

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 05

La Ley de Partidos Políticos en El Salvador.
El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil

Guillermo Miranda Cuestas

Marzo de 2015

I. Introducción

En 2013, El Salvador presentó un avance en su régimen democrático: la aprobación de una ley cuyo objetivo es el de regular a los partidos políticos en ciertas áreas como financiamiento y democracia interna. Dado que todo proceso de reforma –y en este caso, de reforma electoral¹– es producto de un consenso, el objetivo de este trabajo es describir cómo se forjó dicho acuerdo que culminó en la Ley de Partidos Políticos aprobada en 2013 en dos niveles: el consenso al interior de la clase política, particularmente de las élites parlamentarias, y el consenso al interior de una parte de la sociedad civil organizada que buscó incidir en este tipo de procesos. Para ello, se recogen tanto estudios académicos como comunicados institucionales, declaraciones individuales y otros posicionamientos públicos que constan en documentos oficiales, notas de prensa u otras fuentes de información.

Del presente análisis se sostiene que las élites políticas salvadoreñas, pese al alto grado de polarización mostrado en distintos informes, respaldaron de forma unánime un proyecto de ley que dejó de lado las propuestas consensuadas entre sectores organizados de la sociedad civil, principalmente en materia de financiamiento. El documento se desarrolla en cuatro apartados: el marco teórico correspondiente, los antecedentes a la reforma, los actores involucrados y, el proceso de reforma en sentido estricto, es decir, su elaboración, aprobación y posterior discusión.

II. Marco teórico

El estudio de las reformas electorales presenta diversos elementos de análisis desde los intereses y las estrategias de los actores involucrados hasta las circunstancias coyunturales e institucionales en las que se realizan (García Díez 2001: 5-6). Se ha planteado que este tipo de procesos son “en esencia elitistas”, dado que las decisiones más relevantes derivan de las cúpulas de los partidos políticos y de los legisladores (García Díez 2006: 11). Asimismo, se ha propuesto una perspectiva multidimensional que integra la teoría de la elección racional, según la cual los decisores evaluarán costos y beneficios a partir de sus propios intereses y elegirán la alternativa que maximice sus utilidades, con la necesidad de legitimidad y eficacia del régimen político, que se relaciona al respaldo popular del gobierno y a la facilidad de este en el alcance de sus objetivos (Buquet 2007: 37-38). El déficit de legitimidad o de eficacia e incluso de ambos puede explicar por qué se emprende cierta reforma electoral y, habitualmente, se genera con ello un trade-off al elegir cuál déficit se priorizará por sobre el otro (Buquet 2007: 38).

En complementariedad con estas últimas dos dimensiones, se identifican coyunturas críticas caracterizadas por crisis políticas que al vincularse con cambios institucionales relacionados

¹ Por *reforma electoral* se entiende todo “proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático” (Buquet 2007: 35) y que origina un cambio sustantivo, o incluso potencial si es insuficiente para generar un cambio sustantivo (Magar 2012: 262), en las reglas electorales que norman procesos eleccionarios o aspectos relacionados al concepto de “elecciones libres y justas” (García Díez 2006: 9-10).

con la competencia electoral, incrementan las posibilidades de que se apruebe determinada reforma electoral (García 2011: 6-7). Estas crisis pueden consistir en la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos a los políticos por parte de los ciudadanos, por ejemplo (Buquet 2007: 39). Además, la literatura sobre reformas electorales ha caracterizado a los tomadores de decisión del proceso en cuestión según el éxito o fracaso tanto de las elecciones anteriores a la reforma como de las elecciones posteriores según las expectativas creadas.

Un primer ejercicio identifica a una coalición reformista que se compone por los partidos que llevan a cabo la reforma entre los cuales pueden existir coaliciones ascendentes y coaliciones declinantes según las expectativas de éxito o fracaso electoral que a su vez determinan reformas excluyentes que maximizarían los beneficios o incluyentes que minimizarían los costos, respectivamente (Buquet 2007: 40). En un segundo ejercicio, se añade una variable adicional sobre el resultado electoral previo a la reforma en cada coalición. Esto permite diferenciar entre coaliciones gobernantes ascendentes o vergonzantes o coaliciones perdedoras desafiantes o declinantes (Freidenberg 2009: 5). Bajo la misma lógica, las coaliciones ascendentes o desafiantes buscarán aprobar una reforma más excluyente mientras las coaliciones vergonzantes o declinantes buscarán un mayor grado de inclusión (Freidenberg 2009: 6).

Los estudios sobre reforma electoral se centran en procesos que modifican componentes propios del sistema electoral en sentido estricto como la fórmula electoral, la magnitud y distribución de las circunscripciones o la forma de las candidaturas o de la votación, entre otros (Nohlen 2004: 9-18). Sin embargo, el proceso de reforma en análisis trata sobre la Ley de Partidos Políticos aprobada en 2013 en El Salvador que, lejos de reglar alguno de los componentes recién mencionados, sigue la lógica de este tipo de normativas al normar “la vida” de las organizaciones partidarias (Müller y Sieberer 2006: 435), es decir, actividades relativas al funcionamiento de los partidos desde su financiamiento hasta la toma de decisiones en su interior. Por tanto, los elementos teóricos presentados deben adecuarse a tal contexto.

La reforma en cuestión no afecta reglas concernientes a la distribución de poder en las elecciones posteriores a su aprobación, los comicios presidenciales de 2014. Por tanto, en vez de verificar las expectativas de los partidos políticos, resulta pertinente observar su posicionamiento a favor o en contra de modificar el status quo. Para ello, la teoría de la elección racional, aunque habitualmente se orienta a explicar los cambios en el sistema electoral entendido en sentido estricto como una oportunidad para ampliar la representación de los partidos políticos (Benoit 2004: 373-374), también funciona al considerar que estos evaluarán el costo de autorregularse frente al costo de aprobar una normativa que no cumple dicho objetivo aunque existan demandas ciudadanas en tal sentido.

La necesidad de eficacia en el sistema también debe descartarse, ya que esta dimensión concierne al tipo de sistema electoral a adoptar en función a las mayorías que puedan formarse en el Órgano Legislativo. En todo caso, la concurrencia de una necesidad de legitimidad del régimen político y de una coyuntura crítica serán los elementos a registrar en el presente proceso y su resultado –la ley aprobada– podrá producir cambios sustantivos o

superficiales según la evaluación racional señalada. Por tanto, se retoma una definición de reforma en el área de equilibrio de poderes, en la que se incluyen aquellos cambios potenciales que pueden no modificar elementos de fondo pero sí establecer condiciones para cambios posteriores (Magar 2012: 262).

III. Antecedentes de la reforma

Los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno del expresidente Alfredo Cristiani (1989-1994) y la guerrilla Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el año 1992 pusieron fin a 12 años de conflicto armado y abrieron un nuevo ciclo político en El Salvador. Si bien los procesos electorales bajo el marco constitucional de 1983 gozaron de legitimidad al incluir a los partidos políticos en la gobernanza electoral², la democracia en su concepción mínima de reunir elementos procedimentales tales como la libertad y la pluralidad (Dahl 1971:4-9) inició hasta que la entonces guerrilla pactó introducirse a la competencia electoral (Samayoa 2002: 425-478), entre otros acuerdos, dando fin a la exclusión política (Artiga 2008c: 526). La culminación del proceso de paz en El Salvador se debió, en buena medida, a la intervención de actores claves de la sociedad civil como la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) que lograron moderar la posición de las élites de aquel momento (Negroponte 2012: 47-60), además de diversos actores y organismos internacionales.

El primer ensayo democrático ocurrió en las elecciones generales de 1994; las cuales, poseían un significado especial dado que la exguerrilla competía por el poder político, por primera vez, a través de medios pacíficos por medio del partido FMLN que guardó su denominación original. Los comicios presidenciales debieron realizarse en dos rondas dado que ningún partido obtuvo más del 50% de los votos en una primera ocasión. En el contexto de la segunda vuelta presidencial, ocurrió una primera evidencia de la necesidad de mayor legitimidad en el régimen política, ya que los partidos acordaron impulsar una segunda reforma política, en referencia a las reformas implantadas en el marco de la paz, que consolidara la incipiente democracia salvadoreña.

La segunda presidencia del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), correspondiente al período 1994-1999 bajo la administración del expresidente Armando Calderón Sol y en línea con el compromiso suscrito, creó una Comisión Nacional de Desarrollo (CND) con el fin de identificar las bases para la construcción de un plan de nación. El objetivo de dicho plan era proponer, entre otros componentes de carácter económico y social, una reforma política integral. En la CND se encontraban dos firmantes de la paz de 1992 –David Escobar Galindo y Salvador Samayoa, representantes del gobierno y de la guerrilla, respectivamente– y el economista Roberto Rubio que luego participaría, desde la sociedad civil, en el proceso de reforma en análisis³.

² Antes de 1983, las Constituciones establecían que el Consejo Central de Elecciones se integraba por tres medios elegidos por los tres órganos del Estado.

³ Roberto Rubio se desempeña como director de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) desde la década de 1990, organización miembro de los dos bloques de la sociedad civil que se abordan en el siguiente apartado.

