

Concejos Municipales Pluripartidarios: una reforma prioritaria¹

Nayelly Loya

Luego de la firma de los históricos Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992, El Salvador entró en un nuevo período caracterizado por el establecimiento de reglas y mecanismos que hicieron posible la instauración de la democracia en El Salvador. Diversos autores sostienen con claridad que al menos, en el país se puede hablar de la instauración de una democracia electoral. En este sentido, la periodicidad de las elecciones, la aceptación formal de sus resultados, y el establecimiento de reglas y procedimientos para la formación y ejercicio del gobierno, se han convertido en condiciones inequívocas del cambio político.

Bajo este marco, en el país se han celebrado diversos procesos electorales para elegir autoridades en los tres niveles: presidente y vicepresidente de la República; Asamblea Legislativa y Diputados al Parlamento Centroamericano; y Concejos Municipales. Estos tres niveles de elección se corresponden con distintos principios de representación, los cuales a su vez, guardan estrecha relación con los objetivos políticos que persiguen. Las elecciones para Asamblea Legislativa buscan la representatividad de las distintas fuerzas políticas y sociales. Por ello, son regidas por el principio de representación proporcional, en donde los 84 escaños son repartidos entre los partidos, de manera proporcional al número de votos obtenidos. Por su parte, las elecciones presidenciales y de Concejo Municipal buscan la gobernabilidad, por ello son regidas por el principio de representación mayoritaria y como tal, se dice que el sistema electoral aplicable a ellas es mayoritario. Sin embargo, los criterios de decisión son distintos. Mientras en las presidenciales se elige por mayoría absoluta (es decir, el ganador debe tener el 50% de votos más 1, sino se obtiene, se genera una segunda vuelta en donde compiten los dos partidos más votados), en las de Concejo Municipal se elige por mayoría simple (el partido que obtiene más votos gana). Esto produce gobiernos de un solo color (un

solo partido), en ambos niveles de elección, donde los votos que se otorgaron a los partidos no ganadores, se vuelven votos inútiles.

En las elecciones presidenciales este criterio de elección está vinculado a la forma de gobierno presidencialista que predomina en casi todos los países de América Latina, cuyo objetivo es generar mayorías de apoyo hacia el gobierno. Pero en las elecciones de Concejo Municipal dicho criterio ha llevado a que algunos gobiernos locales sean ganados con menos del 50% de los votos, lo que implica – a diferencia de las elecciones presidenciales – que una minoría es la que decide qué partido va a gobernar.

Como se verá más adelante, la situación es tal que desde el inicio de la posguerra, en casi un 70% de los Concejos Municipales el partido ganador se hace de la Alcaldía con menos del 50% de los votos. En términos de la sostenibilidad de la democracia local, esto tiene, al menos dos consecuencias importantes: (1) Las condiciones de gobernabilidad pueden verse disminuidas, pues el criterio de decisión (mayoría simple) no está generando mayorías, sino minorías de apoyo al gobierno electo. Si solo una minoría apoya al gobierno, entonces las posibilidades de generar gobernabilidad, se ven disminuidas; (2) La participación electoral puede disminuirse, al considerar que muy probablemente el voto que se emita se convierta en voto inútil.

Esto es lo que motiva y guía este artículo. El objetivo es proporcionar insumos que permitan fundamentar técnicamente una propuesta de reformas en la representación política democrática en el seno de los Concejos Municipales salvadoreños. Por ello, se hace un análisis retrospectivo de las elecciones de Concejo Municipal en el período 1994-2006; luego se ensayan tres formulas, de naturaleza proporcional,

con tres variantes ocupando los resultados electorales de las elecciones de Concejo Municipal 2006; y finalmente se esbozan algunas ideas de las implicaciones que traería este cambio en la democracia local.

1. Elecciones municipales 1994-2006

1.1 El Zoom nacional: Protagonistas, desempeño y respaldo

En este breve apartado se describen tres elementos que permiten contextualizar, a nivel nacional, el comportamiento de estas elecciones.

La oferta partidista, o bien la participación de los partidos políticos en las elecciones de concejo municipal en el período 1994-2009, ha presentado varias características:

a) La oferta ha sido variada. En promedio 10 partidos han contenido en cada elección, pero solo cuatro lo han hecho en todas las elecciones: ARENA, FMLN, PCN y PDC. A pesar de esta alta participación de partidos, la tendencia ha sido hacia la cancelación de los minoritarios debido a que no llegan a sobrepasar el umbral de votos requerido para mantener su inscripción². Otra característica es que los partidos que participan en elecciones de concejo también lo hacen para los otros niveles de elección: presidenciales y legislativas.

b) La cobertura geográfica ha sido variada. No todos los partidos presentan candidaturas en los 262 municipios. Ni siquiera los cuatro partidos que han participado consecutivamente lo han hecho. Del conjunto de partidos constantes, solo ARENA ha presentado candidatos en todas las elecciones para los 262 municipios. Por el contrario, el PDC es el partido que menos candidaturas ha presentado, seguido por el PCN y el FMLN.

c) Las alianzas electorales que se forman son, por lo general, efímeras. No se mantienen en el tiempo. Del conjunto de partidos permanentes, dos, ARENA y PCN, no han formado alianzas, y los otros dos, FMLN Y PDC, sí las han formado, entre sí y con otros partidos.

En cuanto a la participación electoral - la cual es central para el funcionamiento de los sistemas democráticos ya que mediante ésta, la gente expresa sus preferencias sobre los candidatos el día de la elección, legitimando así al gobierno electo-, en promedio, para el período 1994-2009 se ha logrado una participación a nivel nacional del 45.28%. Es decir, en este tiempo, en elecciones de concejo municipal, solo cuatro de cada 10 ciudadanos registrados han emitido su voto.

En cuanto al desempeño electoral de los partidos, comparativamente el partido ARENA ha sido el que ha obtenido el mayor apoyo electoral, o bien, el mayor porcentaje de votos.

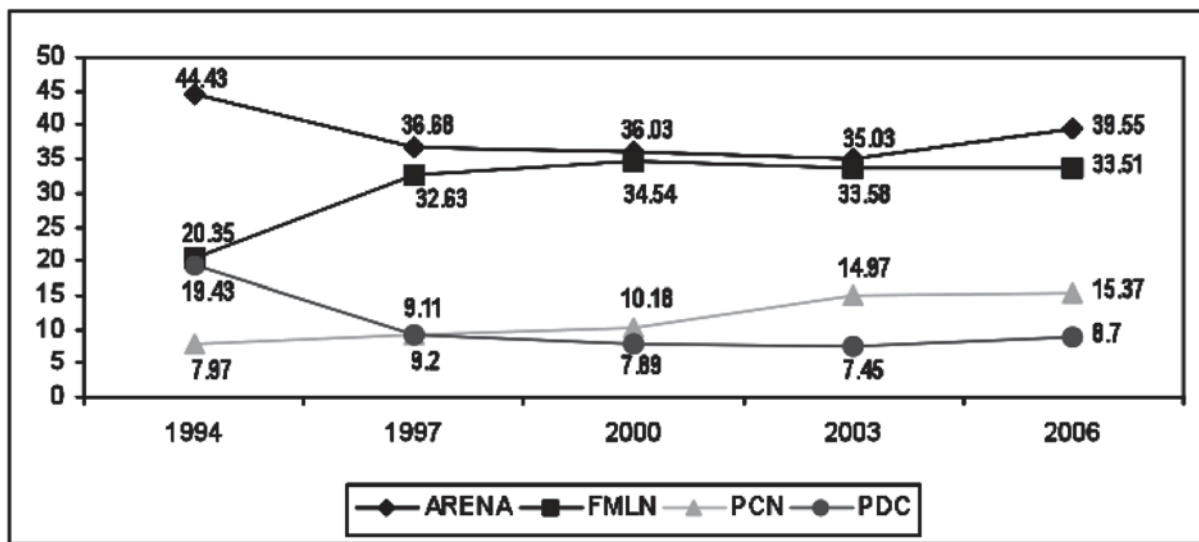
La participación presenta dos períodos. Un primero que va de 1994 a 2000 y que se caracteriza por la disminución en la participación: 53.6%, 38.8% y 38.7%, respectivamente. El segundo período abarca las elecciones de 2003 y 2006, y se caracteriza por un aumento en los niveles de participación. De 2000 a 2003, la participación aumentó 2.4% y de 2003 a 2006, un 13.1%³.

