

Temas de Actualidad No. 6

**El sistema electoral salvadoreño
de posguerra (1994-2007)**

Álvaro Artiga-González





EL SISTEMA ELECTORAL SALVADOREÑO DE POSGUERRA (1994-2007)

ÁLVARO ARTIGA-GONZÁLEZ

TEMAS DE ACTUALIDAD No.6

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), ni de Acción Ecueménica Sueca DIAKONIA.

324.272 84

F981s Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)
El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007) /
sv Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO);
investigador Álvaro Artiga-González. -- 1a. ed. -- San Salvador, El
Salv.: FUNDAUNGO, 2008.
52 p.: gráficas; 24 cm. -- (Temas de Actualidad; No. 6)

ISBN 978-99923-29-17-7

1. Elecciones-El Salvador—Historia. 2. Partidos políticos. 3.
Sufragio-El Salvador. I. Título.

BINA/jmh

La publicación de este cuaderno ha sido posible gracias al apoyo financiero de Acción Ecueménica Sueca DIAKONIA.

Primera edición, junio de 2008.

Impreso en los talleres de la imprenta Ricaldone.
1000 ejemplares.
San Salvador, El Salvador.

ÍNDICE

	Pág.
Índice de cuadros.	
Índice de figuras.	
Presentación.	i
1. Introducción.	1
2. Breve marco conceptual.	2
3. Caracterización del sistema electoral de posguerra (1994-2007).	9
3.1 Elecciones presidenciales.	9
3.2 Elecciones legislativas.	13
3.2.1 Elementos constitutivos.	13
3.2.2 Participación electoral.	15
3.2.3 Proporcionalidad.	18
3.2.4 Diputados por cociente y por residuo.	31
3.2.5 Distribución de escaños por partido.	33
3.2.6 Élités parlamentarias y sistema electoral.	35
3.3 Elecciones de Concejos Municipales.	36
4. Cambios importantes.	39
5. Efectos políticos sobre el sistema de partidos.	42
6. Propuesta de reformas.	43
6.1 Generales.	43
6.2 Específicas.	46
Referencias bibliográficas.	51

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
1. Relación entre tamaño de las circunscripciones y tipos de lista.	3
2. Elecciones realizadas en El Salvador, 1994-2006.	9
3. Sistema electoral para las elecciones presidenciales, 2004.	10
4. Modificaciones en las barreras electorales entre 1994 y 2004.	10
5. Resultados de los partidos más votados en elecciones presidenciales, 1994-2004.	12
6. Participación en elecciones presidenciales, 1994-2006.	13
7. Sistema electoral para elecciones legislativas (2006).	14
8. Participación electoral a nivel nacional, 1994-2006.	15
9. Participación electoral según departamento.	16
10. Evolución de los departamentos según nivel de participación electoral, 1994-2006.	17
11. Evolución de la proporcionalidad en las elecciones de diputados, 1994-2006.	18
12. Desviaciones (Δ) entre votos (V) y escaños (S) por partidos, 1994-2006.	19
13a. ARENA: Desviaciones votos-escaños, según elección y por departamento.	23
13b. FMLN: Desviaciones votos-escaños, según elección y por departamento.	24
13c. PCN: Desviaciones votos-escaños, según elección y por departamento.	25
13d. PDC: Desviaciones votos-escaños, según elección y por departamento.	26
13e. CD: Desviaciones votos-escaños, según elección y por departamento.	27
14. Razón de representación en 2003 y 2006.	28
15. Evolución del cociente electoral, 1994-2006.	29
16. Comparación del reparto de escaños con fórmulas diferentes en 2006.	30
17. Diputados elegidos por cociente y residuo, 1994-2006.	32
18. Distribución de votos y escaños a nivel nacional, 1994-2006.	34
19. Diputadas propietarias y Alcaldesas en El Salvador, 1994-2009.	35
20. Grado de confianza de los parlamentarios salvadoreños hacia los procesos electorales, 1994-2003	35
21. Confianza en el TSE y las elecciones, 2006.	36
22. Sistema electoral para las elecciones de concejos municipales, 1994-2006.	37
23. Gobiernos minoritarios en el ámbito municipal.	38
24. Distribución de Concejos Municipales según partido o coalición, 1994-2006.	39
25. Distribución territorial de los escaños legislativos, 1994-2006.	40
26. Frecuencia electoral en El Salvador, 1982-2006.	41
27. Formato del sistema de partidos según clase de elección, 1994-2006.	43

ÍNDICE DE FIGURAS

1. Relaciones entre clase de lista y procedimiento de votación.	4
2. Elementos constitutivos del derecho y sistema electoral.	8
3(a). Escaños y votos de ARENA en elecciones legislativas, 1994-2006.	20
3(b). Escaños y votos del FMLN en elecciones legislativas, 1994-2006.	20
3(c). Escaños y votos del PCN en elecciones legislativas, 1994-2006.	21
3(d). Escaños y votos del PDC en elecciones legislativas, 1994-2006.	21
3(e). Escaños y votos del CD en elecciones legislativas, 1994-2006.	21
4. Relación escaños/votos vrs. votos.	31

PRESENTACIÓN

Transcurridos dieciséis años de la firma de los Acuerdos de Paz, que permitieron una profunda desmilitarización del Estado y del proceso político, se pueden observar los importantes avances en el proceso de construcción democrática, aunque la democracia salvadoreña todavía no está consolidada, pues como se plantea en un estudio reciente,¹ persisten importantes déficits en el proceso democrático que apuntan a problemas complejos y diversos, entre los cuales se podrían destacar el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos.

En el posconflicto se ha venido institucionalizando la realización de elecciones de manera periódica, de acuerdo con un intenso calendario electoral: Elecciones presidenciales, legislativas y municipales en 1994, legislativas y municipales en 1997, presidenciales en 1999, legislativas y municipales en 2000 y 2003, presidenciales en 2004 y legislativas y municipales en 2006. Y estamos a las puertas de un evento electoral el próximo año: elecciones legislativas y municipales en enero, y presidenciales en el mes de marzo.

En una sociedad democrática, la celebración de elecciones justas, libres y competitivas juegan un papel primordial; pero dentro de éstas, las reglas y procedimientos son las que en última instancia definen cómo y de qué manera, las preferencias de la población —expresada en votos— se convierten en cargos de elección popular, para cada tipo de elección.

En El Salvador, dichas reglas y procedimientos fueron definidos en el Código Electoral de 1993, a raíz de las modificaciones emanadas de los Acuerdos de Paz de 1992. Después de 7 eventos electorales de posguerra, nos ha parecido un momento oportuno para reflexionar sobre nuestro

sistema electoral. Con esta idea en mente, en el marco de las discusiones al interior de nuestra área programática de gobernabilidad democrática, se decidió elaborar una caracterización del sistema electoral salvadoreño de posguerra, para lo cual conversamos e invitamos al Dr. Álvaro Artiga González a elaborar el estudio que hoy se presenta, el cual aborda tres aspectos: (a) un breve marco conceptual para el análisis del sistema electoral, (b) la caracterización propiamente dicha, diferenciando las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, y (c) su visión de las propuestas de reformas más importantes que deben hacerse al sistema electoral.

La coyuntura pre-electoral por la que atraviesa el país, requiere de una mejor comprensión acerca del papel que desempeñan los partidos políticos, el sistema electoral y del sistema de partidos. En este marco, publicamos este estudio como el número seis de nuestra colección: “Temas de Actualidad”, como una contribución para iniciar la reflexión y el debate en torno al sistema electoral de la posguerra, así como de las reformas necesarias para revitalizar y profundizar el proceso democrático.

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a Acción Ecueménica Sueca DIAKONIA, por la cooperación financiera que hizo posible la realización de este estudio y su publicación.

Ricardo Córdova
Director Ejecutivo
San Salvador, junio de 2008

¹ Dinorah Azpuru, et al. Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado. Guatemala, IDRC-F&G, 2007.

1. INTRODUCCIÓN

El Salvador está abocado al cierre de un ciclo político. El mismo se inició en 1994 y se completará en 2009 cuando en el mismo año se disputen todos los cargos de elección popular. De acuerdo con el calendario electoral salvadoreño una coyuntura así solamente ocurre cada quince años. Durante ese periodo se habrán llevado a cabo 6 elecciones de diputados y concejos municipales más 4 elecciones presidenciales. Las reglas del juego vigentes, aunque sufrieron modificaciones a lo largo de los 15 años que separan 2009 de 1994, proceden de la reforma política de 1992 y electoral de 1993. Las partes medulares del sistema electoral fueron aprobadas y están contenidas en el Código Electoral de 1993. En este trabajo se hace una caracterización del sistema electoral de posguerra.

Antes de la presentación del diagnóstico se hace una breve descripción de los elementos constituyentes de los sistemas electorales tal como los plantea la literatura especializada en esta materia. En dicha descripción se hace notar la distinción entre sistema electoral y derecho electoral. El primero se reduce a los elementos del segundo que, de manera directa, influyen en la transformación de los votos en escaños: el número de escaños que se disputan, la distribución de los mismos en circunscripciones electorales, las formas de la candidatura o tipos de lista, los procedimientos de votación, las barreras o umbrales y la fórmula electoral. A estos elementos, usualmente referidos por los especialistas, se ha agregado otros que en contextos de consolidación de procedimientos democráticos resultan también cruciales y que, si bien es cierto su influencia en el reparto de escaños no es directa, la tienen en el caudal de votos que después son transformados en cuotas de poder político. Estos otros elementos son el calendario electoral, el registro electoral, los organismos electorales y los contendientes.

La utilización de diferentes componentes según la clase de elección hace que sea pertinente hablar de tres sistemas electorales. Para cada uno de ellos se describen sus elementos constitutivos. En el caso de las elecciones legislativas se agrega el análisis de algunos de sus efectos en la participación electoral y la proporcionalidad en el reparto de escaños. Se discute también la supuesta ventaja que habrían ofrecido los residuos a uno de los partidos salvadoreños y se muestra lo errado de esa creencia puesto que otros partidos también han ganado reiteradamente una cuota de poder importante por medio de residuos. Adicionalmente se presenta la distribución de escaños y votos por partido más algunas opiniones de parlamentarios y ciudadanos sobre la confianza en el sistema electoral y la limpieza de los comicios.

En un nivel más general se presentan también los cambios más importantes registrados en los elementos constitutivos de los sistemas electorales salvadoreños, así como una descripción de los efectos políticos de éstos últimos sobre el sistema de partidos, especialmente sobre el número de partidos del sistema. Finalmente, con base en todo el material descrito en el diagnóstico, se hace una serie de propuestas de reformas tanto generales como específicas. La generalidad de las reformas, sin embargo, no está referida al derecho electoral sino a los cuatro elementos adicionales a los usualmente tratados por los expertos en sistemas electorales y que se incluyeron en este trabajo. Como dichos elementos tienen que ver más con los caudales electorales que con el reparto de escaños, por eso las medidas de reforma propuestas para ellos se tratan como generales. Las medidas referidas a los elementos constitutivos son las propuestas específicas para una futura reforma electoral para la cual previamente habrá que acordar sus objetivos políticos.

2. BREVE MARCO CONCEPTUAL

Es usual que al referirse al sistema electoral resulte útil distinguirlo del derecho electoral. Así, Nohlen (1994) define al primero como el conjunto de elementos de la normativa electoral que, en su interacción y de manera directa, inciden en la transformación de votos en escaños o cargos electivos. En este sentido el sistema electoral es parte del derecho electoral. Los elementos de éste que la literatura especializada suele considerar como constitutivos del sistema electoral son:

- a) El número de representantes por elegir;
- b) La distribución y el tamaño de las circunscripciones o distritos electorales;
- c) Las formas de la candidatura o los tipos de lista;
- d) Las formas de expresión del voto o procedimiento de votación;
- e) Las barreras o umbrales;
- f) La fórmula electoral.²

Lo normal es que todos estos elementos aparezcan en la normativa electoral que puede tener rango constitucional o legal. Sin embargo, resulta infrecuente que sean nombrados tal como arriba se han detallado. Tampoco suelen aparecer bajo un mismo título, por lo que quien desee identificar tales elementos en la normativa electoral deberá proceder con cautela y mucha atención. Para facilitar semejante tarea se procede, a continuación, a definir cada uno de estos elementos.

El número de representantes a elegir corresponde al número de escaños en disputa en elecciones presidenciales, parlamentarias (incluyendo senado y congreso) o de gobiernos municipales. Este número puede ser fijo o establecido mediante una relación (escaños/electores o escaños/habitantes).

Las circunscripciones o los distritos electorales son las zonas territoriales donde los votos emitidos constituyen la única base para el reparto de los escaños. Lo normal es que los votos emitidos en una circunscripción no cuenten para el reparto de los escaños en otra circunscripción. Es usual que las circunscripciones o distritos electorales tengan fronteras coincidentes con la división político administrativa del país. Aunque también pueda darse el caso que las mismas se basen en un criterio diferente como la búsqueda de ganancias electorales.³ La delimitación de las circunscripciones a lo largo y ancho del país da como resultado la distribución de las circunscripciones. El número de escaños asignados a cada una de las circunscripciones o distritos electorales constituye el tamaño de las circunscripciones y suele representarse por una M (Magnitud). Cuando una circunscripción tiene asignado un solo escaño, la misma suele denominarse circunscripción uninominal. Si en la misma se disputa más de un escaño, entonces la circunscripción es plurinominal.

Las formas de la candidatura o tipos de lista se definen como la forma en que se inscriben los candidatos para que los electores decidan a cuáles votar. En El Salvador se les conoce como *planillas*. En todo caso no hay que confundirlas con las papeletas de votación aunque en algunos contextos podrían coincidir. Mientras que en El Salvador se marca sobre una boleta que contiene los símbolos o banderas de los partidos, en otros países se marca directamente sobre la lista de los candidatos especialmente cuando existe la posibilidad de señalar más de una preferencia en la lista.

La candidatura puede ser individual o de lista. El primer caso se da cuando solamente se elige una persona mientras que el segundo ocurre

² Entre la literatura especializada puede consultarse: IDEA (2000), IIDH-CAPEL (2000), Lijphart (1994), Nohlen (1994), Sartori (1994), Taagepera y Shugart (1989) y Vallés y Bosch (1997).

³ Se podría aprovechar la distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos políticos para crear circunscripciones que le darían ventaja a determinados partidos. Este fenómeno se conoce como Gerrymandering (Nohlen, 1994).

cuando hay más de un escaño que asignar y, por tanto, más de una persona es elegida. Como puede intuirse hay una relación entre la clase de circunscripción, según el tamaño, y la forma de la candidatura tal como lo muestra el cuadro 1.

A circunscripciones uninominales usualmente se asocian las candidaturas individuales mientras que a circunscripciones plurinominales se les asocia candidaturas de lista.

M = 1 (Uninominal)	Candidatura individual
M > 1 (Plurinominal)	Candidatura de lista

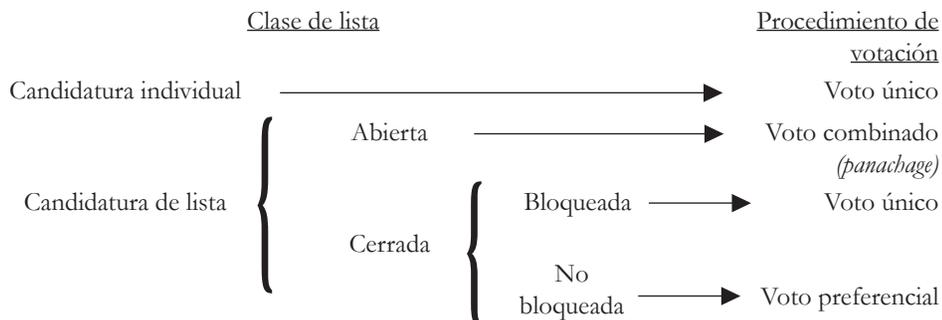
Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, según la capacidad que tenga el elector para hacer explícitas sus preferencias en cuanto a los candidatos, las listas pueden ser de tres clases:

- a) *listas cerradas y bloqueadas*: el elector no puede alterar el orden en que han sido colocadas las candidaturas. Se dice entonces que el voto es a la lista y no a los candidatos. Cuando éstos son propuestos por los partidos políticos se cumple el dicho: “los electores votan pero no eligen”.
- b) *listas cerradas pero no bloqueadas*: el elector puede alterar el orden de las candidaturas de acuerdo a sus preferencias, con tal que se mantenga dentro de la propuesta global de candidatos. Si éstos son propuestos por los partidos políticos, el elector puede no estar de acuerdo con el orden que aquéllos proponen y manifestarlo en la boleta marcando su jerarquía de preferencias. Esto hace que los electores tengan un mayor margen de influencia sobre las candidaturas que en el caso de las listas cerradas y bloqueadas.
- c) *listas abiertas*: el elector no solo puede modificar el orden de los candidatos sino que también puede combinar candidatos de diferentes listas e incluso podría agregar personas que no figuran al momento como candidatos. Desde

el punto de vista de la capacidad de influencia que pueden tener los electores sobre las candidaturas, esta clase de listas es la que brinda mayores oportunidades.

Al hablar de *las formas de expresión del voto o procedimiento de votación* existen varias opciones. Cuando los electores emiten un solo voto, independientemente del número de escaños que se disputan, se habla de voto único. Este es el caso cuando la candidatura es individual o cuando se trata de una lista cerrada y bloqueada. El efecto es el mismo. En cambio, cuando a los electores se les permite votar por varias candidatos de manera individualizada entonces se habla de un voto múltiple. Este último procedimiento de votación puede combinarse ya sea con una lista abierta o con una lista cerrada pero no bloqueada. En ambos casos los electores pueden alterar el ordenamiento propuesto en la lista manifestando así su jerarquía de preferencias. El voto múltiple en una lista abierta se denomina voto combinado o panachage. El voto múltiple en una lista cerrada pero no bloqueada recibe el nombre de voto preferencial. La figura 1 muestra las relaciones entre procedimiento de votación y clase de lista.



Las *barreras electorales* son requisitos que usualmente la legislación electoral establece para que los partidos políticos puedan ser inscritos o para que no sea cancelada su inscripción del registro de partidos. En algunas ocasiones también quedan establecidas como requisitos para entrar al reparto de los escaños. Normalmente, estas barreras se definen en términos de cantidad de votos, absolutos o relativos, o en términos de firmas de adherentes. Aunque lo frecuente es que las barreras estén definidas en la legislación electoral, hay barreras que se originan por la interacción de los elementos del sistema electoral; especialmente aquellas relacionadas con el reparto de escaños. Entonces se habla de barreras efectivas o de hecho. Nohlen (1994) llama a esta clase de barreras *umbrales de representación*. Se manifiestan al observar que, pese a no existir una barrera legalmente establecida para acceder al reparto de escaños, no todos los partidos obtienen escaño alguno. En cierto sentido, los umbrales de representación aplican un principio evangélico a los partidos: muchos son los llamados pero son pocos los escogidos.

Algunas barreras legales se definen en términos del número de veces que se permite a los partidos no participar en elecciones sin poner en peligro su registro. Mientras otras barreras buscan evitar la fragmentación del sistema de partidos, esta clase de barreras busca darle estabilidad a la oferta partidista ante la cual reaccionan los electores.