La CND presentó en 1998 un documento de propuestas en el que se encontraba una Ley de Partidos Políticos (LPP) para regular actividades partidarias (FUSADES 2010: 10). A esa fecha y en los siguientes 15 años, la regulación de actividades partidarias se encontraba en el Código Electoral y era laxa, ya que no establecía normas de democracia interna, acciones afirmativas a favor de las mujeres o control del financiamiento (Artiga 2008c: 559-567). Sin embargo, ni la LPP ni las otras medidas planteadas –como la integración pluripartidaria de los concejos municipales o la posibilidad de candidaturas independientes– tuvieron cabida en la agenda legislativa en más de una década. Por el contrario, pese a haber iniciativas del gobierno, de la oposición, de la autoridad electoral e incluso de la sociedad civil –con el apoyo de organismos internacionales– nunca hubo en ese período la voluntad legislativa suficiente para promover la reforma.

Una primera propuesta, bajo el nombre de Ley General de Partidos Políticos, fue presentada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en 2002 y dedicaba un apartado especial a la fiscalización del financiamiento de los partidos. Asimismo, durante los años 2002 y 2003, el FMLN presentó diversos proyectos de ley con el fin de regular las donaciones que recibían los institutos políticos así como sus gastos. No obstante, la idea de regular la actividad partidaria, y particularmente en el área del financiamiento, no recibió el respaldo legislativo suficiente.

Esto se confirmó en 2004 cuando la Presidencia de la República, al inicio del cuarto período del partido ARENA, envió al Órgano Legislativo un proyecto de reforma fiscal que incluía la obligación de los partidos de informar al Ministerio de Hacienda sobre el origen y destino de sus fondos. Los diputados decidieron excluir tal obligación del proyecto finalmente aprobado bajo la justificación de que el tema debía ser regulado en una ley especial⁴. Desde dicha propuesta, pasarían más de nueve años antes que esa ley especial fuera aprobada; pese a que en 2006, la aprobación de una LPP se encontrara dentro de los componentes contractuales en un financiamiento otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵.

Los casos de ciertas donaciones en campañas electorales y de vinculaciones entre el crimen organizado y la política fortalecieron la necesidad de fiscalizar el financiamiento de la política. En 2009 se reveló que el entonces candidato del FMLN, Mauricio Funes, había recibido un millonario préstamo de un reconocido empresario salvadoreño cuyo hijo presidía una institución autónoma del ámbito energético⁶ y cuyo período fue prologando por el expresidente Funes al resultar electo⁷. Posteriormente, el expresidente aceptó haber modificado el contrato de préstamo a una donación para no pagar impuestos⁸. En otros casos, se observaron indicios de donaciones por parte de gobiernos extranjeros en campañas presidenciales, como el caso de Taiwán con ARENA en 2004 –por el que se tiene procesado judicialmente al expresidente Francisco Flores (1994-1999) en la actualidad⁹– o el de Venezuela respecto al financiamiento recibido por el FMLN en la campaña presidencial de

⁴ Publicado en *El Diario de Hoy*. "Reforma completa", 29 de octubre de 2004.

⁵ Publicado en *El Diario de Hoy*. "Largo camino hacia la aprobación de la ley", 13 de febrero de 2013.

⁶ Publicado en *La Prensa Gráfica*. "Equipo de Funes dice: fondos son de préstamo", 9 de marzo de 2009.

⁷ Publicado en *El Faro*. "La contradictoria historia del presidente sobre el regalo de los \$3 millones", 1 de diciembre de 2013.

⁸⁸ Publicado en *El Faro*. "La contradictoria historia del presidente sobre el regalo de los \$3 millones", 1 de diciembre de 2013.

⁹ Publicado en *El Faro*. "Así se repartieron los millones de Taiwán", 2 de octubre de 2014.

2014 (Ferraro y Rastrollo 2013: 26-31). Por otra parte, entre 2006 y 2007, un exdiputado y un diputado suplente habían sido procesados a esa fecha por delitos relacionados a narcotráfico o lavado de dinero¹⁰.

En la coyuntura de la campaña presidencial de 2009 en la que solo participaron ARENA y el FMLN, los partidos insertaron en sus propuestas programáticas varios componentes de la reforma política, entre las que destacaba la aprobación de una LPP (FUSADES 2010: 11). Esta inclusión puede deberse a varios motivos. La falta de regulación en las actividades partidarias podría percibirse como otro elemento de desgaste de la oferta partidista; por tanto, la promoción de dicha ley sería un esfuerzo por legitimar el sistema político. El desgaste político de ARENA que finalizaba su cuarto período al frente del Ejecutivo y la presentación de un candidato opositor outsider que se diferenciaba de la dirigencia tradicional de su partido y que llevaba dos décadas de popularidad por su carrera periodística anticipaban un resultado cerrado.

Esto pudo motivar la presentación de propuestas hacia sectores informados y cruciales en la matemática electoral que se encontraban descontentos con la lentitud o el nulo avance de la agenda de reforma política, entre los que destaca el Movimiento Independiente Pro Reforma Electoral (MIRE). Ambos casos se complementan con el hecho de que antes de la elección de 2009 se registró un detrimento importante en la confianza en la gestión electoral, expresada en sondeos de opinión pública (Artiga 2008b: 21-22) que podría generar un déficit de legitimidad del régimen político.

El FMLN y su candidato, Mauricio Funes, ganaron la elección con un estrecho margen y ello supuso la primera alternancia presidencial posterior al conflicto armado. Lo anterior fue probablemente otro componente que fortaleció la idea de revisar el sistema político salvadoreño. Sin embargo, en junio de 2010, la Asamblea Legislativa decidió aprobar una Ley de Acceso a la Información Pública que eliminó la obligación de los partidos políticos de transparentar su financiamiento respecto a su borrador presentado por organizaciones de la sociedad civil¹¹. En ese mismo mes, el entonces presidente Funes anunció la presentación por parte del Órgano Ejecutivo de un proyecto de LPP¹². Sin embargo, la Presidencia nunca envió proyecto alguno de dicha ley pese a que, al mes siguiente de esta declaración, se publicara que la mayoría de encuestados en un sondeo realizado en la zona metropolitana considerara urgente la aprobación de una LPP y del control al financiamiento de los partidos políticos¹³.

El 7 de junio de 2010 se entregó un anteproyecto de LPP iniciado en febrero pasado por la Unidad de Análisis Legislativo (UAL) por indicaciones de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa. Este documento se convirtió luego en la base del proyecto finalmente aprobado en febrero de 2013. Un mes posterior a la entrega del anteproyecto, la Sala de lo Constitucional (SC) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró la inconstitucionalidad de ciertos elementos del sistema electoral salvadoreño

¹⁰ Publicado en *El Diario de Hoy*. "EE.UU sentencia a ex diputado", 19 de enero de 2006; y en publicado en *La Prensa Gráfica*. "Proceso contra Silva Pereira sigue estancado", 13 de abril de 2014.

¹¹ Publicado en *El Faro*. "Partidos políticos rechazan transparentar sus cuentas", 29 de junio de 2010.

¹² Publicado en *El Diario de Hoy*. "Presidente Funes prepara ley de partidos políticos", 16 de junio de 2010.

¹³ Publicado en *El Diario de Hoy*. "Mayoría de ciudadanos pide ley de partidos políticos", 1 de septiembre de 2010.

para elegir a diputados a la Asamblea Legislativa, específicamente, la forma de elegir diputados y la habilitación de candidaturas legislativas independientes como protección del ejercicio libre del voto y del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)¹⁴.

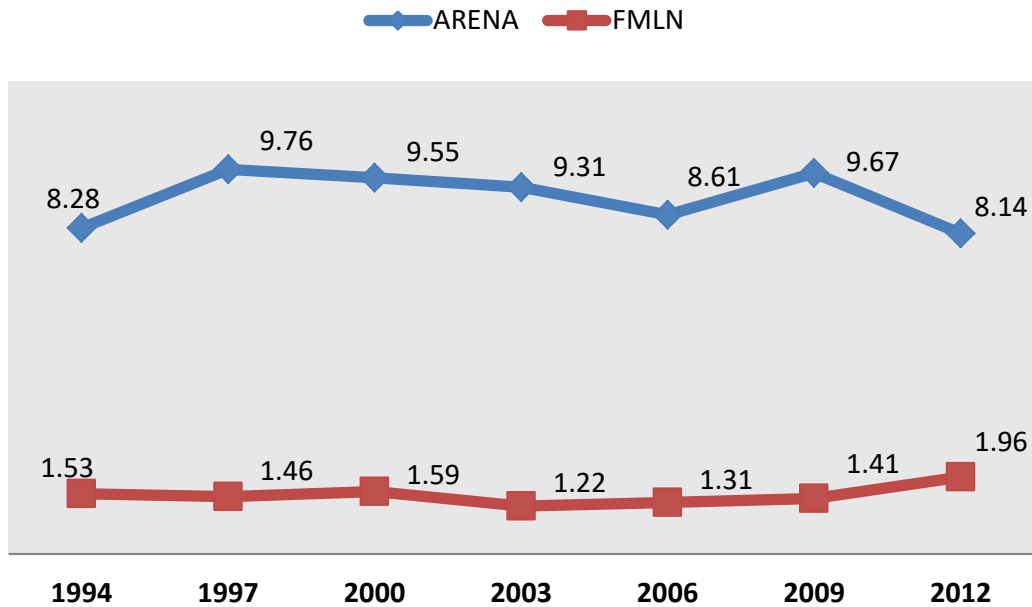
Los efectos inmediatos de la sentencia en términos electorales fueron el desbloqueo de las listas de candidatos a diputados y el surgimiento de candidatos independientes en la elección de 2012. Asimismo, en términos de movilización social, se generó una coyuntura sin precedentes en la que sectores de la sociedad civil, de distintas corrientes ideológicas y agendas temáticas, se organizaron para impulsar la reforma postergada por las élites políticas a través de propuestas puntuales que se desarrollan más adelante. En ese sentido, se reflejaban signos de la coyuntura crítica que propiciaría la reforma. En los años posteriores se produjeron cuatro anteproyectos de ley dirigidos a regular determinadas actividades partidarias¹⁵.

