la estructura interna de los partidos como en la designación de candidaturas... (Sin embargo) entre los legisladores apenas se vislumbró un modesto interés en que el sistema electoral fuera más representativo. De hecho, el discurso de la representatividad se redujo prácticamente al tema de género<sup>15</sup>. En cambio, se introdujeron varias normas tendientes a fortalecer la legalidad, la publicidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los distintos actores electorales; asimismo, se diseñaron mecanismos adecuados para garantizar esa aspiración al control, la transparencia y la democratización interna de los partidos” (Esquivel y Picado, 2009:4 y 6).

Luego de años de discusión los cambios que finalmente se aprobaron estuvieron orientados a fortalecer la institucionalidad electoral, consolidar a los partidos políticos, y promoción de una ciudadanía activa. Seguidamente se hará un recuento de los principales cambios en cada uno de estos campos.

### **5.1.1. Fortalecimiento de la institucionalidad electoral**

El fortalecimiento se dio en las siguientes áreas: a) ampliación de funciones y cambio en la estructura del TSE, b) administración electoral, y c) jurisdicción electoral.

#### **a. Nuevas funciones y organización del TSE**

Entre las nuevas funciones del TSE establecidas en el artículo 12 del nuevo Código Electoral se encuentran las siguientes:

“a) Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio; para ese fin podrá dictar los reglamentos, los acuerdos y las resoluciones, de conformidad con la ley<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Para mejorar la representatividad, el TSE había propuesto la introducción del voto preferente en la elección legislativa y la eliminación del sub cociente; así como la posibilidad de presentar candidaturas independientes en el nivel municipal y la revocatoria de mandato. Todas estas propuestas carecieron del apoyo de la mayoría de los diputados que analizaron las reformas en la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos.

<sup>16</sup> Si bien esta función estaba contemplada anteriormente no aparecía explícita dentro de las atribuciones de dicho Tribunal.

- b) Efectuar el escrutinio de los sufragios emitidos y la declaratoria definitiva del resultado de las elecciones que estén bajo su responsabilidad.
- e) Garantizar, mediante el recurso de amparo electoral, el ejercicio de los derechos electorales previstos en la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes en Costa Rica, la ley, los reglamentos y los estatutos de los partidos políticos para el caso concreto, con motivo de la actividad electoral...
- i) Reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos, pudiendo ordenar, en cualquier tiempo, las auditorías que estime pertinentes...
- j) Velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a la propaganda electoral y las encuestas electorales, conforme a lo dispuesto en este Código y la demás normativa aplicable para estos fines.
- l) Formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía, en relación con la importancia que la participación política ciudadana y el financiamiento a los partidos políticos reviste para la democracia.
- p) Organizar los referendos y los plebiscitos previstos en los artículos 105 y 168 de la Constitución Política y hacer la declaración respectiva.
- q) Garantizar, de manera efectiva, el acceso de todos los partidos políticos participantes en un proceso electoral, en los debates político-electorales que organice, una vez hecha la convocatoria a elecciones por parte de este Tribunal.
- r) Reglamentar lo dispuesto en esta Ley sobre las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos.

En cuanto a la nueva organización del TSE, lo novedoso es la creación de dos órganos: la dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED).

El REFPP está integrado por tres departamentos: el Registro de Partidos Políticos, el de Coordinación de Programas Electorales y el de Financiamiento de partidos Políticos<sup>17</sup>. Por medio de estos departamentos, se cumplen las funciones asignadas en el artículo 28 del Código Electoral, las cuales son:

---

<sup>17</sup> Esta organización se dictó mediante acuerdo adoptado en la Sesión Ordinaria N° 089-2009 del TSE de 8 de setiembre de 2009.

- “a) Llevar el registro de partidos políticos...*
- b) Resolver, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de los partidos políticos, de los estatutos partidarios y sus reformas, así como de las candidaturas a puestos de elección popular y demás actos sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos.*
- c) Emitir las certificaciones propias del registro.*
- d) Llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte.*
- e) Ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE.*
- f) Designar a los delegados que asistirán a las asambleas de los partidos políticos que el Tribunal autorice, cuando así proceda; además, supervisar su labor.*
- g) Coordinar la impresión de las papeletas electorales, cuando sea necesario o cuando se lo encargue el TSE.*
- h) Las demás funciones que le otorgue el ordenamiento jurídico electoral o le encargue el Tribunal”.*

El IFED representa el cambio más importante ya que le da al órgano electoral funciones más allá de las tradicionales. El artículo 309 del Código Electoral establece que este Instituto tiene el propósito de “formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica.

Para el logro de su objetivo, el IFED, además de diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación en todo el país (en especial en zonas rurales) dirigidos a informar a la población sobre sus derechos políticos electorales a efecto de promover su participación en la política local, provincial y nacional, el Instituto también debe colaborar con el Ministerio de Educación Pública en la formulación de programas de educación cívica, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos en la población estudiantil. Finalmente, el Instituto también fomentará el desarrollo de investigaciones y publicaciones en temas relacionados con la democracia y las elecciones.



## b. Administración electoral

En esta área los cambios más importantes son la creación de la figura de Auxiliares Electorales, integración de Juntas Electorales, nombramiento de Juntas Electorales por parte del TSE, escrutinio de los votos, equidad de género, y la introducción del voto en el extranjero.

En cuanto a los **auxiliares electorales**, estos son designados por el TSE para que asesoren a las juntas receptoras de votos e informen al Tribunal cualquier incidencia que se produzca durante el proceso de votación (Código Electoral, artículo 44).

En cuanto a la integración de las Juntas Electorales, lo novedoso consiste en que el Tribunal estimulará el servicio voluntario de los ciudadanos en dichas Juntas, de tal manera que si los partidos políticos no pueden completar su lista de designados para estas Juntas, o si no se logran completar los tres miembros que la componen, el TSE designará a los miembros faltantes.

En lo referente al **escrutinio de los votos**, el nuevo artículo 197 establece que el TSE hará el escrutinio “con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales”. Por lo tanto, el Tribunal sólo verificará que la información que envían las juntas electorales coincida y no hará el conteo manual final de votos, como lo había hecho tradicionalmente.

En términos de la **participación política de las mujeres**, el nuevo Código en su artículo 2 establece que la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un 50% de mujeres. Adicionalmente, se establece el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer).

A partir de las elecciones de 2014, los costarricenses que residan en el extranjero y así lo decidan, podrán ejercer su derecho al voto para las elecciones presidenciales y consultas populares nacionales (Art. 187).

Otros cambios son que la reglamentación para cada proceso electoral podrá ser definida por el TSE seis meses antes de los comicios. También se eliminó la prohibición de venta de bebidas alcohólicas 48 horas antes

del inicio de las elecciones y se amplió a 72 horas el período de veda a la difusión de encuestas electorales.

### c. Jurisdicción electoral

En el nuevo Código se incluyó el Título V sobre “Jurisdicción Electoral”, en el cual se crea “una jurisdicción electoral especializada, concentrada, además uni-instancial, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral” (Sobrado, 2009: 12).

Producto de lo anterior, se crean nuevos mecanismos de tutela de derecho como el amparo electoral, la impugnación de acuerdos de partidos en procesos de inscripción, la acción de nulidad, el recurso de apelación electoral, la cancelación de credenciales y la beligerancia política. También se especifican los delitos electorales y sus sanciones.

### 5.1.2. Partidos Políticos

En este punto, los principales cambios están orientados a la simplificación de los trámites y requisitos para la constitución de un partido político, democratización de los partidos y cambios en el financiamiento de los mismos.

Con respecto a los requisitos para la **constitución de un partido político** se disminuyó el número de adherentes de un partido provincial y cantonal de un 1% de los electores empadronados en la respectiva circunscripción, a mil adhesiones en el caso de partidos provinciales y quinientos para partidos cantonales. Se mantienen las tres mil adhesiones para la inscripción de partidos nacionales (Art. 60 inciso e).

Para promover la **democratización de los partidos políticos**, el artículo 63 establece que cualquier persona que integre las asambleas partidarias podrá impugnar la validez de los acuerdos tomados en ella. Para la resolución de tales impugnaciones servirá como prueba, entre otras, el informe de los o las representantes del TSE. También, la figura del amparo electoral sirve para arbitrar los conflictos interpartidarios.

Uno de los cambios en el financiamiento de los partidos políticos, es la restitución del adelanto parcial de la contribución estatal para sufragar los gastos de campaña electoral de hasta un 15% del monto total que se

determine como contribución estatal. Dicho adelanto se hará en partes iguales para cada partido político de la siguiente manera (Art. 96):

- a) Partidos de escala nacional que hayan presentado candidaturas para presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa, se les distribuirá en sumas iguales, previa rendición de las garantías líquidas suficientes, el 80% del monto establecido.
- b) Los partidos de escala provincial con candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa recibirán el restante 20% previa rendición de las garantías líquidas suficientes.

El financiamiento estatal para las elecciones nacionales incluye dos grandes tipos de gastos: a) los generados por el propio proceso electoral y b) los gastos destinados a actividades permanentes de capacitación y organización política (Art. 92). En estos últimos, además de las tradicionales actividades de formación y capacitación, se incluyen gastos que se generen por el diseño, producción y difusión de todo tipo de material que sirva como herramienta de comunicación y la realización de censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión de interés para el partido (Art. 93). Estos desembolsos permanentes se financiarán mediante liquidación de gastos trimestrales.

Otro elemento innovador es la regulación de la **financiación privada** a los partidos políticos, la cual queda establecida en los artículos 120 al 135. Al respecto, se establecen las siguientes disposiciones:

- a. **Cuenta bancaria única para el financiamiento privado:** para el manejo de contribuciones privadas, los partidos políticos están obligados a abrir una cuenta corriente especial para el manejo de las mismas en una de las entidades del Sistema Bancario Nacional, la cual está obligada a controlar que en dicha cuenta no se acredite depósito alguno de manera anónima. En caso de tener noticia de un depósito sospechoso, la entidad bancaria deberá dar aviso de inmediato al TSE, el cual podrá ordenar el congelamiento del monto correspondiente (Art. 122).
- b. **Financiamiento a los candidatos o precandidatos:** Toda contribución privada a los candidatos o precandidatos debe ser canalizada por medio de quien ocupe la tesorería del partido político y en ningún caso de manera directa al candidato o precandidato. Si estas contribuciones tienen como fin apoyar a algún candidato o precandidato

específico, el tesorero ordenará a favor de este el traslado de los recursos, pero está obligado a incluirlo en sus informes al Tribunal (Art. 125).

- c. **Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas:** El artículo 128 prohíbe a los extranjeros y personas jurídicas de cualquier nacionalidad efectuar directa o indirectamente contribuciones, donaciones o aportes en dinero o en especie para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros también se les prohíbe otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase.
- d. **Obligación de informar:** El tesorero del partido político debe informar trimestralmente al TSE sobre las donaciones, contribuciones o aportes que reciba el partido. Durante el período comprendido entre la convocatoria a elecciones y la fecha de elección el informe será mensual. Toda la información contable de los partidos políticos es de acceso público por medio del TSE (Art. 132). Esta información es incluida en la página electrónica del Tribunal Supremo de Elecciones y se obliga a los partidos políticos a publicar en el mes de octubre de cada año en un diario de circulación nacional, sus estados financieros auditados y lista de contribuyentes con sus respectivos aportes.

También se eliminaron los topes para las donaciones de personas físicas costarricenses, se le otorgaron mayores potestades al TSE para auditar las finanzas partidarias y se tipificaron mejor las sanciones y multas que puede imponer el Tribunal en caso de incumplimiento.

