

Concejos municipales
plurales y
governabilidad
democrática
para El Salvador:

Una propuesta
de reforma electoral



Concejos municipales
plurales y
governabilidad
democrática
para El Salvador:

Una propuesta
de reforma electoral



Governabilidad
Democrática

COALICIÓN

por la Descentralización,
la Participación y la Transparencia

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Red de Cooperantes
para el Desarrollo Local
(RECODEL):



DEMUCA
FUNDACIÓN



Fons Valencià
per la Solidaritat



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

324.6

G574c Gobernabilidad Democrática

sv Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador : una propuesta de reforma electoral / Gobernabilidad Democrática. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL) ; investigadora Nayelly Loya Marín. -- 1a. Ed. -- San Salvador, El Salv. : Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2009.
190 p. ; 22 cm.

ISBN 978-99923-901-7-7

BINA/jmh

El presente estudio forma parte de una iniciativa impulsada conjuntamente por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad Democrática, y los miembros de la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL): la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), la Diputació de Barcelona, el Fons Valencià per la Solidaritat, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Programa de Transparencia y Gobernabilidad (TAG).

Coordinación y supervisión del estudio: Alberto Enríquez y Carlos Sáenz, por parte de FUNDE; Werner Ohligschläger, Danilo Padilla y Roberto Rivera Ocampo, por parte de RECODEL.

Investigadora principal: Nayelly Loya Marín.

Investigadora Asociada: Varinia Arévalo.

Corrección de estilo: Erick Rivera

Diseño y diagramación: Katy Rodríguez

Primera edición, marzo 2009

Se autoriza la reproducción parcial o total de la obra siempre y cuando no sea para fines comerciales y se cite la fuente.

Impreso en Imprenta y offset Ricaldone

500 ejemplares

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

ÍNDICE

Presentación	6
Introducción	8

CAPÍTULO I

Democracia, representación y sistema electoral

1. Democracia y representación	15
2. Sistema electoral y tipos de sistemas electorales	17
3. Consecuencias de los sistemas electorales	21
4. Elementos de los sistemas electorales	22
5. Factores de la proporcionalidad de un sistema electoral	38
6. Criterios para la evaluación de los sistemas electorales	43
7. Caracterización del sistema salvadoreño en elecciones municipales	46
8. Los sistemas electorales en elecciones municipales en perspectiva comparada	49

CAPITULO II

Análisis retrospectivo de las elecciones de Concejos Municipales, 1994-2006

1. El análisis de las elecciones de Concejo Municipal a nivel nacional, período 1994-2006	56
2. El análisis de las elecciones de Concejo Municipal a nivel departamental, período 1994-2006	65
3. El análisis de las elecciones de Concejo Municipal a nivel municipal, período 1994-2006	73
4. El comportamiento histórico de las elecciones municipales y la necesidad de una reforma electoral ...	105

CAPÍTULO III

Proyección de escenarios de conformación pluripartidaria de Concejos Municipales con base en las elecciones de 2006

- 1. Las fórmulas proyectadas 109
- 2. Escenarios de conformación pluripartidaria en concejos municipales 111
- 3. Implicaciones en los partidos políticos 144

CAPÍTULO IV

Implicaciones de los Concejos Municipales plurales en la democracia salvadoreña

..... 153

Bibliografía 177

Anexos 181

PRESENTACIÓN

El presente estudio busca responder al creciente consenso que existe entre las fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil y la academia, en torno a impulsar una reforma electoral que profundice la democracia local a través de la conformación de *concejos municipales pluripartidarios*. Con dicha propuesta se busca fortalecer la democracia en los municipios por la vía de mejorar la representatividad, en tanto que las autoridades electas estarían integradas por diversos partidos políticos, reflejando así más adecuadamente las orientaciones políticas del electorado.

Para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), esta propuesta se enmarca dentro de los aspectos que deben ser impulsados para promover un Estado descentralizado, democrático y equitativo. Por ello, a partir del segundo semestre del año 2007 ha realizado una serie de eventos y alianzas que han buscando incidir positivamente en el logro de una futura reforma. Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) y la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL) priorizaron en su agenda de trabajo del 2007 la necesidad de trabajar por las reformas que condujeran a la composición plural de los Concejos Municipales.

En ese contexto, y con el objetivo de unir esfuerzos, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad Democrática y los miembros de la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL): Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), Diputació de Barcelona, Fons Valencià per la Solidaritat, Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Agencia de los

Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Programa de Transparencia y Gobernabilidad, TAG, deciden impulsar una iniciativa que genere condiciones para la conformación plural de los Concejos Municipales en El Salvador.

Como parte de dicha iniciativa, era necesario contar con un estudio que proveyera los insumos para la formulación de propuestas de reforma legal que permitiera una representación política más democrática y representativa en el seno de los Concejos Municipales salvadoreños. Dicho estudio fue presentado y socializado en agosto de 2008 con representantes de partidos políticos, de la academia y de la sociedad civil.

En el marco del desarrollo del presente estudio y su divulgación, así como en la interlocución con los partidos políticos, se fueron sumado importantes actores, como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Facultad Multidisciplinaria de Occidente de la Universidad de El Salvador, la Universidad Gerardo Barrios, la Universidad José Matías Delgado y la Universidad Evangélica de El Salvador.

Las instituciones que formamos parte de esta iniciativa, estamos seguros que este estudio aportará elementos de reflexión y análisis que abonen a la consolidación de la democracia y al proceso político salvadoreño. La presente investigación recoge elementos clave que deberán ser discutidos con los tomadores de decisión durante un proceso que –esperamos–, concluya con la aprobación de las reformas que se requieren al código electoral y al código municipal.

Gloria Salguero Gross
Comisionada
Presidencial para la
Gobernabilidad

Roberto Rubio-Fabián
Fundación Nacional
para el Desarrollo
(FUNDE)

Werner Ohligschläger
Red de Cooperantes
para el Desarrollo
Local (RECODEL)

INTRODUCCIÓN

El legítimo anhelo de fortalecer la representatividad y la gobernabilidad en los gobiernos locales goza de larga data y se ha impulsado desde diversos ámbitos, uno de ellos (el que nos ocupa en el presente estudio) es la conformación pluripartidaria de los concejos municipales.

El principal antecedente en el periodo de posguerra se remonta al pacto firmado el 18 de abril de 1994 entre los dos candidatos a la Presidencia de la República para la segunda ronda electoral, el Dr. Armando Calderón Sol, del partido ARENA, y el Dr. Rubén Zamora, de la Coalición FMLN-CD-MNR, a partir del cual se estableció un compromiso de realizar una profunda reforma al sistema electoral, debido a las fallas y anomalías que se produjeron en los comicios del 20 de marzo de 1994. Entre los principales contenidos de la reforma se encontraba la integración proporcional de los concejos municipales. En la ejecución de dicho pacto, el Presidente Calderón Sol creó una *comisión especial* en la que se discutirían las reformas, mismas que gozaron del apoyo de la mayoría de partidos políticos. En relación a lo que nos concierne, dicha comisión concluyó: *“Que el establecimiento de la integración proporcional de los concejos municipales es una necesidad para el desarrollo democrático, y es congruente con el proceso de descentralización y modernización del Estado que requiere nuestro país...”*.