Una barrera interesante de mencionar es la denominada *break even point*, que establece el umbral de votos que necesitan los partidos o coaliciones contendientes para alcanzar una proporción de escaños mayor que la proporción de votos que han obtenido (Artiga-González, 2004). Esta barrera funciona más bien como un umbral para obtener un premio. Una vez que los partidos superan dicho umbral tienen altísimas probabilidades de resultar sobre representados. Hay que notar que esta barrera puede no estar explicitada en la legislación electoral. Sin embargo, actúa como barrera de hecho. Como no todos los partidos alcanzan este umbral, el *break even point* funciona como una cota discriminante. Mientras unos partidos se ven premiados con la sobrerrepresentación, otros terminan siendo castigados en términos de subrepresentación. Taagepera y Shugart (1989) estudiaron esta barrera en perspectiva comparada y llegaron a la conclusión que cada sistema electoral tiene su propio *break even point*. Y cuanto más alto es éste, son menos los partidos premiados.

Finalmente está la *fórmula electoral* que es el procedimiento matemático para transformar los votos en escaños. La distinción más usual que se hace es entre fórmulas mayoritarias y proporcionales. En el primer caso se define una cantidad de votos válidos necesarios para que un partido o coalición sea declarada como ganador. Se distinguen así tres fórmulas mayoritarias:

- a) mayoría simple (*plurality*, en inglés);
- b) mayoría relativa;
- c) mayoría absoluta (*majority*, en inglés).

La mayoría simple significa que el partido o coalición que gana los escaños en disputa es el que más votos válidos obtiene en las elecciones. No importa cuál sea esa cantidad. Lo importante es que, aún si la diferencia hacia el segundo partido o coalición fuese de un voto, gana quien fue más votado. En Centroamérica, Honduras hace uso de esta clase de fórmula para determinar el ganador de las elecciones presidenciales.

La mayoría relativa se define a partir de un porcentaje de votos válidos que no supera el 50 por 100. En el contexto centroamericano, Nicaragua tiene una fórmula electoral del 35 por 100 para definir quién gana la elección presidencial, siempre y cuando la distancia entre el partido o coalición más votada y el segundo sea mayor que 5 por 100. En Costa Rica se utiliza para el mismo tipo de elección una fórmula mayoritaria del 45 por 100. Ambos son ejemplos de mayoría relativa.

La mayoría absoluta supone alcanzar la mitad más uno de los votos válidos para hacerse con el triunfo y convertir la respectiva candidatura en ganadora. Una vez más se puede utilizar el contexto centroamericano para ilustrar el uso de esta fórmula mayoritaria. Tal es el caso de los sistemas electorales de Guatemala y El Salvador.

Frente a las fórmulas mayoritarias están las fórmulas proporcionales que más que definir un ganador, lo que hacen es repartir escaños en función de los votos obtenidos. El resultado frecuente es que varios partidos obtienen escaños. De tal manera que cuantos más votos válidos haya obtenido un partido o coalición, más escaños debería recibir. Existen diversas fórmulas de reparto de escaños que se acercan o se alejan, más o menos, de este principio. Ello da lugar a que se hable de fórmulas más o menos

proporcionales. Es decir, que el reparto lo hacen con mayor o menor proporcionalidad. Hay que notar, sin embargo, que esta proporcionalidad está referida a la cantidad de escaños que obtienen los partidos contendientes frente a la cantidad de votos válidos obtenidos. En un nivel más general, también se habla de proporcionalidad o desproporcionalidad provocada por el sistema electoral. No sólo por la fórmula. Para no caer en confusiones de nivel de análisis puede resultar conveniente hablar de *desviación electoral* para el primer caso y de *efectos desproporcionales* en el segundo. En todo caso conviene dejar el concepto de proporcionalidad al referirse al sistema electoral como un todo.

Así como hay distintas fórmulas mayoritarias, así se puede distinguir entre las fórmulas proporcionales. En otras palabras, el reparto de los escaños mediante fórmulas proporcionales puede seguir diferentes reglas. Las más comunes son las basadas en fórmulas de *cociente electoral común*, de *divisores comunes* y de *proporciones matemáticas*.⁴

Todos los elementos constitutivos de los sistemas electorales hasta aquí descritos tienen una incidencia directa sobre la traducción de los votos en escaños. Hay otros elementos del derecho electoral que deberían ser tomados en cuenta como parte del sistema aunque la literatura especializada suele pasarlos por alto. No es que se ignore su importancia. Más bien se trata de que se asume que no son problemáticos. Dicho de manera más precisa: se piensa que no influyen en el caudal de votos válidos. Sin embargo, en el

⁴ Entre las fórmulas de cociente electoral común está la Hare, que suele combinarse con un procedimiento de reparto de escaños en segunda fase. Entre las fórmulas de divisores comunes está la D'Hondt. La literatura especializada sobre sistemas electorales sostiene que la fórmula Hare (combinada con un procedimiento de reparto en segunda fase basado en el llamado "resto mayor") es la más proporcional de todas. En cambio, la fórmula D'Hondt, aún siendo proporcional, es la que más efectos desproporcionales genera. Es la menos proporcional de todas las fórmulas proporcionales (Cfr. Nohlen, 1994:66-76; Taagepera y Shugart, 1989:29-36). Una explicación de cómo operan ambas fórmulas, en casos hipotéticos, puede verse en Artiga-González (2004:149-151).

contexto de los regímenes políticos surgidos de la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1994) estos otros elementos del derecho electoral pueden incluso terminar decidiendo quiénes ganan las elecciones. El primero de ellos es el referido a las autoridades electorales, llámense Tribunales, Consejos o Juntas. Son varios los puntos que deben tomarse en consideración al respecto, entre ellos:

- a) su integración;
- b) designación;
- c) mandato;
- d) número de miembros;
- e) facultades (especialmente si tiene iniciativa de ley);
- f) autonomía administrativa y resupuestaria.

La integración de las autoridades electorales es clave para garantizar la credibilidad ciudadana en el proceso electoral (Molina y Hernández, 1999). La misma puede basarse en el principio de vigilancia partidista recíproca o en el principio de imparcialidad. Según el primero, si los partidos se vigilan mutuamente el resultado será un proceso limpio, libre de fraude y, por tanto, gozará de credibilidad. Este fue el principio adoptado en El Salvador al crearse el Tribunal Supremo Electoral (TSE) mediante las reformas constitucionales de 1991. Este principio resulta especialmente oportuno en un contexto donde la práctica del fraude electoral ha sido reiterativa y donde la autoridad electoral ha estado controlada por el gobierno. El segundo principio afirma que la credibilidad de las elecciones exige que los integrantes de la autoridad electoral sean independientes de los partidos contendientes. Que actúen de manera autónoma sin obedecer a intereses partidistas. Solo de esta manera se evitaría que los partidos fueran jueces y parte interesada ante una denuncia de los ciudadanos o de los mismos partidos.

La designación de las autoridades electorales también incide en la credibilidad de las elecciones, sobre todo en contextos muy competitivos. De alguna manera, quien designa se guarda

algún nivel de influencia sobre el designado. Su autonomía e independencia pueden verse así coartadas. Como en el caso de la integración, aquí pueden seguirse diferentes vías. Por un lado, las autoridades electorales podrían ser designadas por el Congreso o por el Presidente de la República. Si este fuera el caso se hablaría de una *designación política*. Por otro lado, podría seguirse un procedimiento similar al que se utiliza para la designación de Magistrados o Jueces. Entonces se habla de *designación no política*.

Los otros rasgos mencionados de la autoridad electoral están más relacionados con la independencia que con la credibilidad. La combinación más favorable es la que disminuye la influencia de otros factores del sistema político y electoral. Así, en cuanto al mandato es mejor que no esté ligado al mandato de otra autoridad política, incluso que no dependa de un resultado electoral ni de la frecuencia de las elecciones. También es deseable que la autoridad electoral tenga iniciativa de ley o, que al menos, sin su visto bueno no pueda ser aprobada ninguna modificación a la legislación electoral. De igual manera, la aprobación de su presupuesto no debería estar sujeta a la negociación entre los partidos sino a estrictos criterios técnicos, mediante los cuales pueda comprobarse la justeza de la asignación presupuestaria. Tampoco el criterio partidista debiera corromper la estructura organizativa de la autoridad electoral, en especial a nivel de recursos humanos.⁵

Junto a las cuestiones relacionadas con las autoridades electorales está la organización del *registro electoral*. Si se le presta atención podría notarse que el mismo está prácticamente en la frontera del sistema electoral y los elementos que ahora se están considerando. Así como las circunscripciones tienen asignados un determinado número de escaños, también les

⁵ Lo dicho para la autoridad electoral debe entenderse como referido a la máxima autoridad electoral pero también, con las respectivas consideraciones de nivel, a los demás organismos electorales tanto permanentes como temporales.

corresponde un determinado cuerpo electoral. La definición del mismo, aunque no debería, podría terminar siendo problemática y tener un impacto incluso en la credibilidad y limpieza de las elecciones. No solo se trata de la definición de cuántos y quiénes estarían habilitados para ejercer el sufragio, para votar en las elecciones, sino también cómo se distribuyen éstos entre las diferentes circunscripciones y dentro de las mismas.⁶ En otras palabras, el diseño de las circunscripciones electorales tiene dos caras: una, en términos de distribución del total de escaños en disputa y otra, en términos de distribución de los electores en los centros de votación. No son infrecuentes los procesos electorales donde se producen anomalías e irregularidades en la integración del registro electoral y en la respectiva elaboración de los padrones o listados de electores.⁷

El *calendario electoral* también debería ser considerado como parte del sistema electoral. No tanto en términos de cada cuánto tiempo se realizan elecciones sino en cuanto a la simultaneidad, o no, de las mismas cuando se disputan distintas clases de escaños. Así, es probable que la distribución de escaños legislativos difiera si las elecciones respectivas se llevan a cabo de manera simultánea con las presidenciales. Se sabe que éstas tienen mayor relevancia política que aquéllas en sistemas presidenciales. La

⁶ Podría examinarse hasta dónde este asunto es el que no deja avanzar la modificación del procedimiento de votación en El Salvador, es decir, el paso del voto domiciliar al voto residencial. Los partidos hacen sus cálculos para que mediante esta reforma sus intereses no se vean afectados negativamente. La discusión sobre el voto de los salvadoreños que residen en el extranjero también tiene que enfrentar este asunto pues no es solo cuestión de facilitar el ejercicio del sufragio sino de definir dónde contarán los votos que ellos emitan. No dónde se llevará a cabo el conteo sino a cuál circunscripción serán asignados. No aparece el problema para el caso de las elecciones presidenciales ni para el caso de las elecciones de concejos municipales. Es para el caso de las elecciones legislativas donde cobra relevancia porque su asignación puede alterar claramente el resultado en términos de composición final de la Asamblea Legislativa. Los partidos pueden pujar para que los votos sean contados en las circunscripciones donde puedan mejorar sus oportunidades para ganar escaños. ¿O más bien debería crearse una circunscripción especial para los ciudadanos salvadoreños que están fuera del país?

⁷ Un examen más detallado del registro electoral con sus virtudes y defectos puede consultarse en IFES (2007).

tendencia a reducir la competencia a dos grandes contendientes, en alianza o no, puede impactar la capacidad de los diversos partidos para captar el voto de los electores. Más o menos votos en las elecciones legislativas puede significar más o menos escaños. De igual forma, si las elecciones legislativas se llevan a cabo de manera simultánea con las elecciones de concejos municipales puede haber un efecto de arrastre de unas elecciones sobre las otras. Por esa vía la suerte electoral de los partidos contendientes puede verse afectada y, por tanto, la fuerza parlamentaria o municipal que logren acumular. Algo parecido podría decirse si más bien las elecciones simultáneas son las presidenciales y las de concejos municipales.

Por otra parte, al no ser coincidentes las elecciones también podría registrarse el efecto de unas sobre otras cuando no corresponden al mismo nivel. No importa si los periodos electorales son iguales o no. Lo decisivo aquí es que unas pueden constituir una ocasión propicia para que el electorado se pronuncie sobre las otras. Unas podrían funcionar como elecciones de medio periodo para las otras. Así, por ejemplo, supóngase que las elecciones presidenciales y legislativas en un determinado país se llevan a cabo cada cinco años. Pero no se llevan a cabo de manera simultánea. Supóngase que las elecciones legislativas se realizan a mitad del periodo presidencial. La suerte de los partidos en la contienda por los escaños legislativos puede estar dependiendo de la evaluación que haga el electorado de la gestión del partido en el gobierno. En estas circunstancias, las elecciones legislativas se podrían utilizar como una vía para darle un mensaje de apoyo o castigo a este partido. Y de ese mensaje se pueden ver favorecidos los caudales electorales, y de escaños, de los otros partidos.⁸

⁸ La Constitución salvadoreña de 1983 adoptó un calendario diferente para las elecciones presidenciales y legislativas que les haría coincidir cada 15 años. En más de alguna vez, dos elecciones legislativas tuvieron lugar en el mismo periodo presidencial. En tales condiciones no solo se amarra, indirectamente, el resultado de unas elecciones a otras sino que el presidente elegido tuvo que tratar hasta con tres Asambleas Legislativas conformadas con diferente reparto de escaños.

Finalmente, los *contendientes* también cuentan a la hora de transformar los votos en escaños. Aquí hay que hacer dos clases de consideraciones. Por una parte, si los contendientes son candidatos apoyados por partidos o no. En otras palabras, si los que compiten son candidatos partidistas o candidatos independientes. Y, si se trata de candidatos independientes, ¿compiten a título individual o son apoyados por algún tipo de organización diferente a los partidos? Por otra parte, los contendientes, partidistas o no, pueden serlo en distintos niveles de la organización electoral. Pueden competir en el ámbito nacional o subnacional. Aquí lo decisivo está en los requisitos que se exijan para hacerlo en cualquiera de estos niveles.

Expresado en términos partidistas esta cuestión se resume definiendo si se permite la existencia de partidos subnacionales, que compiten solamente en circunscripciones de ámbito subnacional (estadual, departamental, provincial o municipal) o si, aunque se trata de una elección subnacional, los partidos deben ser nacionales.²

La figura 2 resume la ubicación de los elementos del sistema electoral, y los que aquí se han considerado como estando en “la frontera”, dentro del derecho electoral. Este trabajo se enfoca en los seis elementos del sistema electoral para el caso de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Los otros elementos del derecho electoral no son abordados en el diagnóstico (caracterización) que sigue.



⁹ Este último es justamente el caso salvadoreño y no por una cuestión de derecho sino de hecho. O si se quiere por una interpretación sesgada hacia el ámbito nacional de la legislación electoral. Ver apartados 2.1 y 2.2.1.

3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE POSGUERRA (1994-2007)

A continuación se procederá a realizar una descripción del sistema electoral adoptado a raíz de los Acuerdos de Paz de 1992 y que, con sus posteriores modificaciones, reguló las elecciones del periodo 1994-2006. Durante el mismo, según lo detalla el cuadro 2, se realizaron tres elecciones presidenciales y cinco elecciones legislativas y de gobiernos municipales. Vale decir que solamente las elecciones realizadas en este periodo pueden ser consideradas como libres, justas y competitivas. Las elecciones que van desde 1982 hasta 1991, ambos años inclusive, no pueden considerarse bajo las mencionadas categorías pues corresponden a una etapa de transición que combinó elecciones más bien semicompetitivas y conflicto armado. Una parte del espectro político salvadoreño no podía tomar parte en los procesos electorales; tanto en el nivel de partidos políticos como del electorado. Sin embargo, esas elecciones contribuyeron a generar condiciones para una reforma constitucional necesaria para

la finalización del conflicto armado y posterior incorporación y legalización del que, durante el periodo bajo análisis en este trabajo, se convertiría en el principal partido de oposición.

En la caracterización que sigue el énfasis cae en el sistema electoral utilizado para las elecciones legislativas. Por razones de espacio no puede procederse de igual forma para el caso de las elecciones de concejos municipales. Además, el primero es el que más cambios registró en el periodo y eso permite hacer comparaciones e incluso señalar tendencias. También hay que decir que en la literatura especializada el sistema para las elecciones parlamentarias suele recibir mayor atención. En el caso de las elecciones presidenciales, pocas modificaciones fueron hechas. Como se verá, las modificaciones que se hicieron afectaron de igual forma a las elecciones legislativas.

1994	X	X	X
1997		X	X
1999	X		
2000		X	X
2003		X	X
2004	X		
2006		X	X

Fuente: elaboración propia.

3.1 ELECCIONES PRESIDENCIALES

El cuadro 3 detalla los elementos constitutivos del sistema electoral vigente en 2004 para el caso de las elecciones presidenciales. Solamente las barreras sufrieron alguna modificación en todo el periodo. El cuadro 4 detalla esas modificaciones

que, como puede notarse, no fueron muchas. Una para el umbral de inscripción (en 1999) y dos para el umbral de cancelación (una en 1996 y otra en 1997).

Número de representantes a elegir	2 (presidente y vicepresidente)
Distribución de las circunscripciones	Una sola circunscripción nacional
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada (Art.207)
Procedimiento de votación	Voto único
Barreras	<p><u>Umbral para la inscripción:</u> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (Art.159).</p> <p><u>Umbral de cancelación:</u> (Art.182)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos. b) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición. c) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos. d) También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (Art.182).
Fórmula electoral	Mayoría absoluta y segunda vuelta (Art. 261)

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral, (2004).

Modificaciones en las barreras electorales entre 1994 y 2004

Modificaciones posteriores	
<p>: “Los nuevos Partidos Políticos para inscribirse deben contar con tres mil afiliados por lo menos en toda la República. La adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo.”</p>	<p>: “Los Partidos Políticos para inscribirse deben contar con un número de afiliados equivalentes al tres por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial; la adhesión al Partido formulado por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el Libro de Afiliación respectivo” (Decreto Legislativo No.614 del 13 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial, No.89, Tomo 343, del 28 de mayo de 1999).</p>

Modificaciones posteriores

: “Procede cancelar la inscripción de un Partido Político:

[...]

3) Cuando un Partido Político o Partidos Políticos que integran una Coalición que interviene en una elección de Presidente y Vicepresidente de la República o de Diputados a la Asamblea Legislativa, no obtenga por lo menos el uno por ciento de los votos válidos emitidos en la elección en que dicho Partido o Partidos Coaligados hayan participado.

[...]

7) Si la Coalición fuese pactada con el uso de forma independiente de los símbolos de cada partido que la forma, y uno o varios de ellos no obtuviere por lo menos el uno por ciento de los votos válidos emitidos en la elección en que dicha Coalición haya participado”.

: “Procede cancelar la inscripción de un Partido Político:

[...]

3) Cuando un Partido Político que interviene en una elección de Presidente y Vicepresidente de la República o de Diputados en la Asamblea Legislativa y no obtenga por lo menos el tres por ciento del total de los votos válidos en la elección en que dicho Partido haya participado;” (*Decreto Legislativo No.898, del 22 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial No.226, Tomo 333, del 29 de noviembre de 1996*).