## 5.2. Reformas electorales para el nivel municipal

Tal y como se indicó al inicio de este capítulo, en 1998 con la promulgación de un nuevo Código Municipal se avanzó en el fortalecimiento de la autonomía política municipal al introducir la elección popular directa de las autoridades locales. La primera elección municipal se dio en diciembre de 2002 y, al contrario de lo esperado, el nivel de abstencionismo fue de un 80%. Este nivel se mantuvo en las elecciones de 2006.

Este comportamiento electoral aunado a problemas de gobernabilidad enfrentados en algunas municipalidades producto de los conflictos entre el alcaldes y sus concejos Municipales, motivó a que se analizara nuevamente la situación de los gobiernos locales en la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa

y en la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). Esto dio como resultado la introducción de reformas electorales en el nivel municipal, las cuales se presentan a continuación.

#### a. Elecciones separadas

Mediante Ley N° 8611 de 12 de noviembre de 2007 se dispuso que la elección de todas las autoridades electorales (Alcaldes, Vicealcaldes, Regidores, Síndicos, Intendente Municipal y Viceintendente) se realizará el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elige a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa. Dichas autoridades tomarán posesión el 1 de mayo del mismo año de su elección por un período de cuatro años y podrán ser reelegidos. Dicha modificación entrará a regir a partir de las elecciones de 2016, por lo que las autoridades electas en el 2010 permanecerán en sus cargos por un período de seis años.

Con esta modificación se pretende hacer más visible la discusión de las agendas municipales, al tener un período de campaña electoral específico para este nivel. Se espera que, con este cambio, se pueda incidir en los partidos nacionales para que introduzcan temas municipales en su agenda y le den más importancia a la política local; así como llamar la atención de los ciudadanos para la discusión de los temas de su comunidad que antes quedaban opacados con la campaña electoral nacional (Clark, 2009; Mora, 2009).

Con el fin de aprovechar esta reforma, la Unión Nacional de Gobiernos Locales desde ya se prepara para iniciar una campaña en el 2014 con el fin de incidir en la ciudadanía para que valoren la importancia que tiene su participación en las elecciones municipales.

En palabras de Giselle Mora, entonces Directora Ejecutiva de la UNGL, "los ciudadanos ya no esperan a que sus problemas se resuelvan desde arriba sino que toman acciones como organizarse en partidos cantonales. Considera que la separación de elecciones ayudará a fortalecer a los partidos cantonales porque en Costa Rica tenemos una sociedad civil muy organizada producto de la larga trayectoria de funcionamiento de las Asociaciones de Desarrollo. Esto obligará a los partidos políticos nacionales a reconsiderar su estrategia para la elección de sus candidatos a

nivel local, ya que si no promueven una democratización en sus procesos de elección interna de estos representantes, se puede dar una migración de líderes locales hacia partidos cantonales. Esta situación ya se ha dado en algunos cantones. Con todos estos cambios, quien saldrá ganando es el ciudadano que podrá tener representantes más comprometidos con la solución de problemas locales y ciudadanos más dispuestos a castigar o premiar a dichos representantes en función de su desempeño” (Mora, 2009).

#### b. Financiamiento estatal del proceso electoral municipal

Ante consulta efectuada por la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa al Tribunal Supremo de Elecciones sobre su interpretación al artículo 96 de la Constitución Política, el cual establece que el Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos en un monto del 0,19% del PIB del año transanterior al período de la celebración de las elecciones de Presidente, Vicepresidente y Diputados de la Asamblea Legislativa, el Tribunal realizó la siguiente interpretación:

*“...que aunque esta norma no contemple expresamente el financiamiento público de los gastos partidarios derivados de su participación en las elecciones municipales autónomas, ello no basta para que el legislador reduzca el monto de contribución estatal, destinando recursos a los partidos políticos para otro tipo de actividades de interés público, por lo que sería posible que estas rebajas sirvan para financiar su intervención en las elecciones municipales, siempre que los regímenes de financiamiento público para los partidos políticos, tanto el que deriva del artículo 96 constitucional como el complementario eventualmente creado por ley, no supere en conjunto el tope definido por el citado artículo” (Sentencia N° 2887-E8-2008 de 26 de agosto de 2008 citado en Sobrado, 2009b:17).*

Esta interpretación facilitó la introducción en el nuevo Código Electoral de un régimen complementario especial de financiamiento público para la realización de las elecciones municipales. Con esta decisión se solventa la inequidad existente anteriormente que daba ventaja a los partidos nacionales para la financiación de sus campañas en las elecciones municipales. Mediante este régimen especial se establece lo siguiente:

- b.1. Monto de la contribución:** El artículo 91 del nuevo Código Electoral establece que el Estado contribuirá con un 0,03% del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a participación en los procesos electorales de carácter municipal.
- b.2. Límites para tener derecho al financiamiento:** Tienen derecho al financiamiento estatal los partidos políticos que alcancen al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde o de regidores, o que elijan por lo menos un regidor o una regidora (Código Electoral, artículo 99).
- b.3. Gastos justificables:** Son aquellos gastos generados en el proceso electoral a partir de la convocatoria y hasta 45 días naturales después de celebrada la elección (Código Electoral, artículo 1010). Una inequidad que se mantiene es que para las elecciones en el nivel municipal los partidos contendores no tienen derecho al adelanto de la deuda política, lo cual coloca en desventaja a los partidos cantonales sobre los partidos nacionales que tienen más posibilidades de obtener financiamiento producto de la experiencia acumulada y su capital político. Otra inequidad es que, contrario a lo que sucede con el financiamiento estatal para las elecciones nacionales, el financiamiento público para las elecciones municipales no se puede utilizar para apoyar actividades partidarias de capacitación y organización política.
- c. Facilitar la inscripción de partidos cantonales:** Tal y como se indicó en la sección de partidos políticos, se redujo el número de adherentes para la conformación de nuevos partidos cantonales de un 1% de los electores del cantón a quinientos electores. Esto podría motivar una mayor participación de partidos cantonales en los próximos comicios de 2010 y en especial en 2016, cuando se realizarán las primeras elecciones separadas.

### 5.3. Reflexión final

El proceso de reforma electoral costarricense ha sido un proceso gradual que ha estado influido por la preocupación de los actores políticos y la presión de los actores sociales de proveer al sistema electoral de mayor transparencia y nuevos mecanismos para la participación directa de los ciudadanos en la elección de opciones para la solución de problemas públicos. También, ha sido influido por el desgaste que han enfrentado los partidos políticos tradicionales agudizado a partir de 1998 y la preocupación del Tribunal Supremo de Elecciones de dotar al país de

una institucionalidad electoral acorde a su nueva realidad que incluye la ampliación y profundización del ejercicio de la ciudadanía.

La preocupación de los actores políticos por la gobernabilidad y el reforzamiento de la disciplina partidaria parecen haberlos llevado a evitar la aprobación de reformas que podrían incrementar la lucha interpartidaria la migración interpartidaria, y por ende aumentar su fragilidad.

En esta categoría se ubican los siguientes cambios que no fueron aceptados por la Comisión Especial de Reforma Electoral y Partidos Políticos: el voto preferencial, la aceptación de candidaturas independientes en el nivel municipal y la eliminación del subcociente. Por el contrario, la mayoría de miembros de dicha Comisión optaron por fortalecer la figura del partido político como el único actor con la potestad de presentar candidaturas para los procesos electorales, el interlocutor privilegiado para el diálogo político y canalización de la participación ciudadana.

Un tema que queda pendiente es analizar si los partidos políticos, especialmente los tradicionales, promoverán su democratización interna con el fin de que exista equidad y transparencia en los procesos de elección interna de sus candidatos para los distintos puestos de elección. Esto requiere ir más allá de la recién aprobada legislación electora; requiere un cambio de comportamiento de las dirigencias, ya que las reglas electorales sólo definen el marco dentro el cual los actores diseñan sus estrategias para el logro de sus objetivos.

Las reformas electorales desarrolladas para el nivel municipal fueron gestadas en el marco de las discusiones para una reforma del Código Municipal, por lo que su lógica estuvo más bien orientada hacia el fortalecimiento de la autonomía municipal. En este contexto, es comprensible que desde la Comisión de Asuntos Municipales se modificaría el calendario electoral municipal para transformarlo en un calendario de elecciones separadas con el fin de disminuir el efecto "arrastre". Este cambio de calendario obligó a modificar la situación del financiamiento para las elecciones de este nivel, y el deseo de los actores políticos de fortalecer a los partidos políticos permitió que también se simplificara la constitución de partidos cantonales.

Ahora queda pendiente la familiarización de los actores políticos y los ciudadanos sobre estas nuevas reglas del juego, con el fin de orientar



de mejor manera sus decisiones en procura de un mejoramiento de la calidad de la democracia costarricense. Los partidos cantonales podrían aprovechar y demandar del recién creado Instituto de Formación y Estudios en Democracia, la capacitación necesaria que les permita su fortalecimiento como organización política ya que no cuentan con financiamiento estatal para este tipo de actividades.

Finalmente, deberemos esperar a los resultados de las elecciones de 2016 para examinar si los cambios en las reglas electorales han ayudado a poner los problemas locales en la agenda pública nacional y local.

## **Bibliografía**

Esquivel, Max y Picado, Hugo (2009). Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE. En: Revista Derecho Electoral, N° 9, segundo semestre de 2009.

Picado, Hugo (2008). La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. En: Revista Derecho Electoral, N° 5, primer semestre de 2008.

Rovira Mas, Jorge (1998). Elecciones en Costa Rica 1998: ¿Se debilita el bipartidismo? Contribuciones. Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales.

Sobrado, Luis Antonio (2009). El régimen electoral en la Constitución de 1949. En: Revista Derecho Electoral, N° 9, segundo semestre de 2009.

Sobrado, Luis Antonio (2009b). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. Revista Derecho Electoral, N° 9, segundo semestre de 2009.

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Código Electoral. Disponible en <http://www.tse.go.cr>.

Asamblea Legislativa (2009). Expediente N° 17.420 Código Municipal. San José: Asamblea Legislativa.

## **Entrevistas**

Entrevista con Guiselle Mora, Directora Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, realizada el 16 de setiembre de 2009.

Entrevista con Maureen Clark, Vicealcaldesa de la Municipalidad de San José, realizada el 16 de setiembre de 2009.

Entrevista con M.Sc. Max Alberto Esquivel Faerrón, Magistrado Tribunal Supremo de Elecciones, realizada el 28 de setiembre de 2009.



# Capítulo VI

## Reformas electorales



## Introducción

Desde 1989, con la restauración de la democracia en Panamá, en el país se han desarrollado cuatro elecciones presidenciales, legislativas y municipales y tres referéndums<sup>18</sup>. Dichas elecciones se han caracterizado por la participación de un promedio de cinco partidos políticos por elección, aunque sólo dos de estos partidos, Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Arnulfista<sup>19</sup> (PA) habían logrado alternarse en el poder gracias a las alianzas desarrolladas con los otros partidos. En 2009, el candidato del Partido Cambio Democrático (CD), Ricardo Martinelli, rompió este patrón.

El Tribunal Electoral (TE) es la institución responsable del proceso electoral y goza de un alto nivel de confianza por parte de los ciudadanos panameños. Según el Barómetro de las Américas, para 2008 el nivel de confianza era de un 51,3%, muy por encima de la confianza sentida en los partidos políticos que es de 36,5%.

Producto del retorno a la democracia, en el país se ha impulsado un proceso de reforma electoral, el cual ha sido promovido principalmente por el órgano electoral, contado con la participación y apoyo de los partidos políticos y sociedad civil.