Esta visión que profundiza la democracia representativa en los Concejos Municipales, también se refleja en propuestas de reforma presentadas en la Asamblea Legislativa tanto por los par-

tidos políticos como de la sociedad civil. Al respecto, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales tiene en estudio tres propuestas.

Fecha / N° de expediente	Presenta	Objeto
6 de julio, 2005 Expediente: 1958-7-2005-1	Óscar Ortiz, alcalde de Santa Tecla, con iniciativa de ley de diputados de varios partidos políticos.	Reforma al artículo 264 del Código Electoral en el sentido de incorporar la pluralidad política a los concejos municipales de El Salvador.
28 de agosto, 2002. Expediente: 2244-8-2002	Consortio de ONGs de Educación Cívica de El Salvador, con iniciativa de ley de diputados de varios partidos políticos.	Reforma al artículo 264 del Código Electoral en el sentido de incorporar la representación proporcional en los concejos municipales de El Salvador.
29 febrero, 1996. Expediente: 4002-2-96	Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, Partido Movimiento de Unidad (MU), Partido de Renovación Social Cristiana (PRSC), Partido Demócrata (PD), Partido Convergencia Democrática (CD).	Reforma al artículo 264 del Código Electoral en el sentido de incorporar la representación proporcional en los concejos municipales de El Salvador y hacer efectivo lo pactado entre los candidatos Armando Calderón Sol y Rubén Zamora.

ACTORES CLAVE FRENTE AL TEMA

Como parte del estudio, se analizó el posicionamiento de actores que se consideran claves en el tema. Para ello, se entrevistó y/o revisó propuestas generadas por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL), la Federación de Ingenieros, Arquitectos y Ramas Afines (FESIARA), la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad Democrática, la Coalición por la Descentralización, la Participación y la Transparencia, el presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, así como dirigentes de todos los partidos políticos del país.

La Estrategia económica, social e institucional 2009-2014, presentada por FUSADES en diciembre de 2008, plantea en su capítulo sobre institucionalidad democrática que *“tanto la ciudadanía como las élites políticas, en su mayoría, manifiestan un apoyo firme al sistema democrático; no obstante, existe cierta insatisfacción sobre el funcionamiento de este, debido a que los ciudadanos no se sienten adecuadamente representados por sus representantes”*. Por lo cual, entre otras líneas de actuación, FUSADES propone: *“representatividad plural en las elecciones municipales, mediante una fórmula proporcional con cláusula de gobernabilidad”*.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) –que aglutina al mayor número de comerciantes y empresarios de El Salvador–, en el Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE) 2008 “Institucionalidad, economía libre y desarrollo”, ubicó la representatividad proporcional de los partidos políticos en los concejos municipales (garantizando mayoría simple al ganador) como uno de los grandes temas fundamentales para

aumentar la confianza en las instituciones, una condición indispensable para la institucionalidad al servicio del desarrollo del país.

Dicha visión no es más que el reflejo histórico de las expresiones mostradas por los empresarios salvadoreños. En la encuesta curada por el ENADE 2005, el 61.2% de los empresarios se mostró a favor de la integración proporcional de los concejos municipales (el 39.2% dijo estar muy de acuerdo y el 22% medianamente de acuerdo); para 2006, el apoyo aumentó a un 73.5% (el 45.6% dijo estar muy de acuerdo y el 27.9% medianamente de acuerdo).

Tal cúmulo de propuestas de reforma para la conformación pluripartidaria de los concejos municipales, por parte de candidatos a la presidencia, partidos políticos, alcaldes municipales, centros de pensamiento, gremiales empresariales y de la sociedad civil organizada consultados, dan muestra de:

- a) que existe coincidencia en la necesidad de avanzar en la conformación de concejos municipales plurales, como parte de una segunda generación de reformas al sistema electoral del país;
- b) que la reforma propuesta es una visión compartida tanto de las élites políticas, como de la empresa privada y de la sociedad civil; tanto de los gobernantes, como de los gobernados;
- c) que la reforma propuesta no proviene de líneas de pensamiento o ideologías específicas;
- d) que la reforma propuesta no favorece a nadie en particular, por el contrario, beneficia a la población en general y al país;

- e) que la reforma propuesta no solo contribuye a la profundización de la democracia y la construcción de la gobernabilidad democrática, sino que se coloca como elemento esencial para el desarrollo económico, social e institucional de los gobiernos locales y del país;
- f) que la reforma propuesta es impostergable, que es fiel a la Constitución y al espíritu de los Acuerdos de Paz.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO

La realización del estudio se dividió en cuatro partes:

- Sistematización y análisis de la legislación electoral de la región latinoamericana en lo que se refiere a la manera de elegir y asignar los escaños en las elecciones de gobiernos municipales, así como recopilación de elementos teórico-conceptuales que sustentan el estudio.
- Análisis retrospectivo de los resultados de las cinco elecciones municipales desarrolladas en El Salvador en el período de 1994 a 2006.
- Proyección de escenarios de conformación de concejos municipales pluripartidarios a partir de los resultados de las elecciones desarrolladas en el año 2006.
- Valoraciones sobre las implicaciones que tendría en el sistema electoral y la democracia salvadoreña la conformación de concejos municipales plurales.

Paralelamente se desarrolló una serie de consultas, entrevistas y reuniones con representantes de partidos políticos, gremiales empresariales, centros de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil.

EL ESTUDIO

El presente estudio se estructura de la siguiente manera:

En un primer capítulo se presenta un marco de conceptos que buscan describir qué es un sistema electoral, sus componentes, sus efectos y la manera en que éstos contribuyen para lograr mayor o menor proporcionalidad al sistema.

El segundo capítulo presenta una descripción histórica de las elecciones de concejos municipales salvadoreños en el período 1994-2006. El análisis se hace a nivel nacional, es decir, agregando los votos de todos los municipios; luego a nivel departamental, pero tomando la media de los votos de los municipios; y finalmente se hace un análisis a nivel municipal.

Este análisis de tres niveles permite comprender cómo son las elecciones de concejo municipal y cómo se comportan los actores en los distintos niveles, pues no necesariamente el comportamiento que tenga un partido en el nivel nacional se replica en el departamental o municipal. Considerar lo contrario facilita caer en la falacia ecológica, es decir, atribuir –en este caso, a los partidos– características o comportamientos individuales a partir de los datos agregados.