En cuanto al desempeño electoral de los partidos, comparativamente el partido ARENA ha sido el que ha obtenido el mayor apoyo electoral, o bien, el mayor porcentaje de votos. No obstante, a partir de las elecciones de 1994 su apoyo comenzó a disminuir hasta obtener en 2003 un 35.03% de apoyo popular, un 9.4% menos de votos respecto de 1994. En 2006 logró recuperar un 4.52% de votos respecto de su año más bajo (2003). A pesar de este ligero aumento, en todo el período no ha logrado superar su apoyo inicial de 44.3% votos. Con menos apoyos se encuentra el FMLN, aunque en las elecciones de 2002 y 2003 alcanzó casi la misma proporción de votos que el partido más votado, ARENA. Pero a diferencia de éste, el FMLN ha mostrado una tendencia hacia el aumento en sus votos con una muy leve disminución

en 2006. De 1994 a 2006, dicho partido ha aumentado un 13.16% sus votos. El PDC es el partido que, en términos generales, ha mostrado con mayor claridad una tendencia hacia la disminución de sus votos. De 19.43% de votos que obtuvo en 1994, disminuyó a 8.7% en 2006, es decir, en el período ha dejado de ganar un 11.03%. Esto lo convierte en la institución

que menos apoyos electorales ha recibido. Contrario a este comportamiento se encuentra el PCN, el único partido que en sentido estricto ha aumentado su caudal de votos. De 7.97% de votos que obtuvo en 1994, pasó a 15.37% en 2006, es decir, en el período ha casi duplicado sus apoyos (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de votos obtenidos por los principales partidos en el período 1994-2006

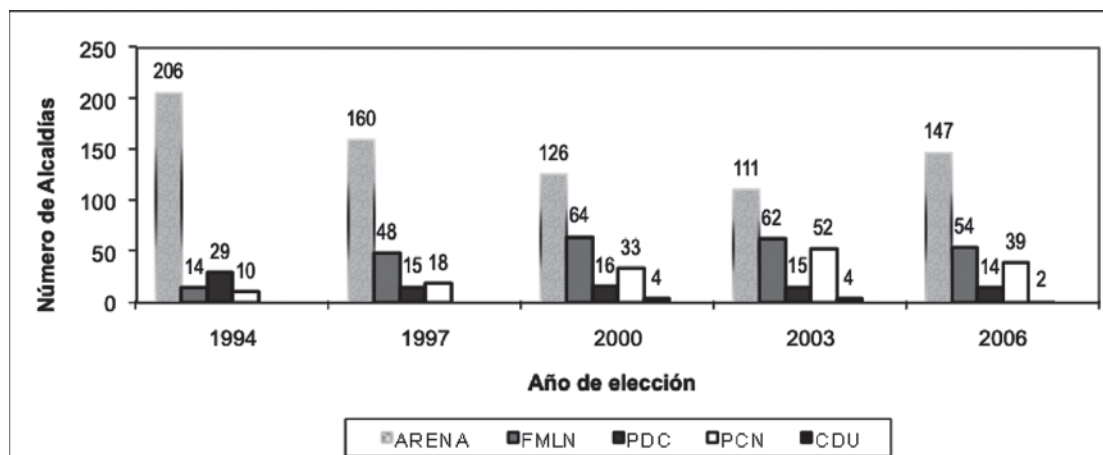


Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008).

Ahora bien, estos niveles de apoyo han permitido que sean estos cuatro partidos los que se adjudiquen la mayoría de los concejos municipales. Aunque se podría suponer que el apoyo electoral que recibe cada partido es proporcional al número de alcaldías ganadas, en la realidad, esto no es así. La razón es el criterio de decisión que se ocupa para elegir autoridades (planilla electoral del partido ganador) municipales. Por ejemplo, en las elecciones de 2000 y de 2003, tanto ARENA como el FMLN obtuvieron

casi el mismo porcentaje de votos; no obstante, la diferencia en alcaldías ganadas es considerable (ARENA ganó en las elecciones de 2000 y 2003, 126 y 111 alcaldías, respectivamente; y el FMLN, 80 y 74, incluyendo coaliciones ganadoras). En 1994, además, el PDC y el FMLN obtuvieron porcentajes de voto semejantes, aunque el primero se haya adjudicado 15 alcaldías más. La gráfica 2 presenta el número de alcaldías que cada partido ha ganado en el período que se estudia.

Gráfica 2. Número de alcaldías ganadas por los principales partidos en el período 1994-2006



Nota: no se toman en cuenta las coaliciones formadas por el FMLN, PDC ni CDU/CD

Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008).

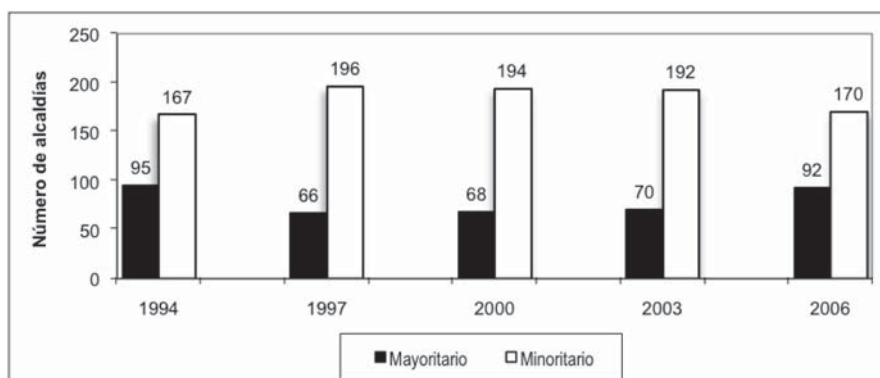
1.2 El Zoom municipal: ganadores y legitimidad

Como se sabe, la circunscripción de las elecciones de concejo municipal corresponde con la división municipal del país. Por ello, en términos metodológicos, el análisis de estas elecciones cobra mayor sentido cuando se les analiza al nivel correspondiente. Con el objetivo de ofrecer insumos concretos que contribuyen a la necesidad de una reforma en la forma en que se componen y son electos los concejos municipales, se describe para cada año de elección: el tipo de gobierno que se forma, la fragmentación del voto y el margen de victoria en cada municipio. Estas variables permiten describir tres áreas del comportamiento de las elecciones que repercuten directamente en la legitimidad de la que goza el gobierno electo.

a) ¿Cómo ganan los partidos?