El mecanismo utilizado para gestionar los procesos de reforma es la creación de una Comisión Nacional de Reformas Electorales, la cual es constituida mediante Decreto del Tribunal Electoral. A esta Comisión se invita a participar a todos los partidos políticos reconocidos formalmente y aquellos en proceso de formación, a representantes de la sociedad civil, a representantes de los órganos Ejecutivo y Judicial, ya la Fiscalía electoral (Valdés Escoffery, 2001). Sin embargo, sólo los partidos políticos formalmente reconocidos y los miembros del TE tienen derecho a voz y voto. Las situaciones de empate son resueltas por el Tribunal Electoral.

La filosofía que motivó a la creación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales fue el que “los temas calientes hay que discutirlos en momentos fríos”, es decir, alejado de los procesos electorales. Por tal razón,

---

<sup>18</sup> Los referéndums de 1992 y 1998 tuvieron relación con reformas constitucionales las cuales finalmente no fueron aprobadas y el referéndum de 2006 fue convocado para decidir sobre la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá.

<sup>19</sup> También conocido como Partido Panameñista.

a los seis meses de instalado un nuevo gobierno, el Tribunal Electoral emite un decreto creando e instalando la respectiva Comisión (Valdés Escoffery, 2001). La duración promedio del trabajo de esta Comisión es de un año.

Entre 1993 y 2006 se instalaron cuatro Comisiones que han sido responsables por la constante mejora del sistema electoral panameño. A partir del próximo 14 de enero de 2010, el TE instalará formalmente una nueva Comisión Nacional de Reformas Electorales, que revisará toda la normativa del Código Electoral y en particular las propuestas de reformas electorales que el país requiere para las Elecciones Generales de 2014, las cuales incluyen más de cincuenta temas. En esta oportunidad el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales también tendrá derecho a voz y voto en la Comisión.

En el presente documento se hará un acercamiento a las reformas electorales que han sido aprobadas recientemente y se presentarán los temas de reforma que deberían ser promovidos para fortalecer la democracia en el nivel local.

El estudio se ha dividido en tres secciones. En la primera se resumen las reformas electorales generales que se han impulsado en 1997, 2002 y 2006; así como la reforma constitucional de carácter electoral de 2004. En la segunda sección se presentará la opinión de actores políticos de distinto nivel sobre la necesidad de reformas electorales en el nivel municipal. Finalmente, se pone a consideración de los lectores una breve reflexión sobre las reglas del juego electoral en el nivel municipal en Panamá.

## **6.1. Reformas electorales recientes (1997-2006)**

Tomando en consideración que el propósito de este estudio es dar cuenta de las reformas electorales que se han impulsado en el nivel municipal, en esta sección se presenta un resumen de las reformas aprobadas en el período 1997-2006 que sentaron las bases del sistema electoral panameño tal y como se presenta en la actualidad, ya que nos permitirán comprender la situación en el nivel local.

En este período se aprobaron tres leyes para introducir las reformas al Código Electoral aprobado mediante Ley N° 11 de 10 de agosto de 1983.

Dichas leyes son: Ley N° 22 de 14 de julio de 1997, Ley N° 60 de 17 de diciembre de 2002, y Ley N° 60 de 29 de diciembre de 2006.

### 6.1.1. La Reforma de 1997

Estas reformas fueron oficializadas mediante Ley N° 22 de 14 de julio de 1997. Para una mejor comprensión de las reformas establecidas, las mismas serán agrupadas en cuatro secciones: a) partidos políticos, b) administración electoral, y c) órgano electoral.

#### a. Partidos políticos

Mediante las reformas de 1997 se busca fortalecer la función que desempeñan los partidos políticos en los regímenes democráticos, para lo cual se legisló en los siguientes aspectos:

- **Número de adherentes:** Se aumentó la cantidad de adherentes que se necesitan para la inscripción de un nuevo partido. Dicha cantidad pasó de un 3% a un 5%. También se estableció que un partido en formación no podrá mantenerse en esta condición por más de cinco años. Además, se estableció que para proceder a la afiliación, el ciudadano debía apersonarse ante un registrador electoral, con el formulario de afiliación debidamente lleno y su cédula de identidad.
- **Financiamiento:** Por primera vez, se hace efectivo lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Política de 1972, mediante el cual se establecía que el Estado puede contribuir al financiamiento de los gastos de los partidos políticos y los candidatos independientes. El monto del subsidio estatal se estableció en un 1% de los ingresos corrientes presupuestados del gobierno central. Para tener derecho a este subsidio, los partidos políticos y candidatos independientes debían comunicar al Tribunal Electoral a más tardar 30 días calendarios posterior a la apertura del proceso electoral, su intención de participar en el proceso y de recibir el subsidio. También se introdujo la figura del financiamiento adelantado, bajo un principio de equidad. Es decir, todos los contendores tenían derecho a dicho subsidio, el cual se distribuiría de la siguiente manera:
  - **Candidatos independientes:** Sesenta días después de que el TE reconociera al candidato, éste podía recibir un adelanto equivalente a 0,30 centavos de Balboa por adherente inscrito, y un monto final si el



candidato era electo. Este monto se definiría en función del número de votos obtenidos (Art. 161-D, numeral 1).

- **Partidos políticos:** A todos los partidos políticos participantes en la contienda electoral se les adelantaría por partes iguales un 40% de la contribución asignada al TE. Dicho monto sería destinado a las siguientes actividades: a) gastos de convenciones y elecciones primarias (10%), gastos de publicidad durante la campaña (30%). El 60% restante se pagaría después de las elecciones en función del número de votos obtenidos en la elección presidencial, y en cinco tractos iguales. El primer desembolso se recibiría treinta días calendario posterior a la entrega de la última credencial de representante electo. Para garantizar el acceso a estos recursos, el partido se comprometía a mantener abierta y en funcionamiento una oficina en cada provincia y realizar al menos una actividad de capacitación cívico-política para sus afiliados y ciudadanos en general (Art. 161-D Numeral 2-4).
- **Democracia interna de los partidos:** Se introdujo la obligatoriedad de organizar elecciones primarias para la elección de los candidatos presidenciales. En el caso de las alianzas de partidos, cuando el candidato de la alianza ya hubiera sido escogido por su partido mediante elecciones primarias, los otros partidos que conforman la alianza lo podrán ratificar mediante el sistema de convención nacional (Art. 182). Los candidatos a vicepresidentes serán escogidos por el candidato presidencial y ratificados por la convención nacional.

De acuerdo con Valdés Escoffery (2001), la introducción de la elección primaria fue muy controversial, *“particularmente por parte del partido Arnulfista, principal partido de oposición en aquella fecha. Sin embargo, al concluir el proceso de postulaciones presidenciales, el consenso fue que resultó ser una medida muy saludable el exigirle a los partidos que convocaran a todos sus afiliados a escoger la persona que sería su candidato presidencial en lugar de continuar con la medida tradicional de que fuesen los delegados a la Convención Nacional los que ejercieran esa atribución”*.

Las postulaciones de candidatos a legisladores, diputados al Parlamento Centroamericano, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos se podrá hacer por convención nacional o elección primaria, según lo consignado en los estatutos de cada partido político.

- **Acciones afirmativas:** Se introdujo el artículo 182-A, mediante el cual se exige a los partidos políticos que en sus elecciones internas garanticen que por lo menos el 30% de los candidatos a cargos dentro del

partido o postulaciones a cargos de elección popular sean mujeres. Sin embargo, se dejó abierta la posibilidad de que *“en aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que se trata en esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección”* (Art. 182-A).

Lo anterior podría explicar el porqué entre 1994 y 1999 hubo una leve mejoría a favor de la participación política de las mujeres, siendo en el nivel legislativo donde se aprecia más dicha participación. De acuerdo con Valdés Escoffery (2001) el número de mujeres postuladas por los partidos políticos como candidatas al Congreso pasó de un 11% (1994) a un 16% (1999). Sin embargo, sólo pudieron ser electas un 10% (1999). Para las elecciones de 2009, solo un 8% de mujeres fueron electas al Congreso de la República.

#### b. Diseño electoral

Las reformas introducidas en este nivel fueron las siguientes:

- **Voto en el extranjero:** Mediante modificación al artículo 6 del Código Electoral se estableció el voto en el extranjero para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República. Sin embargo, se definió que esta reforma entraría en vigencia a partir de las elecciones de 2004 con el fin de dar tiempo al TE a organizar las mismas.
- **Elección de miembros al Parlamento Centroamericano:** Para poder aplicar lo establecido en la Ley 2 de 16 de mayo de 1994, mediante la cual Panamá ratificó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, por medio de la reforma se definió la forma de elegir a los veinte diputados al PARLACEN y sus suplentes. Para esto, se estableció un Distrito Nacional Único, una fórmula electoral de reparto proporcional y el uso de listas cerradas. Para el reparto proporcional, se dividió el porcentaje de votos válidos obtenido por cada partido en la elección de presidente y vicepresidentes entre un cociente electoral fijo de cinco, para obtener el número de curules que le corresponde a cada partido político. Dentro de cada partido, las curules se asignarán a los candidatos en el orden en que fueron postulados (Art. 296-D).

El 11 de diciembre de 2009 el Presidente Ricardo Martinelli sancionó la Ley N° 78, mediante la cual se derogan las leyes relativas al PARLACEN, haciendo efectiva la salida de Panamá de dicho órgano regional.

Por lo que, a partir de las elecciones de 2014 no se elegirá este tipo de representante.

- **Proceso electoral:** En la reforma de 1997 se introdujeron varios cambios en este aspecto, de los cuales se resumen a continuación los más importantes:

- o **Propaganda electoral:** Se introduce por vez primera un capítulo específico con medidas para el control de la propaganda electoral, con definición de prohibiciones y sanciones.

Se define como propaganda electoral *“los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difundan con el propósito de obtener la adhesión del electorado o de hacer proselitismo político con miras a un fin electoral”* (Art. 166-B). También, se establece que dicha propaganda no está sujeta a censura previa, ni al pago de ninguna tasa o impuesto.

Los medios de comunicación e imprentas sólo serán responsables en caso de divulgar propaganda electoral anónima, en el evento de que un presunto afectado exija responsabilidades (Art. 166-C). Las denuncias de quienes se sientan personalmente afectados por la propaganda electoral se presentarán ante el TE. Sin embargo, las responsabilidades penales y civiles por calumnias e injurias contenidas en la propaganda electoral deberán exigirse ante la jurisdicción ordinaria (Art. 166-F).

Se prohíben los mensajes que de cualquier manera irrespeten la dignidad de la vida humana, la seguridad de la familia, las buenas costumbres y la moral (Art. 166-E, numeral 6).

Finalmente, mediante el artículo 166-G se introduce en el presupuesto del TE una partida especial destinada a la limpieza de la propaganda electoral como parte del costo de toda elección. Esta actividad será coordinada con los municipios respectivos y la Dirección Metropolitana de Aseo.

- o **Encuestas de opinión:** Otro avance en la normativa fue la regulación de las encuestas de opinión. Al respecto, se pide que las empresas encuestadoras estén registradas ante el TE, para lo cual deben presentar la ficha técnica que utilizarán para dicha encuesta. Esta ficha debe contener la siguiente información: a) nombre de la empresa encuestadora, b) procedimiento para la selección de las unidades muestrales, c) tamaño de la muestra, d) preguntas que se formularán, e) universo geográfico y de población, f) técnica de recolección de datos, g) fecha o período de tiempo en que se efectuará el trabajo

de campo, h) margen de error, e i) la persona que ordenó y es responsable de la encuesta (Art. 166-H).