En un tercer capítulo se ensayan tres fórmulas, de naturaleza proporcional, con tres variantes ocupando los resultados electorales de las elecciones de Concejo Municipal de 2006 con la finalidad de observar qué implicaciones traería cada una de ellas, tanto en la integración multipartidaria de los Concejos Municipales, como en la presencia de los partidos políticos.

En el cuarto capítulo se presentan las implicaciones que traería, en términos de la calidad de la democracia, la ocupación de fórmulas proporcionales para la conformación de Concejos Municipales pluripartidistas.

Capítulo I

Democracia, representación y sistema electoral

I. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

La discusión en torno al concepto de democracia es amplia y diversa. Pero sin duda una gran cantidad de definiciones, en mayor o menor grado, hacen referencia a un sistema en el que se efectúan elecciones para seleccionar a las autoridades que habrán de gobernar, tomar decisiones y representar los intereses del pueblo. En este sentido, se puede afirmar que todas las democracias modernas son democracias representativas en tanto que resulta inviable un sistema de democracia directa. Es decir, un sistema en donde la totalidad de la ciudadanía participe en la toma de decisiones.

La democracia representativa se entiende como un tipo particular de democracia, en donde una persona o un grupo de personas actúan en nombre del conjunto de personas que integran una sociedad, para el ejercicio del gobierno de la misma y en el marco de lo establecido por el derecho.

A través de la representatividad, se otorga la capacidad de decisión de un grupo de individuos a otro grupo menor o inclusive a un único individuo, quienes se constituyen así en los o el representante. Actualmente, dicha representación se otorga-

adquiere a través del mecanismo de las elecciones, entendiéndose como parte intrínseca del sistema democrático.¹

La representatividad supone, por tanto, la perfecta adecuación del interés del representante con los de sus representados, en donde los primeros ejercen el poder otorgado en función de los intereses de los segundos.

Lo anterior encuentra dificultades en su concreción en tanto que, en primer lugar, los representantes, al ser elegidos, no solo representan a quienes les eligieron, sino también a aquellos que no lo hicieron. Por ello, “la representatividad será mayor en la medida en que los diferentes intereses y sectores de la sociedad se encuentren presentes en las instancias de decisión pública derivadas del acto electoral. Si bien la cultura política juega un rol decisivo en la representación que finalmente se exprese en los órganos de poder público, se plantea que los elementos del sistema electoral pueden contribuir a que el parlamento refleje la diversidad ideológica y las tendencias partidarias existentes en la sociedad” (Aquino, 2007).

Bajo este contexto, un aspecto importante en las democracias es la cuestión de la representación. Anthony Birsch (citado en Martínez, 1998:160) “afirma que en las democracias hay tres debates en torno a la representación. El primero gira en torno a la pregunta de quién debe ser representado. El segundo aborda qué deben hacer los representantes, es decir, si son nombrados para seguir las políticas que favorezcan a sus electores o deben

¹ Las elecciones no siempre han sido el mecanismo para la conformación de la representación en un democracia, por ejemplo, la democracia ateniense excluía el principio de la elección por considerarlo aristocrático, por el contrario usaba el principio de sorteo, pero este no produce representantes, produce autoridad y solo era aplicable en una sociedad donde eventualmente todos sus miembros son aptos para ocupar cargos.

actuar independientemente de quiénes les votaron. Y el tercero hace referencia a cómo se eligen los representantes”. De hecho, como lo señala Valles Bosch (citado en Aquino, 2007), la democracia representativa presupone “la puesta en marcha de mecanismos electivos para la designación de los ciudadanos encargados de las tareas de gobierno”.

Y en las democracias, la cuestión sobre cómo se elige a los representantes descansa en el sistema electoral. Lijphart (citado en Martínez, 1998:160) señala que, “de entre las decisiones constituyentes más importantes que se toman en las democracias, están: la elección del sistema electoral, especialmente entre métodos de representación mayoritaria frente a métodos de representación proporcional; y la elección de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, preferentemente presidencialismos versus gobierno parlamentario”.

2. SISTEMA ELECTORAL Y TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

En un sentido amplio, un sistema electoral puede ser definido como un “conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos)” (Artiga, 2004: 137-138). En este sentido, el sistema electoral influirá en el tipo de representación y en quiénes serán los representantes: diferentes sistemas electorales podrán arrojar diferentes resultados, aunque la votación sea la misma.

Los sistemas electorales se clasifican de acuerdo con el principio de representación que pretenden procurar, por lo que pueden ser: proporcionales o mayoritarios. Aquí es necesario definir bien

lo que se entiende por principio de representación, pues éste suele confundirse con el criterio de decisión cuando se habla del carácter mayoritario o proporcional del sistema electoral, puesto que existe la posibilidad de que en los sistemas de representación proporcional se utilicen fórmulas mayoritarias o proporcionales con tendencias mayoritarias, para hacer que el sistema electoral proporcional genere los efectos de un sistema electoral mayoritario.

El primero tiene que ver con los objetivos políticos de la representación, es decir, si se busca favorecer la gobernabilidad o la representación de las fuerzas políticas; mientras que el criterio de decisión se refiere a la regla que define la forma en que se reparten los escaños.

Ahora bien, los principios de representación se fundamentan en los objetivos políticos de representación; es decir, en lo que se busque asegurar con la representación. Por tanto, si “se busca favorecer la gobernabilidad –es decir, la capacidad para tomar decisiones vinculantes e implementarlas–. En este caso lo que se necesita es un sistema electoral que le facilite a un determinado partido alcanzar mayorías en los órganos de representación política [...] Por el contrario, si lo que se pretende es que en los órganos de gobierno estén representados los más diversos intereses o fuerzas políticas, entonces lo que se recomienda es adoptar un sistema de representación proporcional” (Artiga, 2004: 140).

Dentro de esto, un elemento que está vinculado con el grado de representatividad es la proporcionalidad. Según Molina Vega (s/f b), la proporcionalidad se define “como el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados”. A mayor coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de las organizaciones parti-

cipantes mayor será la proporcionalidad del resultado de una elección determinada, y por tanto mayor es el grado de representatividad del sistema electoral aplicado². Por el contrario, entre mayor sea la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de los partidos políticos participantes, menor será la proporcionalidad del resultado de la elección y del sistema electoral, y menor la representatividad.

“Quienes consideran que este objetivo es fundamental son usualmente partidarios de adoptar *sistemas electorales* de representación proporcional. Por el contrario, quienes consideran que el objetivo fundamental de una *elección* es garantizar la *gobernabilidad*, consideran que más importante que asegurar una alta representatividad es que exista una mayoría clara en los cuerpos legislativos a favor de la organización o coalición con mayor apoyo popular. Estos son partidarios de establecer *sistemas electorales mayoritarios*”. (Molina Vega, s/f b)

Con base en estas nociones, se puede afirmar que:

1. Dado que el principio puede ser mayoritario o proporcional, entonces se puede hablar de sistemas electorales mayoritarios y de sistemas electorales proporcionales.
2. Ambos tipos de sistemas obedecen a objetivos políticos distintos.