Se habla de tipo de gobierno para categorizar el caudal de votos válidos (en términos porcentuales) con que un partido gana la alcaldía. Para el análisis de esto se crearon dos categorías. Se ha nombrado mayoritario, al municipio en donde el partido ganador obtuvo más del 50% del total de votos válidos de la elección. Y minoritario, cuando el partido lo hizo con menos del 50% de los votos válidos. La gráfica 3 presenta el número de municipios por tipo de gobierno.

Gráfica 3. Tipo de gobierno de los municipios, por año de elección



Fuente: elaboración con base en Loya (2008).

Como se observa en la gráfica anterior, la mayoría de los municipios conformaron gobiernos minoritarios. En promedio en cada elección, un 70.15% de municipios han formado gobiernos minoritarios. Es decir, el partido ganador alcanzó a obtener menos del 50% de los votos válidos. Lo que, desde otra perspectiva, indica que por lo menos el día de la elección – el partido- no representaba siquiera el 50% de las preferencias electorales de la población. Por el contrario, solo un 29.85% de municipios han conformado gobiernos mayoritarios, es decir que el partido ganador –al menos en el momento de la elección- representaba las preferencias electorales de más del 50% de la población. Sin embargo, los gobiernos mayoritarios, en términos absolutos, han aumentado a partir de 1997 (66, 68, 70 y 92) y los gobiernos minoritarios han disminuido (196, 194, 192 y 170)⁴.

Este contexto, en donde el partido que gana la alcaldía lo hace con menos del 50% de votos repercute por un lado, en el grado de legitimidad del gobierno. Y ello se acentúa en municipios donde el partido ha ganado con un porcentaje muy pequeño. Por ejemplo, el FMLN ganó la alcaldía de Sonzacate (Sonsonate) en

2003 únicamente con un 21.01% de los votos válidos, lo que indica que un 78.99% de los restantes electores votaron a otro partido.

Esta situación es la que da espacio para cuestionar la idoneidad, tanto del criterio como el principio de elección de los concejos municipales que se ha tenido en El Salvador. Ciertamente, los partidos que los han gobernado han obtenido la mayoría de los votos válidos, pero dicha cantidad se torna relativa si se le confronta con el resto de votos obtenidos por los demás partidos. En otras palabras, en la actualidad pocos son los votos necesarios para elegir al partido ganador, con lo cual existe una gran cantidad de votos que al no ser del partido ganador, se traducen en votos inútiles.

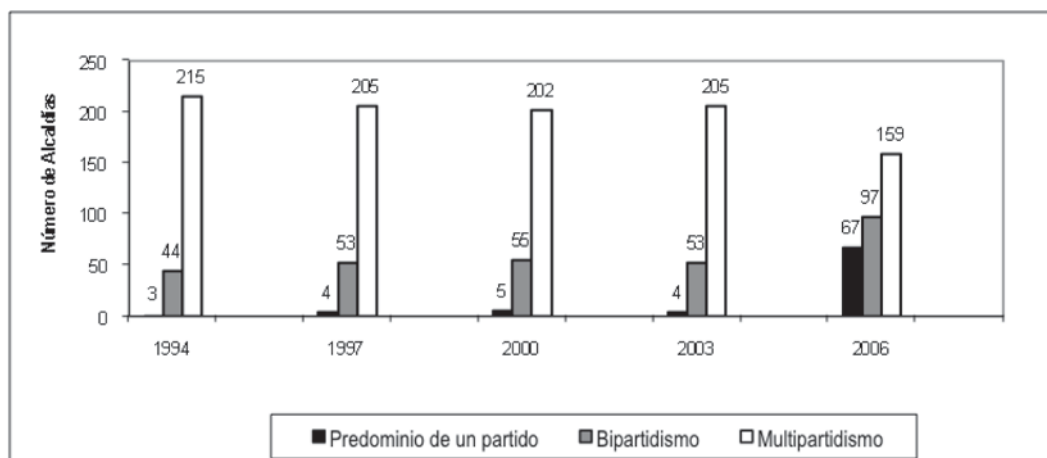
Este fenómeno, que ocasiona que la gran parte de los votos queden en el vacío si la bandera apoyada no es declarada ganadora, puede provocar cierta apatía en el votante. Este, en un escenario de pocas posibilidades de triunfo por parte de su opción partidaria, probablemente elegirá no votar, pues su voto no se traducirá en cuota o escaño alguno en el gobierno.

b) ¿ 1,2,3,4... partidos?

Uno de los elementos que contribuye a la formación de gobiernos minoritarios es el número de partidos que compiten en las elecciones. En este sentido, lo que se esperaría es que a mayor número de partidos contendientes, menores posibilidades de que un partido en un municipio gane con más del 50% de votos, pues el voto se reparte o se fragmenta en más opciones y viceversa. La fragmentación del voto indica en qué medida los votos de los electores se concentran en pocas opciones políticas o por el contrario, se distribuyen entre muchas.

Para la fragmentación del voto se ocupó el índice de N (Número efectivo de partidos) desarrollado por Laakso y Taagepera⁵. Cuanto más valor tenga N, mayor es la fragmentación del sistema de partidos. N puede adoptar varios valores, un $N=1$ o cercano a 1 indicaría que el sistema de partidos que se forma alrededor del gobierno local, se comporta como de un solo partido o predominio de un partido; un N igual o cercano a 2, indica una situación de bipartidismo; un valor mayor de 2 habla de un multipartidismo. Bajo este criterio se crearon 3 categorías: predominio de un partido para los municipios cuya N sea igual o cercano a 1; bipartidista cuando N sea igual o cercano a 2; y multipartidista cuando N sea mayor o cercano a 3. La gráfica 4 presenta la distribución de municipios por categoría de N.

Gráfica 4. Distribución de municipios de acuerdo al número efectivo de partidos



Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008).

En promedio para el período un 75% de los municipios han conformado un sistema de partidos multipartidista. Lo que indica que el voto en la mayoría de los municipios tiende a fragmentarse. Esto explicaría, en parte, la razón de la conformación de gobiernos minoritarios, pues al haber más opciones electorales, puede resultar difícil que un solo partido acapare más del 50% de los votos. De hecho, si se relaciona el número efectivo de partidos

con el tipo de gobierno, se encuentra que, en promedio para el período, del total de municipios ganados de manera minoritaria en cada elección, un 93% de ellos configuró un sistema multipartidista.

Ahora bien, a pesar de que los municipios multipartidistas son mayoría, el número de estos ha disminuido en el período, con excepción de 2003. Por el contrario, los municipios que conforman un

sistema bipartidista han ido aumentando ligeramente en el período en cuestión. De un 16.79% (44) que ellos representaban en 1994, para 2006 estos han llegado a representar el 37.4% (98). En promedio los municipios bipartidistas han representado el 23.12%⁶.

Los municipios con predominio de un partido son los menos frecuentes, aunque debe mencionarse el aumento sustancial que, en términos objetivos, sufrieron en 2006 llegando a representar el 2.7% (7). Dentro de estos municipios, sobresalen los municipios de Las Vueltas, San Antonio los Ranchos y San José las Flores (Chalatenango).

c) Y el ganador es....