[...]

7) Cuando los Partidos Políticos que integren una coalición para participar en una elección de Presidente y Vicepresidente de la República, o de Diputados a la Asamblea Legislativa, participen con símbolo único, y no obtuvieren en cada una de ellas, el porcentaje de votos válidos según la siguiente tabla:

- a) El 6% si la COALICIÓN está integrada por dos Partidos Políticos;
- b) El 9% si la COALICIÓN está integrada por tres Partidos Políticos, y
- c) El 1% adicional por cada Partido Político superior a tres que integren o pacten conformar dicha COALICIÓN. Cuando la COALICIÓN fuese pactada con símbolo propio, y aquel o aquellos partidos coaligados que no obtengan por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos” (*Decreto Legislativo No.636, del 10 de junio de 1999, publicado en el Diario Oficial No.121, Tomo 343, del 30 de junio de 1997*).

Fuente: elaboración propia con base en legislación electoral vigente.

Puede verse que la modificación del artículo 159 del Código Electoral de 1993 elevó la barrera legal para la inscripción de los partidos puesto que el 3% de los votos válidos en una elección presidencial siempre será mayor que 3 mil afiliados. Algo similar ocurrió con las modificaciones hechas al artículo 182 puesto que elevaron la cantidad de votos válidos que debería alcanzar un partido o coalición para no perder su inscripción en el registro de partidos.¹⁰

Bajo tales reglas del juego se realizaron tres elecciones presidenciales y solamente en una ocasión (1994) fue necesaria una segunda vuelta entre las dos candidaturas más votadas. En el cuadro 5 se muestran los resultados electorales para los partidos más votados en los tres procesos electorales. A juzgar con la información mostrada puede cuestionarse las ventajas que presenta una

fórmula de mayoría absoluta con segunda vuelta, si esta última se convierte en un simple trámite de ratificación del resultado de la primera vuelta. Nótese cómo fue necesaria llevar a cabo una segunda vuelta en 1994, cuando ARENA estuvo a menos de un punto porcentual de los votos válidos para haberse podido declarar ganador en la primera vuelta. Los datos del cuadro 5, sobre margen de victoria, también son indicativos de que el uso de la mayoría absoluta puede ser excesivo en el país. Más de veintidós puntos porcentuales como margen de victoria en primera vuelta apuntarían más bien a la conveniencia de utilizar una fórmula de mayoría relativa. El ganador podría decidirse en primera vuelta con suficiente legitimidad y se podrían disminuir los costos humanos y financieros implicados en estos procesos electorales.

<u>Primera vuelta</u>			
ARENA	651,632 49.11	614,268 51.96	1,314,436 57.71
FMLN ^a	331,629 24.99	343,472 29.05	812,519 35.68
Margen de victoria	320,003 24.12	270,796 22.91	501,917 22.03
Déficit mayoritario ^b	11,787 0.89	-	-
<u>Segunda vuelta</u>			
ARENA	818,264 68.21	-	-
FMLN	378,980 31.78	-	-

^a En coalición en 1994 y 1999.

^b Diferencia entre la mayoría absoluta y los votos del ganador en primera vuelta.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

¹⁰ Resulta curioso que la aplicación de la barrera electoral para cancelar partidos políticos se aplicó a los partidos siempre que no se tratara del PCN y PDC, los tradicionales aliados de ARENA. Estos partidos no alcanzaron en 2004 el umbral del 3% de los votos válidos para evitar su cancelación. El TSE, en funciones desde 1999 hasta 2004, inició el proceso de cancelación pero el mismo fue detenido por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia argumentando fallas en el trámite. La Corte resolvió que se volviera al estado inicial el proceso de nuevo. Sin embargo, el nuevo TSE surgido en 2004 resolvió no

iniciar el trámite de nuevo argumentando la inconveniencia de eliminar la inscripción de estos partidos para mantener el carácter pluralista del sistema político que manda la Constitución (Art.85). Vale decir que este TSE confundió, interesadamente o no, lo pluralista del sistema político con un posible bipartidismo. Al final, PCN y PDC lograron mantener su inscripción como partidos políticos. En estas mismas elecciones (2004) también fue afectado el CDU pues no alcanzó el umbral mínimo de votos. Sin embargo, sus dirigentes prefirieron

También, bajo las reglas descritas, los electores aceptaron participar en los tres procesos que se realizaron en el periodo en estudio. El cuadro 6 registra la evolución de la participación electoral. Solo tomando en cuenta estas tres elecciones es difícil establecer tendencia alguna. Lo más que puede afirmarse es que 1999 fue el año de menor participación. Si se agregase las elecciones presidenciales de 1984 y 1989, con todo y que no

fueron democráticas, sí podría hablarse de una tendencia a la disminución de la participación (Artiga-González, 2004a). Desde ese punto de vista, las elecciones de 1999 representan un punto de inflexión. Con ese historial, las elecciones de 2004 podrían ser catalogadas como un “maremoto electoral” dado el nivel de participación alcanzado (Artiga-González, 2004b).

	1994 ^b	1999	2004
	53.6	38.6	69.4

^a La participación ha sido calculada como porcentaje de votos emitidos sobre el total de electores inscritos.

^b Primera vuelta.

Fuente: elaboración propia sobre datos oficiales.

3.2 ELECCIONES LEGISLATIVAS

A continuación se procede a describir el sistema electoral utilizado para elección de diputados a la Asamblea Legislativa. En primer lugar, tal como se hizo con el caso de las elecciones presidenciales, se describen los elementos constitutivos del sistema. Para ello se utiliza la normativa vigente en la última elección

parlamentaria (2006). Después se hace una descripción más detallada de la competencia electoral y del reparto de escaños, tanto a nivel nacional como departamental. Finalmente, se incluyen algunas opiniones de los parlamentarios salvadoreños sobre el sistema electoral.

3.2.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

El cuadro 7 detalla los componentes del sistema electoral salvadoreño para el caso de las elecciones parlamentarias. Aunque la información mostrada está referida al año 2006 hay más continuidades que cambios desde 1994. Las principales modificaciones fueron hechas en la distribución de las circunscripciones aunque manteniendo el tamaño del Parlamento en 84 diputados. De hecho la reforma se realizó de cara a las elecciones de 2006. Esto quiere decir que las elecciones disputadas en 1994, 1997, 2000 y 2003 no vieron cambio alguno en este componente.¹¹ En el apartado 3 se retomará esta

reforma por su importancia e impacto no solo sobre el sistema electoral sino también sobre el sistema de partidos y la dinámica política en el Congreso. La otra variante, aunque ya fue comentada, es la relacionada con las barreras legales tanto para la inscripción de partidos como para evitar su cancelación. Es muy probable que la elevación de éstas haya contribuido a evitar la fragmentación del sistema de partidos. Esto también será discutido más adelante. Lo que vale la pena comentar es que al definir la barrera legal para la inscripción de partidos en función del resultado en elecciones presidenciales, resulta casi de manera automática la imposibilidad práctica de que existan partidos políticos que compitan solo en alguno o algunos departamentos. Ello porque la norma ha sido entendida (interpretada)

¹¹ La modificación consistió en la redistribución de los escaños asignados a cada circunscripción departamental una vez que fue eliminada la circunscripción nacional, que antes de las elecciones de 2006 tenía asignados 20 escaños. Más adelante, en el cuadro 25 se presenta los cambios en la distribución de escaños.

como refiriéndose al total de votos válidos “a nivel nacional” aunque la disposición no lo diga así. Bien podría interpretarse como el 3% de los

votos en la última elección presidencial pero en la circunscripción donde desea competir.

Tamaño del Parlamento	84 diputados (Art.13).
Distribución de las circunscripciones	1 de 25; 1 de 8; 1 de 7; 2 de 6; 1 de 5; 3 de 4 y 5 de 3.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada.
Procedimiento de votación	Voto único.
Barreras	<p><u>Umbral para la inscripción:</u> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (Art.159).</p> <p><u>Umbral de cancelación:</u> (Art.182)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos. b) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición. c) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos. <p>También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (Art.182).</p>
Fórmula electoral	Cociente electoral y resto mayor (Art. 262).

Fuente: elaboración propia según disposiciones del Código Electoral, 2006.

3.2.2 PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Aunque no es parte del sistema electoral, el cuadro 8 muestra información sobre la participación en las elecciones de Asamblea Legislativa del periodo 1994-2006. No obstante es importante contar con dicha información cuando se piensa que mediante una reforma electoral se puede favorecer la participación. Este es el caso del debate sobre el voto residencial. Se supone que si los centros de votación son de fácil acceso a los electores, éstos irán finalmente a votar. Similar suposición se hizo al cambiar el documento con el que se podría ejercer el sufragio. Se suponía que al facilitar la obtención del mismo se favorecía que la ciudadanía estuviese apta para votar. Ambos son temas que serán abordados más adelante. Aquí nada más se deja constancia del comportamiento electoral en términos de participación sin indagar sobre las condiciones que lo facilitan o lo dificultan.

El año 2000 aparece como el de menor participación. Y en 2006 se registró una participación levemente mayor que la de 1994. Si se graficaran estos valores se obtendría una curva semejante a una “u”. La participación en 2000 habría sido incluso la menor de todos los procesos electorales incluyendo las presidenciales. Por otra parte, si se compara el nivel de participación en la elección presidencial de 2004 con el de la elección legislativa de 2006, este último resulta menor. Casi quince puntos porcentuales por debajo de aquél. Así, mientras dos de cada tres electores fueron a votar en 2004, uno de cada dos electores lo hicieron en 2006. Se confirma entonces lo que suele observarse en los análisis comparados: que en sistemas presidencialistas las elecciones parlamentarias registran menores niveles de participación que las presidenciales.

	1994	1997	2000	2003	2006
	53.6	38.8	38.5	41.0	54.2

^a La participación ha sido calculada como porcentaje de votos emitidos sobre el total de electores inscritos.

Fuente: elaboración propia sobre datos oficiales.

¿Cómo se distribuyó la participación electoral según los departamentos? ¿Hubo diferencias importantes? ¿Se repite el patrón de comportamiento a nivel nacional? El cuadro 9 brinda la información sobre participación a nivel departamental e incluye el promedio para

cada año y para cada departamento para todo el periodo.¹² Aunque los valores del promedio departamental con los de nivel nacional no son coincidentes siguen el mismo patrón: una curva en “u” con el año 2000 como el punto de menor participación.

¹² Un análisis hasta el nivel municipal no solo de las elecciones legislativas sino también de las presidenciales y de concejos municipales puede verse en Arévalo (2006), López (2006) y Loya Marín (2006).

San Salvador	55.1	39.2	38.4	38.9	51.8	44.7
Santa Ana	55.3	39.6	34.4	35.9	49.7	43.0
San Miguel	45.9	36.3	36.1	39.1	52.3	41.9
La Libertad	57.0	40.4	39.3	41.9	54.0	46.5
Usulután	49.7	36.3	38.4	42.9	55.8	44.6
Sonsonate	56.5	39.1	38.7	40.6	53.8	45.7
La Unión	45.7	33.7	34.5	39.0	50.8	40.7
La Paz	55.3	41.8	41.9	47.0	59.8	49.1
Chalatenango	57.3	45.4	47.1	48.1	61.7	51.9
Cuscatlán	55.6	41.5	40.5	46.7	63.6	49.6
Ahuachapán	50.7	38.5	37.7	43.5	56.1	45.3
Morazán	49.6	40.8	43.9	49.0	62.1	49.1
San Vicente	57.6	44.0	39.2	44.6	59.7	49.0
Cabañas	48.8	34.3	36.8	39.3	55.4	42.9
Promedio	52.9	39.3	39.1	42.6	56.2	

Fuente: elaboración propia sobre datos oficiales.

En general puede decirse que la participación en elecciones de Asamblea Legislativa ha sido baja. La columna de los promedios departamentales muestra que únicamente Chalatenango superó el 50%. Los otros trece departamentos oscilaron entre el 40 y 50% de participación. La Unión registró la menor participación promedio y el nivel mínimo de participación para todo el periodo (33.7% en 1997). En cambio, el nivel máximo de participación para todo el periodo

ocurrió en Cuscatlán en 2006. Aquí seis de cada diez electores registrados fueron a votar. Si se toma como base el año 1994 y se construye una clasificación de los departamentos según el nivel de participación registrado en ese año, puede seguirse la evolución de cada departamento en todo el periodo **dentro de esa clasificación** y hacer las comparaciones más significativas. El cuadro 10 muestra este panorama.

59.4 o más					La Paz Chalatenango Cuscatlán Morazán San Vicente
55.1 – 59.3		San Salvador Santa Ana La Libertad Sonsonate La Paz Chalatenango Cuscatlán San Vicente			Usulután Cabañas Ahuachapán
50.8 – 55.0					San Salvador San Miguel La Libertad La Unión Sonsonate
46.5 – 50.7		Usulután Ahuachapán Morazán Cabañas	Chalatenango	Chalatenango La Paz Cuscatlán Morazán	Santa Ana
Menor que 46.4	San Miguel La Unión	San Miguel Ahuachapán San Salvador Santa Ana La Libertad Sonsonate Usulután La Paz La Unión Cuscatlán Chalatenango Morazán San Vicente Cabañas	San Miguel Ahuachapán San Salvador Santa Ana La Libertad Sonsonate Usulután La Paz Cuscatlán La Unión Morazán San Vicente Cabañas	San Miguel Ahuachapán San Salvador Santa Ana La Libertad Sonsonate Usulután San Vicente Cabañas La Unión	

^a Los niveles de participación se definieron así. Se obtuvo la media (52.9) y la desviación estándar (4.2) para el año 1994. A partir de la media se sumó y restó media desviación estándar para definir la clase donde está el nivel medio. Las clases de los siguientes niveles se definieron sumando o restando una desviación estándar a la “clase media”. A partir de los límites inferiores de estas clases se establecieron las clases de mayor y menor participación.

Fuente: elaboración propia.

Sorprende que los departamentos de San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Libertad en tres procesos electorales hayan estado entre los menos participativos. Ello porque en esos departamentos están las ciudades más importantes del país. También llama la atención que el máximo nivel de participación solo haya sido alcanzado en 2006 y por departamentos que intuitivamente no se esperaría que se ubicaran allí (San Vicente, Morazán y La Paz) que en dos o tres eventos electorales se situaron en el nivel

más bajo. En general, puede decirse que para todo el periodo la participación electoral en los distintos departamentos estuvo mayoritariamente por debajo del promedio registrado en 1994. Lo sucedido en 2006 parece romper este patrón. Habrá que esperar hasta 2009 para determinar si en efecto así fue. La influencia de la elección presidencial perturbará el fenómeno dificultando poder identificar claramente si son las elecciones de diputados las que por sí mismas atraerán más electores.

3.2.3 PROPORCIONALIDAD.

Al hablar de proporcionalidad se hace referencia a la medida en que el reparto de escaños refleja la distribución de los votos. Al tomar en cuenta que en el primero interviene el sistema electoral una vez que los electores han marcado sus preferencias, bien puede decirse que más que la voluntad del electorado, aquel reparto expresa un efecto del sistema electoral. En la parte conceptual se dijo que hay sistemas más o menos proporcionales. Según los especialistas, el principal componente del sistema electoral para producir proporcionalidad es la distribución de las circunscripciones, es decir, el número de escaños que les corresponden. La fórmula electoral también tiene un influjo importante. Las fórmulas difieren en su contribución a la proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema.¹³

Una primera aproximación a la proporcionalidad generada por el sistema electoral se obtiene con el índice de Rose.¹⁴ Como este índice tiene un máximo valor de 100, que expresaría una situación de proporcionalidad perfecta, a medida que se aleja de ese valor (disminuyendo) menos proporcional es el sistema, es decir, el reparto de escaños se aleja de la distribución de los votos y, por lo tanto, de la voluntad de los electores. El cuadro 11 muestra los valores del índice de Rose para todo el periodo 1994-2006. Lo que se nota claramente es una mejoría, acentuada en 2006. El promedio para todo el periodo fue de 94.3.

	1994	1997	2000	2003	2006	Promedio
	92.8	93.6	92.4	94.6	98.1	94.3

Fuente: Artiga-González (2006a).

¹³ Una simulación de los efectos por separado y combinados de la distribución de las circunscripciones y la fórmula electoral puede verse en Artiga-González (2004). En efecto, allí puede verse que es la distribución de las circunscripciones la que más contribuye a la proporcionalidad del sistema.

¹⁴ Éste se calcula con la fórmula: $IdeRose = 100 - \sum |Vi - Si|$, donde Vi y Si son los porcentajes de votos y escaños que obtiene el “i-ésimo” partido.

El índice de Rose permite hacer una caracterización del sistema electoral y es especialmente útil en los estudios comparados. Ya sea en un país para diferentes años (como el cuadro 11) o ya sea entre países (o sistemas electorales). Lo que ahora se necesita es hacer una especie de “zoom” en el análisis y ver más de cerca cómo afecta el sistema a los partidos a la hora del reparto de los escaños. En este sentido una aproximación se puede tener a partir de la llamada *desviación electoral*, una medida que permite ver directamente los partidos que se ven favorecidos o perjudicados al obtener más o menos escaños de los que les corresponderían en una situación de proporcionalidad perfecta.

El cuadro 12 muestra las desviaciones entre votos y escaños para los partidos que alcanzaron representación parlamentaria entre 1994-2006. El signo (positivo o negativo) de la columna “ Δ ” expresa cuando un partido resultó sobre representado o sub representado según que el

porcentaje de escaños fue mayor o menor que el porcentaje de votos. Lo que sobresale es que el tercer partido más votado en 1997, 2000 y 2003 (el PCN) fue el partido más sobre representado.¹⁵

Por otra parte, los partidos con menos porcentaje de votos terminaron obteniendo un porcentaje menor de escaños. Esto quiere decir que se registró una tendencia a sub representar a los partidos pequeños. Este fenómeno fue más claro entre 1994 y 2003. Ya en las elecciones de 2006 las dos tendencias señaladas no se registraron tal cuales. Probablemente la desaparición de la “plancha nacional” y la redistribución de sus 20 escaños hayan tenido un impacto sobre este fenómeno. Además hay que recordar que según el cuadro 11, en 2006 se registró el mayor índice de proporcionalidad. Algo que, en otras palabras, quiere decir que se afectó especialmente al tercer partido que parecía haberse estado beneficiando del anterior diseño del sistema electoral.