El principio de representación por mayoría busca asegurar el predominio de una fuerza política en el órgano de representación política de que se trate. El objetivo de la representación mayoritaria es la formación de mayorías. Mediante la desproporcionalidad de votos y escaños, se

² Un grado de *proporcionalidad* perfecta implicaría que si un 40% del electorado vota por los social-emócratas estos tendrían también 40% de los cargos parlamentarios; si un 30% vota conservador, habría un 30% de conservadores en el Parlamento; si un 20% vota liberal, habría un 20% de escaños para los liberales.

logra la formación de una mayoría partidaria o de una coalición de partidos.

El principio de representación proporcional persigue asegurar la representación plural del órgano de gobierno en cuestión, de modo que en él estén presentes las más diversas fuerzas políticas. El objetivo de la representación proporcional es por tanto establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, a fin de procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el órgano público (ver cuadro 1).

3. El sistema electoral no puede ser considerado aislada-mente del sistema político; por el contrario, atiende a objetivos políticos que buscan generar determinadas consecuencias en dicho sistema.

Cuadro 1. Tipos de sistemas electorales

Tipo de sistema	Objetivo	Factor esencial	Criterio para evaluar efectos
Sistema mayoritario (principio de representación mayoritario)	Alcanzar una mayoría para un partido o una coalición.	Consiste en permitir que un partido político que no ha obtenido la mayoría de los votos sea el único en conformar el gobierno. Es decir, lograr el gobierno total del órgano público fundamentado en una minoría de votos.	Capacidad para formar gobiernos (gobernabilidad).
Sistema proporcional (principio de representación proporcional)	Pretende reflejar con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y tendencias políticas de la población.	Consiste en establecer la mayor cercanía entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños logrados.	La cantidad de votos y escaños de los partidos deben corresponderse de modo aproximado unos con otros.

3. CONSECUENCIAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales, sean mayoritarios o proporcionales, generan distintas consecuencias tanto en el sistema político como en los resultados electorales.

En cuanto a las consecuencias en el sistema político, no existe un acuerdo en común. Por el contrario, esto ha generado muchas polémicas. “Por un lado, se afirma que su significado es mínimo, al igual que el de las instituciones políticas. Esta posición hace depender el desarrollo político de factores *más sustanciales*, por lo que se refiere a antagonismos y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la gobernabilidad de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del sistema electoral.” (Nohlen, s/f b.)

En relación a lo segundo, los sistemas electorales sí tienen un efecto directo y observable empíricamente, ya que estructuran las preferencias políticas manifestadas el día de la elección y generan un resultado electoral en forma de adjudicación de puestos públicos (o escaños).

Como se observa, existen posiciones encontradas en cuanto al impacto de los sistemas electorales en los sistemas políticos; lo cierto es que, como señala Nohlen (s/f, b) refiriéndose a la representación, “el sistema electoral es una variable potencialmente influyente, pero no es la causante de todos los efectos percibidos en el desarrollo político. Es una variable de entre varias de similar (institucional) o diversa índole (política cultural, histórica, económica, social), que influyen en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios, y consecuentemente en la gobernabilidad.” Sartori (1996:46), al referirse al sistema de partidos, señala: “Es dudoso

que los sistemas electorales por sí mismos puedan afectar significativamente en la actualidad, la selección de buenos representantes o de un liderazgo capaz. Pero los sistemas electorales afectan con toda seguridad el formato de los sistemas de partido; es decir, el número de partidos, partidos relevantes, y por eso las propiedades sistémicas que conlleva una mayor o menor argumentación de los partidos. Es más, los sistemas electorales también pueden favorecer a ciertos partidos sobre otros (por ejemplo, los partidos ubicados al centro) y acaban interfiriendo en su naturaleza.”

Si bien cada tipo de sistema configurará escenarios distintos, son los elementos que los integran en mayor o menor medida, los que provocan determinadas consecuencias y efectos en los resultados electorales.

4. ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Ahora bien, sin importar el tipo de sistema del cual se trate, los sistemas electorales se componen de diversos elementos, los cuales moldean, en cierta medida, el carácter del sistema, además de ejercer ciertos efectos sobre el sistema político-partidario en cuestión. Los más importantes son:

- 4.1) Número de representantes a elegir o magnitud de la circunscripción.
- 4.2) La distribución y el tamaño de las circunscripciones electorales.
- 4.3) Las formas de la candidatura.
- 4.4) Los tipos de voto.
- 4.5) Los umbrales o barreras electorales.
- 4.6) La fórmula electoral.

4.1) *Número de representantes a elegir o magnitud de la circunscripción*

El número de representantes a elegir se conoce como el tamaño o la *magnitud* (M) de una circunscripción electoral. Por ello se entiende la cantidad de representantes políticos que buscan ser electos para cargos públicos (escaños), sea en el órgano que sea.

Si se elige un solo representante, entonces se habla de una circunscripción uninominal; mientras que si es mayor que uno, entonces es una plurinominal. Dentro de esta última categoría, pueden distinguirse los siguientes tipos: circunscripciones binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales, las cuales son catalogadas como circunscripciones pequeñas. Las que se consideran circunscripciones medias van de 6 a 10 escaños y las grandes son las de más de 10 escaños (Nohlen, s/f b).

Las distintas magnitudes de las circunscripciones electorales producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la magnitud de la circunscripción, mayor es la proporcionalidad. Por el contrario, la elección en circunscripciones pentanominales e incluso más pequeñas, tiende a ser mayoritaria. De ahí que los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar, en consecuencia, un cambio significativo para la proporcionalidad del sistema electoral.

4.2) *La distribución y el tamaño de la circunscripciones electorales*

La circunscripción electoral o distrito electoral es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o

partidos. Los distritos electorales son, entonces, las zonas dentro de las que los votos emitidos por los electores son tomados como un todo para el reparto de los cargos públicos asignados a esa zona.

Por ejemplo, en El Salvador la circunscripción para las elecciones de concejo municipal es el municipio, pues los votos que cuentan para elegir al ganador son solo los emitidos al interior del municipio en cuestión, independientemente de los votos emitidos en los demás municipios. Así, la circunscripción para las elecciones de concejo municipal es cada uno de los municipios existentes, es decir, 262 municipios.

La división geográfica del territorio, cuando coincide con la división de los distritos electorales, puede producir efectos en el sistema electoral, sobre todo en el método de representación en que se relaciona el número de electores o habitantes con el número de escaños del distrito, cociente a partir del cual se extrae el “precio” en votos para cada puesto.