El margen de victoria es un indicador que mide la competitividad que hay en elecciones. Este hace referencia a la diferencia que hay entre el partido

más votado (partido ganador) y el segundo partido más votado. Se crearon cuatro clases para facilitar el análisis (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Municipios según el margen de victoria

Clase	Margen de victoria (%)	1994	1997	2000	2003	2006
A	Mayor de 43.45	19	9	10	13	11
B	28.5 – 43.44	56	22	24	23	24
C	13.37 – 28.4	87	84	71	65	70
D	Menor de 13.36	100	147	157	161	157
	Municipios	262	262	262	262	262

Fuente: Loya (2008)

Como se observa, no solo en cada elección la mayoría de municipios tiene un margen de victoria menor de 13.36%, sino que además éstos han aumentado en el período analizado. Es decir, las elecciones – en la mayoría de los municipios – han sido cada vez más competitivas, pues el partido que ha ganado, lo ha hecho por una diferencia de votos pequeña. Los municipios en donde las elecciones no han sido reñidas o competitivas son: Las Vueltas, San Antonio los Ranchos y San José las Flores (Chalatenango). En este último, por ejemplo, el partido ganador lo hizo con un margen de 97.55% votos en las elecciones de 2006. En este municipio se han celebrado las elecciones menos competitivas del período. Por el contrario, los municipios en donde las elecciones

han sido más reñidas son Nueva Concepción, Ahuachapán, Monte San Juan, Estanzuelas y San Salvador. Y de estos, el último es donde lo han sido más, pues en las de 2006 el partido vencedor ganó únicamente por una diferencia de 0.03% de votos. De hecho, para todo el período, las elecciones más competitivas han sido las efectuadas en el municipio de San Salvador en 2006.

Esta situación, en un proceso de profundización democrática, genera profundos cuestionamientos en el grado de legitimidad del gobierno electo. Por ejemplo, la pequeña diferencia de votos que hubo entre ARENA y el FMLN en San Salvador 2006, contribuyó a construir sentimientos de desconfianza en el proceso electoral y en la institucionalidad.

En síntesis, las elecciones de concejos municipales, han sido altamente competitivas o reñidas; ganadas por un partido – que desde la sumatoria total de los restantes votos válidos emitidos – representó a una minoría; y con un voto que se fragmenta en al menos tres opciones electorales. Estas características, a la vez que dejan ver algunas de las debilidades que se han ido desarrollando en torno a la democracia y al sistema electoral municipal, se convierten en áreas de oportunidad para la fundamentación de una reforma electoral al sistema vigente que este orientada a cambiar concretamente el criterio de representación, pasando de una fórmula de mayoría simple a una proporcional.

A continuación se presenta un ejercicio de proyección de escenarios, utilizando fórmulas proporcionales para la integración de los concejos municipales, utilizando los resultados de las elecciones municipales de 2006.

2. Proyección de escenarios de conformación pluripartidaria de concejos municipales para las elecciones de 2006

En este apartado se realiza un ejercicio de proyección de escenarios aplicando fórmulas proporcionales para la integración de los concejos municipales. Primero se describen las fórmulas y variaciones utilizadas, y posteriormente se describe el escenario a nivel nacional y las implicaciones que esto traería para cada uno de los partidos políticos.

Para la proyección de estos escenarios se eligieron 3 fórmulas proporcionales con dos variaciones ad hoc que se mantienen constantes para las tres fórmulas, que son: Hare/restos mayores, D’hondt y Saint Lagüe. Las mismas se consideraron tomando distintos criterios:

Cuadro 2. Criterios de selección de fórmulas

Formula	Criterios de selección
D’hondt	-Es la fórmula más ocupada para el reparto de escaños en elecciones de concejo municipal en los países de América Latina. - El procedimiento para la distribución de escaños es fácil y sencillo, pues solo se ocupa un procedimiento.
Hare/restos mayores	- Al ser utilizada por la Asamblea Legislativa de El Salvador, se considera que es una fórmula conocida y aceptada. - Dentro de este tipo de fórmulas, se considera que al momento de convertir votos en escaños, Hare lo hace de un modo más aproximado. Es decir, favorece la proporcionalidad.
Saint lague	- Este sistema tiende a ser más proporcional y permite que las minorías políticas tengan más representación ósea que el sistema distribuya de una manera más equitativa la representación política. Esto es así porque, al incrementar la diferencia entre divisores, también se incrementa la diferencia entre cocientes. Con ello, la ventaja de los partidos mayores se disminuye, pues resulta más elevado para ellos el pago que realizan por cada nuevo escaño.

En lo que sigue se presenta una breve descripción de cada una de las fórmulas, pero antes se detallan las variaciones que se ocuparon (cuadro 3):

Cuadro 3. Variaciones de las fórmulas

Variante 1	Fórmula pura Distribución proporcional del 100% de los escaños entre todos los partidos participantes.
Variante 2	Fórmula que diferencia la forma en que fue ganado el municipio Cuando el partido ganador obtiene más del 50% de los votos válidos del municipio, los escaños se distribuyen de la siguiente manera: El partido ganador se asegura los escaños que proporcionalmente corresponda a su caudal de votos. El resto de escaños se distribuyen proporcionalmente entre los demás partidos, haciendo de estos un nuevo 100% (el partido ganador no participa en la distribución de estos escaños). Cuando el partido obtiene menos del 50% de los votos válidos del municipio, los escaños se distribuyen de la siguiente manera: El 51% de los escaños se asignan a la lista ganadora. El 49% restante de escaños se distribuyen entre los demás partidos, haciendo de estos un nuevo 100% (el partido ganador no participa en la distribución de estos escaños).

Estas variaciones se ocupan para cada una de las fórmulas elegidas. Así se tiene: Hare V1, Hare V2, D'hondt V1, D'hondt V2, Saint Lagüe V1 y Saint Lagüe V2. En la variación 1 de cada fórmula, el reparto de concejales se hace utilizando la forma pura en que se aplica cada una de ellas. En la variación 2, el reparto de concejales se hace diferenciando la forma en que fue ganado el municipio. Se favorece al partido ganador, pero de acuerdo al caudal de votos recibido. En total son seis escenarios los que se proyectan, pero utilizando solo tres fórmulas.

2.1 Escenarios

A continuación se presentan los resultados obtenidos en la simulación de los resultados electorales de 2006, bajo estas tres fórmulas, con sus respectivas variantes. Antes de presentar el análisis de los distintos escenarios que configuran las tres fórmulas y sus variantes, se debe señalar que dicho análisis es guiado por el criterio de la conformación

pluripartidaria de los concejos o representación multipartidaria. Es decir, lo que a continuación se presenta es una descripción del comportamiento de las diversas fórmulas, las cuales se juzgarán por el grado en que favorezcan la mayor representación política o bien, el pluripartidismo en los Concejos Municipales. Por tanto, para los efectos de este trabajo, el grado de proporcionalidad de cada variante es secundario; y el concepto se utiliza haciendo referencia solo al tipo de fórmula.