Esta información también debe ser incluida al momento de publicar los resultados de la encuesta. Los resultados de encuestas no pueden ser publicados dentro de los diez días anteriores a las elecciones. Las encuestas de salida en el mismo día de las elecciones, sólo se pueden publicar tres horas después de la hora oficial del cierre de las votaciones. Se estableció el monto de la multa por violación a estas disposiciones entre 1.000 y 25.000 balboas (Art. s 166-I y 166-J).

- o **Apertura del proceso electoral:** Se estableció cuatro meses antes de la celebración de las elecciones (Art. 168). El día para las elecciones generales se estableció para el primer domingo de mayo. Cuando este domingo coincida con el Primero de Mayo, se pasará al domingo siguiente (Art. 171).
- o **Proceso de escrutinio:** Se establece que los votos en blanco se contarán por separado de los votos nulos. También, el artículo 248 especificó que en cada Junta de Escrutinio, el secretario de la mesa elaborará un acta original por cada nivel de elección (presidente y vicepresidentes, legisladores, alcaldes, representantes de corregimientos, y concejales en los casos que proceda). La proclamación de ganadores en cada corporación electoral se hará como máximo 24 horas después de haber finalizado el escrutinio (Art. 254).
- **Nulidad:** El artículo 274 establece todas las posibles causales de nulidad, entre las cuales sobresalen errores o alteraciones en el cómputo de los votos, constitución ilegal de la Junta de Escrutinio o la Mesa de Votación, iniciación de la votación después del mediodía, falta de material electoral, entre otras. La demanda de nulidad deberá introducirse a partir de la fecha en que ocurrió la causal de nulidad y dentro de los treinta días hábiles después de la publicación respectiva en el Boletín del TE (Art. 278). También, se simplificó el procedimiento de nulidad, al establecerse que un candidato proclamado sólo podrá enfrentar un proceso de impugnación en su contra. En el caso de que exista más de un demandante, las demandas se consolidarán en un solo proceso, aunque los hechos no sean los mismos (Art. 275).
- **Tipificación de los delitos electorales:** Se modificó toda la sección primera del capítulo primero del Título VII del Código Electoral, para clasificar los delitos electorales en: delitos contra la libertad del sufragio, delitos contra la honradez del sufragio, y delitos contra la eficacia del sufragio. También, se tipifican dos nuevos delitos contra la Administra-

ción de la Justicia Electoral, los cuales son el falso testimonio rendido en un proceso electoral y la denuncia de un hecho punible a sabiendas de que no se ha cometido. Adicionalmente, se aumentó la pena mínima de casi todos los delitos y todas las multas en dinero se convierten en días-multa. El término de prescripción de los delitos se reduce de 6 a 3 años, a 2 años para las faltas electorales y 1 año para las faltas administrativas (Art. 315).

### c. Órgano Electoral

Las reformas de 1997 fueron orientadas a fortalecer la autonomía del Tribunal Electoral. En especial, se amplió su autonomía administrativa al instituirse la Carrera Electoral, restituirle su facultad de contratar directamente bienes y servicios necesarios para su normal funcionamiento, determinar el costo de sus servicios, y garantizar la libre movilidad de los vehículos del TE y la Fiscalía Electoral (Art. 17, 119, y 119-A).

También, se creó un nuevo órgano el Consejo Nacional de Partidos Políticos, como un órgano de consultas permanente del TE. El mismo lo integran un representante principal y dos suplentes de cada partido político constituido (Art. 116-A). Este Consejo conocerá todos los asuntos que le somete el TE y los que propongan sus miembros.

## 6.1.2. Reformas en el período 2002-2006

En este período se desarrollaron tres procesos de reforma importante: la reforma constitucional de 2004 y las reformas electorales de 2002 y 2006. A continuación se describe el contenido de cada una de ellas.

### a. Reforma Constitucional de 2004

Mediante el Acto Legislativo N° 1 de 27 de junio de 2004, se introdujeron los siguientes cambios:

- **Órgano Legislativo:** Mediante reforma al artículo 140 de la Constitución Política, el órgano legislativo pasó de ser conocido como Asamblea Legislativa, a denominarse "Asamblea Nacional". Adicionalmente, la reforma a este artículo rompió la barrera de que sólo los partidos políticos podían postular candidatos al cargo de diputados, introduciéndose la figura de libre postulación para este nivel de elección.

También, se redujo a uno el número de suplentes de los Diputados y se da al TE la función de elaborar y presentar a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley para crear los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados. Adicionalmente, se fijó en 71 el número de diputados que constituyen la Asamblea Nacional, en lugar de los 78 que se habían establecidos inicialmente (Art. 141).

**Revocatoria de mandato de diputados:** Se agregó una nueva causal para la revocatoria de mandato la cual consiste en la condena por delito doloso con privación de libertad por cinco años o más (Art. 145 inciso 3). También la reforma permite que previo a la aplicación del proceso de revocatoria, el partido político al cual pertenece el diputado(a) podrá establecer mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente (Art. 145 inciso 6).

En el caso de diputados que hayan sido electos bajo la figura de libre postulación, los electores de un determinado distrito electoral podrán solicitar al TE la revocatoria del mandato de acuerdo con las causales establecidas en la Ley (Art. 145).

- **Órgano Ejecutivo:** Se define la elección del Presidente y un Vicepresidente por voto popular y mayoría de votos (Art. 172). También se establece que su mandato podrá ser destituido por alguna de las siguientes causas: a) extralimitación de sus funciones constitucionales y b) por acto de coacción o violencia en el curso de un proceso electoral, o por impedir la reunión de la Asamblea Nacional; así como por obstaculizar el ejercicio de las funciones de esta o de los demás organismos o autoridades públicas que establece la Constitución (Art. 186 CP).
- **Corporación Municipal:** En el nivel municipal se da una reforma política importante, y es la elección directa de un Alcalde, Jefe de Administración Municipal y un Vicealcalde por un período de cinco años (Art. 238 CP). Mediante esta reforma se sustituye el nombramiento de los alcaldes por parte del Órgano Ejecutivo, y fortaleciéndose la autonomía política municipal.
- **Asamblea Constituyente Paralela:** Mediante la adición del artículo 308-A, se establece un nuevo mecanismo para adoptar una nueva Constitución. Este es el establecimiento de una Asamblea Constituyente Paralela, la cual puede ser convocada por el Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, o con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual debe ser acompañada por la firma de al menos el 20% de los

integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud.

Le corresponde al TE acoger la iniciativa de propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes en un término no menor de tres meses ni mayor de seis desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Esa Asamblea estará compuesta por 60 constituyentes que representará proporcionalmente a los panameños de todas las provincias. Los candidatos puede ser postulados tanto por los partidos políticos como por libre postulación, debiendo ser el TE quien decida el sistema que se utilizará.

La Asamblea Constituyente tendrá un período de tres a seis meses para desarrollar su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la nueva Constitución Política, el cual deberá ser sometido a Referéndum convocado por el TE en un período no menor de 3 meses ni mayor de 6 meses contados a partir de la publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

## b. Reformas electorales 2002

Mediante Ley N° 60 de 17 de diciembre de 2002 se introducen las siguientes reformas:

- **Partidos políticos:** Se reduce el número de adherentes para la constitución de un nuevo partido político al pasar de un 5% a un 4% del total de votos emitidos en la última elección de Presidente y Vicepresidente (Art. 39 inciso 4, CE ). También, se modifica la barrera de cancelación de partidos políticos, al exigir a los partidos el obtener al menos el 4% de la respectiva elección para mantenerse como partidos constituidos. Otra causa de cancelación del partido es el no haber participado en más de una elección general (Art. 107 CE).

En cuanto al financiamiento político, se estableció que la información brindada por los partidos sobre el origen de sus fondos sería de uso confidencial del Tribunal Electoral y utilizada exclusivamente para controlar el cumplimiento de la Ley.

En lo referente al uso del subsidio post-electoral, se adicionó el inciso c) al numeral 4 del artículo 164, mediante el cual se establece que se debe destinar al menos un 25% de dicho subsidio para la capacitación, de los cuales al menos un 10% será para la capacitación de mujeres.

También se añade el artículo 164-B para que los dinero del subsidio estatal y los bienes adquiridos por los partidos con los mismos no sean sujeto

de embargo, al menos que sean parte de la ejecución de un gravamen prendario o hipotecario, en cuyo caso deberá ser autorizado por el TE.

Con el fin de evitar el transfuguismo político, se añadió el artículo 195-A, mediante el cual se prohíbe que una persona que haya sido postulada para un cargo de elección popular en un partido político y que haya perdido dicha elección, sea postulada por otro partido en el mismo proceso electoral.

- **Administración electoral:** Se introducen varias reformas, de las cuales se resaltan las siguientes:
  - **Sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER):** Mediante adición del artículo 270-A se faculta al TE que, previa consulta al Consejo Nacional de Partidos Políticos, ponga a funcionar el TER con el fin de informar el resultado de las elecciones conforme se reciban los mismos. Se podrán conectar en línea a este sistema los representantes de los partidos políticos y un representante de la sociedad civil.
  - **Mejoras a las Actas Finales de Votación:** Entre las mejoras se incluye que cada acta debe contener el nombre y número de cédula del Presidente, Secretario, Vocal y demás miembros de mesa. Así como la firma de cada uno de ellos.
  - **Creación de Juzgados Penales Electorales:** Mediante artículo 481-A se crean tres juzgados penales con la especificación de su jurisdicción, los cuales empezaron a funcionar a partir de 2003 según lo acordado por el TE. Cada Juzgado cuenta con un Juez y su suplente nombrados por el TE sin período fijo pero sólo pueden ser removidos mediante el voto unánime de los tres magistrados, hasta tanto no exista la Carrera Electoral. Sin embargo, mediante Ley N° 27 de 10 de julio de 2007, se modifica la ubicación de estos juzgados, y se establece que en cada uno de los tres distritos judiciales creados por dicha Ley, habrá Juzgados Penales Electorales permanentes o temporales, según lo determine la Sala de Acuerdos del TE. También, el Fiscal General Electoral podrá designar a los fiscales electorales para que actúen en dichos Juzgados.

### c. Reformas electorales 2006

Mediante Ley N° 59 del 28 de diciembre de 2006 se configuraron los 39 distritos electorales en toda la República.

Por medio de la Ley N° 60 de 29 de diciembre de 2006, se establece el voto residencial (Art. 4). En relación con los partidos políticos, se



introducen procedimientos para garantizar la democratización de los mismos (Art. 89-A) como establecer una autoridad al interior de cada partido responsable por el proceso electoral interno y un calendario para el desarrollo del mismo. También, se les solicita establecer el mecanismo de consulta popular para decidir sobre la revocatoria de mandato de alguno de sus diputados, según lo establecido en el artículo 151, numeral 6 de la Constitución Política.

En materia de subsidios indirectos, se adiciona el artículo 92-A mediante el cual se exonera de impuestos la introducción al país de equipo de cómputo y de oficina, por parte de los partidos políticos. Con respecto a las donaciones, quedan prohibidas aquellas provenientes de personas jurídicas que no actividad económica dentro de la República de Panamá, las donaciones anónimas, y las provenientes de gobiernos, personas u organismos extranjeros (Art. 173-A).

En cuanto al TE, se adicionan los artículos 117 A y B, mediante los cuales se obliga a los ministerios y entidades autónomas poner al servicio del TE su flota vehicular ocho días antes del proceso electoral y hasta tres días después de cerradas las votaciones. También, se obliga al presidente de la Asamblea Nacional y Alcaldes que aspiren a una candidatura, a separarse de sus cargos al menos seis meses antes de las elecciones.