Así también, pueden existir disposiciones constitucionales que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción, independientemente del total de población con que cuenta. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación a favor de las circunscripciones que se encuentran en las regiones menos pobladas, a las cuales se les impone un número de representantes a elegir mayor al que les correspondería con base en su población total. Por ejemplo, para las elecciones legislativas en El Salvador, se establece que se elegirán por lo menos 3 diputados por departamento, independientemente de la población del mismo. Esto hace, en un departamento con 21 000 habitantes, el precio de esos 3 diputados valga 7000 votos, mientras que en otro con 15000, valga 5000, en el caso de que ambos

departamentos no alcancen el cociente nacional establecido para optar a por lo menos 3 diputados y se les imponga la normativa de, aún así, siempre tener que elegir a 3 de ellos.

“Únicamente los procedimiento de escrutinio que prevén la concesión de un escaño por un número determinado de votos, esto es, los sistemas de representación proporcional con igualación de escaños a escala nacional y los sistemas de distrito único, son inmunes a las desigualdades que se producen con base en la división de circunscripciones electorales.” (Nohlen, s/f b)

4.3) *Las formas de la candidatura*

Los tipos de candidatura se refieren a la forma en que son presentadas las personas que compiten por el voto del electorado.

Dicha forma depende de si la candidatura es de una sola persona, en cuyo caso se trata de una candidatura individual; mientras que si son varios los candidatos (de un sólo partido o de una coalición), se trata de una candidatura de lista. Ahora bien, las candidaturas de lista pueden ser de tres clases, según el nivel de poder que tenga el elector para explicitar sus preferencias sobre las y los candidatos: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada y lista abierta, tal como se detalla a continuación.

- a) Candidaturas nominales (o individuales): los candidatos se presentan a título personal en una contienda electoral. Se utilizan principalmente en elecciones en las cuales se tienen que elegir a una sola autoridad.
- b) Candidaturas plurinominales (o de lista): que son propuestas de grupo y se presentan en listas o planillas:
 - Listas cerradas y bloqueadas: el orden de los candidatos es invariable. El elector puede votar únicamente por la

lista tal como ésta se presenta. Los cargos en disputa se asignan a los candidatos en el orden en que éstos aparecen en la lista.

- _ Listas cerradas y no bloqueadas: el orden de los candidatos puede variar. El elector puede votar por la lista tal como se le presenta, o bien puede reordenar a los candidatos, según la jerarquía de puestos que desearía que asuman, pero siempre con base en los candidatos de la misma lista.
- _ Lista abierta: no solo se puede variar el orden de sucesión de los candidatos, sino que además se pueden combinar con candidatos de otras listas e incluso incluir nuevos candidatos.

Finalmente, a una circunscripción uninominal corresponde una candidatura individual, pues es solo uno el representante público a elegir y, por lo tanto, debe ser sólo uno el candidato a entrar en contienda con los de los otros partidos. Por el contrario, a una circunscripción plurinominal le corresponde una candidatura de lista, en la que aparezca el grupo de personas que constituye la oferta electoral de cada partido en contienda. Los tipos de candidatura se corresponden, pues, con los tipos de votos aplicables.

Según Aquino (2007), cada tipo de lista comporta ventajas y desventajas. La lista cerrada, por ejemplo, otorga un mayor control al partido permitiéndole organizar una mejor representación de los diferentes líderes y tendencias que predominen en su interior. Sin embargo, este tipo de lista propicia un distanciamiento entre los representantes y sus electores, y permite una mayor manipulación de las cúpulas partidarias. En el caso de El Salvador se ocupan listas cerradas y bloqueadas para los tres tipos de elección.

Por otro lado, las listas desbloqueadas pueden contribuir a au-

mentar el vínculo entre el representante y quienes le eligen, pues el elector decide específicamente por quién votar. También puede mejorar el liderazgo político en la medida en que los partidos políticos se ven obligados a postular a líderes que gocen de una amplia popularidad en su circunscripción. Estas listas inciden en que las personas postuladas se empoderen de la actividad política, pues están obligadas a intervenir decididamente en la lucha por los votos.

4.4) Los tipos de voto

El tipo de voto hace referencia a las formas de expresión del sufragio, es decir, al procedimiento de votación en sí.

- a) Voto único: cuando los electores emiten un solo voto.
- b) Voto múltiple: cuando a los electores se les permite emitir su voto a favor de varias candidaturas.
- c) Voto preferencial: cuando el votante puede alterar el orden de las candidaturas según su deseo.
- d) Voto combinado: cuando el elector puede combinar candidatos de diferentes listas abiertas.

4.5) Los umbrales o barreras electorales

Los umbrales electorales, también conocidos como barreras electorales, existen cuando a los partidos políticos o coaliciones de partidos se les exige alcanzar un porcentaje de votación, ya sea para entrar al reparto de los escaños o bien para mantener su inscripción legal como tal. Estos pueden quedar establecidos como un porcentaje del total de votos válidos emitidos o bien como un límite al número de veces que se le permite a un partido abstenerse de participar en elecciones. Los umbrales pueden ser:

- a) Legales: cuando están estipuladas explícitamente en la ley electoral.
- b) Barreras de hecho o umbrales de representación: cuando operan pese a no formar parte explícita de la legislación electoral. Se ponen de manifiesto cuando no todos los partidos obtienen escaño alguno.
- c) *Break even point*: establece el umbral de votos que necesitan los partidos o coaliciones para alcanzar una proporción de escaños mayor a la proporción de votos que han obtenido. Una vez se sobrepase dicho umbral, el partido o coalición gana en sobrerrepresentación. Cuanto más alto es el *break even point*, menos partidos son beneficiados con este mecanismo.

La definición de la barrera electoral puede obedecer tanto a criterios técnicos como a políticos. “Por ejemplo, elevar las barreras electorales puede tener la finalidad de mantener baja la fragmentación del sistema de partidos [...] Cuanto más altas son las barreras, mayores son los efectos reductores en el número de partidos que alcanzan escaños.” (Artiga, 2004: 145-146)

4.6) La fórmula electoral

Es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación. Esta puede verse como el método matemático que se utiliza para traducir los votos de los electores en escaños. Los escaños son los cargos públicos que se disponen a elección popular y por los cuales los electores votan para apoyar sus preferencias partidarias para la ocupación de los mismos. Se trata, pues, de un *criterio de decisión*, o *las reglas del juego*.

Lo anterior indica que los votos emitidos no definen ellos solos la repartición de escaños, sino que ésta depende de la fórmula electoral que se adopte para procesarlos. Es decir, que los votos –en sí mismos– no tienen un valor de representación dado, sino que depende de la fórmula electoral utilizada, que es la que les otorga un valor determinado.