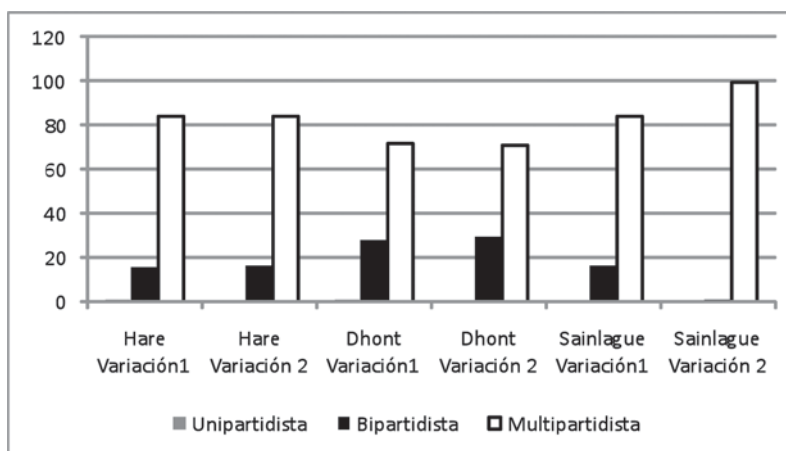
En el análisis a nivel nacional de las distintas fórmulas se crearon tres clases de municipios según el número de partidos que estarían representados en el concejo municipal:

- a) **Municipios unipartidistas:** En el concejo municipal está representado únicamente un partido.
- b) **Municipios bipartidistas:** En el concejo municipal están representados dos partidos.

Municipios multipartidistas. En el concejo municipal están representados tres o más partidos.

La gráfica 5 presenta el comportamiento de cada fórmula respecto de la clasificación anterior.

Gráfica 5. Distribución del número de municipios por el número de partidos que quedarían representados en el concejo municipal, según distintas fórmulas (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia.

La gráfica debe leerse de la siguiente manera: por ejemplo, con Hare Variación 1, el 83.6% (219) de los concejos municipales quedarían integrados por tres o más partidos; el 15.6% (41) quedaría integrado por dos partidos; y el .8% (2), por un solo partido.

Ahora bien, de acuerdo a la gráfica, se puede señalar:

En primer lugar, que a pesar de que las fórmulas ensayadas son consideradas como proporcionales, no todas se desempeñan de la misma manera. Unas favorecen más la conformación de gobierno multipartidistas que otras; así como otras favorecen más la conformación de gobiernos bipartidistas. Incluso, algunas permiten la conformación de gobiernos unipartidistas. La explicación de esto último tiene su fundamento en el comportamiento electoral de algunos municipios, en donde el arraigo o la preferencia electoral por un determinado partido es tal, que éste suele obtener los más altos niveles de votación (generalmente entre el 80 y el 98% de los votos). Esta situación, a la que incluso se le une el hecho de una baja competencia partidista (es decir, que solo dos partidos contienden en elecciones

en algunos municipios), supone un escenario en donde los restantes partidos obtienen porcentajes tan pequeños de votos que, al momento de repartir escaños, sus pocos votos no alcanzan a cubrir la cuota mínima para la obtención de un escaño, con lo cual, el partido más votado se adjudica todos los escaños.

En segundo lugar, las fórmulas –con excepción de Hare V2 y Saint Lagüe V1– se comportan de manera distinta, aunque es posible encontrar ciertas semejanzas entre ellas. Hare V1 y 2, y Saint Lagüe V1 actúan de manera semejante, pues en el 83.6% de los municipios quedarían representados por lo menos tres partidos políticos. Es decir, estas, en gran medida, favorecen la conformación de municipios multipartidistas, y en menor medida la conformación de gobiernos bipartidistas. Sin embargo, Hare V1 permite, además, la conformación de gobiernos unipartidistas (0.08% o 2 municipios). Si bien puede señalarse que Hare V1, Hare V2 y Saint Lagüe V1 se comportan de manera semejante, no debe dejarse de lado que la primera permite la conformación de gobiernos unipartidistas.

D'hondt variación 1 y 2 se comportan de manera

semejante, pues ambas permiten que el 70% de los concejos municipales conformen gobiernos multipartidistas, en donde estarían representados, al menos, tres partidos. Además, posibilitan que casi un 30% de los concejos conforme gobiernos bipartidistas.

Hare V2, D'hondt V2 y las Saint Lagüe son las que más favorecen la conformación de gobiernos multipartidistas ya que ninguna permite la integración de gobiernos unipartidistas. Pero de entre estas, Saint Lagüe variación 2 es la que más favorece la integración de gobiernos multipartidistas. En este sentido, se puede considerar que esta fórmula es la que más favorece la conformación pluripartidista en los concejos municipales.

En síntesis:

Fórmula que favorece la conformación de gobiernos	Fórmula	Número de municipios
Multipartidistas	Saint Lagüe variación 2	260 (99.2%)
Bipartidista	D'hondt V2	185 (70.6%)
Unipartidistas	D'hondt V1	3 (1.1%)

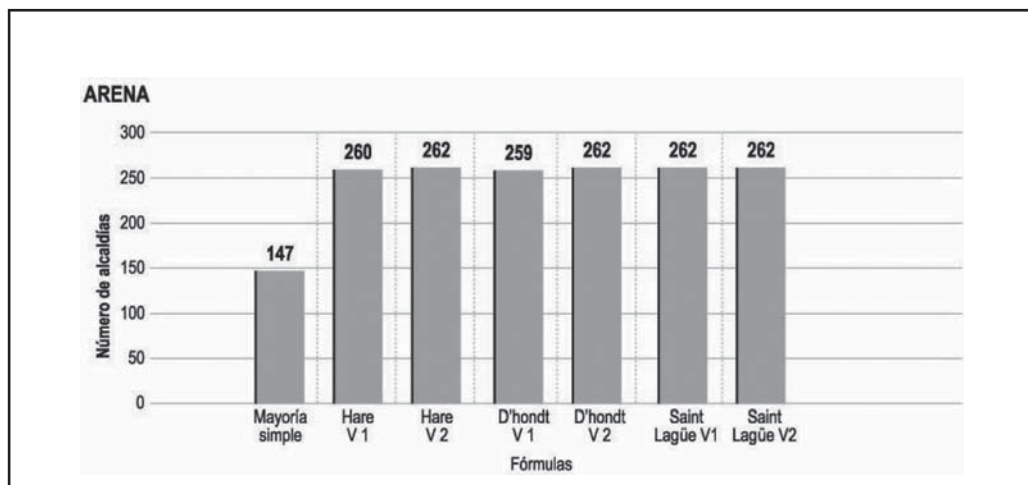
2.2 ¿El cambio de fórmula cómo afectaría o qué implicaciones traería para los partidos que compitieron en las elecciones de 2006?

El cambio de fórmulas mayoritarias a proporcionales implica también cambios cualitativos en la democracia local, ya que esta permite que en el gobierno estén representadas las preferencias electorales de la población, con lo cual el vínculo –desde esta perspectiva- representante-representado se fortalece. A continuación se presenta, para cada partido, el panorama que las distintas fórmulas les impondrían, en términos de presencia en los concejos municipales.

a) Alianza Republicana Nacionalista

Este partido en las elecciones de 2006 se adjudicó la victoria en 147 municipios del país; en otras palabras, el 56% de los concejos municipales. Al ensayar con las diversas fórmulas, se encuentra que, con cualquiera de ellas, el partido obtendría presencia –al menos un escaño– en el 98% de los municipios. Es decir, una fórmula proporcional favorecería al partido, ya que estaría presente en un 42% más de municipios (respecto de la presencia que obtuvo con la fórmula de mayoría simple). Incluso es el único partido que llegaría a tener presencia en todos los municipios bajo las siguientes fórmulas: Hare V2, D'hondt V2, Saint Lagüe V1 y V2. Ahora bien, esta presencia en la mayoría de los concejos no debe confundirse con el número de concejales que obtenga al interior de cada municipio. De hecho, el partido tendría la mayoría de los concejales en 33 municipios con Hare V1; en 105, con Hare V2, etc.