(Δ)															
			Δ		Δ		Δ		Δ		Δ		Δ		
ARENA	45.0	46.4	1.4	35.4	33.3	-2.1	36.0	34.5	-1.5	31.9	32.1	0.2	39.2	40.5	1.3
CD (CDU)	4.5	1.2	-3.3	3.5	2.4	-1.1	5.4	3.6	-1.8	6.4	6.0	-0.4	3.1	2.4	-0.7
FMLN	21.4	25.0	3.6	33.0	32.1	-0.9	35.2	36.9	1.7	34.0	36.9	2.9	39.3	38.1	-1.2
MU	2.5	1.2	-1.3	2.3	1.2	-0.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	-	-	3.7	2.4	-1.3	-	-	-	-	-	-
PCN	6.2	4.8	-1.4	8.7	13.1	4.4	8.8	16.6	7.8	13.0	19.0	6.0	11.4	11.9	0.5
PD	-	-	-	1.2	1.2	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PDC	17.9	21.4	3.5	8.4	10.7	2.3	7.2	6.0	-1.2	7.3	6.0	-1.3	6.9	7.1	0.2
PLD	-	-	-	3.2	2.4	-0.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRSC	-	-	-	3.6	3.6	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totales	97.5	100.0		99.3	100.0		96.3	100.0		92.6	100.0		99.9	100.0	

Δ: Desviación o diferencia entre porcentajes de votos y escaños.
V: Votos.
S: Escaños.
Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

¹⁵ Si el análisis se llevara más lejos, hasta 1982, esta tendencia a resultar sobre representado el tercer partido se notaría más claramente. Esta constatación ha llevado a plantear que el sistema electoral empleado para las elecciones legislativas tiene un sesgo para favorecer un sistema de tres partidos (Cfr. Artiga-González, 2000).

La serie de figuras 3 muestran la sobre o subrepresentación para cada elección de los partidos que entre 1994 y 2006 alcanzaron representación en la Asamblea Legislativa. La línea punteada se refiere a los escaños en tanto que la otra a los votos, ambos en porcentajes. Cuando

la primera está sobre la segunda, el escenario es de sobrerrepresentación. A la inversa, cuando la línea punteada está por debajo de la otra se está ante una situación de subrepresentación. Además, cuanto más se distancian las líneas entre sí, mayor es la desviación de la representación.

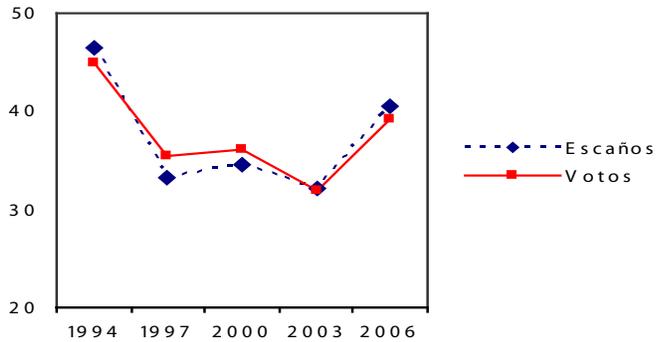
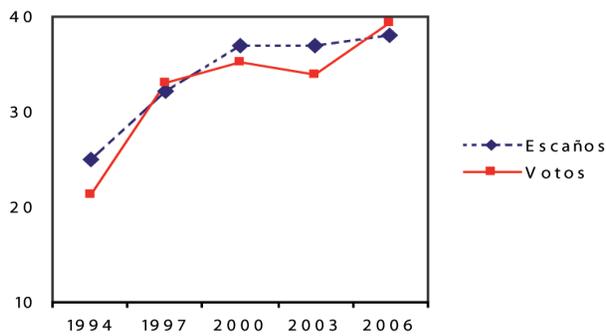
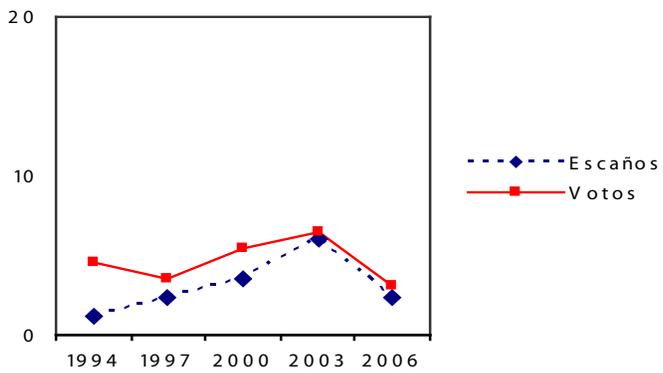
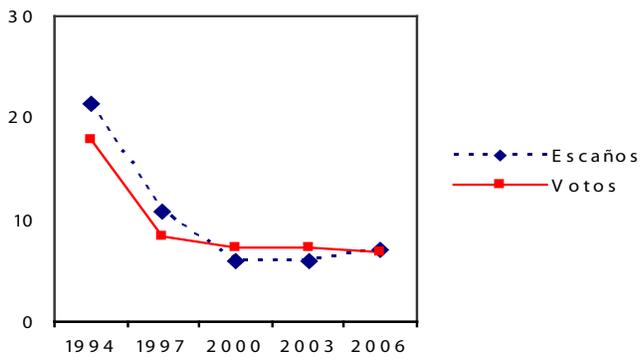
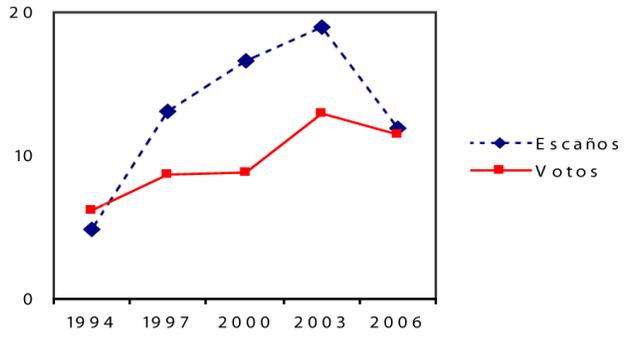


Figura 3(b)





Ahora podría hacerse un nuevo “zoom” y examinar estas desviaciones no ya a nivel nacional sino departamental. La serie de cuadros 13 corresponde al análisis de las desviaciones para cada partido, para cada año electoral, en cada uno de los catorce departamentos. Dado que, de todos los partidos que tuvieron representación parlamentaria en el periodo 1994-2006 solo quedan cinco, el análisis que sigue se reduce a estos cinco partidos: ARENA, FMLN, PCN, PDC y CD.¹⁶ Una advertencia que debe tomarse en cuenta es que en este análisis no se hace distinción de la clase de escaño legislativo que obtuvieron los partidos en los departamentos. Es decir, no se considera si el escaño fue ganado por cociente electoral o por residuos. Ya se sabe que los residuos suponen que los partidos pueden ganar escaños sin alcanzar los votos equivalentes al cociente electoral. Ello ya de por sí es favorecer la sobre representación partidaria.

En la serie de cuadros 13 los valores positivos de la desviación expresan que el porcentaje de escaños fue mayor que el porcentaje de votos que cada partido obtuvo en cada elección. A la inversa, los valores negativos manifiestan la situación en donde el porcentaje de votos resultó mayor que el de escaños.

En la primera situación se está ante un escenario de sobre representación. En el segundo caso el escenario es de sub representación.

Si se resumen las desviaciones votos-escaños a través de los promedios, el cuadro 13(a) revela que el máximo valor (la máxima desproporcionalidad) la tuvo ARENA en 1994. En ese año la media de las desviaciones fue de 9.2. El año en que ARENA obtuvo la menor media de las desviaciones fue en 1997 con un valor de 3.6. Nótese también que la media de las desviaciones en 1994 fue mayor que la correspondiente a 2006 a pesar que en este último año hubo más departamentos sobre representados (ocho contra seis). Lo que pasa es que los valores de las desviaciones en los departamentos en 1994 fueron mayores que los registrados en 2006. Por esa razón la media de las desviaciones resultó mayor en aquel año. El departamento en que ARENA registró la mayor desviación para todo el periodo fue La Unión en 1994 (21.1). La desviación mínima también la obtuvo ese mismo año pero en la “plancha nacional” (0.0).

¹⁶ Se incluye CD en sus distintas expresiones (Convergencia Democrática, Centro Democrático Unido, Cambio Democrático) dada la continuidad de sus diputados a pesar del cambio de nombre del partido.

			Δ												
San Salvador	44.8	43.8	-1.0	34.0	31.3	-2.7	36.1	37.5	1.4	31.8	31.3	-0.5	40.3	40.0	-0.3
Santa Ana	43.9	50.0	6.1	37.5	33.3	-4.2	37.5	33.3	-4.2	30.9	40.0	9.1	35.7	42.9	7.2
San Miguel	44.7	40.0	-4.7	34.0	40.0	6.0	31.6	40.0	8.4	27.8	20.0	-7.8	28.6	33.3	4.7
La Libertad	47.9	60.0	12.1	38.9	40.0	1.1	41.7	40.0	-1.7	39.0	33.3	-5.7	44.4	50.0	5.6
Usulután	44.1	50.0	5.9	26.0	25.0	-1.0	33.9	25.0	-8.9	30.0	25.0	-5.0	38.9	40.0	1.1
Sonsonate	43.1	50.0	6.9	33.4	25.0	-8.4	31.0	25.0	-6.0	28.4	25.0	-3.4	35.7	40.0	4.3
La Unión	45.6	66.7	21.1	33.6	33.3	-0.3	39.6	33.3	-6.3	32.2	33.3	1.1	36.5	40.0	3.5
La Paz	46.6	33.3	-13.3	34.4	33.3	-1.1	33.2	33.3	0.1	29.1	33.3	4.2	35.6	25.0	-10.6
Chalatenango	45.1	33.3	-11.8	41.0	33.3	-7.7	39.3	33.3	-6.0	35.9	33.3	-2.6	43.2	33.3	-9.9
Cuscatlán	52.4	66.7	14.3	33.0	33.3	0.3	35.5	33.3	-2.2	30.3	33.3	3.0	43.4	33.3	-10.1
Ahuachapán	41.1	33.3	-7.8	27.2	33.3	6.1	34.5	33.3	-1.2	35.6	33.3	-2.3	40.6	50.0	9.4
Morazán	39.5	33.3	-6.2	37.1	33.3	-3.8	31.0	33.3	2.3	25.9	33.3	7.4	39.4	33.3	-6.1
San Vicente	43.2	33.3	-9.9	39.1	33.3	-5.8	36.5	33.3	-3.2	28.1	33.3	5.2	39.7	33.3	-6.4
Cabañas	49.6	66.7	17.1	38.5	33.5	-5.0	43.9	33.3	-10.6	39.7	33.3	-6.4	52.0	66.7	14.7
P. Nacional	45.0	45.0	0.0	34.4	35.0	0.6	6.0	35.0	-1.0	31.9	35.0	3.1	-	-	-
Δ media			9.2			3.6			4.2			4.1			6.7

V: Votos.

S: Escaños (“Seats”)

Δ : Desviación = S - V

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

El cuadro 13(b) muestra las desviaciones votos-escaños para el FMLN. Al igual que en el caso del partido ARENA, el FMLN obtuvo su mayor desviación media en 1994 aunque con una menor magnitud. La mínima desviación media la obtuvo en 2003. Por otra parte, el número de desviaciones con signo positivo (expresando sobre representación) supera los diez departamentos en todas las elecciones. El máximo estuvo en 2003 puesto que la sobre representación se registró en doce de quince circunscripciones. No obstante, las desviaciones no son tan pronunciadas puesto

que, como se señaló arriba, ese año es el de la mínima desviación media. Finalmente, el FMLN obtuvo su máxima sobre representación en Morazán en 1997 mientras que la máxima sub representación la registró en Cabañas en 1994. Con 12% de los votos en ese departamento no obtuvo ningún diputado. Es obvio que situaciones como ésta son altamente probables cuando solo hay tres escaños en disputa y compiten más de tres partidos. En este caso el FMLN no estuvo entre los tres partidos más votados en Cabañas.

Cuadro 13(b)

			Δ		Δ		Δ		Δ		Δ		Δ		
San Salvador	29.5	31.3	1.8	41.6	43.8	2.2	44.8	43.8	-1.0	40.8	43.8	3.0	48.4	48.0	-0.4
Santa Ana	21.5	16.7	-4.8	31.6	33.3	1.7	31.1	40.0	8.9	38.1	40.0	1.9	34.6	28.6	-6.0
San Miguel	14.9	20.0	5.1	27.4	20.0	-7.4	30.2	40.0	9.8	32.9	40.0	7.1	42.1	50.0	7.9
La Libertad	21.9	20.0	-1.9	34.3	40.0	5.7	36.8	40.0	3.2	31.6	33.3	1.7	38.8	37.5	-1.3
Usulután	15.9	25.0	9.1	21.6	25.0	3.4	35.9	50.0	14.1	39.1	50.0	10.9	42.8	40.0	-2.8
Sonsonate	16.7	25.0	8.3	31.9	25.0	-6.9	33.4	25.0	-8.4	27.5	25.0	-2.5	33.1	40.0	6.9
La Unión	6.8	0.0	-6.8	11.7	0.0	-11.7	15.5	33.3	17.8	18.1	33.3	15.2	24.9	20.0	-4.9
La Paz	16.0	33.3	17.3	31.1	33.3	2.2	27.6	33.3	5.7	28.6	33.3	4.7	35.1	25.0	-10.1
Chalatenango	18.9	33.3	14.4	29.1	33.3	4.2	31.4	33.3	1.9	31.8	33.3	1.5	30.1	33.3	3.2
Cuscatlán	18.3	33.3	15.0	27.7	33.3	5.6	29.1	33.3	4.2	34.9	33.3	-1.6	38.7	33.3	-5.4
Ahuachapán	16.0	33.3	17.3	26.1	33.3	7.2	31.5	33.3	1.8	26.2	33.3	7.1	29.7	25.0	-4.7
Morazán	15.8	33.3	17.5	14.9	33.3	18.4	23.7	33.3	9.6	24.4	33.3	8.9	28.9	33.3	4.4
San Vicente	22.7	33.3	10.6	38.5	33.3	-5.2	38.6	33.3	-5.3	36.7	33.3	-3.4	42.4	33.3	-9.1
Cabañas	12.1	0.0	-12.1	21.7	33.3	11.6	23.2	33.3	10.1	29.6	33.3	3.7	29.9	33.3	3.4
P. Nacional	21.4	25.0	3.6	32.1	30.0	-2.1	35.2	35.0	-0.2	34.0	35.0	1.0	-	-	-
Δmedia			7.7			6.4			6.8			4.9			5.0

V: Votos.

S: Escaños ("Seats")

Δ: Desviación = S - V

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

El cuadro 13(c) pone de manifiesto lo que ya se afirmaba más arriba.¹⁷ Que el sistema electoral salvadoreño está diseñado para favorecer un sistema de tres partidos. Esto por la vía de favorecer al tercer partido. La media de las desviaciones votos-escaños que obtuvo el PCN mientras fue tercer partido más votado en el periodo 1994-2006 mostró una tendencia a ser siempre la mayor en la serie de cuadros 13. Solamente en 1994 no ocurrió así puesto que la desviación de ARENA superó a la del PCN. Si bien es cierto que en 1997 el PDC superó al PCN como partido más favorecido (ver cuadro 13d) la diferencia fue de apenas 0.1%. El año en que el PCN resultó con más circunscripciones sobre representadas fue 2003. Catorce de quince circunscripciones dieron un porcentaje de escaños mayor que el porcentaje de votos que obtuvo este partido. Sin embargo, la máxima media de las desviaciones ocurrió en 2000 con un

valor de 13.4. El PCN obtuvo la mínima media de las desviaciones en 1994. Una mínima que supera a varias de las medias de las desviaciones de los otros partidos de la serie de cuadros 13.

El año 2000 es especialmente llamativo por la magnitud de las desviaciones registradas en los diferentes departamentos. En algunos como Chalatenango, Ahuachapán y San Vicente la desviación superó los 20 puntos. En otros cinco departamentos (La Libertad, Sonsonate, La Paz, Cuscatlán y Cabañas) la desviación quedó arriba de los 14 puntos. También hay que agregar que en 1997 y 2003 fueron varios los departamentos donde la desviación superó los 10 puntos. El análisis de la distribución de escaños entre los diferentes departamentos, que se hace más adelante permitirá sustentar aún más la afirmación del sesgo tripartidario del sistema electoral.

¹⁷ Ver nota 13.

			Δ												
San Salvador	3.9	6.3	2.4	4.7	6.3	1.6	3.2	6.3	3.1	3.6	6.3	2.7	3.5	4.0	0.5
Santa Ana	5.2	16.7	11.5	8.5	16.7	8.2	6.5	0.0	-6.5	9.1	0.0	-9.1	13.7	14.3	0.6
San Miguel	6.1	20.0	13.9	10.5	20.0	9.5	6.9	0.0	-6.9	17.5	20.0	2.5	23.7	16.7	-7.0
La Libertad	4.4	0.0	-4.4	7.2	20.0	12.8	5.2	20.0	14.8	8.7	16.7	8.0	5.6	12.5	6.9
Usulután	5.9	0.0	-5.9	8.9	25.0	16.1	15.6	25.0	9.4	15.7	25.0	9.3	11.8	20.0	8.2
Sonsonate	7.6	0.0	-7.6	9.7	25.0	15.3	9.5	25.0	15.5	15.6	25.0	9.4	16.0	20.0	4.0
La Unión	7.3	0.0	-7.3	17.9	33.3	15.4	24.2	33.3	9.1	28.4	33.3	4.9	28.6	20.0	-8.6
La Paz	10.7	0.0	-10.7	16.8	33.3	16.5	18.9	33.3	14.4	22.3	33.3	11.0	16.0	25.0	9.0
Chalatenango	7.5	0.0	-7.5	5.1	0.0	-5.1	9.1	33.3	24.2	18.7	33.3	14.6	11.0	0.0	-11.0
Cuscatlán	8.3	0.0	-8.3	11.2	0.0	-11.2	13.5	33.3	19.8	19.6	33.3	13.7	14.1	33.3	19.2
Ahuachapán	13.0	0.0	-13.0	8.0	0.0	-8.0	11.2	33.3	22.1	19.5	33.3	13.8	11.4	0.0	-11.4
Morazán	11.3	0.0	-11.3	8.8	0.0	-8.8	20.3	33.3	13.0	22.7	33.3	10.6	15.0	0.0	-15.0
San Vicente	4.2	0.0	-4.2	7.4	0.0	-7.4	10.1	33.3	23.2	20.7	33.3	12.6	10.1	33.3	23.2
Cabañas	13.4	0.0	-13.4	22.6	33.3	10.7	15.2	33.3	18.1	19.1	33.3	14.2	16.5	0.0	-16.5
P. Nacional	6.2	5.0	-1.2	8.5	10.0	1.5	8.8	10.0	1.2	13.0	15.0	2.0	-	-	-
Δ media			8.2			9.9			13.4			9.2			10.1

V: Votos.

S: Escaños ("Seats")

Δ : Desviación = S - V

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Las medias de las desviaciones para el PDC fueron menores que las que obtuvo el PCN excepto en 1997, pero siempre fueron mayores que las del FMLN y solamente una vez (en 1994) fue menor que las que obtuvo ARENA. Pareciera así que el PDC también se ha visto favorecido por el sistema electoral. Sin embargo, si se observan los signos de las desviaciones en los departamentos, especialmente para 2000, 2003 y 2006 se notará el predominio de las desviaciones negativas. Esto quiere decir que el PDC terminó siendo sub representado puesto que el porcentaje de votos

fue mayor que el porcentaje de escaños. Luego, más que ser favorecido por el sistema electoral, el PDC resultó perjudicado. Si sus medias de las desviaciones superaron a las de ARENA, FMLN e incluso a las de CD (ver cuadro 13e), eso más bien está indicando un efecto negativo.¹⁸ Es decir, una mayor sub representación. Si el PDC fue el cuarto partido más votado, la tendencia del sistema electoral a favorecer un sistema de tres partidos también se ve apuntalada por este análisis.