Finalmente, cabe mencionar algunos elementos del sistema político salvadoreño que permiten comprender la dinámica a describir, específicamente el sistema de partidos políticos y su relación con los quórum de mayorías en la Asamblea Legislativa. En primer lugar, el sistema de partidos salvadoreños, respecto al ámbito legislativo, es un sistema multipartidista altamente polarizado (Artiga 2008a: 20). De hecho a partir de la autoubicación ideológica de los diputados como índice de polarización de acuerdo Proyecto de Élite Parlamentarias de América Latina (PELA), El Salvador muestra un alto grado de polarización como se muestra en el Gráfico N° 1, que abarca los resultados desde la legislatura iniciada en 1997 hasta la última que comenzó en 2012 y finaliza en mayo en 2015.

¹⁴ Sala de lo Constitucional. *Sentencia 61-2009*, 31 de julio de 2010.

¹⁵ Aliados por la Democracia. "Anteproyecto de Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos No Partidarios", *Compromiso con la democracia*, febrero de 2012; Consorcio de organizaciones de sociedad civil. "Propuesta de Ley de Partidos Políticos", octubre de 2012; Alianza Republicana Nacionalista. "Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos", julio de 2011; Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. "Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos" agosto de 2012.

GRÁFICO N° I
AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS DIPUTADOS SALVADOREÑOS DESDE 1997 HASTA LA
ACTUALIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados salvadoreños, 2012-2015, Área de Ciencia Política y de la Administración, 2013; y de la base de datos del PELA. Último acceso: 12:00, 28/01/2015. Vínculo: http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm

En segundo lugar, la Asamblea Legislativa está integrada por 84 diputados de los cuales se requiere 56 votos para decisiones que requieren mayoría calificada –préstamos internacionales o elecciones de funcionarios de segundo grado, por ejemplo– y 43 votos para decisiones que requiere mayoría simple, tales como la reforma en cuestión (artículo 123 de la Constitución). En esta lógica y bajo un sistema electoral que favorece al tercer partido ganador en términos de sobrerrepresentación (Artiga 2004: 177; FUNDAUNGO 2008: 19), los Órganos Ejecutivos han contado con el respaldo de dicho partido junto con el partido de gobierno para alcanzar mayoría simple (FUSADES 2011: 39). Sin embargo, pese a la polarización expuesta y a la dinámica recién mencionada, la LPP aprobada en 2013 obtuvo un amplio consenso de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, incluyendo a ARENA y al FMLN.

IV. Los actores de la reforma

El proceso de reforma permite identificar tres grupos de actores: la coalición reformista de partidos políticos, en paralelo con la terminología desarrollada por Buquet (2007); la sociedad civil, integrada por dos bloques importantes de organizaciones ciudadanas; y la SC, que

después de la aprobación de la ley analizaría su constitucionalidad a raíz de una demanda interpuesta por una organización de la sociedad civil.

IV.1 La coalición reformista

La LPP fue aprobada luego de un dictamen favorable de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales –en adelante, la Comisión– compuesta por los partidos que integran la coalición reformista: ARENA, FMLN, Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) y el Partido de Concertación Nacional (PCN). No se encuentran en la Comisión las bancadas de un solo diputado –el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el partido Cambio Democrático (CD)– ni los grupos parlamentarios como producto de transfuguismo legislativo. En la Tabla N° 1 se presenta la integración de la Comisión.

TABLA N° 1

INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN DE REFORMAS ELECTORALES Y CONSTITUCIONALES (2012-2015)

Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Norma Guevara	FMLN
Secretario	Mario Valiente	ARENA
Relator	Mario Ponce	PCN
Vocales	Jackeline Rivera	FMLN
	Nelson Quintanilla	FMLN
	Alberto Romero	ARENA
	Mariella Peña	ARENA
	Guadalupe Antonio Vásquez	GANU
	Mario Tenorio	GANU
	Francisco Merino	PCN

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Asamblea Legislativa.

Cada uno de los dos partidos mayoritarios –FMLN y ARENA– tienen cada uno el 30% de cargos en la Comisión, mientras que los dos partidos minoritarios –GANU y PCN– el 20% cada uno. Los diputados corresponden a la legislatura 2012-2015. ARENA y el FMLN presentaron sus propias propuestas en julio de 2011 y agosto de 2012, respectivamente, que a su vez coincidían en su mayoría con el mismo texto que el del anteproyecto realizado por el personal técnico de la Asamblea Legislativa. Semanas antes de presentar su propuesta, el FMLN había destacado la disposición de los legisladores de avanzar en la reforma; y la vez que ARENA reconocía la importancia de la ley al sostener que “la población lo está pidiendo”¹⁶. En ese contexto, todo indicaba que la LPP se aprobaría antes del inicio del proceso electoral de cara a la contienda presidencial de 2014, como finalmente ocurrió en marzo de 2013.

¹⁶ Publicado en *El Diario de Hoy*. “Reanudan estudio de ley de partidos”, 10 de julio de 2012.

IV.2 La sociedad civil

Dentro del el segundo grupo de actores de la sociedad civil se distinguen dos bloques. Por un lado, en febrero de 2012, 127 organizaciones de sociedad civil agrupadas en una iniciativa autodenominada “Aliados por la Democracia” (AD), integrada por universidades, organizaciones sin fines de lucro, centros de pensamiento, movimientos juveniles, sindicatos y gremiales empresariales, entre otras, presentaron a los tres órganos del Estado y a los secretarios o presidentes de todos los partidos políticos inscritos el documento “Compromiso con la Democracia”. En ese documento, se plantearon reformas constitucionales y legales en ocho áreas relacionadas con el sistema judicial, las entidades de contraloría, la Fiscalía General de la República, el TSE, el sistema electoral municipal y legislativo y la transparencia en el financiamiento de la política¹⁷. Por otro lado, en octubre del mismo año se presentó un anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, elaborado por un consorcio de entidades académicas apoyado por la Unión Europea e integrado por dos universidades, dos centros de pensamiento y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede El Salvador (en adelante, el Consorcio)¹⁸.

La diferencia más importante entre ambas entidades es que mientras AD construyó una propuesta que trata exclusivamente del control al financiamiento y se ha mantenido participativo en la opinión pública, el Consorcio se dedicó únicamente al diseño de una propuesta normativa de LPP (que abarca otras actividades partidarias, además del financiamiento) y su trabajo finalizó al concluir dicho proyecto. Las diferencias entre ambos bloques se muestran en la Tabla N° II.

¹⁷ Las reformas habían sido elaboradas por voluntarios y personal técnico de las organizaciones y sobre la última temática –la transparencia en el financiamiento de la política– se recibió el apoyo de la consultora argentina Delia Ferreira, especialista en transparencia y derecho electoral.

¹⁸ En la elaboración del anteproyecto también participó el personal técnico de los miembros y con el apoyo del consultor salvadoreño Germán Rivera, especialista en derecho electoral. Asimismo, se realizó una visita a México con el fin de conocer la experiencia de la autoridad electoral mexicana en la regulación de las actividades partidarias.

TABLA N° II
BLOQUES DE LA SOCIEDAD CIVIL

	Aliados por la Democracia	Consortio de organizaciones
Número de miembros	137	Cinco
Tipo de miembros	Universidades, organizaciones sin fines de lucro, centros de pensamiento, movimientos juveniles, centros de pensamiento, sindicatos y gremiales empresariales.	Universidades y centros de pensamiento
Productos	Anteproyectos de reformas sobre sistema electoral, fiscalización del financiamiento de partidos políticos, autoridad electoral, Corte de Cuentas de la República, Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la República.	Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos
Soporto técnico en consultores	Recibieron soporte técnico de consultores	Recibieron soporte técnico de consultores
Comunicación con élites políticas	Tienen alta capacidad de comunicación con las élites políticas	Tienen alta capacidad de comunicación con las élites políticas
Pluralidad ideológica	Mediana pluralidad	Baja pluralidad
Continuidad en el tiempo	Se mantiene activo	No se mantiene activo

Fuente: Elaboración propia.

Entre ambos grupos también hay interrelaciones. De las cinco organizaciones que componen el Consortio, las dos universidades y un centro de estudios –la UCA, la Universidad Tecnológica y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), miembro de Transparencia Internacional desde 2007– son también parte de AD.