Gráfica 6. Presencia del partido ARENA, por tipo de fórmula



Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal.

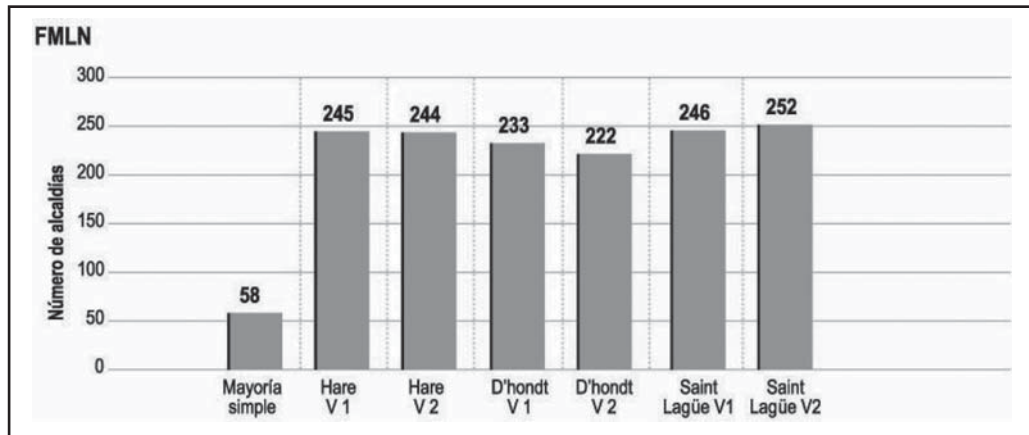
Fuente: elaboración propia.

b) Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

En las elecciones de 2006 ganó en 58 municipios (sin tomar en cuenta las coaliciones), o bien el 22% de las preferencias. Con fórmulas de representación proporcional, el partido obtendría presencia –en el peor de los escenarios ensayados– en el 84% de los concejos municipales. Cualquiera de las fórmulas proporcionales le permitiría gobernar en la mayoría de los municipios, pues respecto del 22% con el que obtuvo presencia con la fórmula de mayoría

simple, con las fórmulas aquí descritas, su presencia se ampliaría en un 62%. A pesar de que ninguna le permitiría –como a ARENA– tener presencia en todos los municipios, Saint Lagüe V2 le facilitaría estar en el 96% de éstos. No obstante, el FMLN solo se adjudicaría la mayoría de los concejales en 35 municipios con Hare V1; en 44, con Hare V2; en 10, con D'hondt V1; en 44, con D'hondt V2, etc.

Gráfica 7. Presencia del FMLN, por tipo de fórmula



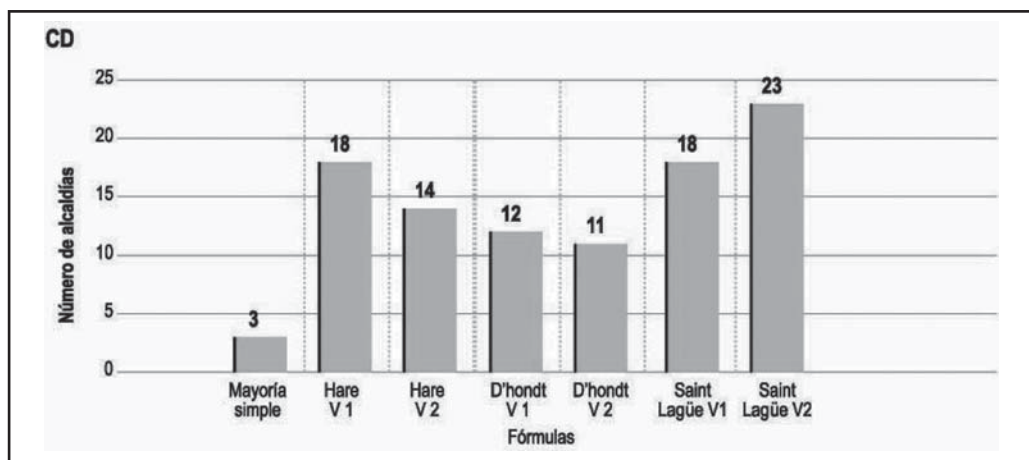
Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal. Fuente: elaboración propia.

c) Cambio Democrático

En las elecciones de 2006 ganó en tres municipios (1.14%). Con la implementación de fórmulas proporcionales, el partido estaría presente en un 4% de los municipios -en el menos favorable de los escenarios. La fórmula Saint Lagüe V2 es la que

más oportunidades le otorga, al permitirle integrar el concejo municipal, al menos con un escaño, de 23 alcaldías. El partido, con excepción de Hare V1, D'hondt V1 y Saint Lagüe V1, obtendría la mayoría de los concejales en tres municipios.

Gráfica 8. Presencia del partido CD, por tipo de fórmula



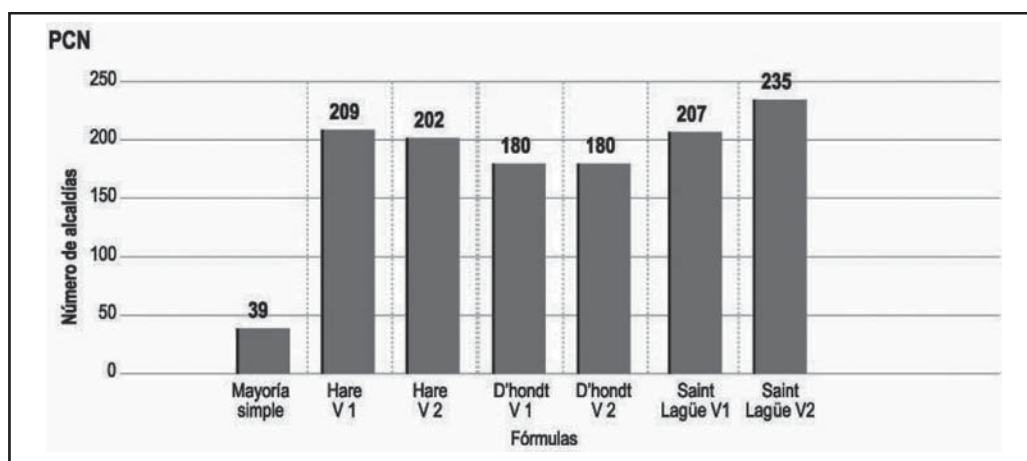
Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal. Fuente: elaboración propia.

d) Partido de Conciliación Nacional

En las elecciones de 2006 ganó 39 alcaldías, lo que representa el 14% del total de municipios. Con la implementación de fórmulas proporcionales, el PCN estaría presente – en el peor de los escenarios - en el 68% de los concejos municipales, lo que implicaría aumentar su presencia en un 54% más de municipios. Pero en el mejor de los escenarios –con el uso de la

Saint Lagüe V2– el partido obtendría al menos un escaño en 235 municipios, es decir, el PCN tendría al menos un concejal en el 89% de los municipios. La fórmula D’hondt V2, con la que estaría presente en 180 municipios, le permitiría además obtener la mayoría de los escaños en 33 de ellos, al igual que Hare V2 y Saint Lagüe V2. Hare V1 la facilitarían obtener la mayoría de concejales en 15 municipios,