Otra reforma fue la ampliación de la revocatoria de mandato a los Representantes de Corregimientos postulados tanto por partidos políticos como por candidaturas independientes. Cuando la persona fue postulada por un partido político, éstos deben establecer el procedimiento de revocatoria. En el caso de representante de corregimiento por iniciativa popular, para su revocatoria se requerirá la firma del 30% de los ciudadanos que conforman el padrón electoral de la circunscripción respectiva (Art. 328-K). Las causas para esta revocatoria son: a) por condena judicial fundada en delito, b) por el cambio voluntario de residencia donde fue electo, c) por renuncia al partido o falta grave a sus estatutos cuando la persona fue postulada por un partido político; y d) por decisión de los electores mediante un referéndum revocatorio (tanto para partidos políticos como candidatos independientes).

En materia de propaganda electoral, se reforma el artículo 177 para que las instituciones estatales no aumenten la cantidad de cuñas por encima

del promedio que cada institución haya tenido en los seis meses previos al proceso electoral.

En lo que respecta a encuestas de opinión, se amplían los requisitos solicitados a las empresas encuestadoras para su inscripción. Entre los nuevos requisitos está la presentación de la lista de profesionales con los que cuenta, su último estado financiero, y los datos de su ubicación. Dicha información se debe actualizar anualmente (Art. 189). Adicionalmente, la dirección ejecutiva institucional hará una inspección ocular a la empresa y rendirá su informe a la Sala de Acuerdos del TE (Art. 189-C).

### **6.1.3. Temas de reforma presentadas ante la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2009**

La Comisión Nacional de Reformas Electorales tiene en su agenda alrededor de cincuenta temas para discusión. De estos sobresale el tema del financiamiento de los partidos políticos, en especial el establecimiento de controles para el financiamiento privado, mecanismos de rendición de cuentas sobre los mismos, y transparencia sobre el origen de los fondos. También, será necesario profundizar en los mecanismos de democratización de los partidos políticos y de ampliación de la participación de las mujeres.

Otros temas de interés son: límites al gasto electoral, debates presidenciales, duración del período de campaña, sistema de elección de diputados nacionales, ampliación del mecanismo de libre postulación a las elecciones presidenciales, y revocatoria de mandato.

## **6.2. Temas de reforma para el nivel municipal**

Con el fin de identificar los posibles temas de reforma electoral en el nivel municipal, se entrevistó a actores municipales claves como representantes de la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), de la Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimiento (CONARE) y de la Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA). Además, se entrevistó a representantes políticos, como diputados de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional y de la Comisión de Gobierno<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Si bien se buscó obtener una entrevista con representantes del Tribunal Electoral, éstos no quisieron concederla porque consideraron que su competencia es a nivel nacional.

Producto de las entrevistas, se identificaron los siguientes temas de reforma:

- a. Calendario electoral:** El señor Héctor Valdés, representante de ADALPA y los Diputados Julio Luque, de la Comisión de Gobierno; y Alcibiades Vásquez de la Comisión de Asuntos Municipales consideran importante la separación de las elecciones municipales de las presidenciales con el fin de darle mayor espacio a la discusión de los temas de agenda municipal. Por el contrario, los representantes de AMUPA y de CONARE catalogaron como adecuado el actual calendario electoral de elecciones unificadas.
- b. Financiamiento de partidos políticos:** El señor Héctor Valdés representante de ADALPA considera necesario introducir reformas para propiciar un subsidio igual para todos los candidatos que participan del proceso electoral municipal: representantes de corregimientos, alcaldes y concejales. Considera importante que se dote a los candidatos municipales de financiamiento para evitar el clientelismo político que se da actualmente.
- c. Autoridades a ser electas:** Hubo consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de elegir a los Gobernadores, ya que en la actualidad estos actores son designados por el Presidente, lo cual genera conflictos especialmente cuando el Alcalde es de otro partido y tiene cierto grado de subordinación al Gobernador.

Para finalizar esta sección, es importante aclarar que posiblemente el tema electoral en el nivel municipal pasó a un segundo plano, ya que los actores estaban más preocupados por la implementación de la recién aprobada Ley N° 37 de 29 de junio de 2009 “que descentraliza la Administración Pública”, cuya implementación está prevista a partir de enero de 2010. Mediante esta Ley, se trasladan competencias hacia el gobierno local. A juicio del señor Jorge Herrera, Presidente de AMUPA, lo que fortalecerá la autonomía municipal es la regulación de la Ley de Descentralización y el respeto del Gobierno Nacional hacia el municipio para que éste pueda priorizar los verdaderos problemas que cada municipio enfrenta.

### 6.3. Consideración final

De la información presentada es evidente que en Panamá se han dado importantes avances en materia electoral, especialmente en lo que se

refiere al diseño de la administración electoral, el sistema de partidos, y el fortalecimiento de la autonomía del Tribunal Electoral. La preocupación que ha orientado las reformas ha sido fundamentalmente mejorar la calidad del proceso electoral.

Un elemento destacable de este caso es la creación de la Comisión Nacional de Reformas, como la instancia que permite dar respuesta a las necesidades de transformación constante de una democracia. En términos de Norberto Bobbio (1986), "para un régimen democrático, estar en transformación es su estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo" (Bobbio, 1986:7).

Sin embargo, cabe destacar que el tema de reformas electorales no ha logrado despertar el suficiente interés en la mayor parte de los actores municipales, políticos y representantes del Tribunal Electoral. Estos últimos han sido los responsables de impulsar los procesos de reforma reciente con el apoyo de los partidos políticos mayoritarios. En cuanto a los actores municipales, parecen estar más preocupados por consolidar otros aspectos de la autonomía municipal, en especial su dimensión administrativa y financiera.

A pesar de lo anterior, en el estudio de Fundación DEMUCA "Ingeniería y comportamientos electorales" quedó demostrado que es necesario trabajar en una agenda de reforma que fomente un adecuado balance entre representación y gobernabilidad, dada la complejidad de relaciones entre autoridades locales (Representantes de Corregimientos, Alcaldes) y los gobernadores que son designados por el Presidente. Así como reformas que permitan una mayor identificación de los vecinos del municipio con sus autoridades locales y reformas orientadas a fortalecer la rendición de cuentas de las autoridades electas.

La principal reforma política en el nivel municipal se logró en 2004, mediante la Reforma Constitucional que introdujo la elección directa del Alcalde, su vicealcalde y el Jefe de la Administración Municipal. Otra reforma importante se dio en 2006, cuando se introdujo la posibilidad de revocatoria del mandato de los Representantes de Corregimientos.

## Bibliografía

Asamblea Legislativa. Ley N° 22 de 14 de julio de 1997. Por la que se reforma el Código Electoral. Panamá: Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. Ley N° 60 de 17 de diciembre de 2002. Que reforma el Código Electoral. Panamá: Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. Acto Legislativo N° 1 de 27 de julio de 2004. Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994. Panamá: Asamblea Legislativa.

Asamblea Nacional. Ley N° 59 del 28 de diciembre de 2006. Que configura los circuitos electorales para la elección de diputados. Panamá: Asamblea Nacional.

\_\_\_\_\_. Ley N° 60 de 29 de diciembre de 2006. Que reforma el Código Electoral. Panamá: Asamblea Nacional.

\_\_\_\_\_. Ley N° 27 de 10 de julio de 2007. Que modifica los artículos 556, 559, 561 y 563, y deroga el artículo 545 de Código Electoral. Panamá: Asamblea Nacional.

Bobbio, Norberto (1986). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Valdés Escoffery, Eduardo (2001). Antecedentes históricos del proceso de reforma electoral en Panamá (1990-2000). Panamá: Tribunal Electoral.

## Entrevistas

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Julio Luque Garay, Diputado Suplente Comisión de Gobierno, Asamblea Legislativa, realizada el 17 de setiembre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Alcibiades Vásquez Velásquez, Diputado y Secretario Técnico de la Comisión de Asuntos Municipales, realizada el 17 de setiembre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Héctor Valdés Carasquilla, Presidente de la Asociación de Alcaldes de Panamá (ADALPA), realizada el 24 de setiembre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Renán Henoc Salcedo, Presidente de la Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos (CONARE), realizada el 15 de setiembre de 2009.

Entrevista semi-estructurada con el Sr. Jorge Herrera, Presidente de la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), realizada el 23 de setiembre de 2009.



# Capítulo VIII

## Reformas electorales





## Introducción

El proceso de consolidación democrática en República Dominicana se inicia en 1978. Desde esa fecha, el país ha presentado signos de estabilidad de su sistema político ya que sus autoridades electas democráticamente han logrado concluir sus mandatos constitucionales. Sin embargo, enfrenta un déficit democrático ya que durante este tiempo el país ha vivido una alternancia en el poder limitada que permitió al Dr. Joaquín Balaguer ejercer por veintidós años<sup>21</sup> la jefatura de gobierno, gracias a la figura de la re-elección la cual ha sido objeto de constantes modificaciones.

Otro déficit democrático se presenta en cuanto a su nivel de tolerancia política<sup>22</sup>, el cual ha sido bajo. De acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas para 2008, el nivel de tolerancia política en República Dominicana se ubicó en 52,0 puntos, muy cercano a Bolivia, que fue el país que mostró el más bajo nivel de tolerancia (43,0 puntos) y muy alejado de Canadá (73,3 puntos), el país con el más alto nivel. Para 2006, dicho nivel había sido de 58,9 puntos, y en 2004 de 45,8 puntos. A pesar de lo anterior, los dominicanos han mostrado un consistente nivel de apoyo a la democracia como sistema de gobierno, con un nivel promedio de 76,2% en el período 1997-2008 (Morgan, J. et al, 2009).

Lo anterior ha estado acompañado por el incremento en la legitimidad de las instituciones políticas medidas por la confianza expresada por las personas en las mismas. De acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas para 2008, la legitimidad de las instituciones política en República Dominicana es de 48,1 puntos, sólo superado por Belice (55,9) y México (50,7). Sin embargo, se mantiene alta la percepción de que la corrupción es un problema generalizado en el país. Para 2004, el 80,9% de los encuestados indicaron que existían actos de corrupción. Para 2008 la percepción bajó a un 74,5% (Morgan, J. et. al, 2009).

El proceso democrático en República Dominicana se ha caracterizado por una alta identificación de los ciudadanos con los partidos políticos. Los datos del Barómetro de las Américas para 2008 muestran que el 70,3%

---

<sup>21</sup> El Dr. Joaquín Balaguer fue presidente en el período 1966-1978; 1986-1994; y 1994-1996.

<sup>22</sup> El Barómetro de las Américas operacionaliza el concepto de tolerancia política en términos de respeto a los derechos de la oposición.

de los encuestados simpatizan con algún partido político; el 49,8% de los entrevistados consideran que los partidos políticos representan bien a sus votantes, y el 39,8% consideró que los partidos escuchan a los ciudadanos. En perspectiva comparada, el país se ubica en el primer lugar de la región en términos de simpatía partidaria, y en los primeros lugares de apoyo a los partidos políticos con un 38,4% para 2008, sólo superado por Uruguay (42%) y Chile (40,5%). Esto ha hecho que los partidos políticos se consoliden como el actor por excelencia para la intermediación de intereses entre los ciudadanos y el Estado.

El papel de los partidos políticos ha estado acompañado por un alto nivel de clientelismo. El Informe de Desarrollo Humano de 2008 indica que el “36% de la población registra algún nivel de clientelismo y cerca del 58,7% de la población piensa que los partidos políticos sólo sirven para participar en las elecciones” (PNUD, 2008:111). Estas prácticas clientelares se facilitan por el hecho de que cada cuatro años, el gobierno entrante “sustituye una parte importante de los y las empleados públicos en función de la “partidocracia”... Así se crea una estructura de lealtades entre quienes trabajan en el ‘servicio público’ y quienes trabajan en la política, que deteriora la gestión estatal en detrimento de la profesionalidad y del sistema de méritos y recompensas” (PNUD, 2008:112).