IV.3 La Sala de lo Constitucional (SC)

El tercer actor clave es la SC. Además de la alternancia en la Presidencia de la República, en julio de 2009 se renovó la justicia constitucional con la incorporación de cuatro nuevos magistrados. En una SC de cinco magistrados, los cuatro jueces elegidos en 2009 tienen un mandato de nueve años que finaliza en 2018. Dos características claves de los magistrados de la SC son su perfil académico y su relación con algunas entidades presentes en los bloques de la sociedad civil. En cuanto a la primera característica, resulta importante para el análisis considerar que todos los magistrados son o han sido profesores universitarios, la mayoría tiene publicaciones sobre derecho constitucional, derecho penal o derechos humanos y también experiencia en organismos de jurisdicción tanto nacional como internacional¹⁹.

Respecto a la segunda característica, uno de los magistrados, Rodolfo González, se formó en una de las universidades del Consortio –la UCA– y ha sido profesor de la misma, al igual que

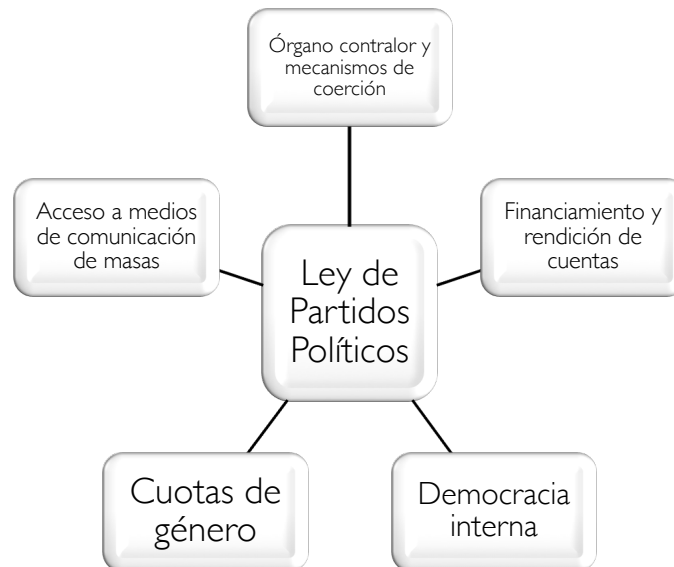
¹⁹ Las hojas de vida puede consultarse en el sitio oficial de la Corte Suprema de Justicia: http://www.csj.gob.sv/constitu/CONSTITUCIONAL_02.html. Último acceso: 15:00, 24/01/2015.

los magistrados Florentín Meléndez y Sidney Blanco²⁰. Asimismo, El Salvador atravesó dos crisis políticas en 2011 y 2011 que, de acuerdo a la Asamblea Legislativa, “se proponía obstaculizar la labor de la Sala de lo Constitucional” y en conjunto con acciones del Órgano Ejecutivo se “erosionó gravemente la independencia del poder judicial y el principio de separación de poderes” (Naciones Unidas 2013: 8-10). En tal coyuntura, varias de las organizaciones que componen ambos bloques de sociedad civil –como el mismo AD y tres de las cinco organizaciones que componen el Consorcio²¹– respaldaron a los magistrados en cuestión (FUSADES 2013: 17-20).

V. El proceso de reforma

La reforma analizada giró en torno al anteproyecto realizado por la UAL que abordaba la organización de los partidos políticos, aspectos institucionales en cuanto a la entidad encargada de su aplicación y las infracciones y sanciones establecidas, el financiamiento y la rendición de cuentas, la democracia interna, las cuotas de género y el acceso a medios de comunicación de masas. Sin embargo, el presente análisis no considera el primer eje – aspectos organizaciones de los partidos– puesto que la LPP retomó, sin cambios mayores, la normativa del Código Electoral que regía la constitución, inscripción, coalición, fusión y cancelación de los partidos políticos. Por tanto, se desarrollan los otros cinco ejes temáticos de la reforma mostrados en el Esquema N° I.

ESQUEMA N° I
EJES TEMÁTICOS DE LA REFORMA ELECTORAL A LOS PARTIDOS POLÍTICOS



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Las hojas de vida puede consultarse en el sitio oficial de la Corte Suprema de Justicia: http://www.csj.gob.sv/constitu/CONSTITUCIONAL_02.html. Último acceso: 15:00, 24/01/2015.

²¹ Estas organizaciones la UCA, la Universidad Tecnológica y la Funde.

La Tabla N° III demuestra que el proyecto aprobado en febrero de 2013 excluyó las dos propuestas presentadas por los bloques de la sociedad civil y algunos componentes presentados en la propuesta de la UAL. Únicamente respecto a la cuota de género, la LPP contiene la regulación propuesta por el Consorcio. Sin embargo, ese punto ya se encontraba regulado en los anteproyectos de la UAL y del FMLN. La mayor asimetría entre los elementos propuestos y los aprobados es en el control al financiamiento. La posición que predominó fue la del FMLN y la de ARENA en cuanto a la permisión de personas jurídicas de donar a los partidos políticos. En los siguientes apartados, se desarrolla cada uno de los ejes temáticos mencionados.

TABLA N° III
REGULACIÓN DE LOS CINCO EJES TEMÁTICOS EN ANTEPROYECTOS Y LPP

Eje	Marco institucional	Financiamiento y rendición de cuentas	Democracia interna	Cuota de género	Acceso a medios de comunicación
LPP	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	Prohíbe donaciones anónimas, sin aporte público ordinario ni mecanismos de fiscalización	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	30%	Franjas en medios públicos en época electoral y no electoral
Propuestas que coinciden con LPP	FMLN y ARENA	FMLN y ARENA en cuanto a donaciones de personas jurídicas.	FMLN y ARENA	FMLN, ARENA y Consorcio	FMLN

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos citados.

V.1 Órgano contralor y mecanismos de coerción

Este eje tiene que ver tanto con la entidad encargada de la aplicación de la LPP como con los instrumentos coercitivos para hacerla cumplir, particularmente el establecimiento de infracciones y de sanciones. En áreas claves como la fiscalización del financiamiento, la eficacia de las reglas establecidas depende de la autoridad electoral en cuanto a su independencia política, sus recursos humanos y financieros y su competencia jurídica (FUSADES 2012: 9). En cuanto al primer componente, la propuesta de la UAL y la de los partidos políticos planteaban que la autoridad competente para la aplicación de la LPP fuera el TSE.

Respecto a los dos grupos de sociedad civil, se propuso la creación nuevas entidades dentro del TSE que contarían con autonomía administrativa y funcional e incluso financiera respecto al anteproyecto del Consorcio. Estas entidades, llamadas "Unidad de Transparencia y Financiamiento y Dirección General de Partidos Políticos, estarían integradas con personas nombradas en procesos transparentes luego de concursos públicos para asegurar su independencia. Lo anterior podría mostrar cierta desconfianza, por parte de algunos sectores ciudadanos, al TSE como ente fiscalizador de los partidos político si se considera que son los mismos partidos los que proponen en la Asamblea Legislativa a la mayoría de sus magistrados

(artículo 208 de la Constitución). De hecho, así se ha hecho notar tanto en la opinión pública y en la academia (Artiga 2008b: 20-21) como en las propuestas de la sociedad civil (FUNDAUNGO, 2009) que plantean separar las funciones del TSE de forma que la autoridad electoral jurisdiccional sea independiente de los partidos políticos²².

En cuanto a las infracciones y sanciones, las propuestas de los partidos políticos distinguían entre infracciones graves, leves y menos graves, pero en ambos casos, la sanción se limita a una multa. Esto representa un problema especialmente en las infracciones relacionadas con regulaciones al financiamiento, ya que la multa solo acarrea un costo extra y no desincentiva al igual que otras sanciones como la cancelación de un partido político o el cese de su financiamiento público. Precisamente, las propuestas tanto de sociedad civil como de la UAL plantearon dichos instrumentos alternativos a las multas.

En el caso del anteproyecto de la UAL existían ciertas infracciones graves (como negarse a transparentar sus cuentas o a cooperar con las auditorías, recibir financiamiento de fuentes prohibidas o no reportar donaciones individuales a candidatos) cuya sanción es la suspensión temporal de un año del partido político infractor. Incluso, se sancionaba con el cese del financiamiento público y privado cuando los partidos políticos no cuentan con un sistema de auditoría interna para registrar las donaciones recibidas. Asimismo, la propuesta de AD planteaba que no llevar contabilidad financiera u obstaculizar los controles al financiamiento son infracciones muy graves que conllevan a que el partido político infractor no pueda participar en la siguiente elección; mientras que la propuesta del Consorcio sancionaba estas conductas –también tipificadas de muy graves– tanto con la misma imposibilidad de no participar en los próximos comicios como con el cese de financiamiento público y privado. Ninguna de estos instrumentos fue insertado en la LPP aprobada en febrero de 2013. En la Tabla N° IV se resumen las posiciones y el resultado descrito.

TABLA N° IV
POSICIONES Y RESULTADO RESPECTO AL ÓRGANO CONTRALOR Y MECANISMOS DE COERCIÓN EN LA LPP

UAL	AD	Consorcio	FMLN	ARENA	LPP	Propuestas que coinciden con LPP
Delega al TSE y establece sanciones alternativas a las multas	Crea nueva entidad y establece sanciones alternativas a las multas	Crea nueva entidad y establece sanciones alternativas a las multas	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	FMLN y ARENA

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos presentados y la LPP.