Votos emitidos \Rightarrow Fórmula electoral \Rightarrow Repartición de escaños

En este sentido, se puede afirmar que nunca existe una representación política exacta, a menos de que por cada voto emitido se determine un escaño. Pero esto sólo podría darse en una relación de 100-100, esto es, de 100 votos para la elección de 100 escaños, mas este caso es poco usual; lo que comúnmente se da es que haya muchos más votos que los escaños a elegir, por lo que siempre existirá una desproporcionalidad en la representación política.

Esta desproporcionalidad se expresa en una sobrerrepresentación de algunos de los partidos políticos y, por tanto, en una subrepresentación de otros. En concreto, se habla de sobrerrepresentación de una fuerza política cuando su porcentaje de escaños es superior a su porcentaje de votos; mientras que la subrepresentación se refiere a cuando su porcentaje de escaños es inferior a su porcentaje de votos. Este fenómeno siempre se da. La cuestión está en decidir a quiénes sobre y/o subrepresentamos, y en qué porcentaje.

Sin embargo, no solo la fórmula es la causante de la mayor o menor proporcionalidad en el sistema electoral, pues las circunscripciones y la barrera legal son otros de los elementos que influyen en ello. Pero antes de desarrollar la manera en que estos afectan la proporcionalidad, es necesario ver los tipos de fórmulas.

4.6.1) Tipos de fórmulas

Existen dos tipos de fórmulas: las mayoritarias y las proporcionales. La diferencia entre ellas se explica así: "(...) En las mayoritarias el acento se pone en el principio representación-mandato, entendido como delegación claramente otorgada a un grupo o partido que es aquel que ha conseguido mayor apoyo, según el número de votos obtenidos. Por su parte las fórmulas proporcionales o distributivas atienden más al objetivo de conseguir la representatividad del conjunto de los elegidos" (Blanco Hernández, 2007).

Fórmulas mayoritarias

Las fórmulas mayoritarias definen al candidato, partido o coalición ganadora en la circunscripción respectiva. Aquí no se trata de ver cómo se lleva a cabo la repartición de escaños, sino más bien de cómo se elige a un ganador que pasaría a agenciárselos todos, sin ninguna presencia del resto de partidos en el órgano de gobierno electo. Lo que define a los tipos de fórmulas mayoritarias es el número de votos o de porcentaje, a partir del cual se declara a dicho ganador.

Existen a su vez tres tipos de fórmulas mayoritarias, a saber: simple, relativa y absoluta, las cuales se detallan a continuación.

- Mayoría simple (*plurality*): gana el candidato, partido o coalición con más votos. No importa que porcentaje represente; bien puede ganar por diferencia de un solo voto.
- Mayoría relativa, se establece un porcentaje específico como necesario para ganar la elección. Por lo general, el

porcentaje no sobrepasa el 50% de votos, casi siempre ronda entre el 35% y el 40% de los votos válidos.

- **Mayoría absoluta (*majority*):** es necesario sobrepasar el 50% de los votos válidos. Con esta fórmula se consigue que el elegido obtenga una muy elevada cantidad de votos a fin de afianzar su legitimidad democrática. El inconveniente de esta fórmula es que deja sin representación a las minorías, pues los votos se concentran en un número muy reducido de candidatos. No obstante, posee algunas ventajas, ya que los candidatos electos poseen una mayor legitimidad pues han obtenido un gran número de votos. Asimismo, cuenta con la ventaja de constituir mayorías más amplias, y a consecuencia, más estables. (Ruiz- Navarro Pinar)

La fórmula de mayoría absoluta admite una variante, según la cual si ningún candidato la obtiene en la primera vuelta, se lanza entonces una segunda vuelta entre los dos candidatos con más votos obtenidos, para lograr así conseguir un ganador que sobrepase el 50% de los votos. A esta segunda vuelta se le suele denominar *ballotage*³.

De este modo, resulta que el caso de la mayoría absoluta es el único en el que, efectivamente, un partido gana las elecciones por mayoría estrictamente hablando; mientras que en las otras dos, el ganador es declarado con solo un porcentaje minoritario de los votos –mayor, eso sí– que cada uno de los votos o porcentajes logrados por cada uno de los otros partidos. De ahí que se pueda señalar que en ambos casos, es una minoría la que termina eligiendo al ganador.

³ Proviene del verbo *balloter*, que significa *votar con ballotets*, bolitas (balotas). Traducido como balotaje, significa votar con doble turno o segunda vuelta.

Fórmulas proporcionales

Las fórmulas proporcionales se fundamentan en el principio según el cual, los escaños o puestos electivos a cubrir deben atribuirse en proporción al número o porcentaje de votos obtenidos por cada candidatura.

La regla general de las fórmulas proporcionales es: “a mayor número de votantes, mayor número de puestos a cubrir; y a menor número de electores, menos puestos electivos”. No obstante esta regla, el método de distribución de escaños admite distintas variantes. Sin embargo, todas se basan en el procedimiento de cociente electoral (Ruiz – Navarro Pinar, s/f).

Por cociente electoral (CE) se entiende el número de votos necesarios para obtener uno de los puestos sometidos a elección mediante sistemas de representación proporcional o el número determinado de votos requeridos para otorgar un puesto electivo (Molina Vega, s/f a). Este cociente varía entre formulas, pero siempre conserva su función: dividir los votos logrados por los partidos para distribuir los escaños.

De acuerdo a la circunscripción que se utiliza, se habla de cociente electoral nacional, regional, provincial, estatal y municipal, etc. Algunos autores la llaman “cuota”. Existen distintos tipos de cociente electoral, mismos que responden al tipo de fórmula que se emplee. (Molina Vega, s/f a.)

Las diferencias entre estos diversos tipos de fórmulas se pueden apreciar al catalogarlas dentro de dos grandes métodos:

Cuadro 2. Tipos de fórmulas proporcionales

Método	Procedimiento	Características	Fórmulas
Restos mayores	Se asigna a cada partido la parte entera de su cuota. A continuación se ordenan de mayor a menor los restos, y se asigna un escaño más a cada uno de los partidos con mayor resto hasta completar los escaños.	Una de las ventajas es que satisface la propiedad de verificación de la cuota. No es necesariamente monótono respecto de la asignación de los votos: puede ocurrir que, al comparar dos elecciones distintas, un determinado partido haya obtenido más votos, pero menos escaños.	- Hare - Droop (Hagenbach Bischoff) - Imperialli - Imperialli reforzada
De los divisores	Se asocia con un criterio divisor, el cual es una función real definida sobre los números enteros 1,2,3... n.	Son monótonos, pero no necesariamente verifican la propiedad de la cuota.	- D'hondt - Belga - Sainte- Lagüe - Sainte-Lagüe modificado

En resumen, ambos métodos, el de restos mayores y el de divisores, con sus diferentes fórmulas de aplicación, tienen sus ventajas y desventajas. De hecho no existe ningún método de asignación proporcional que cumpla simultáneamente las siguientes cuatro propiedades ideales de una fórmula electoral. Por ello, la elección de un sistema electoral apropiado se reduce a elegir solo una o algunas de las propiedades que se consideran ideales (González- Torre, 2007):

- Verificación de la cuota. Ninguna de las diferencias entre escaños y cuotas debe ser superior a la unidad.
- Monotonía respecto de los escaños. Al aumentar el número de escaños, ningún partido debería recibir menos escaños, para una asignación fija de votos.