Como parte de los avances y desafíos de la institucionalidad democrática dominicana, en el país se han dado una serie de reformas constitucionales y electorales que han respondido a ciertas coyunturas. En el presente documento, se presentan las reformas electorales más relevantes a nivel nacional y en especial en el nivel municipal, en el período 1994-2009.

El capítulo se ha dividido en tres partes. En la primera parte se resumen las reformas constitucionales y electorales desarrolladas a partir de 1994. En la segunda parte se hace un recuento de las principales reformas electorales en el nivel municipal y se finaliza el capítulo con una reflexión sobre la orientación de dichas reformas.

### **7.1. Reformas electorales en el nivel nacional, 1994-2009**

El año 1994 marca un punto de inflexión en el escenario político dominicano. De acuerdo con Sagás (2001), las condiciones que hicieron que este año se marcara una coyuntura crítica fueron las siguientes:

- a. Sería la última elección donde participarían los dos principales caudillos: Joaquín Balaguer del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y Juan Bosch del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Ambos habían dominado el escenario político dominicano desde 1966. Con esta eventual salida se esperaba que se diera una renovación de la élite política y un cambio en su estilo de liderazgo.
- b. La correlación de fuerzas de la oposición se desplazó del PLD al Partido Revolucionario Dominicano (PRD), a pesar de que el primero había obtenido el 33,8% de los votos en las elecciones de 1990 y el PRD sólo el 23,0%. Por el contrario, en 1994 el PLD obtuvo el 13,1% y el PRD y aliados el 41,5%<sup>23</sup>.
- c. La campaña electoral había estado plagada de ataques contra el candidato del PRD, José F. Peña Gómez, en razón de "racismo, el antihaitianismo y el ultranacionalismo" (Sagás, 2001:168)<sup>24</sup>.
- d. Participación masiva del electorado de alrededor de un 87% en relación con 1990 que fue de un 60% de los votantes inscritos.
- e. Diferencia entre el ganador y perdedor de tan sólo 0,8 puntos porcentuales a favor del candidato del PRSC y aliados, Joaquín Balaguer.
- f. Denuncia de irregularidades durante el proceso electoral como la extensión inesperada del cierre de las juntas electorales de las 6:00 p.m. a las 9:00 p.m. y el impedir a 200.000 personas ejercer su derecho al voto al no aparecer en los registros.

Todo lo anterior provocó una crisis post-electoral, la cual fue agudizada por el largo tiempo que le tomó a la Junta Central Electoral (JCE) (tres meses) el llegar a declarar un ganador, hasta que el 2 de agosto de 1994 certificó la victoria de Joaquín Balaguer con el 42,3% de los votos válidos. En la resolución de dicha crisis jugó un papel importante la comunidad internacional, gracias a las conexiones que tenía el partido perdedor el PRD y la orientación de la política exterior de la administración Clinton en Estados Unidos.

Con respecto al papel de Estados Unidos, la administración Clinton estaba inconforme con el incumplimiento de Balaguer al embargo impues-

---

<sup>23</sup> Los votos sólo del PRD fueron de 39,4%.

<sup>24</sup> De acuerdo con Sagás (2001) Peña Gómez tenía como debilidades en término de imagen "sus orígenes humildes, su tez negra y su supuesta ascendencia haitiana eran factores en su contra en un país controlado en gran medida por élite de ascendencia europea y unida por estrechos lazos familiares, y donde Haití y los haitianos son vistos como enemigos históricos" (Sagás, 2001:172).

to por Naciones Unidas a Haití ante el derrocamiento del Presidente Jean-Bertrand Aristide en setiembre de 1991. “Balaguer alegó ‘razones humanitarias’ para no cumplir fielmente con el embargo. El gobierno temía que, acosados por el hambre y la desesperación, miles de haitianos cruzaran la frontera, donde no existían los medios ni la disposición oficial para encargarse de ellos” (Sagás, 2001:178).

El gobierno de Estados Unidos utilizó la cuestionada victoria electoral de Balaguer para ejercer presión sobre él. Por ejemplo, “altos funcionarios del Departamento de Estados emitieron comunicados donde deploraban el manejo de los pasados comicios e inclusive pedían elecciones nuevas. Hasta se insinuó que la ayuda estadounidense, así como la cuota azucarera de la República Dominicana, dependerían del acatamiento que se le diera al embargo” (Dellums, 1994 citado en Sagás, 2001:179).

Producto de las presiones de la sociedad civil, del partido perdedor (PRD) y la influencia de Estados Unidos, los líderes de los tres partidos mayoritarios (PRSC, PRD y PLD) con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA), desarrollaron un proceso de negociación político que culminó con la firma del “Pacto por la Democracia” antes de la toma de posesión de Joaquín Balaguer el 16 de agosto de 1994. En dicho pacto se acordaron las siguientes reformas constitucionales:

*“1) la prohibición de la reelección, 2) la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales, a dos años de diferencia, 3) la doble vuelta si ningún candidato obtenía más del 50 por ciento de los votos, 4) reformas al sistema judicial, y 5) la doble ciudadanía. En este pacto, Balaguer también aceptó reducir su período de gobierno de cuatro a dos años y convocar elecciones presidenciales en 1996” (Espinal, 2003:4).*

Como se puede apreciar, las reformas político-electorales de 1994 fueron orientadas a fortalecer la democracia formal schumpeteriana, en términos de promover la alternancia en el poder por medio de la eliminación de la reelección y la mayor legitimidad al poner el umbral del 50% de los votos para ganar la presidencia y la posibilidad de segunda vuelta.

La separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales para que éstas se realicen a medio período, parece responder más a las características del sistema de partidos que se estaba

configurando alrededor de tres fuerzas importantes. Dichas fuerzas buscaban promover una situación de mayor representatividad al evitar el denominado “efecto arrastre” asociado con el desarrollo de elecciones uniforme, especialmente en culturas políticas como la dominicana caracterizadas por el personalismo y el clientelismo.

También las reformas político-electorales de 1994 buscaban dar respuesta a las presiones ciudadanas por incrementar sus derechos políticos. De ahí la aprobación de la doble ciudadanía, la cual quedó consignada de la siguiente manera en el artículo 11 inciso 3) de la Constitución Política de 1994:

*“Artículo 11.- Son dominicanos:*

*1)...*

*2)...*

*3) Todas las personas nacidas en el extranjero, de padre o madre dominicanos, siempre que, de acuerdo con las leyes del país de su nacimiento, no hubieran adquirido una nacionalidad extranjera; o que, en caso de haberla adquirido, manifestaren, por acto ante un oficial público remitido al Poder Ejecutivo, después de alcanzar la edad de diez y ocho (18) años, su voluntad de optar por la nacionalidad dominicana.*

*“Párrafo 1.- Se reconoce a los dominicanos la facultad de adquirir una nacionalidad extranjera”*

Con el fin de promover una mayor transparencia del sistema electoral, mediante adición al artículo 89 de la Constitución Política se estableció que “Las Asambleas Electorales funcionarán en Colegios Electorales cerrados, los cuales serán organizados conforme a la Ley”.

### **7.1.1. Reformas electorales 1997: Nuevo Código Electoral**

Las reformas de 1997 estuvieron orientada fundamentalmente a fortalecer la representatividad del sistema electoral mediante la introducción de las “**circunscripciones electorales**” para la elección de diputados y regidores. Concretamente, el artículo 79 de la Ley Electoral 275-97 estableció lo siguiente:

*“Artículo 79.- Las elecciones nacionales para elegir diputados y regidores se harán mediante circunscripciones electorales con el*

*objeto de garantizar que los ciudadanos que resulten electos en las elecciones del año 2002 y subsiguientes, sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen”.*

Además, el artículo 80 definió los siguientes criterios para la definición de las circunscripciones:

- a. Para las elecciones congresionales, éstas estarían constituídas por 50.000 habitantes o fracciones no menor de 25.000 y pueden cubrir territorialmente más de un municipio, siempre garantizando que por la provincia no hayan menos de dos diputados al Congreso.
- b. Para las elecciones de regidores municipales, los municipios se dividen en circunscripciones de acuerdo con la cantidad de habitantes y su extensión geográfica. Estas circunscripciones pueden o no coincidir con las que representan los diputados.

El artículo 81 indica que en las provincias o municipios que no sea posible el establecimiento de circunscripciones, sus diputados y regidores se elegirán en su conjunto.

Debido a que la definición de estas circunscripciones quedó en manos de la JCE, esta autoridad electoral propició un debate con los partidos políticos y sociedad civil para determinar el tipo de distrito electoral más adecuado para garantizar la representatividad política en el nivel congresional y municipal. “La decisión final de las autoridades electorales dispuso conformar nuevos distritos electorales plurinominales para diputaciones en el Distrito Nacional, y en siete provincias que de acuerdo con el último censo tenían mayor concentración poblacional (más de 250.000 habitantes)” (Duarte y Espinal, 2008:888).

Otro avance en materia de representación fue la introducción de la **cuota femenina** mediante el artículo 68 de la nueva Ley Electoral. Concretamente, en dicho artículo se estipulaba la obligatoriedad de que las nominaciones propuestas por los partidos o agrupaciones políticas a la JCE para los cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente para los cargos municipales, debían incluir una proporción no menor del 25% de mujeres a dichos cargos.

Con el fin de fortalecer la aplicación de esta disposición, mediante Resolución N° 07-98 de la JCE, ésta estableció por un lado “el número

total de mujeres que debería aparecer en la *boleta congressional* de cada partido político, que, en esa elección, era una suma no menor a 45 candidatas. Por otro lado, y en el caso de la *boleta para las elecciones municipales*, la resolución indica la *forma de ordenar las candidaturas* a fin de garantizar que las mujeres ocupen posiciones acordes con la ley de cuota. En tal sentido ordena incluir el nombre de una candidata por cada cuatro cargos, como mínimo, en las propuestas de candidaturas de los partidos” (Duarte, 2001). A pesar de lo anterior, los partidos políticos han buscado mecanismos que han impedido el logro del objetivo. Entre estos mecanismos está la ubicación de las candidatas en los últimos lugares de la lista para el caso de las elecciones congresionales, y la ubicación de mujeres como candidatas a vicesíndicas, que es un puesto que carece de funciones reales en la Ley Electoral pero si están consignadas en la legislación municipal.

En cuanto a los **partidos políticos**, se introdujo el **financiamiento permanente del Estado** a los partidos políticos sin eliminar el financiamiento privado que era el único que existía hasta 1997. Se fijó dicho financiamiento en un medio por ciento (1/2%) de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento (1/4%) en los otros años (Art. 49, Ley Electoral, 1997).

El artículo 50 de la Ley Electoral estableció que la distribución de los fondos públicos se haría de la siguiente manera:

- a. En los años de elecciones generales el 25% se distribuiría en partes iguales entre los partidos políticos o alianzas a las que la JCE les hubiera aprobado candidaturas independientes. El monto se entregaría diez días después de la fecha de cierre de presentación de candidatura.
- b. El restante 75% se distribuiría en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido, alianza o coalición política en las últimas dos elecciones generales ordinarias: las presidenciales, congresionales y municipales. La entrega se haría diez días después de la fecha de cierre de presentación de candidaturas.
- c. En caso de doble vuelta, el Estado destinaría un 25% adicional el cual sería entregado diez días después de la proclama de elección.

Con el fin avanzar un poco en la **democratización de los partidos políticos**, mediante el artículo 68 se estableció que la nominación de los



candidatos a cargos electivos debía ser hecha por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados de las convenciones de los partidos políticos, las cuales debían ser celebradas públicamente tres días después de haber sido convocadas.