²² AD también propuso esta reforma en 2012.

V.2 Financiamiento y rendición de cuentas

Las asimetrías en los flujos de dinero en la política pueden afectar la legitimidad del poder en un régimen democrático, especialmente en cuanto a la legitimidad de origen por condiciones de inequidad en la competencia electoral (OEA 2011: 26-27). Asimismo, si bien se observa una proliferación de leyes que tienen el propósito de regular el financiamiento electoral, también se advierte su baja eficacia (OEA 2011: 49). Por tanto, el control al financiamiento es un componente crítico en toda ley que se propone regular la actividad partidaria. En cuanto a la regulación en el proceso de reforma en análisis, resulta oportuno dividir las modalidades de financiamiento con los instrumentos de control y rendición de cuentas.

En primer lugar, respecto a las modalidades de financiamiento, todas las propuestas siguen un esquema de financiamiento mixto que combina financiamiento público, establecido en la Constitución (artículo 210), con financiamiento privado. En cuanto al financiamiento público y sin considerar el acceso a medios de comunicación que se aborda en otro apartado, se sigue el criterio de calcular el aporte según los votos obtenidos por cada partido en la elección anterior, como se planteaba en el antiguo Código Electoral, junto con mecanismos de anticipo y reintegro del mismo. Ahora bien, las diferencias radican en el establecimiento o no de financiamiento público en períodos ordinarios, es decir, no electorales.

Tanto el anteproyecto de la UAL como los del Consorcio y ARENA proponían los aportes permanentes en períodos ordinarios. En la propuesta de la UAL, se calculaba el “Fondo Pro-Partidos Políticos” a partir del registro electoral y se distribuía a los partidos de forma igualitaria en el 45% del monto total y por representación legislativa en un 55% del mismo; además de condicionarse el 20% de dicho monto a formación política, investigación socioeconómica y política del país y difusión de valores democráticos y ofertas programáticas y el 10% a la promoción de liderazgos de mujeres y jóvenes del partido. En el caso de Arena, se siguió el mismo esquema de lo planteado por la UAL, solo que los porcentajes condicionados son del 10% y del 5%, respectivamente. Por su parte, la propuesta del Consorcio consistía en un fondo de un millón y medio de dólares sin montos condicionados y distribuidos una mitad de forma igualitaria y otra mitad según el porcentaje de votos de la última elección (artículo 63). Estas modalidades de financiamiento se excluyeron del proyecto aprobado.

Respecto a la regulación del financiamiento privado en la propuesta de la UAL, se restringían las donaciones directas a candidatos, se establecían límites tanto al monto que puede donar una misma persona como al financiamiento privado total que puede recibir un partido y se prohibían aportes o colectas anónimas, de instituciones públicas o empresas con participación estatal, entidades religiosas, sindicatos, gremios y partidos, agencias, fundaciones u organismos extranjeros. En el anteproyecto de AD, no existían límites a las donaciones pero a partir de ciertos montos se establecen mecanismos de rendición de cuentas más exhaustivos. Mientras que en la propuesta del Consorcio, se limitaba los aportes tanto de personas naturales como jurídicas y respecto de estas últimas se permite únicamente en períodos electorales. En ambas propuestas, se prohibían donaciones anónimas y en el caso del Consorcio, se ampliaron las fuentes prohibidas a condenados por cometer delitos vinculados al crimen

organizado, a empresas vinculadas con candidatos y a personas o sociedades relacionadas con actividades de juegos de azar, entre otras.

En cuanto a los anteproyectos de los partidos, el del FMLN prohibía las donaciones de personas jurídicas y solo limitaba las contribuciones de personas naturales al igual que el de Arena, que además permitía aportes anónimos hasta cierto monto. Por lo demás, las prohibiciones de financiamiento son similares a la propuesta de la UAL. El proyecto finalmente aprobado no permite ningún tipo de donación anónima, fija límites a los aportes de personas naturales o jurídicas según ocurra en año electoral o preelectoral sin limitar el ingreso total y prohíbe, además de las fuentes contenidas en el anteproyecto de la UAL, a condenadas por delitos de corrupción o de los tipificados en la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos y en la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja, a personas naturales o jurídicas relacionadas con juegos de azar y a quienes estén insolventes de sus obligaciones tributarias.

En segundo lugar, respecto a los mecanismos de control y rendición de cuentas, la LPP aprobada ignora completamente las propuestas brindadas por los anteproyectos de sociedad civil e, incluso, los planteados por el personal técnico de la Asamblea Legislativa. En su anteproyecto, la UAL insertó tres disposiciones sobre el control de gastos de cada partido, sus sistemas internos de contabilidad y la fiscalización de los fondos de estos a través de la revisión e inspección de sus registros financieros y de instrumentos de auditoría interna. Mientras, ARENA eliminó las últimas dos disposiciones en su anteproyecto, el FMLN borró las tres y ninguna fue incorporada en el proyecto final.

Las propuestas de la sociedad civil, al contrario de las partidarias, presentaban una diversidad de mecanismos de control y fiscalización. Entre los instrumentos más destacables tanto en el anteproyecto de AD como en el del Consorcio, se encontraba la superación del secreto bancario y del secreto fiscal por parte de la autoridad competente de auditar su contabilidad; la obligación de sistemas contables internos; la permanente auditoría y difusión pública de sus estados financieros; y la regulación respecto al gasto en el caso de la propuesta del Consorcio. Ninguno de estos instrumentos fue introducido en el proyecto aprobado en febrero de 2013. Estas omisiones motivaron a interponer una demanda de inconstitucionalidad que derivó en un fallo a favor de la fiscalización efectiva en el financiamiento que aún no ha sido cumplida.

La eliminación más significativa en términos de transparencia, tuvo que ver con el numeral 6 del artículo 19 del anteproyecto de la UAL en el que se obligaba a los partidos políticos a publicar el detalle de sus ingresos públicos y privados y de sus gastos y activos en sus páginas web. Esta obligación también se encontraba en las propuestas de AD y del Consorcio. La resistencia de los partidos a transparentar su contabilidad se confirma en distintas declaraciones de sus representantes. En julio de 2011 cuando ARENA introdujo su anteproyecto, el entonces diputado Guillermo Ávil Qüehl afirmó que “la ciudadanía no tiene por qué fiscalizar la contabilidad de los partidos”, y que “para eso hay autoridades que tienen

que fiscalizar (...) No puede haber intromisión de todo mundo”²³. No obstante, un año antes, la diputada Ana Vilma de Escobar aseguró que su partido buscaba hacer públicas las fuentes de financiamiento pero en condiciones de igualdad con los demás contendientes²⁴. En esa misma entrevista, la diputada señaló que ARENA había “comprado decisiones en la Asamblea Legislativa” cuando estaba al frente del Órgano Ejecutivo, con lo cual la necesidad de acceso a la información pública era aún más evidente²⁵. Por parte del FMLN, la eliminación de los artículos citados también confirma tal resistencia. Luego de haberse aprobado la ley, se preguntó a la diputada del FMLN en la Comisión, Jackeline Rivera, sobre el planteamiento que hizo FUSADES sobre el déficit en la rendición de cuentas en detrimento del voto informado. La diputada señaló que “pensar que de la lista que voy a publicar de donantes voy a decidir si voto por un partido, creo que eso es desnaturalizar a los partidos”²⁶.

La discusión registrada en la Comisión en esta área tuvo que ver en las donaciones de empresas y los límites a los aportes privados. Sobre el primer punto, la diputada Jackeline Rivera, señaló que impedir que las empresas donaran a los partidos contribuiría a que los partidos no estuvieran en “sumisión” respecto a sus financistas²⁷. Sin embargo, un estudio realizado en 2013 determinó que el FMLN recibía financiamiento ilegal por parte de la empresa semiestatal Alba Petróleos (Ferraro y Rastrollo 2013: 26-31). Finalmente, se introdujo a las personas jurídicas como posibles donantes. Respecto a los límites y en consonancia con sus anteproyectos, el FMLN planteó un máximo de 150 salarios mínimos como aporte de personas naturales, mientras que ARENA propuso que fuera el mismo monto del financiamiento público electoral²⁸. En este punto, los diputados sí retomaron la propuesta de un grupo de sociedad civil integrado por algunas organizaciones que también forman parte de AD y del Consorcio, llamado Coalición para la Reforma Política y Electoral (CREE) que planteó sujetar los límites a porcentajes del presupuesto de la autoridad electoral²⁹, como finalmente se aprobó.

Ante las críticas sobre las omisiones advertidas, la diputada Rivera aseguró no sentirse satisfecha con algunos elementos como el límite a las donaciones acordado pero que todas las leyes “son mejorables, son perfectibles”³⁰. El mismo argumento también fue utilizado por Arena por las críticas sobre las omisiones advertidas³¹. Por su parte, FUSADES, organización parte de AD, publicó un informe titulado “Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos” en el que se sugería que el presidente de la República ejerciera el control

²³ Publicado en *El Faro*. “Arena propone que el Estado mantenga a los partidos”, 12 de julio de 2011.