¹⁸ En esta serie de cuadros no se consideró al resto de partidos que obtuvieron escaños en diferentes elecciones. Siguiendo el análisis hecho hasta aquí se esperaría encontrar un efecto negativo también para tales partidos. Es posible que la magnitud de ese efecto fuera mayor en la medida en que esos partidos fuesen más pequeños.

De acuerdo con el cuadro 13(e) las desviaciones votos-escaños para CD fueron menores. Las medias de las desviaciones para todos los años fueron las menores entre los cinco partidos considerados aquí. El máximo valor fue de 4.3 para 2000 y el mínimo fue de 2.1 para 1997. A

nivel departamental solamente en cinco ocasiones se registró una desviación arriba de los 10 puntos repartidas así: dos en 2000, dos en 2003 y una en 2006. Esta última fue la mayor para todo el periodo y le permitió a CD hacerse del 20% de los escaños con apenas 0.6% de los votos.

			Δ		Δ		Δ		Δ		Δ		Δ	
San Salvador	11.4	12.5	1.1	6.3	2.6	3.3	6.3	3.0	4.0	6.3	2.3	3.1	4.0	0.9
Santa Ana	21.0	16.7	-4.3	16.7	5.4	7.4	20.0	12.6	9.6	20.0	10.4	14.7	14.3	-0.4
San Miguel	23.7	20.0	-3.7	20.0	9.6	22.0	20.0	-2.0	10.8	0.0	-10.8	4.6	0.0	-4.6
La Libertad	15.6	20.0	4.4	0.0	-5.6	5.1	0.0	-5.1	4.2	0.0	-4.2	5.6	0.0	-5.6
Usulután	21.1	25.0	3.9	25.0	17.1	6.2	0.0	-6.2	8.0	0.0	-8.0	4.2	0.0	-4.2
Sonsonate	23.5	25.0	1.5	25.0	12.5	5.9	0.0	-5.9	7.5	0.0	-7.5	5.3	0.0	-5.3
La Unión	30.1	33.3	3.2	33.3	13.1	14.6	0.0	-14.6	14.4	0.0	-14.4	9.4	0.0	-9.4
La Paz	20.3	33.3	13.0	0.0	-9.7	12.6	0.0	-12.6	12.9	0.0	-12.9	11.6	25.0	13.4
Chalatenango	22.2	33.3	11.1	0.0	-7.8	5.8	0.0	-5.8	8.5	0.0	-8.5	15.3	33.3	18.0
Cuscatlán	12.4	0.0	-12.4	0.0	-3.9	3.8	0.0	-3.8	4.5	0.0	-4.5	2.3	0.0	-2.3
Ahuachapán	24.0	33.3	9.3	33.3	18.6	8.4	0.0	-8.4	7.4	0.0	-7.4	16.4	25.0	8.6
Morazán	23.5	33.3	9.8	0.0	-13.4	9.7	0.0	-9.7	18.2	0.0	-18.2	15.7	33.3	17.6
San Vicente	22.5	33.3	10.8	33.3	23.8	6.8	0.0	-6.8	3.8	0.0	-3.8	5.6	0.0	-5.6
Cabañas	15.7	33.3	17.6	0.0	-5.7	6.9	0.0	-6.9	3.8	0.0	-3.8	0.8	0.0	-0.8
P. Nacional	17.9	20.0	2.1	10.0	1.9	7.2	10.0	2.8	7.3	10.0	2.7	-	-	-
Δmedia			7.2		10.0			7.1			8.0			6.9

V: Votos.

S: Escaños (“Seats”)

Δ: Desviación = S - V

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Si ahora se pone la atención en el signo de las desviaciones registradas para CD se notará como la inmensa mayoría tiene signo negativo. Solamente ocho casos hay con desviaciones positivas que implicaron sobre representación. Esto quiere decir que CD tendió a ser sub

representado en casi todos los departamentos en todo el periodo 1994-2006. En este sentido puede afirmarse que este partido no recibió los beneficios que el sistema electoral tiende a otorgar al tercer partido. Como partido pequeño los efectos que recibe son más bien negativos.

			Δ			Δ			Δ			Δ			Δ
San Salvador	5.6	6.3	0.7	5.2	6.3	1.1	7.3	6.3	-1.0	12.3	12.5	0.2	4.7	4.0	-0.7
Santa Ana	4.4	0.0	-4.4	3.5	0.0	-3.5	3.5	0.0	-3.5	3.0	0.0	-3.0	1.3	0.0	-1.3
San Miguel	3.8	0.0	-3.8	3.8	0.0	-3.8	4.0	0.0	-4.0	4.7	0.0	-4.7	0.9	0.0	-0.9
La Libertad	4.8	0.0	-4.8	2.8	0.0	-2.8	4.2	0.0	-4.2	5.7	16.7	11.0	2.9	0.0	-2.9
Usulután	5.6	0.0	-5.6	2.1	0.0	-2.1	1.5	0.0	-1.5	1.0	0.0	-1.0	2.3	0.0	-2.3
Sonsonate	4.8	0.0	-4.8	5.5	0.0	-5.5	10.5	25.0	14.5	13.6	25.0	11.4	9.9	0.0	-9.9
La Unión	3.7	0.0	-3.7	1.1	0.0	-1.1	1.0	0.0	-1.0	1.4	0.0	-1.4	0.6	20.0	19.4
La Paz	2.3	0.0	-2.3	0.9	0.0	-0.9	2.1	0.0	-2.1	1.8	0.0	-1.8	1.3	0.0	-1.3
Chalatenango	2.4	0.0	-2.4	2.1	0.0	-2.1	3.1	0.0	-3.1	1.2	0.0	-1.2	0.5	0.0	-0.5
Cuscatlán	4.9	0.0	-4.9	2.2	0.0	-2.2	5.2	0.0	-5.2	2.9	0.0	-2.9	1.4	0.0	-1.4
Ahuachapán	2.0	0.0	-2.0	2.5	0.0	-2.5	4.0	0.0	-4.0	3.1	0.0	-3.1	1.9	0.0	-1.9
Morazán	2.0	0.0	-2.0	0.9	0.0	-0.9	10.7	0.0	-10.7	1.6	0.0	-1.6	0.9	0.0	-0.9
San Vicente	3.3	0.0	-3.3	0.4	0.0	-0.4	4.9	0.0	-4.9	1.6	0.0	-1.6	1.7	0.0	-1.7
Cabañas	1.9	0.0	-1.9	1.1	0.0	-1.1	4.5	0.0	-4.5	1.8	0.0	-1.8	0.5	0.0	-0.5
P. Nacional	4.4	0.0	-4.4	3.4	5.0	1.6	5.4	5.0	-0.4	6.4	5.0	-1.4	-	-	-
Δmedia			3.4			2.1			4.3			3.2			3.3

V: Votos.

S: Escaños (“Seats”)

Δ: Desviación = S - V

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

¿Dónde ha estado la clave de los beneficios que recibe el tercer partido por parte del sistema electoral? En varias ocasiones ha sido mostrada la fuente de los beneficios.¹⁹ La clave está en la distribución de los escaños entre las diferentes circunscripciones. Por eso a continuación se procede a un examen de esta distribución. El cuadro 14 muestra los valores que asumió la razón de representación para los dos últimos años de elecciones legislativas 2003 y 2006.

Se hace así para mostrar el impacto producido por la reforma electoral que eliminó la Plancha Nacional y redistribuyó sus veinte escaños entre los catorce departamentos. Ya se vio que en términos de proporcionalidad hubo una mejoría medida a través del índice de Rose.

¹⁹ Para su determinación se ha empleado la técnica de la simulación variando diferentes componentes del sistema electoral y manteniendo constantes los otros. En concreto esta simulación se ha hecho variando la fórmula electoral y la distribución de las circunscripciones. Quien se muestre interesado puede consultar, entre otros: Artiga-González (1993, 1996 y 2004a).

Población						
San Salvador	2,119,172	2,233,696	16	25	132,448	89,347
La Libertad	743,757	804,134	6	8	123,959	100,516
Santa Ana	583,804	618,653	5	7	116,760	88,379
San Miguel	510,824	546,022	5	6	102,164	91,003
Sonsonate	343,964	518,522	4	6	85,991	86,420
Usulután	483,176	349,908	4	5	120,794	69,981
La Unión	297,067	305,301	3	4	99,022	76,325
La Paz	307,836	323,348	3	4	102,612	80,837
Ahuachapán	200,645	361,953	3	4	66,881	90,488
Cuscatlán	208,725	214,459	3	3	69,575	71,486
Chalatenango	340,243	203,964	3	3	113,414	67,988
Morazán	176,646	180,065	3	3	58,882	60,021
San Vicente	166,957	172,923	3	3	55,652	57,641
Cabañas	155,352	157,709	3	3	51,784	52,569
Plancha Nacional	6,638,168	n.a.	20	n.a.	331,908	n.a.
Totales	6,638,168	6,990,657	84	84	79,025	83,222

^aProyecciones.

^bRazón de representación=habitantes/escaños.

n.a.=no aplica

Fuente: elaboración propia con datos de DIGESTYC (1996).

Lo que el cuadro 14 pone de relieve es la disminución del rango de variación de la razón de representación entre 2003 y 2006. La máxima razón de representación en 2006 se registró en La Libertad con 100,516 habitantes por cada escaño mientras que en 2003 fue de 132,448 en el caso de San Salvador.²⁰ En la mínima razón de representación no hubo mucha diferencia: apenas 785 habitantes por escaño en el caso de Cabañas. Con estos valores, el rango de la razón de representación para 2006 fue de 47,947 mientras que para 2003 fue de 80,664. Resulta pues que la repartición se ha hecho más homogénea. No obstante todavía siguen siendo altas las disparidades entre departamentos. Así, la razón de representación de La Libertad casi duplica a las de San Vicente y Cabañas.

Si estos departamentos tuviesen dos escaños en lugar de tres, su razón de representación estaría mucho más cerca de la correspondiente al total. Cabañas tendría una razón de representación de 78,854 y San Vicente tendría una de 86,461.

Los datos de población del cuadro 14 son proyecciones. Es de esperar que una imagen más ajustada se pueda elaborar una vez estén disponibles los datos del Censo de 2007. No obstante puede afinarse aún más el análisis con los datos actualmente disponibles si se observa la evolución del cociente electoral en todo el periodo. El cuadro 15 da cuenta de dicha evolución y permite constatar la disparidad en el “costo”, en términos de votos válidos, que los partidos tienen que “pagar” para obtener diputados.

²⁰ La diferencia aumentaría si se considera la razón de representación para la Plancha Nacional. Según la misma, los diputados nacionales representarían 331,908 habitantes cada uno de ellos. Se trata de un valor que supera varias veces al de la razón de representación para todo el Congreso.

San Salvador	26,325	21,330	22,740	24,574	23,135
Santa Ana	22,277	17,823	16,866	19,014	24,257
San Miguel	16,900	15,348	16,966	19,799	24,634
La Libertad	30,363	24,154	26,447	30,800	27,665
Usulután	17,946	15,218	17,824	21,619	23,144
Sonsonete	26,510	20,731	22,844	26,227	23,794
La Unión	15,323	13,251	14,467	18,599	19,648
La Paz	22,776	19,780	22,065	27,057	26,785
Chalatenango	16,750	14,959	16,960	19,064	24,476
Cuscatlán	16,200	13,910	14,986	18,907	28,262
Ahuachapán	20,129	17,695	19,407	24,485	26,119
Morazán	11,937	11,136	13,272	16,262	21,655
San Vicente	12,475	10,935	10,934	13,266	19,205
Cabañas	10,125	8,352	9,748	11,433	17,072
C. Nacional	67,308	55,980	60,513	69,944	n.a.
CE _N ^a	16,025	13,328	14,407	16,653	23,785

^aTomando como base los 84 diputados.

CE_N = Cociente electoral nacional

n.a. = no aplica.

Fuente: elaboración propia.

Hay que tomar en cuenta que el cociente electoral está sujeto a variación en cada año electoral puesto que depende de los votos válidos registrados ese año. Por tanto, no habría que esperar un comportamiento constante a lo largo del periodo. Sin embargo, al hacer el análisis año por año se identifican algunas cuestiones interesantes. En primer lugar, la variación del cociente electoral entre circunscripciones. En todos los años la circunscripción nacional es la que tiene el mayor cociente electoral. Los diputados “nacionales” habrían sido muy caros a los partidos, en algunas ocasiones su costo superó hasta cinco veces el costo de los diputados de San Vicente o Cabañas. Ahora bien, persistentemente fueron estos dos departamentos los “más baratos”. Si se hace el contraste con San Salvador, Santa Ana, La Libertad o Sonsonate se nota

que los diputados de estos departamentos costaron a los partidos más del doble de lo que costaron los de San Vicente o Cabañas. Estas desigualdades en el “costo” electoral de los diputados plantean dudas sobre el respeto del principio de igualdad del sufragio. En este caso del sufragio pasivo. Puesto que para entrar a formar parte del Congreso hay territorios que ofrecen mayores probabilidades que otros.

Donde se necesiten menos votos para alcanzar el cociente electoral, los partidos y los candidatos tendrán mayores probabilidades de hacerse con el escaño en disputa. De esta forma, siendo candidato de San Vicente o Cabañas se puede tener mayores probabilidades para resultar electo. Esta situación no cambió con la redistribución de escaños operada previo a 2006.

Como se mencionó anteriormente, la fórmula electoral también tiene influencia en la proporcionalidad que genera el sistema electoral. El cuadro 16 muestra una simulación del reparto de escaños que hubiese ocurrido en 2006 si la fórmula utilizada fuera la D'Hondt. El efecto

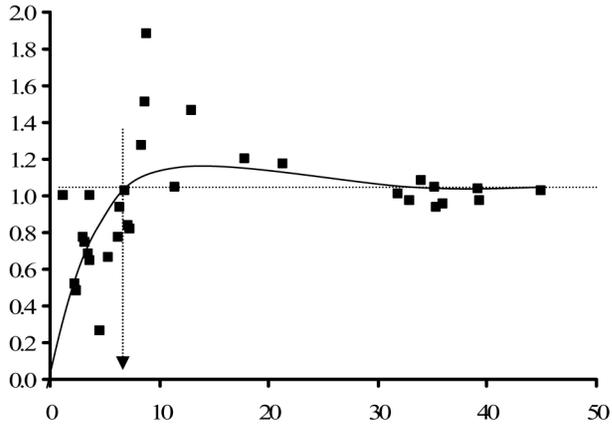
es claro. ARENA y FMLN habrían obtenido más escaños a expensas de los otros partidos con la fórmula D'Hondt que con la actual Hare-Restos Mayores. Como consecuencia la proporcionalidad, medida por el índice de Rose, habría sido diez puntos menor.

ARENA	39.2	34	40.5	40	47.6
CD	3.1	2	2.4	1	1.2
FMLN	39.3	32	38.1	36	42.8
PCN	11.4	10	11.9	5	6.0
PDC	6.9	6	7.1	2	2.4
PNL	0.1	0	0.0	0	0.0
Total	100.0	84	100.0	84	100.0
I. de Rose		98.1		88.2	

Fuente: elaboración propia.

Para finalizar con distintas aproximaciones al fenómeno de la proporcionalidad (o desproporcionalidad, según se le quiera ver) se presenta el gráfico escaños/votos versus votos para todo el periodo. En este caso se ha considerado a todos los partidos que alcanzaron escaños y no solamente a los cinco tomados en cuenta en el análisis anterior. La finalidad perseguida al presentar dicho gráfico es identificar el *break even point*, es decir, el porcentaje de votos a partir del cual los partidos obtendrán un mayor porcentaje de escaños respecto al porcentaje de votos. La línea de puntos horizontal representa una situación donde independientemente de los votos que obtengan los partidos políticos, el cociente escaños/votos es siempre igual a uno.

Es decir, estamos ante un escenario donde los partidos siempre obtienen un porcentaje de escaños igual al porcentaje de votos que recibió en la competencia. Por arriba de esta línea, el porcentaje de escaños es siempre mayor que el porcentaje de votos. Es decir, en tal zona, los partidos siempre reciben más escaños que los que les corresponderían según el porcentaje de votos alcanzado. El *break even point* está representado en la figura por el punto donde la curva estimada corta a la línea horizontal. Leyendo hacia abajo desde dicho punto obtenemos el porcentaje de votos que deben alcanzar los partidos para estar sobre representados, o sea para que su porcentaje de escaños supere al de votos. Para el periodo analizado dicho punto sería aproximadamente ocho por ciento.



3.2.4 DIPUTADOS POR COCIENTE Y POR RESIDUO

Una de las afirmaciones que suele darse por aceptada, de manera acrítica y a priori, es que el factor que beneficia al PCN para obtener un porcentaje de escaños mayor que el porcentaje de votos es la fórmula electoral. Siguiendo este razonamiento podría incluso decirse que los efectos desproporcionales del sistema electoral salvadoreño se deben en mayor medida a la fórmula empleada (Hare-restos mayores). Sin embargo, esta es una fórmula de las que más proporcionalidad genera. Por tanto, no debería ser ésta la responsable de otorgar al PCN más escaños de los que se merecería. ¿Cómo se podría examinar este asunto con más detalle?

El cuadro 17 muestra la distribución de escaños por partido para cada elección diferenciando entre escaños obtenidos por cociente electoral y aquellos alcanzados por la vía de los residuos (restos mayores). Lo primero que salta a la vista es que no solo el PCN obtuvo escaños por residuos y ni siquiera fue siempre quien más escaños alcanzó por esta vía. Basta ver que en 1994 fue el PDC quien más escaños por residuo se agenció, seguido muy de cerca por el FMLN. Incluso ARENA superó al PCN.

Es cierto que en los siguientes cuatro años electorales el PCN fue el partido con más escaños por residuo. Pero aún en esos momentos, los diputados por residuo que obtuvo el FMLN también fueron bastantes, uno o dos por debajo de los que alcanzó el PCN. Lo menos que debería afirmarse es que también el FMLN se ve favorecido por el sistema de los residuos.²¹ Sin embargo, una cosa se puede afirmar categóricamente.

En los cinco procesos electorales el tercer partido más votado fue el que más escaños por residuo recibió. Esta constatación está en sintonía con lo que antes se dijo. Que el sistema electoral tiende a favorecer un sistema de tres partidos haciendo que el tercer partido más votado no solo fuera el más sobre representado sino el que siempre obtuvo más diputados por residuo. Aún con la eliminación de la plancha nacional en 2006 porque la clave estaría más bien en las circunscripciones que tienen asignados tres diputados.