Finalmente, en la reforma de 1997 se dio otro paso en la profundización de la ciudadanía al reconocer el **voto de los dominicanos en el extranjero mediante** el Título XI de la nueva Ley Electoral. La aplicación del mismo se fijó a partir de las elecciones de 2000, sin embargo, se dejaba en manos de la JCE la definición de la fecha definitiva en que entraría en vigencia, la cual fue establecida para las elecciones presidenciales de 2004.

### 7.1.2. Reformas electorales 2000-2005

En el año 2000 las reformas estuvieron orientadas a mejorar la administración electoral por medio de la introducción del padrón fotográfico. En cuanto a la **organización de la JCE**, se aumentó el número de sus miembros de cinco a siete para hacerlo más representativo de las distintas fuerzas políticas. De acuerdo con Duarte y Espinal (2008) este aumento “se debió a las disputas acumuladas desde 1998, cuando el Senado de mayoría *perredeísta* había nombrado una JCE sin consultar a los demás partidos ni a las organizaciones de la sociedad civil, en revancha por nombramientos hechos por el gobierno del PLD en alianza con el PRSC en la Liga Municipal y la Cámara de Cuentas” (Duarte y Espinal, 2008:868).

Se modificó el artículo 68 de la Ley Electora para aumentar la **cuota femenina** del 25% al 33%. Además, se establece que la colocación en la lista debe ser en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres (Ley 12-2000 de 2 de marzo de 2000). A pesar de esta reforma, ninguno de “partidos políticos mayoritarios ha presentado una cantidad significativa de mujeres candidatas al Senado. Éste sigue siendo el órgano de elección popular con menor representación femenina”. En cuanto a las candidatas a regidoras para las elecciones de 2002 y 2006, los tres partidos políticos mayoritarios han sobrepasado la cuota en un promedio de 4% para las elecciones de 2002, disminuyendo un poco para las elecciones de 2006, pero estando siempre por encima de la cuota.

Además, mediante Ley N° 13-2000 se agregó un párrafo al artículo 5 de la Ley 34-35 de Organización Municipal estableciendo que: “En la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en

los puestos de síndico/a o vice-síndico/a". También estableció una cuota de un 50% de candidatura femenina para la elección de este puesto.

Con el fin de mejorar la representatividad en la Cámara de Diputados, la JCE estableció mediante Resolución N° 05-2001 la definición de las circunscripciones electorales y el uso del voto preferencial para la elección de diputados en el proceso electoral de 2002.

A inicios de 2002, el Presidente Hipólito Mejía recibió las recomendaciones de una Comisión Especial que había conformado el año anterior, con el fin de determinar las reformas constitucionales que era necesario efectuar, aunque su verdadero interés era la reinstauración de la reelección presidencial. Como resultado de las elecciones congresionales y municipales de 2002, el PRD –que era el partido del Presidente Mejía– obtuvo la mayoría en el Congreso, lo cual le permitió la aprobación de la re-elección presidencial por un segundo y único período constitucional consecutivo.

En 2003, las reformas estuvieron orientadas a fortalecer la organización y funciones de la JCE. Mediante Ley N° 02-03 de 7 de enero de 2003 se aumentó el número de sus miembros de siete a nueve magistrados. Se mantiene la elección de éstos por el Senado. Como en el pasado, el aumento de los miembros tenía como objetivo "disminuir las tensiones políticas en la Junta y disminuir el grado de control que tenía el PRD sobre la JCE" (Duarte y Espinal, 2008:868). Mediante esa misma Ley se crean dos Cámaras al interior de la JCE: la cámara administrativa y la cámara contenciosa.

Se introducen además algunas modificaciones a la gestión electoral, como la votación en un solo día<sup>25</sup> de 6:00 a.m. a 6:00 p.m., el uso del padrón fotográfico y el procedimiento de escrutinio, entre otros.

En 2004, mediante Ley N° 286-04, el presidente Mejía estableció el voto universal directo para la selección de candidatos al interior de los partidos políticos y responsabilizaba a la JCE de organizar las elecciones primarias. Dicha Ley fue declarada inconstitucional, por considerar que los partidos son organizaciones privadas.

---

<sup>25</sup> Anteriormente habían dos turnos de votación. Por la mañana votaban las mujeres y a partir de la 1:00 p.m. y hasta las 6:00 p.m. los hombres.

Mediante Ley 78-05 se modificó la distribución del financiamiento público a los partidos políticos de la siguiente manera:

- a) El 80% se distribuiría en partes iguales entre los partidos que obtuvieran más del cinco por ciento de los votos válidos en los últimos comicios.
- b) El 20% restante se distribuiría de la siguiente manera: el 12% en partes iguales para los que obtuvieran menos de un cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones previas y los de nuevo reconocimiento; el restante 8% a los partidos que obtuvieron menos del 5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones.
- c) En los años no electorales, la contribución de  $\frac{1}{4}\%$  de los ingresos nacionales se hará en pagos mensuales de duodécimas a los partidos que mantengan su reconocimiento.

De acuerdo con Duarte y Espinal (2008), esta modificación se realizó “con el objetivo de beneficiar al perdedor PRSC, que recibiría pocos recursos por la reducción significativa en sus votos en las elecciones presidenciales de 2004” (Duarte y Espinal, 2008:869).

### **7.1.3. Reforma Constitucional de 2009**

Esta reforma ha sido promovida por el actual Presidente Leonel Fernández como parte de su “Revolución Democrática” anunciada al momento de asumir la presidencia por tercera vez<sup>26</sup>. La aprobación de esta reforma fue producto del acuerdo político alcanzado entre el Presidente Fernández (PLD) y el líder de la oposición Miguel Vargas Maldonado (PRD), que permitió entre otras cosas acordar la re-elección presidencial indefinida pero con un período de receso (Vásquez, 2009; Cueto, 2009; Pérez, 2009).

Si bien las propuestas de Reforma Constitucional fueron objeto de análisis en distintos sectores nacionales por medio de los diálogos nacionales impulsados por la Comisión Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) y por organizaciones de la sociedad civil, lo que finalmente se aprobó fue producto de las negociaciones entre los líderes del PLD y el PRD (Vásquez, 2009).

---

<sup>26</sup> El Dr. Leonel Fernández ha sido Presidente en el período 1996-2000 tras haber ganado en segunda vuelta, en los períodos 2004-2008 y 2008-2012.

En términos de **reformas político-electorales**, la reforma constitucional introduce las siguientes:

- a. Calendario electoral semi-unificado de las elecciones congresionales, municipales y presidenciales. Las congresionales y municipales se efectuarían en febrero y las presidenciales en mayo. Este cambio se justificó argumentando el alto costo económico que significaba organizar dos elecciones y el cansancio que esto introduce que podría explicar el mayor abstencionismo en las elecciones congresionales y municipales. Sin embargo, analistas como Duarte y Espinal (2008) consideran que las elecciones de medio período pueden introducir problemas de gobernabilidad al incrementar la posibilidad de crear gobiernos divididos, es decir, que el partido de gobierno no logre conformar mayoría o pierda la mayoría que tenía, ya que las elecciones de medio período sirven como una medida de la gestión de gobierno.
- b. Re-elección de dos períodos consecutivos.
- c. Aumento del número de diputados de 178 a 190 de los cuales 7 representarían a los dominicanos residentes en el exterior.
- d. Se introducen mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía activa como el referéndum y la iniciativa legislativa popular.
- e. Se reducen los poderes del Presidente en cuanto al nombramiento de los miembros de la Cámara de Cuentas, los cuales ahora serán nominados por el Congreso y nombrados por el Senado. Tampoco podrá llenar vacantes de síndicos y regidores. En materia presupuestaria, el Ejecutivo deberá someter por medio de un proyecto de ley las modificaciones al presupuesto.

En cuanto a la Junta Central Electoral, se retrocede en cuanto a su composición ya que se disminuye el número de sus miembros de nueve a cinco, tal y como se había establecido en la Constitución de 1994. En lo orgánico, se le reducen funciones a la JCE ya que se le elimina la materia contenciosa, la cual pasa a ser potestad del nuevo Tribunal Superior Electoral, el cual estará constituido por un mínimo de tres y un máximo de cinco jueces, nombrados por un período de cuatro años por el Consejo Nacional de la Magistratura.

La reforma constitucional de 2009 incluye temas muy amplios como la restricción al libre acceso a playas y ríos, que causó una gran movilización social, pero que fue aprobada, porque en palabras del diputado del

PRD Andrés Henríquez “si no, se afectaría el turismo ya que las turbas barriales penetrarían en los complejos hoteleros y harían uso hasta de las piedras y el buffet” (Periódico Diario Libre, 1 de octubre de 2009). Se presentan otros temas que, por estar fuera del alcance de esta investigación y por estar todavía en discusión al momento que se escribe este capítulo, no se abordarán.

En el cuadro 7.1. se resumen los temas de reforma electoral en el período 1994-2009.

De lo expuesto hasta el momento, es evidente que todavía quedan temas de reforma pendiente como la democratización interna de los partidos políticos, mayor control sobre el financiamiento privado, y mayor independencia de la autoridad electoral.

### Cuadro 7.1.

#### Temas de reforma electoral República Dominicana, 1994-2009

Variable	Actual	Reforma
Función y organización de la JCE.	Número de miembros.	Reforma Constitucional 1994, Ley N° 02-03, Reforma Constitucional 2009.
	Ampliación de funciones.	Ley N° 02-03.
Gestión electoral.	Padrón fotográfico.	Ley N° 02-03.
	Votación un solo día.	Ley N° 02-03.
	Proceso de escrutinio.	Ley N° 02-03.
Partidos políticos.	Elección de candidaturas.	Ley N° 275-97.
	Financiamiento.	Ley N° 275-97, Ley N° 78-05.
Representación política.	Circunscripción electoral.	Ley N° 275-97, JCE N° 05-2001.
	Voto preferencial.	JCE N° 05-2001.
	Cuota femenina.	Ley N° 275-97, Ley N° 12-2000, Ley N° 13-2000.
	Diputados dominicanos en el exterior.	Reforma Constitucional 2009.
Profundización ciudadanía.	Doble nacionalidad.	Reforma Constitucional 1994.
	Voto en el exterior.	Ley N° 275-97.
	Referéndum.	Reforma Constitucional 2009.
	Iniciativa legislativa popular.	Reforma Constitucional 2009.

Fuente: Elaboración propia.

## 7.2. Reforma electorales en el nivel municipal

En el contexto del presidencialismo fuerte que predomina en República Dominicana, el fortalecimiento de los gobiernos locales ha sido un proceso lento y que ha estado influenciado por la renuencia de los partidos políticos de ceder poder para promover un empoderamiento local.

El marco legal que amparaba el funcionamiento municipal era la Ley N° 3455 y Ley N° 3456 de Organización Municipal y del Distrito Nacional de 21 de diciembre de 1952. Luego de un arduo proceso de incidencia de parte de las autoridades municipales organizadas en la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), el 23 de abril de 2004 se creó la Comisión Especial de Reforma Municipal (CEREMU) mediante Decreto N° 359-94. El propósito de dicha Comisión era dotar a los municipios dominicanos de un nuevo marco jurídico (FEDOMU, 2009).

Producto del trabajo conjunto de FEDOMU y CEREMU se logró consensuar un proyecto de Ley Municipal que se concretó en la Ley N° 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios de 17 de julio de 2007. Mediante esta nueva Ley se establecen nuevos criterios para la creación de municipios y distritos municipales, se les define claramente su marco competencial, se integra el presupuesto participativo, se promueve la participación ciudadana como un elemento fundamental para mejorar la gestión y los procesos de decisión de los gobiernos locales y se establecen las relaciones con el gobierno central, la cual será a través de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, la cual fue creada en 2006 mediante Ley N° 496-06.