²⁴ Publicado en *El Faro*. “Arena compró decisiones en la Asamblea Legislativa”, 18 de julio de 2011.

²⁵ Publicado en *El Faro*. “Arena compró decisiones en la Asamblea Legislativa”, 18 de julio de 2011.

²⁶ Publicado en *El Faro*. “Asamblea aprueba Ley de Partidos que oculta información sobre donantes privados”, 5 de febrero de 2012.

²⁷ Publicado en *El Diario de Hoy*. “FMLN pide que empresas no financien a partidos”, 7 de agosto de 2012.

²⁸ Publicado en *El Diario de Hoy*. “Diputados sin acuerdo sobre el financiamiento privado a partidos”, 10 de noviembre de 2012.

²⁹ Publicado en *El Diario de Hoy*. “Financiamiento, el último eslabón en Ley de Partidos”, 11 de diciembre de 2012; y en *El Diario de Hoy*. “Ley de Partidos Políticos estaría en la recta final”, 5 de febrero de 2013.

³⁰ Publicado en *El Faro*. “Asamblea aprueba Ley de Partidos que oculta información sobre donantes privados”, 5 de febrero de 2012.

³¹ Publicado en *El Faro*. “Asamblea aprueba Ley de Partidos que oculta información sobre donantes privados”, 5 de febrero de 2012.

interorgánico de observación del decreto para solventar algunas carencias sobre elementos propuestos por AD, por el Consorcio y por el mismo cuerpo técnico de la Asamblea Legislativa (FUSADES 2013: 1). En esa misma línea se pronunció AD días después³². Sin embargo, el decreto fue finalmente sancionado por la Presidencia. En la Tabla N° V se resumen las posiciones y el resultado descrito.

TABLA N° V
POSICIONES Y RESULTADO RESPECTO AL FINANCIAMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LPP

UAL	AD	Consorcio	FMLN	Arena	LPP	Propuestas que coinciden con LPP
Aportes ordinarios, prohíbe donaciones anónimas y establece contable, sistema de control, mecanismos de fiscalización, y obligación de difusión en Internet.	Prohíbe donaciones anónimas, supera secretos bancario y fiscal y establece sistema contable, sistema de control, mecanismos de fiscalización y obligación de difusión en Internet.	Aportes ordinarios, prohíbe donaciones anónimas, limita el gasto de campaña, supera secretos bancario y fiscal y establece sistema contable, sistema de control, mecanismos de fiscalización y obligación de difusión en Internet.	Prohíbe donaciones anónimas y de personas jurídicas, sin aporte público ordinario ni mecanismos de fiscalización	Aportes ordinarios, prohíbe ciertas donaciones anónimas y establece mecanismos de fiscalización	Prohíbe donaciones anónimas, sin aporte público ordinario ni mecanismos de fiscalización	FMLN y Arena en cuanto a donaciones de personas jurídicas

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos presentados y la LPP.

V.3 Democracia interna

La democracia interna puede definirse como el marco procedimental en el que los miembros de los partidos políticos participan en las decisiones internas a través de “mecanismos competitivos” (Freidenberg 2009: 286-287). El anteproyecto elaborado por la UAL estableció un apartado exclusivo al “ordenamiento democrático interno de los partidos políticos” en el que se abordan cuatro áreas: marco estatutario, afiliación de miembros, elección de autoridades internas y de candidatos a cargos de elección popular y asuntos internos de los partidos. En términos generales, el insumo técnico de la UAL se limitaba a establecer reglas básicas en cada una de estas áreas –como publicidad de los estatutos, derechos de los miembros, etc.– y a brindar instrumentos de complementación a las actividades de los partidos; tales como la creación de entidades al interior de estos que resuelvan conflictos

³² Publicado en *El Diario de Hoy*. “Aliados piden a Funes que objete la ley de partidos”, 21 de febrero de 2013.

internos, como tribunales de ética, o la colaboración del TSE en sus elecciones de autoridades o candidaturas. En ningún momento se fijaban normas que obliguen o regulen los procesos de primarias; al contrario, se delegaba su desarrollo al estatuto de cada instituto político.

Las propuestas de ARENA y del FMLN siguieron esta misma lógica y, aunque no mencionaban explícitamente la creación de tribunales de ética, sí mantenían la obligación de establecer entidades de resolución de conflictos internos. En cuanto al anteproyecto del Consorcio, este añadió dos elementos distintos: la obligación de realizar primarias para elegir autoridades y candidatos a cargos de elección popular a través del voto “directo y secreto” y de desarrollar programas de formación política con no menos del 8% del financiamiento público entregado. No obstante lo anterior, el proyecto aprobado finalmente en febrero de 2013 no contempla estos elementos, sino que se apega a las propuestas de la UAL y de los partidos políticos.

La diputada del FMLN, Jackeline Rivera, aseguró que no era posible “en una sola ley amarrar una sola modalidad de elegir autoridades”, puesto que el objetivo es garantizar en la ley “que en los estatutos de cada partido haya reglas claras”³³. La falta de regulación respecto a las elecciones internas fue motivo de reclamos de algunas organizaciones de sociedad civil y posteriormente de una sentencia de inconstitucionalidad³⁴. En la Tabla N° VI se resumen las posiciones y el resultado descrito.

TABLA N° VI

POSICIONES Y RESULTADO RESPECTO A LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS EN LA LPP

UAL	AD	Consorcio	FMLN	Arena	LPP	Propuestas que coinciden con LPP
Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	Solo se centra en el control al financiamiento	Obligaba a elecciones internas y a programas de formación	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	FMLN y Arena

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos presentados y la LPP.

V.4 Cuotas de género

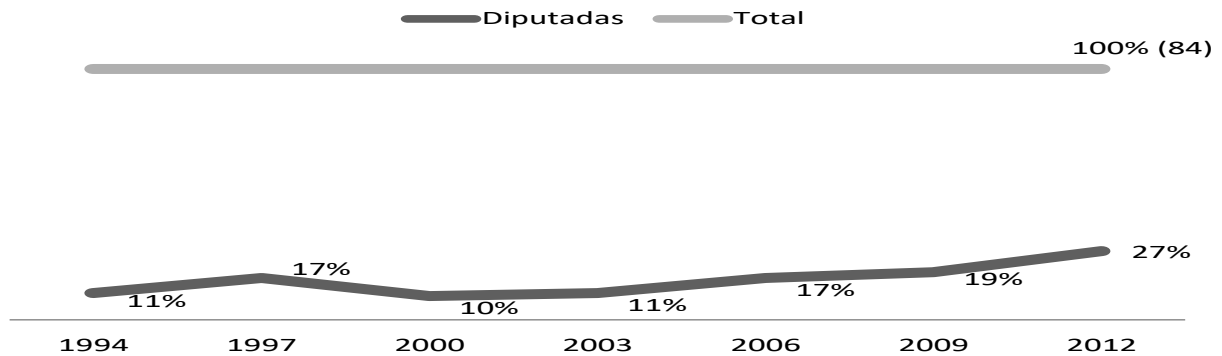
En América Latina, varios países adoptaron cuotas de género como “medidas compensatorias” que tienen por objetivo corregir “situaciones de desigualdad” y “posibilitar la inclusión sistemática” en la representación política (Marx, Bomer y Caminotti 2006: 61-62). En el caso de El Salvador, la representación de mujeres todavía se encuentra por debajo del 30%, aunque ha habido un avance gradual en los últimos años. De 2000 a 2012, el porcentaje

³³ Publicado en *El Diario de Hoy*, “Aliados piden a Funes que objete la ley de partidos”, 21 de febrero de 2013.

³⁴ Publicado en *Diario El Mundo*, “Recurso ante Sala contra la ley de partidos políticos”, 20 de marzo de 2013.

de mujeres diputadas subió del 10% al 27% sobre el total de 84 miembros que componen la Asamblea Legislativa, como se muestra en el Gráfico N° III.

GRÁFICO N° III
PORCENTAJES DE DIPUTADAS PROPIETARIAS RESPECTO DEL TOTAL DE DIPUTADOS (84)



Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales del TSE.

Las propuestas de LPP que incorporaron cuotas de género son el anteproyecto realizado por la UAL, el Consorcio y el planteado por el FMLN. En el caso de la propuesta de la UAL y del FMLN, se establecía una cuota mínima del 30% para ambos sexos en tanto para “cargos de dirección interna” de los partidos como para cargos de elección popular. Mientras, en el caso del Consorcio, la cuota era del 30% explícitamente para las candidaturas a la Asamblea Legislativa, el Parlamento Centroamericano y los concejos municipales. Si bien la propuesta de ARENA no incluía cuota de género, la diputada Ana Vilma de Escobar aseguró, en septiembre de 2012, que “tener una participación mínima de mujeres en cada organismo” debía ser “casi mandatorio”³⁵.