ARENA	32	7	39	24	4	28	26	3	29	21	6	27	27	7	34
CD (CDU)	0	1	1	0	2	2	2	1	3	2	3	5	1	1	2
FMLN	10	11	21	18	9	27	20	11	31	19	12	31	26	6	32
MU	0	1	1	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-
PCN	1	3	4	1	10	11	1	13	14	2	14	16	2	8	10
PDC	6	12	18	1	9	10 ^a	2	3	5	1	4 ^b	5	1	5	6
PLD	-	-	-	0	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRSC	-	-	-	0	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	49	35	84	44	40	84	51	33	84	45	39	84	57	27	84

^a Incluye tres escaños logrados en coalición con PD.

^b Incluye un escaño logrado en coalición con PSD y PMR.

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales.

²¹ Incluso ARENA obtuvo más diputados por residuo que el PCN en 1994. Por otro lado, la diferencia entre los diputados por residuo que alcanzó el PCN y ARENA en 2006 fue apenas de uno. Así que, en cierta forma, habría que decir que también ARENA se ha visto beneficiada por el reparto según residuos.

3.2.5 DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDO

Para finalizar el análisis de la proporcionalidad del sistema se presenta en el cuadro 18 la distribución de votos y escaños por partido para cada elección. Para simplificar se ha omitido los partidos que en la legislatura 2006-2009 no tienen representación parlamentaria. Dicho de otra forma, solamente se explicitan los votos y escaños de los partidos que entre 2006-2009 forman parte de la Asamblea Legislativa. El resto de partidos que en otras legislaturas obtuvieron escaños se incluyen en la categoría de “otros”. Una de las cosas que llama la atención es el práctico empate en votos y escaños que en 2006 se produjo entre ARENA y el FMLN. Los dos partidos más votados también en 1994 aunque la distancia entre ambos, en votos y escaños, fue sustancialmente mayor.

También llama la atención la relativa estabilidad de la oferta partidaria con presencia parlamentaria si se considera la continuidad entre Convergencia Democrática (CD) de 1994, Centro Democrático Unido (CDU) de 1997, 2000 y 2003, y Cambio Democrático (CD) en 2006.

ARENA y FMLN acapararon prácticamente dos tercios de los votos en todo el periodo.

No fue así en el caso de los escaños donde entre ambos partidos alcanzaron más de los 56 escaños equivalentes a los dos tercios del total de diputados. Sin embargo, ninguno de estos partidos logró 43 escaños y, por tanto, siempre necesitaron de un tercer partido para alcanzar la mayoría simple y tener capacidad para aprobar sus propias iniciativas. Aquí es donde se ven las implicaciones de un sistema electoral que favorece un sistema de tres partidos. Si, siendo partido de gobierno, ARENA pudo llevar adelante su agenda legislativa fue por contar con el apoyo, casi permanentemente, de la bancada del PCN. Pero no hay que confundirse. Este papel clave del PCN no se debe a sí mismo sino por haber sido el tercer partido más votado en la mayor parte del periodo. Cualquier otro partido que desplazara al PCN de este lugar se tornará en el partido que tiene la llave de los apoyos legislativos al partido de gobierno. Visto este asunto desde esta perspectiva, se podría afirmar que la competencia en las elecciones legislativas ha sido realmente por el tercer lugar. Ni ARENA ni el FMLN pudieron hacer lo que hicieron, ya sea como partido de gobierno o ya sea como principal partido de oposición, sin el apoyo del tercer partido: el PCN.

Distribución de votos y escaños a nivel nacional, 1994-2006

Votos1994	287,811	59,843	240,802	83,632	606,211	67,877	1,346,176
%	21.4	4.4	17.9	6.2	45.0	5.1	100.0
Escaños	21	1	18	4	39	1 ^a	84
%	25.0	1.2	21.4	4.8	46.4	1.2	100.0
Votos1997	369,709	39,145	93,545	97,362	396,301	154,541	1,150,603
%	32.1	3.4	8.1	8.5	34.4	13.5	100.0
Escaños	27	2	10 ^b	11	28	6 ^c	84
%	32.1	2.4	11.9	13.1	33.3	7.2	100.0
Votos2000	426,298	65,072	87,078	106,804	436,190	88,871	1,210,313
%	35.2	5.4	7.2	8.8	36.0	7.4	100.0
Escaños	31	3	5	14	29	2 ^d	84
%	36.9	3.6	6.0	16.6	34.5	2.4	100.0
Votos2003	475,146	89,121	101,855	181,168	446,381	105,307	1,398,978
%	34.0	6.4	7.3	13.0	31.9	7.4	100.0
Escaños	31	5	4	16	27	1 ^e	84
%	36.9	6.0	4.8	19.0	32.1	1.2	100.0
Votos2006	785,072	61,022	138,538	228,196	783,230	1,956	1,998,014
%	39.3	3.1	6.9	11.4	39.2	0.1	100.0
Escaños	32	2	6	10	34	0	84
%	38.1	2.4	7.1	11.9	40.5	0.0	100.0

^a MU

^b 2 escaños son del PD al participar en coalición con el PDC.

^c MU (1), PLD (2), PRSC (3).

^d PAN

^e Coalición PSD/PDC/PMR

np = no participó.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, aunque se trata de otra manera de enfocar la proporcionalidad, el cuadro 19 muestra la evolución entre la legislatura de 1994-1997 y la de 2006-2009 de la presencia de las mujeres tanto en la Asamblea Legislativa como en la jefatura de los gobiernos municipales. Como se puede observar se trata de una presencia poco significativa. En ninguno de los dos casos

alcanzó el 20% y la menor presencia estuvo en el papel de alcaldesas, donde incluso se redujo en 2006 a casi la mitad de la registrada en 1994. En el caso de las diputadas el comportamiento fue irregular, es decir, no hubo una tendencia clara y el saldo entre 2006 y 1994 fue positivo: cinco diputadas más.

	Abs.		Abs.	
				^b
1994 – 1997	9	10.6	32	12.2
1997 – 2000	14	16.5	22	8.4
2000 – 2003	8	9.4	23	8.8
2003 – 2006	9	10.6	17	6.5
2006 – 2009	14	16.5	17	6.5

^a Porcentaje sobre un total de 84 diputados.

^b Porcentaje sobre un total de 262 alcaldes.

Fuente: Elaboración propia con base en Las Dignas (2004) y La Prensa Gráfica, 18/3/06 y 14/3/06.

3.2.6 ELITES PARLAMENTARIAS Y SISTEMA ELECTORAL

Un asunto que puede resultar interesante de examinar es lo que piensan los diputados del sistema electoral por medio del cual ellos mismos son elegidos. El proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas, de la Universidad de Salamanca, ha indagado reiteradamente por la confianza que los procesos electorales generan entre los diputados. El cuadro 20 muestra que en el caso de los diputados salvadoreños de diferentes legislaturas el grado de confianza no es muy alto aunque tampoco es bajo. Lastimosamente no se cuenta con más información como para determinar las causales del grado de confianza

mostrado. No obstante, se cuenta con el grado de confianza promedio para América Latina, para el periodo 2000-2008, y el mismo resulta ser un poco mayor que el mostrado por los diputados salvadoreños de la legislatura 2003-2006. El promedio latinoamericano es de 3.65. Por otra parte, el grado de confianza mostrado en 2003 no es muy diferente del registrado en 1994. Ello puede resultar sintomático por cuanto cinco procesos electorales desde 1994 no han sido suficientes para elevar sustancialmente el grado de confianza de quienes se ven directamente afectados por el sistema electoral.

Grado de confianza de los parlamentarios salvadoreños

	1994	1997	2000	2003
Grado de confianza	3.35	3.45	3.71	3.48

P. ¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en su país? Para ello, utilice la siguiente escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el “1” significa mínima confianza y el “5” máxima confianza.

Fuente: Universidad de Salamanca.

Esta mediana confianza que muestran los diputados hacia los procesos electorales tiene su correlato entre los gobernados. Sus niveles de confianza en 2006 hacia el Tribunal Supremo Electoral y los procesos electorales son bajos

relativamente como puede apreciarse en el cuadro 21. En ambos casos, más del cincuenta por ciento de los encuestados manifestó ninguna o poca confianza. Aún menos en el caso del TSE, rondando casi el setenta por ciento.

Confianza en el TSE y las elecciones, 2006 (porcentajes)

Confianza	b	
Ninguna	31.4	13.0
Poca	37.4	42.2
Alguna	17.0	23.2
Mucha	14.2	21.5

^a P. Ahora le voy a pedir que me diga cuánta confianza tiene Ud. en las instituciones que le voy a mencionar: el Tribunal Supremo Electoral.

^b P. ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el próximo proceso electoral: mucha confianza, alguna, poca o ninguna confianza?

Fuente: IUDOP (2006).

3.3 ELECCIONES DE CONCEJOS MUNICIPALES

El cuadro 22 muestra los elementos constitutivos del sistema electoral empleado para el caso de las elecciones de concejos municipales. Aunque se trata de los elementos vigentes en el Código Electoral de 2006 representan más bien una continuidad desde 1994. El único elemento que varió fue la barrera electoral que, en realidad, no está referida explícitamente para el caso de elecciones subnacionales. Lo que estuvo vigente más bien fue una interpretación del umbral para la inscripción sin distinción del tipo de circunscripción en el que se llevan a cabo las elecciones. En otras palabras, el 3% de votos al que hacía referencia el artículo 159 del Código Electoral 2006 se entendió a nivel nacional. Interpretado de esa forma era prácticamente imposible que existan partidos municipales o departamentales. Pero, ¿qué hubiera pasado si ese 3% se contara en la circunscripción donde deseaba competir el partido interesado? La interpretación en términos nacionales de dicho umbral favoreció que los partidos salvadoreños fueran todos de ámbito nacional.

Un punto que vale la pena resaltar tiene que ver con el número de representantes que se eligen en cada municipio. A diferencia de lo que ocurría en la disputa por los escaños legislativos, donde hasta 2006 no hubo un

criterio definido claramente para la asignación de los escaños entre las diversas circunscripciones, el artículo 12 del Código Electoral establece un mínimo de concejales que debe tener cada municipio y de allí, dependiendo de la población del mismo así se van incrementando los concejales.²² De entre todos los escaños que se disputan a nivel municipal sobresale el del Alcalde a tal grado que siendo elecciones de Concejos Municipales, en el imaginario ciudadano se tratan como si solo fuera la elección del Alcalde. En ese sentido, pese a elegirse una lista plurinominal, estas elecciones han sido personalizadas en la figura de los candidatos a alcalde.

²² La Constitución establece que la base para el sistema electoral es la población (Art.79). Esta disposición no se cumplía para el caso de las elecciones legislativas. No solo la Plancha Nacional fue declarada inconstitucional y por eso fue eliminada de cara a las elecciones de 2006 sino que el tamaño de las circunscripciones departamentales no seguía ese criterio. El número de diputados asignados a las mismas en el Código Electoral de 1993 era un número fijo sin definirse explícitamente cuál era la regla para establecer ese número. Constitucionalmente se mantiene un total de 84 escaños. La reforma al Código Electoral en esta materia estableció que cada circunscripción tendría como mínimo tres diputados. Como hay 14 circunscripciones haría falta repartir 42 diputados para completar los 84. Para ello se utiliza un “cociente nacional de población” que funciona como cifra repartidora. El número de habitantes de cada departamento se divide por ese cociente para determinar el número de diputados que hay que agregar a los primeros 3 ya asignados como cuota mínima. Si con esta repartición no se ha totalizado 84, los escaños faltantes se asignan a los departamentos con mayor residuo. Con todo, vale decir que los departamentos de Cabañas y San Vicente tienen más diputados que los que deberían tener siguiendo un criterio poblacional como lo manda la Constitución. En lugar de tres diputados deberían tener asignados dos.

M	En cada municipio se elige un alcalde, un síndico, un número variable de regidores, según el tamaño poblacional del municipio, y cuatro miembros suplentes (Art.12).
Distribución de las circunscripciones	262 circunscripciones plurinominales.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada.
Procedimiento de votación	Voto único.
Barreras	<i>Umbral para la inscripción:</i> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (Art.159).
Fórmula electoral	Mayoría simple (Art. 264).

M = magnitud o número de representantes a elegir en la circunscripción.

Fuente: elaboración propia según disposiciones del Código Electoral, 2006.

Al elegirse una lista cerrada y bloqueada con una fórmula de mayoría simple, el resultado ha sido la composición unipartidista de los Concejos Municipales. No importa cuán grande haya sido la diferencia en votos entre los dos partidos más votados, ni cuántos concejales se estuviesen eligiendo. El Concejo Municipal es de un solo partido, con excepción de los casos donde el ganador fue una coalición. Esta forma de integrar los Concejos deja fuera de la estructura de gobierno municipal a la oposición. Una consecuencia de ello puede ser que para hacer oposición en el ámbito municipal haya que hacerla o bien desde la calle y con métodos no convencionales, o bien desde el ámbito nacional. Una situación así cuestiona el carácter democrático de los gobiernos municipales entendidos como estructura política antes que como gabinete. Es que se deja fuera de toda posibilidad el ejercicio de una función consustancial a la democracia: la oposición. A partir de aquí surge la pregunta por el ejercicio del control político sobre el gobierno municipal. ¿Quién lo ejerce si no hay oposición en el ámbito municipal? Como se mencionó unas líneas arriba, la posibilidad se ubicaría en un ámbito por arriba del municipal. Al no haber un eslabón intermedio en El Salvador, la única opción que queda es ejercer dicho control desde el ámbito nacional, a través de instituciones de

la estructura de gobierno nacional como son la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República, la Asamblea Legislativa, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, etc. Los conflictos entre niveles de gobierno se vuelven así más plausibles cuando quienes controlan las instituciones involucradas pertenecen a distintos partidos.

El sistema electoral empleado a nivel municipal ha provocado también que muchos de los gobiernos elegidos fuesen gobiernos minoritarios. Es decir, los otros partidos que no ganan la elección pueden sumar entre todos más del 50% de los votos válidos. El partido ganador puede haber ganado con el 30% de los votos si el otro 70% lo suman el resto de partidos. Aunque en este ejemplo se trata de porcentajes ficticios, la producción de gobiernos minoritarios no ha sido algo infrecuente. El cuadro 23 muestra el estado de esta cuestión para el periodo 1994-2006. Lo que se observa es que más del 60% de los municipios salvadoreños tuvieron gobiernos minoritarios. El periodo más crítico fue entre 2000 y 2003 por cuanto 195 de los 262 municipios, es decir, un 74% tuvieron esta clase de gobiernos: monocolors y minoritarios. No hay que olvidar que en algunos casos, como la

misma capital de la República, esto significó que 18 concejales pertenecieran a un solo partido. Aunque los demás partidos sumaran más del 50% de los votos válidos no tenían derecho a la representación dentro de la estructura de gobierno

municipal.²³ Observando todo el periodo sobresalen los casos de los departamentos de Sonsonate y Ahuachapán donde casi la totalidad de sus municipios tuvo gobiernos minoritarios.

Gobiernos minoritarios en el ámbito municipal

	Total gobiernos minoritarios					
San Salvador	19	17	13	13	14	14
Santa Ana	13	9	10	10	8	11
San Miguel	20	13	14	14	17	14
La Libertad	22	9	17	16	15	13
Usulután	23	18	19	19	17	14
Sonsonate	16	12	14	14	14	14
La Unión	18	10	13	9	10	11
La Paz	22	13	17	18	17	16
Chalatenango	33	18	21	20	19	11
Cuscatlán	16	3	12	13	12	13
Ahuachapán	12	11	12	11	10	7
Morazán	26	20	14	22	20	19
San Vicente	13	9	9	10	9	8
Cabañas	9	5	7	6	6	5
Total	262	167	192	195	188	170

Fuente: Artiga-González (2007).

El cuadro 24 muestra la evolución del control partidista de los Concejos Municipales entre 1994 y 2006. Prácticamente fueron cuatro los partidos que se repartieron un poco más del 90% de los municipios. Sobresale el partido ARENA que en todo el periodo gobernó en más del 40% de los municipios del país. Aunque hay que decir también que dicho partido tuvo una pérdida de 60 gobiernos locales entre 1994 y 2006. El segundo partido que gobernó más municipios fue el FMLN. Su máxima cuota la alcanzó en 2000 cuando llegó a controlar 79 de los 262 gobiernos municipales. Desde entonces perdió

20 municipios hasta 2006. Vale la pena tomar en cuenta que, aún estando muy por debajo de la cuota alcanzada por ARENA, el FMLN habría gobernado entre 2003 y 2006 sobre la mayor parte de la población salvadoreña en tanto que en los municipios donde ganó las elecciones reside la mayoría de los salvadoreños y que le dan un rostro urbano a la base social del FMLN (Artiga-González, 2006b). En los casos del PCN y el PDC, su cuota de gobiernos municipales estuvo prácticamente debajo del 20 y 10 por cien respectivamente.

²³ Más detalles sobre este fenómeno pueden encontrarse en Loya Marín (2006) donde se examina el carácter mayoritario o minoritario de los 262 gobiernos municipales resultantes de las elecciones entre 1994 y 2006.

Distribución de Concejos Municipales

ARENA	207 (79.0)	160 (61.1)	127 (48.5)	111 (42.4)	147 (56.1)
PDC	29 (11.1)	19 (7.2)	16 (6.1)	18 ^a (6.9)	14 (5.3)
PCN	10 (3.8)	18 (6.9)	33 (12.6)	53 (20.2)	39 (14.9)
MAC	1 (0.4)	-	-	-	-
FMLN	15 ^a (5.7)	54 (20.6)	79 ^a (30.1)	74 ^a (28.2)	59 (22.5)
PD	-	1 (0.4)	-	-	-
PRSC	-	6 (2.3)	-	-	-
MU	-	4 (1.5)	-	-	-
PAN	-	-	1 (0.4)	1 (0.4)	-
USC	-	-	2 (0.8)	-	-
CD	-	-	4 (1.5)	4 (1.5)	3 (1.1)
PPR	-	-	-	1 (0.4)	-
Total	262 (100.0)	262 (100.0)	262 (100.0)	262 (99.8)	262 (100.0)

^a Se incluyen las alcaldías ganadas en coalición con otros partidos.

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales.

4. CAMBIOS IMPORTANTES.

En relación con los elementos constitutivos de los sistemas electorales descritos en el segundo apartado de este trabajo los cambios más importantes ocurridos entre 1994 y 2006 se refieren a las elecciones legislativas. De hecho, con excepción de las barreras, ningún cambio se produjo en los sistemas empleados para las elecciones presidenciales y de Concejos Municipales. Como ya se comentó, los cambios en las barreras se orientaron a limitar la proliferación de partidos políticos. Se elevó el número de afiliados necesarios para la inscripción de los partidos así como el caudal de votos que debían alcanzar para no perder su registro.

En cuanto a las elecciones de diputados, el principal cambio fue la eliminación de la Plancha Nacional y la redistribución de los escaños entre las catorce circunscripciones departamentales. El cuadro 25 muestra dicha redistribución. Como se mencionó antes, es este cambio el que puede explicar el aumento de la proporcionalidad del sistema entre 2003 y 2006 (ver cuadro 11).