- Monotonía respecto de los votos. Al comparar los resultados de dos elecciones, si el número de votos de un partido aumenta y el de otro disminuye, no debería ocurrir que el primero tuviera menos escaños y el segundo más que los que tuvieran anteriormente.
- Homogeneidad. La solución no se altera si los números de votos se multiplican por un factor mayor de cero.

Tipos de fórmulas proporcionales

a) D’hondt

Esta fórmula lleva el nombre de su inventor, Victor D’hondt, y pertenece al procedimiento de los “divisores” (Nohlen, S/f a).

Se divide el número de votos de cada partido sucesivamente por divisores: 1, 2, 3, 4..., hasta el número total de escaños por cubrir. Los cocientes resultantes se ordenan de mayor a menor y se procede a adjudicar los escaños a los partidos que obtienen los cocientes mayores hasta completar los escaños.

Cuadro 3. Distribución de escaños, según fórmula D’hondt

Partido	Votos	1	2	3	4	Total de diputados
A	340.000	340,000(1)	170,000 (4)	113,333 (7)	85,000 (10)	4
B	300,000	300,000(2)	150,000 (6)	100,000 (9)	75,000	3
C	200,000	200,000(3)	100,000 (8)	66,666	50,000	2
D	160,000	160,000(5)	80,000	53,333	40,000	1
Total	1,000,000					10

Fuente: Artiga (2004:141)

b) Hare⁴

En la fórmula de *Hare/Restos mayores*, la adjudicación de los escaños se establece mediante la división de los votos obtenidos por cada partido entre el cociente electoral (se establece dividiendo el total de votos válidos de la elección entre la magnitud de la circunscripción, escaños). El resultado que se obtiene indica el número de escaños que le corresponden a cada partido.

Por ejemplo, si el total de votos asciende a 140, mientras que los puestos a repartir son 10, el CE de esta elección sería de 14; es decir, por cada 14 votos logrados, los partidos tendrían derecho a un escaño; o lo que es lo mismo, cada partido obtendría tantos escaños como veces estuviese contenido el CE en la suma total de sus votos logrados. Si un partido obtuvo 70 votos válidos, por ejemplo, en el caso del simulacro de elección anterior, se agenciaría, pues, de cinco escaños.

Ahora bien, esta división suele dar números fraccionados, los cuales se ocuparán para la distribución de los escaños faltantes. En caso de quedar escaños por distribuir, estos se asignan a los partidos que presenten la fracción más elevada equivalente al resto mayor. Así, por ejemplo, si en la primera fase no se logró ubicar un puesto entre los partidos contendientes, ese último puesto se le otorga a aquel que haya terminado con más votos restantes que los demás, luego de finalizada la primera fase de distribución.

⁴ También conocida como cocientes/residuos.

Cuadro 4. Distribución de escaños, según la fórmula Hare/ Restos mayores

Partido	Votos	Votos/CE	Dip x CE	Dip x R	Total de diputados
A	340, 000	3.4	3	0	3
B	300, 000	3.0	2	0	3
C	200, 000	2.0	2	0	2
D	160, 000	1.6	1	1	2
Total	1, 000, 000		9	1	10

CE = Cociente Electoral

Dip x CE = Diputados por cociente electoral

Dip x R = Diputados por residuo

Fuente: Artiga (2004:141)

Como se puede apreciar, aún teniendo el mismo cúmulo de votos para cada partido en ambos casos, bajo la fórmula de D´hondt, el partido A se agencia de un escaño más que con la fórmula de Hare/Restos mayores. De ahí que se diga que la D´hondt es la fórmula proporcional que ocasiona mayores efectos desproporcionales que todas, en el sentido de favorecer a los partidos grandes, en detrimento de los pequeños.

c) Saint Lagüe

La de Sainte-Lagüe es una fórmula derivada de la de D´hondt, una variante diseñada para atenuar sus efectos electorales, específicamente los efectos desproporcionales.

Utiliza la misma lógica de los divisores, solo que cambia los divisores que en concreto aplica. Para establecer los mismos, ya no se sigue la secuencia de números naturales (1, 2, 3... n), sino que se dan saltos de números, pero siempre con una regularidad, que en este caso es la de seguir los números impares. Así, la

secuencia de divisores ahora es: 1, 3, 5, 7,... n. La lógica de los divisores se mantiene; los divisores utilizados cambian.

También cambian los resultados electorales generados por esta fórmula derivada. Precisamente, la metodología de no seguir la secuencia de números naturales, sino a saltos la de los impares, guarda el propósito de hacer que la obtención de cada nuevo escaño resulte más difícil que el anterior; es decir, que el precio de cada nuevo puesto aumenta conforme se va avanzando en la repartición de escaños.

Lo anterior resulta idóneo para que, en primer lugar, los partidos pequeños puedan obtener al menos un escaño, dado que el primero de los divisores es 1, a la vez que, en segundo lugar, frena la tendencia a la formación de mayorías por parte de los grandes, al dificultarles la obtención de cada siguiente escaño, al establecer como siguiente divisor, no el número natural consecutivo, sino el próximo a este (p.e.: de 1 a 3, etc.).

Esta fórmula tiene un doble candado frente a la desproporcionalidad, ya que beneficia a los partidos pequeños y limita la expansión de los grandes, a diferencia de la D´hondt que tiende a favorecer a estos últimos.

Cuadro 5. Distribución de escaños, según variante Sainte-Lague

Partido	Votos	1	3	5	Total de diputados
A	340. 000	340, 000(1)	113, 333 (5)	68, 000 (7)	3
B	300, 000	300, 000(2)	100, 000 (6)	60, 000 (9)	3
C	200, 000	200, 000(3)	66, 666 (8)	40, 000	2
D	160, 000	160, 000(4)	53, 333 (10)	32, 000	2
Total	1, 000, 000				10

5. FACTORES DE LA PROPORCIONALIDAD DE UN SISTEMA ELECTORAL

De los elementos anunciados anteriormente, tres son los elementos más influyentes en el grado de proporcionalidad (Molina Vega, s/f b):

a) Fórmula electoral

Si se toma como referencia la existencia de fórmulas proporcionales y mayoritarias, sin duda la fórmula sería el elemento de mayor peso en la proporcionalidad. Partiendo de la base de que se utilizan circunscripciones de más de un escaño, _ya que en las uninominales no se pueden aplicar métodos proporcionales_, la proporcionalidad es menor cuando se utilizan fórmulas mayoritarias, y mayor cuando se ocupen las proporcionales. Ahora bien, dentro de las fórmulas, un elemento que también afecta la proporcionalidad es la modalidad de la fórmula.