La LPP se aprobó en febrero de 2013 con la cuota del 30% para los cargos de diputado y concejales. Sin embargo, la falta de claridad en la aplicación de dicha cuota en cuanto si esta comprendía diputados propietarios como suplentes y si se calculaba para la totalidad de candidatos inscritos a nivel nacional o por circunscripciones departamental, obligó a una segunda reforma en septiembre de 2014 respaldada de nuevo por el consenso de todos los partidos políticos. En dicha reforma, se aclaró que el 30% aplicaba tanto para diputados propietarios como para suplentes y que correspondía a cada circunscripción por separado. En tal contexto, la directora del Centro de Estudios para la Mujer (CEMUJER), una organización feminista que integra AD, afirmó que “El sistema de cuotas y de porcentajes, cuando se toma como un fin en sí mismo, termina siendo una trampa del patriarcado hacia las mujeres (...) La paridad significa la participación directa, protagónica, informada, capacitada, empoderada, en la toma de decisiones”³⁶. En la tabla N° 7 se resumen las posiciones y el resultado descrito.

³⁵ Publicado en *El Diario de Hoy*. “Ley de Partidos debe tener más debate para que no se convierta en ley de cúpulas”, 10 de septiembre de 2012.

³⁶ Publicado en *Diario El Mundo*. “Cemujer ve imposición del “patriarcado””, 26 de agosto de 2014.

TABLA N° VII
POSICIONES Y RESULTADO RESPECTO A LA CUOTA DE GÉNERO EN LA LPP

UAL	AD	Consortio	FMLN	Arena	LPP	Propuestas que coinciden con LPP
30%	Solo se centra en el control al financiamiento	35%	30%	Sin cuota	30%	FMLN, Arena y Consortio

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos presentados y la LPP.

V.5 Acceso a medios de comunicación de masas

La falta de pluralismo mediático y de transparencia la financiación y en el uso de medios de comunicación durante las campañas electorales han requerido la inserción de este eje temático en la discusión y en la agenda de reformas políticas en la región (OEA 2011: 130-131). Para el caso en cuestión, las únicas dos propuestas que planteaban franjas en medios de comunicación eran el anteproyecto de la UAL y el del FMLN. Sin embargo, entre ambos se observan diferencias importantes. En el caso del anteproyecto de la UAL, se establecían franjas tanto en medios públicos como privados –de “radiodifusión, televisión y cable” – y solo en períodos electorales; cinco días antes de la suspensión de la campaña electoral entre las 19 y 22 horas con una duración de 30 minutos distribuidos una mitad de forma equitativa y otra mitad según la representación legislativa de cada partido en términos del número de diputados. Además, se proponía un Consejo de Medios de Comunicación para el uso de estas franjas y se planteaba una subvención estatal a los medios privados en la reducción del pago respectivo “por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético”.

El FMLN mantuvo los mismos tiempos pero excluyó de su anteproyecto a los medios privados y al Consejo de Medios de Comunicación y extendió las franjas a períodos no electorales en franjas mensuales de 60 minutos con el mismo criterio de distribución del tiempo. Finalmente, la Comisión insertó esta segunda propuesta. El anteproyecto de la UAL fue el único que incluyó la regulación de los estudios de opinión. La propuesta planteaba transparentar tanto los protocolos técnicos de las casas encuestadoras como sus financistas. En la Tabla N° VIII se resumen las posiciones y el resultado descrito

TABLA N° VIII

POSICIONES Y RESULTADO RESPECTO AL ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MASAS

UAL	AD	Consortio	FMLN	Arena	LPP	Propuestas que coinciden con LPP
Franjas en medios públicos y privados en época electoral y regulación de encuestas	Solo se centra en el control al financiamiento	No establece franjas	Franjas en medios públicos en época electoral y no electoral	No establece franjas	Franjas en medios públicos en época electoral y no electoral	FMLN

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos presentados y la LPP.

V.6 La “contrarreforma” de 2014

La omisión en regular aspectos básicos entorno al financiamiento y la democracia interna de los partidos políticos motivó a varios ciudadanos a demandar la inconstitucionalidad de varias disposiciones de la ley, lo cual derivó en un fallo de la SC en 2014 que ordenó a la Asamblea Legislativa a atender tales vacíos en una especie de “contrarreforma”. En términos inmediatos, la aprobación de la LPP provocó reacciones desde sus elementos más estructurales, como la autoridad encargada de su implementación, hasta sus componentes más críticos, como las reglas de financiamiento y de democracia interna de los partidos políticos. Respecto a los elementos estructurales, AD brindó una conferencia de prensa en la que afirmó que el TSE, “para poder detectar, supervisar y castigar con imparcialidad el origen y la transparencia en el uso de los fondos, carece de toda fuerza necesaria para tener los partidos que la sociedad civil quiere”³⁷. En esa misma ocasión, se solicitó al expresidente Funes ejercer su control interorgánico de observar el proyecto de ley³⁸, lo cual no sucedió. En cuanto los componentes más críticos como el financiamiento y la democracia interna, AD señaló que el TSE carecía de “dientes”³⁹, en referencia a los mecanismos de fiscalización de las donaciones y el gasto partidario.

Los partidos políticos, en cambio, defendieron la normativa aprobada. La diputada Margarita Escobar (ARENA), planteó que “quizás no es el mecanismo que se hubiera deseado por alguien”, pero que se trataba de “un gran paso hacia el fortalecimiento democrático de los partidos políticos de El Salvador” y que se sentía “optimista de que este es un paso hacia adelante y no debe de ser motivo de decepción ni tristeza para nadie”⁴⁰. Asimismo, la diputada Jackeline Rivera (FMLN) se refirió al hecho que la ley no obligaba a la difusión pública de los estados financieros y el detalle de las donaciones y gastos realizados de la siguiente forma: “A quien deben rendirle cuenta de los recursos privados los partidos

³⁷ Publicado en *El Diario de Hoy*. “Aliados piden a Funes que objete la ley de partidos”, 21 de febrero de 2013.

³⁸ Publicado en *El Diario de Hoy*. “Aliados piden a Funes que objete la ley de partidos”, 21 de febrero de 2013.

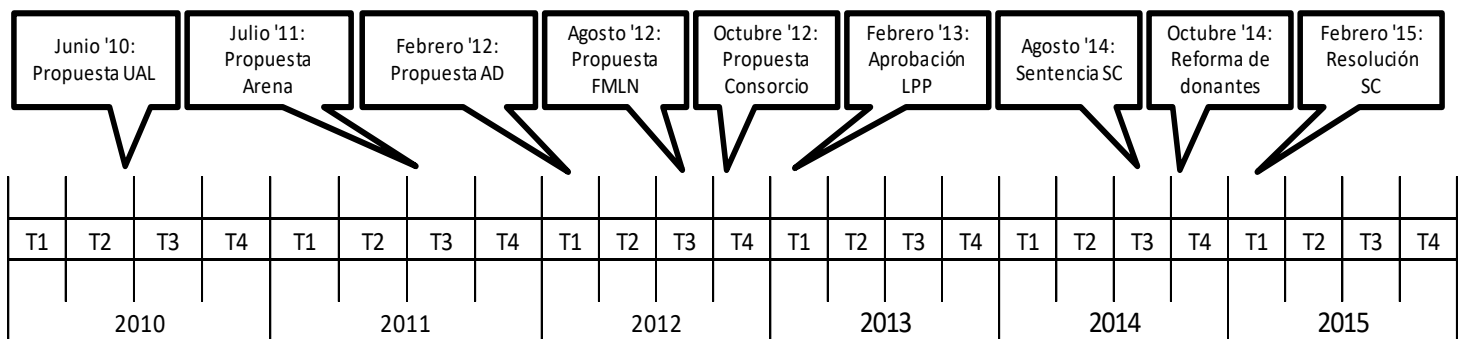
³⁹ Publicado en *La Prensa Gráfica*. “Políticos avalan ley de partidos sin dientes”, 15 de febrero de 2013.

⁴⁰ Publicado en *La Prensa Gráfica*. “Políticos avalan ley de partidos sin dientes”, 15 de febrero de 2013.

políticos es a sus afiliados. A ellos no se les puede negar. No satanicemos a los partidos, el instrumento es bueno”⁴¹. Estas declaraciones explican, en cierta medida, el estado actual de la situación: la inmovilidad en revisar la legislación pese a que una resolución judicial así lo ordena.

La demanda de inconstitucionalidad por haber omitido regular la fiscalización del financiamiento y la democracia interna de los partidos fue interpuesta en menos de un mes después de su aprobación, en marzo de 2013⁴². Los demandantes pertenecen a Iniciativa Social para la Democracia (ISD), organización que había participado en AD en la elaboración del anteproyecto propuesto. En agosto de 2014, la SC declaró la inconstitucionalidad de varios de los artículos impugnados en la LPP por violarse el derecho constitucional de acceso a la información y no desarrollar el principio de democracia al interior de los partidos políticos (sentencia 43-2013 del 26 de agosto de 2014). Pese a que en dicho fallo se ordenó a la Asamblea Legislativa a legislar en esas áreas durante los dos meses posteriores a la sentencia, la coalición reformista mantuvo su posición y aprobó en octubre de 2014 una reforma que obligaba a los partidos a difundir los montos aportados y el nombre de sus financistas con “previa autorización expresa de los donantes” (artículo 24-A)⁴³. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional dicha reforma (resolución del 6 de febrero de 2015 en seguimiento a la sentencia 43-2013) Al cierre de esta investigación (febrero de 2015), los partidos de la coalición aclararon que cumplirían con el fallo judicial y obligarían a la difusión pública de los donantes⁴⁴. En el Esquema N° II se presenta un cronograma de los momentos principales en el proceso en estudio.