Como puede notarse, San Salvador y La Libertad tuvieron los más grandes incrementos en la medida en que son los departamentos con mayor población. Santa Ana, San Miguel y Usulután lograron un escaño adicional cada uno mientras que Sonsonate vio incrementada su cuota parlamentaria en dos escaños. Ahuachapán, La Paz y La Unión dejaron de ser circunscripciones de tres diputados. De esta manera, el total de las circunscripciones de tres diputados disminuyó pasando de ocho circunscripciones a cinco.

Si se atiende a los otros elementos que deberían ser considerados como parte del sistema electoral, y que fueron señalados con anterioridad,²⁴ podría señalarse otro cambio importante. En primer lugar, se registró una modificación de la base para la elaboración del registro electoral. Hasta las elecciones de 2003, los ciudadanos debían estar en posesión de un carné electoral para poder ejercer el sufragio. El registro

²⁴ El calendario electoral, las autoridades electorales, el registro y los contendientes (ver figura 2).

electoral se elaboraba con base en la emisión de dicho documento. Pero a partir de 2004 el nuevo documento de identidad, llamado Documento Único de Identidad (DUI) también serviría para fines de ejercicio del sufragio. De esta manera el DUI sustituyó al carné.²⁵

La base para la emisión del DUI, es decir, el registro de ciudadanos, se convirtió en la base para la elaboración del registro electoral. Estos cambios implicaron la eliminación de las disposiciones referidas al Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) que estaban contenidas en los artículos del 14 al 18 del Código Electoral. Otras disposiciones legales sobre el registro electoral también tuvieron que ser modificadas.

Distribución territorial de los escaños legislativos, 1994-2006

San Salvador	16	25
Santa Ana	6	7
San Miguel	5	6
La Libertad	5	8
Sonsonete	4	6
Usulután	4	5
Ahuachapán	3	4
La Paz	3	4
La Unión	3	4
Cuscatlán	3	3
Chalatenango	3	3
Morazán	3	3
San Vicente	3	3
Cabañas	3	3
“Plancha” nacional	20	--
Total	84	84

Fuente: elaboración propia según Código Electoral vigente en los años mostrados.

En cuanto a las autoridades electorales hubo modificaciones en la integración de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Juntas Receptoras de Votos (CE, Arts. 109,113 y 117). En 2005 se fijó en 5 el número de integrantes de las Juntas Electorales siendo que con anterioridad dependía del número de

partidos contendientes. En cuanto a las Juntas Receptoras de Votos, se mantuvo el número de integrantes en 5 pero se estableció, también en 2005, que 4 de esos integrantes corresponderían a los partidos con más votos en la última elección y el quinto sería seleccionado por sorteo.

²⁵ El DUI también sustituyó como documento de identificación ciudadana a la Cédula de Identidad Personal.

Por otra parte, a nivel de la máxima autoridad en materia electoral los cambios fueron mínimos y relacionados con atribuciones de los funcionarios. Históricamente, el mayor cambio se produjo al principio del periodo que abarca este trabajo al crearse el actual Tribunal Supremo Electoral (TSE) y sustituir al organismo superior anterior, el Consejo Central de Elecciones. En la medida en que el TSE tiene rango constitucional una modificación en su integración no ha sido posible. No porque la Constitución no lo permita sino porque el proceso de reforma constitucional es difícil y requiere del apoyo de los partidos mayoritarios. Esta es una condición que no

se ha logrado a pesar de existir alguna presión social para modificar no solo su integración sino también sus atribuciones. Es obvio que los partidos ARENA y FMLN no tienen incentivos para cambiar una condición que les resulta favorable a sus intereses. Bastarían sus votos a favor para impulsar esta reforma constitucional. Pero pareciera que confían más en el principio de vigilancia mutua que en la independencia y autonomía para integrar el TSE. A ello hay que agregar que ARENA logra formar mayoría junto al magistrado representante del otro partido más uno de los propuestos por la Corte Suprema de Justicia.²⁶

	No	Si	Base	Base
1982	No	Si	2	1
1984	Si	No	1	0
1985	No	Si	3	2
1988	No	Si	1	0
1989	Si	No	2	1
1991	No	Si	3	2
1994	Si	Si	2	1
1997	No	Si	2	1
1999	Si	No	1	0
2000	No	Si	3	2
2003	No	Si	1	0
2004	Si	No	2	1
2006	No	Si		
Promedio			1.8	0.9

^a Los valores indican el número de años en que no hubo elecciones partiendo en cada caso del año de elección inmediato anterior.

Fuente: elaboración propia.

²⁶ Que los partidos no tienen interés en modificar la integración del TSE se explica, en parte, por la posibilidad que la misma les otorga para el control sobre la gestión electoral. Sin embargo, este control no debiera confundirse con la búsqueda a toda costa de una alianza favorable al interior del organismo electoral. Este último fenómeno pareciera ser lo que privó en la integración del TSE 2004-2009 al incorporar como Magistrado a un representante del partido que ocupó la cuarta posición en términos electorales. La disposición constitucional establece (Cn Art.208) que los partidos o coaliciones

que presentan ternas para la integración del TSE son los tres partidos o coaliciones más votados. Según esta disposición tres Magistrados debían corresponder a ARENA, FMLN y la coalición CDU-PDC. El riesgo de integrar el TSE con balance desfavorable a la derecha partidista llevó a la Asamblea Legislativa, controlada por esa derecha, a designar como tercer Magistrado a un representante del PCN. Esta integración fue cuestionada por varios sectores e incluso se llevó el caso hasta la Sala de lo Constitucional, la que finalmente resolvió que no había problema de inconstitucionalidad en esa designación.

Por lo que se refiere al calendario electoral, al momento de escribir este trabajo, no está claro si será ratificada una reforma constitucional aprobada a finales del periodo legislativo 2003-2006. La medida busca llevar a cinco años los mandatos de diputados y Concejos Municipales. De ser ratificada debería implementarse a partir de 2009. El ritmo electoral al que ha estado

sometido el país desde 1982, cuando se eligió la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución vigente ha supuesto, en promedio, una elección cada dos años (ver cuadro 26). En tales condiciones la preocupación por ganar elecciones ha sido predominante en la vida partidista. En cierta forma el país ha vivido en campaña electoral permanente.

5. EFECTOS POLÍTICOS SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS

La literatura sobre la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos suele centrarse en los efectos de los primeros sobre el formato o número de partidos. Las llamadas “leyes de Duverger” constituyen una de las clásicas formulaciones de esta relación. Establecen que:

- a) “El escrutinio mayoritario de una sola vuelta²⁷ tiende al dualismo de los partidos. De todos los esquemas que hemos definido en este libro, este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica.²⁸ Se destaca una coincidencia casi general entre el escrutinio mayoritario de una vuelta y el bipartidismo: los países dualistas son mayoritarios y los países mayoritarios son dualistas. Las excepciones son muy raras y pueden explicarse generalmente por circunstancias particulares” (Duverger, 1974:245).
- b) “El escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo. Las influencias de uno y otro no son absolutamente idénticas, siendo la del régimen de dos vueltas la más difícil de precisar” (Duverger, 1974:266).

De manera sintética, para fines de este diagnóstico, podría decirse que los sistemas bipartidistas están asociados con el uso de fórmulas electorales de mayoría simple. Que los sistemas multipartidistas aparecen frecuentemente asociados con la utilización de fórmulas electorales proporcionales o de mayoría absoluta.²⁹ El cuadro 27 muestra que para las elecciones de ámbito nacional el formato promedio del sistema de partidos corresponde al multipartidismo. Una situación que corresponde con la prevista por la “segunda ley de Duverger”. No obstante, conviene hacer una observación a la “tendencia” que se dibuja en el caso de las elecciones presidenciales. El indicador utilizado para el formato del sistema de partidos (Ne)³⁰ disminuyó entre 1994 y 2004 acercándose más bien a un escenario bipartidista. Si en 2009 se confirmara esta tendencia se estaría produciendo una situación no prevista por la “ley de Duverger”. Que un bipartidismo aparezca asociado con la utilización de la fórmula de mayoría absoluta.

²⁷ Conocido en la literatura anglosajona como *plurality* y en la literatura en castellano como *mayoría simple*.

²⁸ Las *curvas* son del autor.

²⁹ Un breve repaso de las líneas seguidas en el debate sobre la relación entre fórmulas electorales y sistemas de partidos puede consultarse en Rial (1988) y Artiga-González (2004a).

³⁰ Ne es el Número Efectivo de Partidos electorales mientras que Np es el Número Efectivo de Partidos parlamentarios. Para calcularlos se utiliza la fórmula $Ne = 1 / \sum Vi^2$ o $Np = 1 / \sum Si^2$, donde Vi y Si son la proporción de votos y escaños que obtuvo el i -ésimo partido. Esta manera de calcular el formato del sistema de partidos fue propuesto por Laakso y Taagepera (1979).

1994t	3.0	1994	3.5	3.1
1999	2.7	1997	3.9	4.1
2004	2.2	2000	3.7	3.5
		2003	4.1	3.5
		2006	3.1	3.0
Promedio	2.6	Promedio	3.7	3.4

Ne = Número efectivo de partidos electorales.

Np = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: Artiga-González (2006a).

6. PROPUESTA DE REFORMAS

Luego de presentado un detallado diagnóstico del sistema electoral salvadoreño, en este apartado se procede a proponer algunas medidas de reforma. Sin embargo dos advertencias deben ser tomadas en cuenta. En primer lugar, las propuestas se refieren a los elementos del sistema electoral que fueron considerados en este trabajo. Esto quiere decir que no se adelantan medidas de reforma en otros elementos del Derecho Electoral y que ameritarían también un diagnóstico. En segundo lugar, cualquier reforma debería partir de una discusión y acuerdo previo sobre los objetivos de la misma. Debería responderse antes ¿qué es lo que se quiere lograr: más gobernabilidad o más

democracia? Para lo primero debería adoptarse medidas que favorezcan la formación de mayorías mientras que para lo segundo las medidas deberían favorecer la representatividad y la participación. Ambos objetivos no se logran simultáneamente puesto que entre ellos existe un *trade off*. Más gobernabilidad solo se logra sacrificando algo de democracia. Más democracia solo se logra sacrificando algo de gobernabilidad. Las medidas que aquí se proponen privilegian la democracia por supuesto sin renunciar a la gobernabilidad. Lo que se buscaría es hacer que la gobernabilidad sea lo más democrática posible.

6.1 GENERALES

En primer lugar, *una reforma electoral de gran calado debe tocar al Tribunal Supremo Electoral*. Como Tribunal debería estar integrado por personas especialistas en materia electoral. Esto quiere decir que habría que modificar los requisitos para ser elegible como Magistrado de este Tribunal incluyendo el requisito de especialidad comprobada. Por otra parte, como autoridad suprema el TSE no debería estar supeditado a organismo político alguno ni en lo jurisdiccional ni en lo administrativo. Aunque la Constitución

y el Código Electoral garantizan la autonomía del TSE, la misma no es efectiva en la práctica puesto que el criterio partidista prevalece en su actuación, en materia de legislación electoral la última palabra la tiene la Asamblea Legislativa y en lo relativo a sus finanzas, éstas pueden ser objeto de negociación. La dependencia del TSE a factores político electorales se deja ver también en el momento en que se define su composición. Tres miembros propietarios, con sus respectivos suplentes, dependen del resultado de las

elecciones presidenciales y no se entiende por qué esto tiene que ser así.

Se puede discutir si la integración mixta del TSE sea la mejor para garantizar la credibilidad en la limpieza de los procesos electorales. La perspectiva comparada establece que no es la mejor aunque tampoco es la peor. Sin embargo es posible mejorarla si manteniendo una integración mixta se introduce un balance no partidista adicionando un componente social. Es decir, *que además de Magistrados representantes de partidos haya también Magistrados representantes de instituciones sociales con intereses más amplios que los partidistas y gremiales*. Por supuesto, la despartidización total del TSE sería la óptima medida aunque habría que buscar las medidas apropiadas para que los miembros de este organismo, aún no proviniendo de los partidos políticos, estén libres de las influencias de éstos.

Otra vía para garantizar la credibilidad y confianza en la gestión del TSE puede ser *la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas*. Si se avanzara por esta vía entonces habría que despartidarizar las funciones jurisdiccionales y, por tanto, el nuevo TSE estaría integrado por Magistrados a los que se les exigiría no solo especialización sino otros requisitos como los que se pide a los aspirantes a Magistrados de Cámaras de segunda instancia. De hecho es algo que ya se hace con los miembros del actual TSE que provienen de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia. Las funciones administrativas podrían ser compartidas por representantes de los partidos contendientes bajo la coordinación de un Instituto Nacional Electoral, cuya Dirección podría estar encargada a expertos en administración electoral que no fueran miembros de los partidos.

La implementación de las medidas propuestas implica una reforma constitucional y, por lo tanto, un acuerdo interpartidista que permita la aprobación en una legislatura y su ratificación en la siguiente. Esto quiere decir que la Asamblea

Legislativa en funciones (2006-2009) debería aprobar la reforma y la que resulte electa en 2009 tendría que ratificarla. Solo así y hasta 2014 se podría implementar lo propuesto relativo al TSE. Si no se aprobase una reforma constitucional al TSE por esta legislatura, el diseño actual del mismo estaría vigente como mínimo hasta 2019.

Al momento de redactar este trabajo una auditoría al registro electoral es llevada a cabo por una misión de la Organización de Estados Americanos. Las observaciones y recomendaciones que de la misma se desprendan deberían ser tomadas en cuenta como medidas de reforma electoral. Aquí se quiere insistir en lo relativo a la oficina que dentro del TSE lleva el registro electoral. El artículo 104 del Código Electoral establece los requisitos que deberá cumplir quien sea nombrado Registrador Electoral. Junto a la prohibición de “no tener las relaciones de parentesco a que se refiere el artículo 84 de este Código” debería agregarse la *“independencia comprobada de vínculos partidistas”* para evitar cualquier señalamiento de favoritismo tanto dentro como fuera del TSE por parte de esta oficina.³¹

Una mayor democratización de los procesos electorales implicaría una reforma de la ley electoral que permitiera la existencia de partidos de ámbito subnacional, ya sea departamental o municipal. Para lograr esto bastaría con una reinterpretación (o interpretación auténtica) del artículo 159 del Código Electoral. Sin embargo, sería mejor *que explícitamente quedara establecido que el tres por ciento al que se refiere dicho artículo debe contabilizarse en la circunscripción en que desea competir el partido que solicita su inscripción*. Ahora bien, para evitar un posible “préstamo de firmas” o de afiliados que militan en varios partidos, los libros de afiliación deberían ser de acceso público. De

³¹ Esta recomendación remite a otra que aquí no se desarrolla y que tiene que ver con la *eliminación de las cuotas partidistas* en el personal que labora en el TSE. En general, los empleados del TSE deberían ser contratados por criterios de mérito e idoneidad antes que por sus vínculos partidistas.

esta manera se generarían controles mutuos no solo entre los partidos contendientes sino por parte de la ciudadanía interesada, organizada o no.

Es obvio que posibilitar la existencia de partidos de ámbito subnacional volverá más compleja la organización de los procesos electorales. Pero también podría ser una vía para disminuir la polarización que suele registrar la competencia electoral entre los dos partidos más grandes. También contribuiría a mejorar el vínculo entre representantes y representados por cuanto haría a estos últimos más cercanos territorialmente a los primeros. Adicionalmente, la política municipal podría ver disminuida su subordinación a la política nacional. La disputa por los gobiernos municipales obedecería con mayor probabilidad a cuestiones municipales antes que a cuestiones de índole nacional. Los partidos de ámbito nacional tendrían que mirar más hacia el ámbito municipal sabiendo que tienen competidores que no se prestarían a servir de correa de transmisión de votos entre un ámbito y otro por la vía de la simultaneidad electoral.³²

A nivel general, pero referido al sistema electoral utilizado para la elección de concejos municipales debería modificarse el principio de representación. *Habría que pasar del principio de representación mayoritario al principio de representación proporcional.* Esta es una medida sobre la cual ha habido amplio acuerdo social aunque no voluntad política de los partidos a favor de la misma. En parte este comportamiento de los partidos es comprensible pues perciben amenazados sus intereses, prevén la posibilidad de una disminución en su cuota de poder en el ámbito municipal. En realidad es una visión torpe desde el punto de vista de los partidos perdedores bajo el actual principio de representación. Modificarlo puede significar ganar espacios dentro de los gobiernos municipales y disminuir el control unipartidista de la gestión municipal.

Un cambio en el principio de representación, en el sentido indicado en el párrafo anterior, también sería una oportunidad para el aprendizaje de la negociación política de futuros cuadros en los partidos políticos. La política municipal se convertiría en una especie de escuela de formación para el debate político. El mismo no debiera ocurrir solamente en el seno de la Asamblea Legislativa y practicado solamente por los diputados. Es cierto que esta modificación podría implicar una complicación del hacer político y del gobierno municipal. Pero también es cierto que abriría un espacio institucional a la oposición política en los municipios. Ese espacio actualmente no existe. El gobierno municipal es ejercido actualmente sin oposición institucional, es decir, sin la participación de la oposición en las estructuras de gobierno municipal. En esas condiciones no es posible ejercer el control de la gestión municipal por actores municipales. Las únicas vías para el ejercicio de la oposición son por vías no convencionales o utilizando los recursos nacionales. En este último caso, instituciones nacionales pueden ser utilizadas con fines partidistas para entorpecer la gestión municipal de cualquier partido adversario.

Todavía sigue estando en discusión el calendario electoral. En marcha está una reforma constitucional que llevaría a la simultaneidad electoral cada cinco años ampliando los mandatos de los diputados y concejos municipales de tres a cinco años. La legislatura 2006-2009 debe ratificar la medida aprobada por la legislatura 2003-2006. De no ocurrir así quedaría abierto otra vez el debate y convendría reconsiderar el actual mandato de cinco años para la presidencia de la república. Desde Guatemala hasta Panamá, con las excepciones de El Salvador y Nicaragua, el mandato de las autoridades electas es de cuatro años. Tal vez *convendría adoptar este mandato* para permitir a los electores un mayor control sobre sus gobernantes. Ahora bien, si se ratificara la reforma hacia los cinco años o se adoptara un mandato de cuatro años, sería necesario modificar el artículo 224 del actual Código

³² El estudio de López Zárate (2006) identificó una alta correlación entre el voto por diputados y el voto por concejos municipales.

Electoral eliminando el inciso que establece que: “Al coincidir las elecciones de los funcionarios [...] éstas podrán celebrarse conjunta o separadamente, para lo cual el Tribunal dispondrá lo conveniente”. El predominio partidista sobre el TSE puede hacer que este inciso sea aplicado de manera interesada para favorecer a determinados partidos.