Gráfica 9. Presencia del PCN, por tipo de fórmula



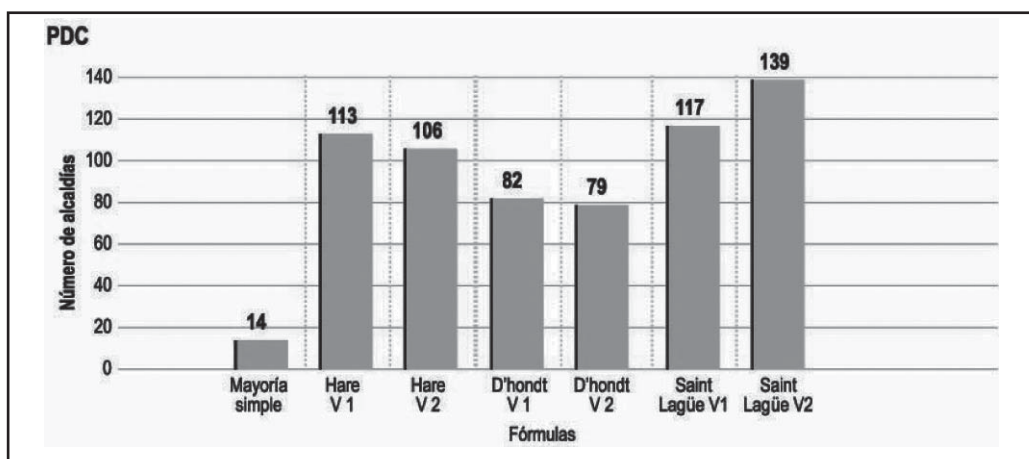
Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal.
Fuente: elaboración propia.

e) Partido Demócrata Cristiano

En las elecciones de 2006 ganó 14 alcaldías (5.34%, sin tomar en cuenta las coaliciones). Con la implementación de fórmulas proporcionales –aún en el escenario menos favorable estaría en 79 municipios con D’hondt V2, lo que implica que estaría presente en un 30% de municipios. Con la fórmula Saint

Lagüe V2 –el escenario más favorable–, participaría en la integración de 139 concejos municipales. No obstante, D’hondt V2, Hare V2 y Saint Lagüe V2 le permitirían obtener la mayoría de los escaños en 12 municipios.

Gráfica 10. Presencia del PDC, por tipo de fórmula



Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal.
Fuente: elaboración propia.

En resumen, el cambio hacia fórmulas proporcionales no solo mejoraría la democracia representativa local, sino que de manera individual los partidos tendrían mayor oportunidad de hacer gobierno y por tanto, representar los intereses que tienen sus simpatizantes en el país. Desde otra perspectiva, el cambio hacia una fórmula proporcional, motivaría aún más la decisión de contender en más municipios.

ARENA, en el escenario menos favorable, aumentaría su presencia a un 42% de municipios, respecto de lo que obtuvo en 2006 bajo la fórmula de mayoría simple. El FMLN aumentaría su presencia en un 62% de municipios; el CD, en un 2.86%; el PCN, en un 54% y el PDC, en un 24.6%.

Bajo este contexto, todos los partidos saldrían beneficiados, pero los mayoritarios aun más. De estos, el FMLN sería el más favorecido. Para los partidos minoritarios el escenario es igualmente favorable, pues aunque el porcentaje de beneficio no sea tan grande como el de los anteriores, esto se debe –entre otras cosas– a que los minoritarios no contienen en todos los municipios.

La fórmula Saint Lagüe V2 es la que favorece el multipartidismo en los concejos municipales. Y Saint Lagüe V1, además, es la fórmula que impediría que dentro de los concejos hubiera mayorías de un solo partido.

3. La Reforma en la integración de los concejos municipales: gobernabilidad y representación en equilibrio

Con lo señalado anteriormente, la conformación de concejos municipales pluripartidarios no solo sustanciaría de mejor manera el carácter democrático, representativo y pluralista en los gobiernos locales; sino que desencadenaría procesos diversos que ayudarían de manera directa al mejor desarrollo de la gestión de gobierno y de la prestación de servicios:

El fortalecimiento *de la representatividad de los gobiernos locales, a través de concejos municipales pluripartidarios*

El pluripartidismo en los concejos reduciría el fenómeno del voto inútil porque la cantidad de votos válidos que reciba cada partido se corresponderán con una cantidad semejante de escaños o concejales dentro del gobierno local. Cuando los votos válidos se traducen en semejante proporción a los escaños, el vínculo representante- representado se fortalece porque el gobierno ya no solo representaría las aspiraciones de unos cuantos, sino que en él estarían los representantes de las demás opciones partidarias.

En este escenario se configura una situación ganar-ganar, tanto para la población como para los partidos políticos, pues éstos no solo tendrían más oportunidad de estar presentes y gobernar – para sus simpatizantes - en casi la totalidad de los municipios, sino que podrían ampliar el número de municipios a participar.

El fortalecimiento de **la legitimidad de los gobiernos locales**, a través de concejos municipales pluripartidarios

Cuando un gobierno es electo bajo las reglas establecidas democráticamente, el mismo indiscutiblemente goza de legitimidad. Sin embargo, hay sistemas que producen mayor o menor legitimidad. Gobiernos municipales pluripartidarios fortalecerían la legitimidad del gobierno, en tanto reflejarían de mejor manera la voluntad de los/ las electores/as expresada a través del voto popular.

Un gobierno que logra alcanzar acuerdos, producto del consenso de las distintas fuerzas políticas que lo componen, logrará generar un gran apoyo ciudadano hacia su gestión y por tanto, un acatamiento ciudadano de las reglas, normas y proyectos que quiera implementar. Es más factible que gobiernos que gocen de un respaldo electoral amplio, puedan llevar a cabo sus planes de gobierno.

El fortalecimiento de la participación ciudadana a través de concejos municipales pluripartidarios.

Tomando en cuenta que la participación ciudadana está estrechamente relacionada con la representatividad - en tanto que una población que no se siente representada difícilmente estará incentivada a participar de las decisiones que le afecten por considerar que no será tomado en cuenta-, entonces es válido sostener que el establecimiento de concejos pluripartidarios incentivaría tanto la participación ciudadana, como la efectiva implementación de los mecanismos legalmente establecidos (cabildo abierto, consulta popular, etc. Título XIX del Código Municipal)

Incluso, al compartir el poder político varios partidos, los mecanismos de participación podrían tener un carácter más permanente y de mayor legitimidad, ya que el vínculo representante- representado tendría mayor amplitud y mayor solidez. Con ello se lograría un involucramiento más efectivo y representativo de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel municipal, tanto sectorial como territorial, se mejoraría la transparencia en el manejo de la información, y se estimularía la voluntad política de las partes - líderes y gobierno local - para trabajar conjuntamente. Además, los niveles de participación electoral aumentarían, pues la posibilidad de que el votante se sienta triunfador – en tanto que su opción partidaria podría ser parte del gobierno- en la elección, aumentaría.

Gobiernos municipales pluripartidarios fortalecerían la legitimidad del gobierno, en tanto reflejarían de mejor manera la voluntad de los/las electores/as.