También, la Ley N° 176-07 cambió la naturaleza y funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana (LMD)<sup>27</sup>, cuyo presupuesto ascendía al 5% del monto total de la transferencia a los ayuntamientos y que, producto de la nueva Ley, los recursos que recibirá serán establecidos por la asamblea de ayuntamientos con base a un plan de trabajo. En cuanto a sus funciones, éstas se limitaron a asesoría técnica y la promoción de la cooperación entre el municipio y el gobierno central.

---

<sup>27</sup> La Liga Municipal fue creada en 1938 mediante Ley N° 49 con el fin de promover las relaciones de cooperación entre los municipios. Mediante Ley N° 673 de 1965, se le otorgó facultades para revisar e introducir modificaciones a los presupuestos municipales, aprobar las transferencias de fondos y dictar medidas para que los fondos fueran invertidos correctamente.

Por otro lado, fortaleció el papel de FEDOMU<sup>28</sup> al fomentar el asociativismo municipal en lo cual la Federación tiene mucha experiencia. El lento avance de la descentralización ayuda a comprender las escasas reformas electorales que se han hecho en este nivel. La reforma más importante fue la separación de las elecciones congresionales y municipales de las elecciones presidenciales. De acuerdo don Cueto (2009), esto fue un gran avance porque:

*“(...) la arquitectura institucional dominicana es de un presidencialismo muy reforzado, que puede arrastrar a los otros actores de representación popular porque puede usar recursos y porque el presidencialismo fuerte es parte de la cultura política dominicana. Esto lo notamos en que a nivel municipal sólo vota el 56%, mientras que en el presidencial el 70%, lo cual nos dice que el presidente tiene mucha fuerza. Lo importante es que descentralizó la élite política y empezaron a surgir líderes locales, y al surgir estos hay que tomar en cuenta que ellos deben ser receptivos a las demandas de su población porque de ellos depende su fuerza. Esto le quitó mucha fuerza al liderazgo nacional de los partidos políticos. Con esto se pudo democratizar las decisiones de los partidos, propició el surgimiento de líderes locales, y obligó a representantes políticos a desarrollar mayor preocupación por responder ante los ciudadanos” (Entrevista personal).*

Esta apreciación es compartida por Díaz (2002), quien considera que la separación ha traído los siguientes beneficios.

- “Autoridades municipales han mostrado interés y han coordinado acciones de desarrollo con las organizaciones comunitarias...
- Algunos ayuntamientos han iniciado lentamente proceso de rendición de cuentas sobre la gestión municipal...
- Se han comenzado a definir mecanismos de participación de Cabildos abiertos.
- Una parte importante de síndicos y regidores se han decidido por hacer carrera municipal y por esa razón han aumentado su presencia en

<sup>27</sup> La Liga Municipal fue creada en 1938 mediante Ley N° 49 con el fin de promover las relaciones de cooperación entre los municipios. Mediante Ley N° 673 de 1965, se le otorgó facultades para revisar e introducir modificaciones a los presupuestos municipales, aprobar las transferencias de fondos y dictar medidas para que los fondos fueran invertidos correctamente.

seminarios, talleres y cursos celebrados en los niveles locales e internacionales.

- En los municipios en los que las autoridades han adquirido niveles adecuados de conciencia de su rol en el municipio han aumentado las inversiones de carácter social y se ha empezado a mejorar las recaudaciones locales” (Díaz, 2002:13).

Sin embargo, con la recién aprobada reforma del calendario electoral para volver a elecciones semi-unificadas donde las elecciones municipales se realizarán en febrero y las presidenciales y congresionales en mayo, Cueto (2009) considera que tendrá un impacto negativo en la autonomía política municipal. Explica lo anterior de la siguiente manera:

*“El cambio de calendario electoral aprobado por la reforma Constitucional tendrá un alto impacto en el contrapeso de poder porque se harán coaliciones de partidos, dado que quien logre ganar las municipales y congresionales muy posiblemente gane las presidenciales. Es un proceso de involución; estamos caminando hacia atrás” (Entrevista personal).*

En la aprobación de la reforma constitucional que llevó a la modificación del calendario electoral para las elecciones municipales, parece que se le dio más importancia a los efectos que tenía el calendario separado sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que los beneficios que ésta podía generar en cuanto a ubicar los temas municipales en la agenda pública nacional; además de las consideraciones sobre el costo económico que tiene el administrar este tipo de calendario electoral.

Otra reforma importante se ha dado en términos de participación política de las mujeres, ya que mediante el artículo 34 de la Ley N° 176-07 se incrementó la cuota de participación del 25% al 33% para las candidaturas a regidor(a) y su suplente. En los municipios donde se eligen 5 regidores, las propuestas de candidaturas deben contar con un mínimo de dos mujeres. Para la elección de síndico, se debe aplicar la paridad, de manera que si el candidato a síndico es hombre, la candidata a vice-síndico será mujer.

Por otro lado, en opinión del Lic. Víctor D’Aza, Director Ejecutivo de FEDOMU, la creación de los circuitos electorales ha introducido un poco de confusión por la poca claridad en términos de la definición de los mismos, ya que se utiliza unos criterios para establecer los circuitos para la



elección de diputados y senadores y otros para los municipios. Además, considera que estos circuitos han venido a atomizar al país.

### **7.3. Consideración final**

De lo expuesto en este capítulo se puede concluir que las reformas electorales en República Dominicana han respondido a elementos coyunturales asociados a cuatro elementos: a) adecuación del sistema electoral a la nueva realidad de un sistema de partidos políticos dominado por tres fuerzas políticas, b) necesidades específicas de los partidos mayoritarios, que explican especialmente las reformas al financiamiento público a dichas organizaciones, c) influencias de reformas que se promueven a nivel internacional como la búsqueda de una mejor representación política y profundización de la ciudadanía activa, y d) cálculos estratégicos de ciertos miembros de la élite política, en especial lo relacionado al tema de la re-elección.

Como se indicó al inicio del capítulo, República Dominicana ha mostrado importantes avances en la consolidación de su democracia formal, pero todavía arrastra déficits democráticos que no ha podido ser solucionados.

Desde el punto de vista del diseño de la administración electoral, la independencia de la autoridad electoral, la eficiencia y la fiabilidad en la gestión de las elecciones sigue siendo una tarea inconclusa.

El caso dominicano también nos hace reflexionar sobre la necesidad de ahondar nuestros análisis en término de las relaciones entre cultura política, sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, porque de dicha interrelación depende la construcción de nuevas relaciones de poder basadas en valores democráticos. De esas interrelaciones también dependerá el avance que se pueda lograr en materia de fortalecimiento de la autonomía municipal en sus diferentes niveles: administrativa, financiera, y política.

### **Bibliografía**

Asamblea Nacional, República Dominicana, Acta de la REUNIÓN ORDINARIA N° 0047, jueves 1 de octubre de 2009.

- Díaz, V (2002). Importancia de las elecciones municipales y congresionales y la participación ciudadana. Santo Domingo, República Dominicana: Participación Ciudadana.
- Duarte, I y Espinal, R (2008). "Reformas políticas en América Latina: República Dominicana". En: Zovatto, Daniel y Orozco, Henríquez, Jesús (coordinadores). Reforma policía y electoral en América Latina 1978-2007. México: Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA.
- Duarte, I (2003). El voto dominicano en el exterior. Implicaciones políticas y electorales. República Dominicana: Imprenta Vargas.
- Espinal, Rosario (2003) "El proceso democrático dominicano: avances, retrocesos y riesgos". En: Salazar, Robinson (ed). Los riesgos de la democracia en América Latina. México: Editorial Libros en Red.
- FEDOMU (2009). Ley 176-07 Del Distrito Nacional y los Municipios. República Dominicana: FEDOMU.
- Montero, Abraham (2009). Asamblea rechaza el referéndum; unifica elecciones a partir de 2016. Periódico El País, 1 de octubre de 2009.
- Morgan, J. et.al. Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2008. El impacto de la gobernabilidad. USA: Vandebirt University/LAPOP.
- PNUD (2008). Informe sobre desarrollo humano República Dominicana, 2008: Desarrollo humano una cuestión de poder. Santo Domingo, República Dominicana: Oficina de Desarrollo Humano, PNUD.
- Sagás, Ernesto (2001). La elección de 1994 y 1996 en la República Dominicana: coyuntura política y crisis en el ocaso de los caudillos. Revista Mexicana del Caribe, Año 6, Número 11. Universidad Autónoma de Quintana Roo: 155-191.

### **Entrevistas emi-estructuradas**

- Lic. Víctor D'Aza, Director Ejecutivo Federación Dominicana de Municipios, realizada el 29 de setiembre de 2009.

Dr. Marco Villamán, Director Ejecutivo del Consejo Nacional para la Reforma del Estado, realizada el 30 de setiembre de 2009.

Dr. César Pérez Núñez, Coordinador del Equipo de Investigación Social Equis/INTEC, realizada el 30 de setiembre de 2009.

Licda. Ana Vásquez, Asistente Técnica DEMUCA, realizada el 30 de setiembre de 2009.

Dr. Francisco Cueto, Director FLACSO-República Dominicana, realizada el 1 de octubre de 2009.

Lic. Rafael Toribio, Director Centro de Gobernabilidad y Gerencia Social-INTEC, realizada el 1 de octubre.

ISBN: 978-9968-542-25-8



El diseño electoral busca mantener una lógica de renovación equilibrando en su interior las demandas de una pluralidad de actores, quienes a su vez tratan de garantizar la continuidad de una serie de incentivos selectivos y colectivos, vitales para su existencia dentro del sistema. El estudio *"Guía de reformas electorales municipales en Centroamérica y República Dominicana"* tiene como objetivo contribuir a las capacidades de interlocución política en materia de reformas electorales municipales en la región.

Las reformas electorales pueden generar, entre múltiples efectos, dos grandes tendencias: **a)** fortalecer el *status quo* de los actores dominantes y **b)** promover mayores niveles de cooperación e interacción entre las relaciones institucionales. Mientras que la primera tendencia es producto de una excesiva influencia de un sistema de partidos avocado por su permanencia en un esquema de relaciones de poder dadas, la segunda constituye una preocupación de los actores políticos por generar una mayor estabilidad política combinada a una estabilidad democrática.

El estudio se estructura a partir de un análisis regional y una sección de análisis por país. En la primera parte se realiza un análisis comparado sobre las principales tendencias de reformas electorales en la región, mientras que en la segunda sección se analizan país por país, las principales tendencias en agenda de reformas electorales. Para el desarrollo de esta investigación se utilizó como macrovariable el *"Sistema electoral"*, siendo el interés principal, identificar los elementos de dicho sistema que están siendo incluidos en la agenda parlamentaria, con el objetivo de reformar el diseño electoral.

La reflexión que se presenta obliga a preguntarse: *¿Cuál debería ser la agenda electoral municipalista? ¿Cuáles deberían de ser las características de la ingeniería electoral municipal a efectos de promover un ejercicio efectivo de la autonomía municipal? ¿Qué efectos se espera obtener de esas reformas? ¿Cómo contribuyen dichas reformas al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y en lo particular a mejorar la capacidad de autonomía política municipal?* Con estos resultados se pretende contribuir a la generación y debate de ideas en torno a las reformas de los sistemas electorales municipales en la región, enfatizando su evaluación y sus objetivos a futuro.



COMURES  
CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE  
LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