Desde el punto de vista de la economía de los procesos electorales, éstos debieran realizarse en una sola jornada. A la eliminación del inciso mencionado en el párrafo anterior debería acompañar la formulación explícita que las

6.2 ESPECÍFICAS

Para intentar poner un poco de orden en las propuestas de reforma a elementos específicos del sistema electoral se ha seguido el orden de presentación de los mismos en los cuadros 3, 7 y 22. En este sentido, al no ver necesario algún cambio en el número de representantes que se eligen en ninguno de los tres escenarios (presidencial, legislativo y municipal) la primera propuesta se refiere a la distribución de los escaños en circunscripciones. Aunque ya fue eliminada la plancha nacional, todavía subsisten problemas de desproporción cuando el criterio de distribución es la población. San Vicente y Cabañas siguen teniendo más diputados de los que por población les corresponde. *Habría que modificar el artículo 13. Primero para eliminar el inciso tercero que establece que “cada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados propietarios e igual número de suplentes”.* Esta disposición riñe con el artículo 79 de la Constitución. ¿Cuál es la base para asignar ese mínimo de diputados a cada departamento? Como se mostró en el diagnóstico, más que un criterio poblacional se trata de un criterio partidista: favorecer un sistema de tres partidos.

Por otra parte, si como producto del VI Censo de Población y Vivienda realizado en 2007 se modificara la actual distribución de escaños,

elecciones de Presidente y Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, y Concejos Municipales se realizará en un mismo día. No se vale argumentar que hacerlo de esta manera podría causar confusión en el electorado. Una afirmación tal estaría diciendo que donde se eligen de manera simultánea todos estos funcionarios, los electorados acuden confundidos. Esta no parece ser una aseveración con asidero real y, en todo caso, el TSE y los partidos podrían contribuir a evitarla.

habría que modificar o eliminar la distribución que aparece en el Código Electoral vigente. Si para las elecciones legislativas de 2009 se tiene que modificar la distribución de escaños, es el momento oportuno para discutir la conveniencia, o no, del inciso tercero del artículo 79.

Otra dimensión que valdría la pena considerar es si las circunscripciones para la elección legislativa deben ser departamentales, como actualmente lo son. En un primer momento pareciera que este sería el criterio “natural” puesto que sigue la división política administrativa del estado salvadoreño. Pero *debería considerarse la posibilidad de contar con circunscripciones regionales y distritos departamentales.* No se trataría de crear más circunscripciones ni de aumentar el número de escaños en disputa. Más bien se trata de una reagrupación de las circunscripciones departamentales en cuatro circunscripciones regionales siguiendo también una división administrativa ya en uso en el sector público. Las regiones serían: occidental, central, paracentral y oriental. Los departamentos que entran en esas regiones sumarían sus correspondientes escaños y ese total sería el tamaño de la circunscripción. Los candidatos deberían ser propuestos con un criterio departamental pero los escaños se repartirían con un criterio regional.

¿Qué se buscaría con una medida como la propuesta? En primer lugar, darles más fuerza de representación a los diputados electos en cada región. Hasta ahora, aunque se eligen diputados en los departamentos, el criterio de actuación de éstos es predominantemente nacional. Algunos diputados visitan los departamentos por los cuales fueron elegidos e incluso pueden canalizar demandas de los habitantes de esos territorios. Pero difícilmente cuenta con el apoyo de toda la bancada de su partido para impulsar medidas departamentales. Lo que se necesita es crear un eslabón intermedio donde, a pesar de las diferencias partidarias, un interés regional pueda sumar votos en la Asamblea Legislativa. Este resultado se vería potenciado si, además de la existencia de circunscripciones regionales, también se permite la existencia de partidos regionales. Un segundo resultado positivo podría ser la disminución del protagonismo de los dos partidos que polarizan la política salvadoreña. Éstos tendrían que negociar apoyos regionales para impulsar su agenda legislativa y esa sería una oportunidad de incidencia para los diputados regionales.

Otra medida de reforma relacionada con la distribución de escaños en circunscripciones electorales es *la creación de una circunscripción para los salvadoreños en el extranjero para el caso de las elecciones legislativas*. Esta sería una forma directa de posibilitar la representación de los salvadoreños que residen en el extranjero en los asuntos políticos que afectan a sus familiares en el país. Así se evitaría un posible sesgo que introduciría el voto de los residentes en el extranjero si se contabiliza en circunscripciones departamentales. A menos que se diseñe e implemente un sistema de conteo de votos para que los mismos cuenten no donde puede convenir a los partidos, sino en los lugares donde residen sus familiares. Si este fuera el caso, la medida propuesta no sería necesaria.

Una mejora en el vínculo entre representantes y representados puede obtenerse si estos últimos

pueden premiar o castigar a los primeros. Esto es imposible en el caso de quienes ejercen el rol de Presidente de la República puesto que no pueden ser reelegidos y, por tanto, no hay manera de premiarlos o castigarlos con el voto. La única vía posible para ejercer el sufragio en estos términos es dándole o negándole el apoyo electoral al partido que postuló al Presidente saliente. Pero en el caso de los diputados y concejos municipales la posibilidad existe puesto que allí sí hay reelección. Sin embargo, la lista bloqueada y cerrada impide a los electores premiar o castigar a diputados y concejales en tanto el voto es a la lista como un todo. El resultado es semejante al del caso de las elecciones presidenciales. Se puede premiar o castigar al partido. Para poder hacerlo con las personas es necesario modificar el tipo de lista y el procedimiento de votación. *Habría que pasar a una lista cerrada pero no bloqueada tanto en elecciones legislativas como municipales, y hacer uso del voto preferencial*. Mientras las candidaturas serían definidas por los partidos políticos, los candidatos elegidos serían definidos por los electores. Este escenario ya sería distinto al actual donde los partidos eligen mientras que los electores solo votan.

El cambio en el tipo de lista traería también otro beneficio. Los gobernantes tendrían que hacer sentir a los gobernados que aquéllos trabajan por las cosas que preocupan a éstos. Los problemas de la ciudadanía cobrarían mayor relevancia en el desempeño de los gobernantes pues éstos sabrían que su reelección dependería no solo del visto bueno de la cúpula partidista sino también de la satisfacción con su trabajo por parte de los gobernados. Incluso los partidos tendrían más cuidado en seleccionar a los candidatos pues una mala selección, desde el punto de vista de los electores, podría traducirse en una derrota o fracaso electoral.

El cambio de lista no complicaría la asignación de cuotas de representación entre los partidos pues las mismas dependerían del caudal electoral que lograsen conseguir. Esto ya es así en las

condiciones actuales. La modificación estaría más bien en la definición de quiénes son los candidatos que resultarían elegidos. Éstos serían, por supuesto, los que en la lista obtuvieron más votos contándose hasta un número igual al de escaños asignados a la lista.

El poder que adquirirían los electores sobre las cúpulas de los partidos a la hora de repartir cuotas de poder se vería frustrado en el caso de los concejos municipales si el cambio de lista no va acompañado del cambio en el principio de representación. Si la lista ganadora sigue siendo la que obtiene más votos, los concejales elegidos serían independientes del orden de preferencias de los electores. *Sin la modificación de la lista, el número de candidatos por lista debiera ser mayor que el número de escaños disponibles para que los electores pudiesen escoger.* Así, por ejemplo, si el concejo municipal está compuesto por 12 miembros, las listas debieran proponer más de 12 candidatos siempre y cuando los cargos de alcalde y síndico también pudiesen ser escogidos por los electores. Si estos dos cargos no estuviesen sujetos, de manera directa, a la decisión de los electores entonces el total de candidatos a regidores debiera ser mayor que 10 para que entre estos 10 se produzca la selección por parte de los electores.

En cualquier caso, el cambio de lista provocaría también una modificación en el actual diseño de las papeletas de votación. Hasta ahora, las papeletas solamente incluyen el emblema o bandera de los partidos o coaliciones contendientes. Con lista cerrada y bloqueada no es necesario nada más. Sin embargo, *una lista cerrada pero no bloqueada necesitaría que se presentara de manera explícita a los candidatos, por su nombre y/o foto.* Como consecuencia las papeletas serían más grandes y muy probablemente las urnas donde se depositan los votos también. O tal vez habría que distribuir más Juntas Receptoras de Votos para que en cada caja haya menor número de papeletas que las que actualmente se usan.

En cuanto a las barreras electorales podría adoptarse diferentes medidas. En primer lugar,

para facilitar la existencia de partidos municipales o departamentales *habría que modificar el artículo 159 del Código Electoral* de tal manera que se explicita que el número de votos al que se refiere dicho artículo corresponde a la circunscripción electoral donde desea competir el partido que solicita su inscripción. El total de votos tampoco debiera estar referido a la última elección presidencial sino al tipo de elección en la que se desea competir. No se ve por qué la inscripción de un partido que quiera competir solo en elecciones municipales debe estar condicionada a la elección presidencial. Por tanto, el nuevo artículo debiera decir: *“Los partidos políticos para inscribirse deben contar con un número de afiliados equivalentes al tres por ciento del total de votos emitidos en la última elección de la clase en la que busca competir. Los votos que servirán de referencia para determinar el número de afiliados serán los emitidos en la circunscripción municipal, departamental o nacional que corresponda”.*

En segundo lugar, si se quiere evitar una mayor fragmentación del sistema de partidos, en el ámbito legislativo, por una disminución de la barrera electoral para la inscripción de partidos políticos, *se podría fijar una barrera para entrar al reparto de los escaños.* Esta barrera funcionaría como un *umbral de representación.* Los partidos o coaliciones que no alcancen dicho umbral no entrarían a la distribución de escaños. Queda para una discusión entre los representantes partidistas cuál debiera ser la magnitud de esta barrera.

En tercer lugar, habría que evaluar la conveniencia de variar, o no, las barreras para la cancelación de los partidos. Uno de los efectos perversos de este tipo de barreras es que se cancele a partidos o coaliciones que hayan recibido financiamiento público en concepto de deuda política. La exigencia a los partidos de una fianza equivalente al anticipo recibido mitigó el problema que implicaba para las finanzas públicas la desaparición de los partidos endeudados, es decir, que en la elección en que compiten obtienen un caudal electoral que no alcanza a cubrir el anticipo recibido. Si se disminuyen las barreras

para la cancelación de partidos se disminuirá la probabilidad de cancelar la inscripción de partidos con deuda sobre el financiamiento público que reciben. Pero, por otro lado, también podría aumentarse la probabilidad que existan partidos que no alcanzan representación parlamentaria a los cuales el estado está financiando su existencia. Estos partidos estarían funcionando más como empresas políticas que permiten a sus dirigentes obtener algunos ingresos en los años electorales.

Sobre las fórmulas electorales empleadas en las elecciones presidenciales y de concejos municipales también sería necesario hacer algunos cambios. Con un margen de victoria, es decir con una diferencia porcentual de votos entre los dos partidos más votados, superior a los 20 puntos vale la pena considerar una reducción de la mayoría exigida para ganar las elecciones presidenciales. *Se podría pasar de una mayoría absoluta a una mayoría relativa del 45% de los votos válidos.* En el breve historial de elecciones presidenciales salvadoreñas, el partido que ganó las mismas siempre obtuvo más del 45% de los votos válidos en primera vuelta.

Todas las propuestas de medidas de reforma planteadas hasta aquí hacen referencia a los elementos constitutivos de los sistemas electorales, entendidos éstos en sentido estricto. Esto no quiere decir que una reforma electoral solamente debiera reducirse a ellos. De ningún modo. De hecho también se propuso algunas medidas referidas a otros elementos que la literatura especializada no suele incluirlos como elementos constitutivos de los sistemas electorales. Es el caso del calendario electoral, los contendientes, el registro electoral y, por supuesto, la máxima autoridad electoral. Sin embargo, una reforma electoral de gran envergadura debiera ir todavía más lejos y avanzar en todo el marco del derecho electoral o, por lo menos, mediante una modificación sustancial al actual Código Electoral. Entre otros asuntos que debieran tocarse están el financiamiento de los partidos, la propaganda electoral y la vida interna de los partidos.

En general, sobre el financiamiento habría que regular más y mejor. A pesar de que el financiamiento que reciben los partidos es mixto, puesto que combina aportaciones estatales y privadas, el Código Electoral solamente regula parte de las primeras. Se dice que “parte” pues solo contempla el financiamiento en concepto de deuda política o financiamiento directo. Otras modalidades de financiar indirectamente a los partidos se encuentran en otras leyes (Amaya, 2003). Lo referido a las aportaciones y financiamiento privado queda a discreción de los partidos sin que estén obligados a dar cuenta del mismo. Por otra parte, tampoco está regulado el uso que los partidos deben dar a los fondos que reciben del estado. Se supone que sirve para sufragar gastos de campaña pero eso es algo que no está comprobado. Además, con el alto costo que tienen cada vez más las campañas electorales que recurren a la televisión, la aportación estatal puede resultar insuficiente para cubrirlo. ¿De dónde vienen los fondos para completar los costos de campaña? Actualmente no puede saberse nada ni los partidos están obligados a declarar quiénes son sus contribuyentes ni en qué monto lo hacen. En tales condiciones vale la pena interrogarse si no sería conveniente que el financiamiento estatal tuviera otras finalidades como la capacitación y formación de cuadros y líderes partidistas en diversas técnicas de gestión, incluyendo la gestión de las finanzas de los partidos. En este sentido *habría que darle vida a la Fundación para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de los Partidos Políticos* contemplada en el artículo 195 del Código Electoral.

El artículo 81 de la Constitución establece los momentos en que la propaganda electoral es permitida. El Código Electoral contiene un capítulo, con once artículos (227 a 237), dedicado a la propaganda electoral. Sin embargo, en ninguna de las dos normativas mencionadas aparece claramente definido qué debe entenderse por propaganda electoral. Este vacío permite a los partidos políticos lanzar mensajes que podrían ser considerados propagandísticos fuera

de los momentos establecidos por la ley sin perjuicio alguno. Por lo mismo, el TSE tampoco suele hacer nada al respecto. Sin embargo, existe una opinión generalizada que los partidos efectivamente hacen propaganda, que están en campaña permanente.³³ Esta situación se traduce en descrédito hacia el TSE y su capacidad para poner orden en tanto “máxima autoridad en materia electoral”. Por tanto, *debería definirse claramente en la legislación electoral qué debe entenderse por propaganda y campaña electoral.*

Finalmente, resulta insuficiente la legislación de la vida interna de los partidos políticos contenida en el capítulo sobre “Régimen interno de los partidos políticos” del Código Electoral.

El reconocimiento de este déficit incluso llevó al TSE a proponer una “Ley de partidos políticos” como un cuerpo legal separado del Código Electoral. Los siete artículos dedicados actualmente a esta materia no consideran un aspecto clave desde el punto de vista de la democratización interna de los partidos: el ejercicio de prácticas de rendición de cuentas de los líderes partidistas hacia los militantes y organismos partidistas de control. Mientras no haya una ley de partidos que contemple la rendición de cuentas como componente de democracia interna, *el Código Electoral debería agregarse al artículo 172 del Código Electoral un numeral sobre rendición de cuentas como parte del régimen interno de los partidos y que, por tanto, debe contemplarse de manera explícita en los estatutos de los partidos.*

³³ De forma eufemística se habla de “pre campaña” como reconociendo el carácter propagandístico de varios de los mensajes y comportamientos de los partidos políticos y sus dirigentes. Un abuso de la indefinición de lo que debe entenderse por propaganda llevó a los partidos a extender su campaña más allá del tiempo estipulado en la Constitución. A tal grado llegó este comportamiento que los dos años no electorales (2007 y 2008) fueron considerados por los partidos como de campaña electoral sin que el TSE hiciera algo por evitarlo. Al contrario, declaraciones en diversos medios de comunicación social por parte del Magistrado Presidente del TSE avalaron dicho comportamiento. En tales condiciones la Asamblea Legislativa ya debiera haber iniciado una reforma de la disposición constitucional ya sea para precisar qué debe entenderse por “propaganda” o ya sea para eliminar los plazos vigentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, Jorge (2003). **El Salvador: financiamiento público de los partidos políticos** (Tesis de Maestría en Ciencia Política). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Arévalo, Varinia (2006). **Variables estructurales y distribución territorial del comportamiento electoral en las elecciones presidenciales en El Salvador, 1994-2004**. (Tesis de Maestría en Ciencia Política). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Artiga-González, Álvaro (2007). **Gobernabilidad y Democracia en El Salvador**. San Salvador: UCA editores.
- Artiga-González, Álvaro (2006a). “Las elecciones 2006 en perspectiva”, en **Estudios Centroamericanos** No.688-689. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp.237-260.
- Artiga-González, Álvaro (2006b). “El FMLN: entre el gobierno y la oposición”. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**, No.2, Vol. III. San José, Costa Rica: FLACSO y Universidad Nacional de Costa Rica.
- Artiga-González, Álvaro (2004a). **Elitismo competitivo**. San Salvador: UCA editores.
- Artiga-González, Álvaro (2004b). “El Salvador. Maremoto electoral en 2004”, en **Nueva Sociedad**, No.192. Caracas: Nueva Sociedad, pp.12-22.
- Artiga-González, Álvaro (2000). **La política y los sistemas de partidos en Centroamérica**. San Salvador: FUNDAUNGO.
- Artiga-González, Álvaro (1996). **El ascenso electoral del partido “ARENA” y “las elecciones del siglo”**. (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Artiga-González, Álvaro (1993). “Buscando la clave de las elecciones del 1994”. En **Realidad**, No. 34. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Pp. 467-479.
- Duverger, Maurice (1974). **Los partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, Samuel (1994). **La tercera ola**. Barcelona: Paidós.
- IDEA (2000). **Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional**. México: IDEA Internacional-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral.
- IIDH-CAPEL (2000). **Diccionario Electoral**. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- IFES (2007). **Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en: Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá**. Nicaragua: IFES.
- IUDOP (2006). “Los salvadoreños frente a las elecciones legislativas y municipales de 2006”. **Boletín de prensa**, Año XXI. No.1. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.

- IUDOP (2003). “Encuesta pre-electoral de febrero de 2003”. **Base de datos**.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”. En **Comparative Political Studies**, Vol. 12, No.1, pp. 3-27.
- Las Dignas (2004). **Informe sobre la participación política de las mujeres en El Salvador**. San Salvador: Las Dignas.
- Lijphart, Arend (1994). **Electoral Systems and Party Systems**. New York: Oxford University Press.
- López Zarate, Mauricio Salvador (2006). **Comportamiento electoral en los comicios legislativos de El Salvador, 1994-2006**. (Tesis de Maestría en Ciencia Política). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Loya Marín, Nayelly (2006). **Variables estructurales y distribución territorial del comportamiento electoral en las elecciones de Concejo Municipal en El Salvador, 1994-2006**. (Tesis de Maestría en Ciencia Política). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Molina, José y Hernández, Janeth (1999). “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores”. En **Cuadernos del CENDES**, No.41, pp.1-26.
- Nohlen, Dieter (1994). **Sistemas electorales y partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rial, Juan (1988). “Partidos políticos. Leyes de Duverger y Sartori”. En **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, núm.2, pp.93-108.
- Sartori, Giovanni (1994). **Ingeniería constitucional comparada**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew (1989). **Seats and Votes**. New Haven: Yale University Press.
- Universidad de Salamanca. **Datos de opinión: Élités Parlamentarias Latinoamericanas. El Salvador (1994-2006)**. Boletín No.10 (archivo pdf). Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.
- Vallés, Josep y Agusti, Bosch (1997). **Sistemas electorales y gobierno representativo**. Barcelona: Ariel.



FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO

Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, C.A.
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816
Fax: (503) 2243-8206

Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv

www.fundaungo.org.sv

Con la colaboración de



diakonia