La generación de condiciones favorables para la despolarización de la sociedad, a través de concejos municipales pluripartidarios

La conformación pluripartidaria de los concejos municipales modifica la lógica del reparto del poder ya que implica pasar de una situación de “todo o nada”, a un escenario donde se alcanzan “cuotas de poder” mayores o menores según sea el caudal de votos de cada partido. Esta situación de reparto de poder, lleva a la necesaria activación de dinámicas políticas en las que prevalece la negociación y búsqueda de consensos. En este sentido la conformación de concejos municipales pluralistas tendría una importante y positiva incidencia en la consolidación democrática y en la introducción de una cultura política de negociación, diálogo y consenso, que desde lo local permitiera aportar en el proceso de despolarización del sistema político.

En El Salvador, la experiencia desarrollada por muchas asociaciones municipales o micro regiones de municipios, como espacios Pluripartidarios, muestran que es factible que representantes de diversos Partidos Políticos tomen acuerdos y los implementen a partir de la negociación y búsqueda de consensos.

La cualificación y fortalecimiento de la transparencia y eficiencia de la gestión municipal, a través de concejos municipales pluripartidarios.

La actual conformación de gobiernos locales propicia, en cierta manera, la reproducción de algunas prácticas poco transparentes, ya que al estar conformados por militantes de un solo partido, muchas de las acciones se piensan en función y beneficio exclusivo para el partido. La falta de legislación explícita y de una cultura poblacional de rendición de cuentas actúa a favor de esto. Por ello se considera que los gobiernos plurales disminuirían las posibilidades de trasgresión de las reglas. Ello porque la función fiscalizadora que éstos asumirían entre sí, impediría que los partidos individualmente se adjudicaran beneficios por medio de acciones ilícitas.

El escenario pluralista favorecería la transparencia, al menos en tres aspectos clave:

a) En la designación de los cargos públicos, ya que las contrataciones del personal municipal serían regidas más por atributos profesionales, que por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o por nepotismo (contratando a familiares). Esto, desde otra perspectiva, ayudaría a aumentar la eficiencia y eficacia del trabajo de la municipalidad, pues en principio, se contrataría solo personal calificado. Además, se disminuye el riesgo de despidos de personal por razones políticas y se generan condiciones favorables para la profesionalización y estabilidad del personal técnico y administrativo de las municipalidades.

b) En el manejo de los recursos y rendición de cuentas, pues el factor discrecional con el que actualmente se manejan las finanzas públicas, sería disminuido o incluso eliminado. Bajo un esquema pluripartidario, se fortalecería el control interno del uso de los recursos, ayudando además a que se reduzca el riesgo de que los concejos municipales “castiguen” barrios, colonias o comunidades que están etiquetadas como “opositoras”.

c) En la inclusión de la participación ciudadana como ente contralor. Los diversos partidos buscarán exponer ante la población el manejo que haga el alcalde de los recursos, y en caso de coincidir los intereses entre los partidos representados, se buscará en la población el apoyo hacia tal o cual iniciativa.

Hasta aquí se ha tratado de esbozar los distintos ámbitos de la democracia y la gestión local que se verían favorecidos con la conformación de concejos municipales pluripartidarios, pero también es importante señalar que una propuesta que permita la representación proporcional en los concejos municipales salvadoreños –desde al ámbito analizado–, debe atender a la cultura política e historia del pueblo. Por ello, la misma debe necesariamente permitir que el partido o coalición que obtiene la mayoría de votos, asegure también la mayoría de los miembros del concejo. Una mezcla así permite un adecuado equilibrio entre la representación de la diversidad de intereses políticos existentes en la comunidad y el logro de la gobernabilidad al interior de los concejos municipales.

NOTAS

Bibliografía

Anduiza, Eva; Bosch, Agusti (2004). Comportamiento político y electoral. Madrid: Ariel.

Artiga González, Alvaro (2004). Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador. El Salvador. UCA Editores.

Loya Marin, Nayelly (2008). El comportamiento electoral en las elecciones municipales: El Salvador 1994-2006. El Salvador: FUNDAUNGO.

1. El presente artículo representa una síntesis de un estudio titulado “Consejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador. Gobernabilidad Democrática; FUNDE y RECODEL, 2009.
2. Por ejemplo, en 2003, siete partidos fueron cancelados por no haber obtenido al menos un 3% de votos: PAN, AP, PSD, PMR, FC, PPR y CDU.
3. La participación en 2003 fue de 41.1% y la de 2006 fue 54.2%.
4. En cuanto a las cabeceras departamentales, solo 6 de las 14 (Usulután, Sonsonate, Zacatecoluca, Cojutepeque, Ahuachapán y San Vicente), en lo que va de 1994 a la fecha, nunca han contado con un gobierno mayoritario. De ahí, se tiene que otras 6 de las 14 cabeceras han contado con *un solo* gobierno mayoritario en uno de los cinco períodos que se cuentan de 1994 a hoy día. Finalmente, solo dos cabeceras (Nueva San Salvador y Sensuntepeque), han conformado gobiernos mayoritarios en dos períodos. Es de resaltar, además, que para el período de 1997-2000 no existió *ningún* gobierno mayoritario entre las cabeceras departamentales.
5. El mismo se interpreta como el número de partidos imaginarios de igual tamaño que darían lugar al mismo grado de fragmentación. (Anduiza, 2004: 35). “Esto quiere decir N no nos da en directo el número de partidos realmente existentes que son efectivos, sino que nos facilita el análisis del formato del sistema considerando partidos hipotéticos, pero que su efecto sobre el sistema es lo mismo que tienen los partidos realmente existentes.”(Artiga, 2004:90)
6. Como ejemplo de los municipios bipartidistas se puede mencionar a San Salvador, que pasó de tener un N que tendía hacia al multipartidismo en 1994 y 1997, a un N que tiende al bipartidismo en el 2000 y 2003, y que se hace más evidente en 2006. Santa Ana pasa de un multipartidismo en las primeras tres elecciones, a un bipartidismo en 2003; luego regresa al multipartidismo en 2006. Nueva San Salvador pasó de configurar un sistema multipartidista en las primeras cuatro elecciones, a un bipartidista en 2006. Con excepción de estas tres cabeceras, las restantes 11 han configurado durante todo este período un sistema multipartidista.
7. La clase A, en donde se ubican los municipios cuyo margen de victoria es mayor de 43.45%. Este margen de votos con el que ganó el partido (respecto del segundo más votado) indica que las elecciones son poco competitivas, o bien, que las mismas no son reñidas. En la clase B, se ubican los municipios cuyo margen de victoria oscila entre 28.5% y 43.44%; en la C, los municipios que oscilan entre 13.37% y 28.4%; y en la clase D, los que tienen un margen de victoria menor de 13.36%, lo que indica que las elecciones en estos municipios son más competitivas que las anteriores o más reñidas.
8. Debe señalarse que los términos *proporcional* y *conformación pluripartidaria* o *representatividad* son distintos. El término *proporcional* tiene que ver con el grado en que una fórmula permite que la cantidad de votos de un partido se convierta en una cantidad semejante de escaños. Los restantes términos se ocupan aquí para hacer referencia a la cantidad de partidos que quedarían en el gobierno. Si en una elección compiten cinco partidos y todos alcanzan escaños en el concejo, entonces se dice que se integró un gobierno pluripartidario y por tanto es más representativa. Pero aun en este caso, la fórmula puede actuar de manera desproporcional al no otorgar a los partidos una cantidad de escaños que sea semejante a la cantidad de votos recibidos.