ESQUEMA N° II CRONOGRAMA DE LOS MOMENTOS PRINCIPALES EN EL PROCESO DE REFORMA



*T es la referencia de cada trimestre
Fuente: Elaboración propia.

⁴¹ Publicado en *La Prensa Gráfica*. “Políticos avalan ley de partidos sin dientes”, 15 de febrero de 2013.

⁴² Publicado en *Diario El Mundo*. “Recurso ante Sala contra la ley de partidos políticos”, 20 de marzo de 2013.

⁴³ Publicado en *Observatorio Legislativo*. “Partidos acuerdan que identidad del donante se revele previa autorización del mismo”, 30 de septiembre de 2014. Consultado el día 17 de febrero de 2015 en el siguiente vínculo: <http://www.observatoriolegislativo.org.sv/index.php/news/item/944-partidos-acuerdan-que-identidad-del-donante-se-revele-previa-autorizacion-del-mismo/944-partidos-acuerdan-que-identidad-del-donante-se-revele-previa-autorizacion-del-mismo>

⁴⁴ Publicado en *La Prensa Gráfica*. “Partidos dispuestos a identificar a financistas”, 11 de febrero de 2015.

VII. Conclusiones

El conflicto armado en El Salvador llegó a su fin a través de consensos y reformas en las que participaron actores que no lograron incidir en la culminación de una reforma de segunda generación. Las medidas planteadas desde 1998 no tuvieron mayor eco en las élites parlamentarias y la oportunidad en 2013 de acordar un marco normativo eficaz que regulara la actividad partidaria y contribuyera a la institucionalización del sistema de partidos fue dejada de lado, pese a que existieran diversas propuestas provenientes de sectores de sociedad civil proactivos en tal temática. En noviembre de 2011 y en el contexto del cambio en el sistema de listas en la elección legislativa, el director regional para América Latina de International IDEA, Daniel Zovatto, advirtió a los diputados de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales que después de una primera generación de reformas –en referencia a los acuerdos de 1992– debió generarse una segunda generación de reformas que incluyera una regulación eficaz de los partidos políticos, ya que su ausencia se vincula con las crisis de representatividad que atraviesan los países de la región⁴⁵. En un país con una democracia de mediana calidad (Alcántara Sáez 2008: 29-30), la crisis de representatividad debería ser atendida con consensos en línea con las demandas ciudadanas. Sin embargo, el proceso de reforma analizado excluyó los aportes que hicieron diversas organizaciones de la sociedad civil.

La alta polarización no fue obstáculo para el consenso de la LPP. Al contrario, los partidos alcanzaron un sólido acuerdo a partir de sus anteproyectos presentados que compartían, en buena medida, las carencias ya advertidas. Dado que el objeto de la ley era precisamente las actividades realizadas dentro de sus estructuras partidarias, los intereses coincidieron en contraposición a los intereses de sectores de la sociedad civil a favor de mayor transparencia en dichas actividades. Si bien la ley aprobada en 2013 por la Asamblea Legislativa muestra ciertos avances, no posee mecanismos institucionales fundamentales en áreas críticas como la fiscalización del financiamiento de los partidos. Las iniciativas ciudadanas no generaron la suficiente movilización social para incrementar los costos de una ley poco funcional; al contrario, las élites parlamentarias valoraron un costo mayor en caso de aprobar una normativa que fiscalizara las actividades partidarias de forma eficaz.

El marco institucional presenta algunas deficiencias en cuanto a la independencia de la institución encargada de aplicar la LPP y a los instrumentos de sanción, puesto que solo se reducen a multas que pueden ser incentivos débiles para evitar la infracción de la ley. Respecto a la fiscalización del financiamiento, no se insertaron instrumentos idóneos para su eficacia, tales como la superación del secreto bancario y del secreto fiscal y la difusión en medios públicos de los estados financieros. De esta manera, la ciudadanía no tiene acceso a la información contable de los partidos. En cuanto a este componente y a la democracia interna de los partidos, algunos ciudadanos acudieron a la SC para impugnar las disposiciones

⁴⁵ Visita a la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales en ocasión a la presentación del informe de Latinobarómetro 2011, Asamblea Legislativa, 1 de noviembre de 2011.

aprobadas, con lo cual se presenta un segundo desafío de atender a la resolución judicial mencionada y las críticas realizadas por tales organizaciones. Por otro lado, los avances de la ley en términos de igualdad de género y de espacios mediáticos son destacables.

El cuerpo normativo en su conjunto brinda una base para una segunda reforma para su mejora, como han planteado algunos diputados. En ese sentido, la revisión de la LPP es una oportunidad para atender a las críticas y deficiencias encontradas en el presente análisis. El consenso entre la sociedad política y la sociedad civil significaría un valioso precedente para las futuras reformas en materia de reforma política. En este caso, las organizaciones ciudadanas mostraron una actitud proactiva al canalizar sus demandas a través de anteproyectos de ley que implicaron tiempo y recursos humanos y económicos de sus miembros. Por tanto, para construir una reforma política integral y funcional que surja del consenso de la sociedad salvadoreña, resulta pertinente valorar e introducir las reformas planteadas por los sectores civiles y de esa forma se contribuya al fortalecimiento del régimen político a través de partidos más transparentes y más democráticos.

VIII. Referencias

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. La democracia en América Latina: calidad y rendimiento. Sistema, 2008: 203-204, 125-147.
- ALIADOS POR LA DEMOCRACIA. Anteproyecto de Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos No Partidarios. Compromiso con la democracia, febrero de 2010.
- ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA. Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, julio de 2011.
- ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA. Las 15 propuestas de ARENA 2012-2015. 2012.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. Análisis político y escenarios prospectivos para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, septiembre de 2008a.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003). El Salvador: UCA Editores, 2004.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. Entre las expectativas de cambio y los riesgos políticos. Nueva Sociedad, 2008b, n° 218 (noviembre-diciembre): 15-22.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro. Reforma política en El Salvador. En ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. Coords. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica 2008c, n° 418: 525: 569.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Constitución de la República, diciembre de 1983.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Código Electoral, diciembre de 1992.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Ley de Partidos Políticos de El Salvador, febrero de 2013.
- BENOIT, Kenneth. Models of electoral system change. Electoral Studies, n° 23, 2004: 363–389.

- BUQUET, Daniel. Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, Vol. 16: 35-49.
- CONSORCIO DE ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL. Propuesta de Ley de Partidos Políticos, octubre de 2012.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1973.
- Freidenberg, Flavia. "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual", en *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. Ed. Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio. Instituto Investigaciones Jurídicas, 2009a: 277-295.
- FREIDENBERG, Flavia. Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008). En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y HERNÁNDEZ NORZARGARAY, Ernesto. Eds. México: el nuevo escenario ante el bicentenario, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009b: 269-306.
- FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL. Plataforma legislativa 2012-2015: Con tu voto, dale más fuerza al cambio. 2012.
- FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL. Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, agosto de 2012.
- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007). *Temas de Actualidad* no. 6, junio de 2008.
- FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO. Memoria del Foro Nacional sobre las Reformas Electorales. noviembre de 2009.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Segundo año del Presidente Funes. *Apreciación General*. junio de 2011.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Oportunidad de reforma política. *Boletín n° 1 de estudios políticos*, septiembre de 2010.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias. *Boletín n° 10 de estudios políticos*, agosto de 2012.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Crisis institucional en El Salvador: Antecedentes, actores y efectos políticos. *Boletín n° 11 de estudios políticos*, abril de 2013a.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. "Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos", *Memorándum n° 21 de estudios políticos*, febrero de 2013b.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. "Los distritos electorales en El Salvador. El debate pendiente", octubre de 2014.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima. *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.

- GARCÍA DÍEZ, Fátima. Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel. Documentos CIDOB, 2006, Vol. 14.
- MAGAR, Eric. Los contados cambios al equilibrio de poderes. En CASAR, María Amparo y MARVÁN, María. Coords.: Reformar sin mayorías. Madrid: Ediciones Taurus, 2012: 259-293.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana. Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política*, 2006, n° 46: 61-81.
- MÜLLER, Wolfgang y SIEBERER, Ulrich. "Party Law". En KATZ, Richard y CROTTY, William. *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, 2006: 435-445.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Biblioteca de la Reforma Política, n°4, 2004.
- NEGROPONTE, Diana. *Seeking Peace in El Salvador: The Struggle to Reconstruct a Nation at the End of the Cold War*. NY: Palgrave Macmillan, 2012
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul. 24 de mayo de 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. "Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas", 2011.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 61-2009, 29 de julio de 2010.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 43-2013, 22 de agosto de 2014.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución de cumplimiento de la sentencia 43-2013, 6 de febrero de 2015.
- SAMAYOA, Salvador. *La reforma pactada*. UCA Editores, 2002.
- UNIDAD DE ANÁLISIS LEGISLATIVO. Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, 2010.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

www.americo.usa.es/oir/elites

www.arena.gob.sv

www.asamblea.gob.sv

www.csj.gob.sv

www.elfaro.net

www.elsalvador.com

www.fmln.gob.sv

www.laprensagrafica.com

www.observatoriolegislativo.org.sv