Las fórmulas de representación proporcional tienden a generar un sistema multipartidista rígido, mientras que las fórmulas mayoritarias contribuyen a la conformación de sistemas bipartidistas.

Más específicamente, las fórmulas de mayoría absoluta conllevan a reducir la escisión de los partidos políticos, en el sentido de que fomenta las coaliciones electorales. Este efecto se experimenta principalmente con la fórmula mayoritaria absoluta con *ballottage*, o a dos vueltas, pues provoca que la búsqueda de coaliciones en los partidos pequeños y medianos, so pena de quedarse sin ningún puesto del pastel de escaños; ya que si no se alían a uno de los partidos fuertes, simple y sencillamente quedan fuera de la distribución de puestos.

Si la desventaja de esta fórmula es que deja a las minorías sin representación alguna, lo que socava el pluralismo político y bloquea la representación de las distintas orientaciones políticas en el órgano electo, su ventaja radica en que los candidatos electos gozan de mayor legitimidad, al haber sido apoyados por la mayoría de los votantes.

La fórmula de mayoría simple o relativa se corresponde con un sistema de partidos con dos grandes partidos predominantes y acaparando la mayor parte de los votos. Ello debido a que la regla para estas fórmulas consiste en la confrontación de votos para ver cuál suma más, o bien, un porcentaje específico a partir del que se declara un ganador.

Las fórmulas proporcionales promueven sistemas multipartidistas con varios partidos independientes entre sí. Sería, pues, la que mejor responde a los principios de la democracia formal y del pluralismo de la sociedad civil, en tanto asume las diferentes orientaciones del electorado, lo que probablemente influya en la construcción de las políticas a ser tomadas por el órgano de gobierno electo.

Dentro de este tipo de fórmulas, la mayor desproporcionalidad es producida por la fórmula de D´hondt (utilizada en la mayoría de los países latinoamericanos para la elección de concejos municipales) y la Imperiali. Luego en condiciones similares siguen la fórmula de Saint Lagüe modificada, el Voto Único Transferible y el Cociente Droop (Hagenbach Bischoff) con restos más altos, después la fórmula original de Saint Lagüe, y, finalmente, la que se asocia a la menor desproporcionalidad es la fórmula del Cociente Natural (Hare) y los restos más altos, cuyos resultados son idénticos a la denominada en Alemania fórmula “Hare-Niemeyer”.

Así, como se señaló anteriormente, se puede decir que la D'Hondt favorece a los grandes partidos. La tendencia que sigue es hacia la conformación de un sistema de cuatro o cinco partidos. Una mayor participación de partidos para una elección dada, lo único que haría sería aumentar la sobre-representación de los partidos grandes y dejar totalmente fuera del reparto de escaños a los pequeños, por no contar con votos suficientes para competir con los coeficientes de los primeros.

Por lo demás, la fórmula Hare/Restos mayores es la más proporcional de las fórmulas, al no favorecer tanto a los grandes como a los pequeños partidos políticos, establecer un multipartidismo y generar los menores niveles de desproporcionalidad.

En resumen, y a grandes rasgos, se puede coincidir con la concepción básica sobre la influencia de las fórmulas electorales en el sistema de partidos políticos establecida por Duverger (1950) de que "la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría (entiéndase, absoluta) a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes, relativamente estables y, por último, la elección mayoritaria (simple o relativa) conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el gobierno".

Ahora bien, las tendencias observadas respecto al efecto que producen las fórmulas electorales en el sistema de partidos no pueden ser tomadas como leyes causales, en el sentido de que la aplicación de cierta fórmula generará siempre un cierto tipo de sistema político-partidario. Tomarlas como tal, implicaría considerar a la realidad como algo estático, que no toma en cuenta la complejidad de la realidad política y la variedad de factores

que la configuran. Para conocer la manera en que influye una fórmula electoral sobre un sistema de partidos, se tendría que llevar a cabo un análisis histórico-político que permitiera identificar los elementos constitutivos de tal sistema político y ver cuánta incidencia tiene en ellos dicha fórmula electoral; pues dicha interrelación varía de caso en caso.

Aquí también, seguimos el sentido que Duverger (1950) le otorga a estas relaciones entre el sistema electoral y el sistema político-partidario, cuando asentó que *“no se puede decir que tal sistema electoral determina tal forma de vida política, sino que, simplemente la estimula, o sea, que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario.”*

Ciertamente, se puede hablar de que existen sistemas proporcionales cuyos efectos hacen parecer que actúan como sistemas mayoritarios. Sin embargo, *“los análisis empíricos han demostrado que a pesar de los efectos que tienen otros factores, entre ellos básicamente las circunscripciones, la desproporcionalidad tiende a ser mayor en los sistemas electorales que utilizan fórmulas mayoritarias, que en los que utilizan fórmulas proporcionales.”* (Molina Vega, s/f b)

b) Circunscripciones

La magnitud de las circunscripciones es el elemento fundamental para determinar la proporcionalidad de la distribución. En el caso de las distribuciones con fórmula mayoritaria, la proporcionalidad será mayor en la medida en que las circunscripciones sean menores. Cuando se usan fórmulas mayoritarias, la mayor proporcionalidad tiende a obtenerse en circunscripciones uninominales. Si se usan circunscripciones plurinominales,

la tendencia será que la proporcionalidad disminuya en la medida en que aumente el número de escaños promedio en las circunscripciones.

En el caso de que se ocupen formulas proporcionales, la proporcionalidad será mayor cuanto más grande sea la circunscripción. La proporcionalidad máxima se logra cuando la distribución se hace en una circunscripción nacional única. Y en este caso, será mayor mientras más grande sea el número de escaños del cuerpo legislativo del que se trate. En el caso más común de circunscripciones múltiples, la proporcionalidad será mayor en la medida en que sea mayor el promedio de escaños por circunscripción.

También la magnitud de la circunscripción es importante. En el caso de circunscripciones múltiples es probable que a un mayor volumen de escaños total, mayor sea el promedio de cargos por cada circunscripción. Sin embargo lo más importante no es el tamaño total del cuerpo, sino el promedio que resulta de dividirlo entre el número de circunscripciones. Un sistema con 500 escaños, divididos entre 500 circunscripciones, con un escaño por circunscripción, será mucho menos proporcional que otro con 200 escaños divididos por igual en 10 circunscripciones. En el caso de una circunscripción nacional única, a mayor sea el número total de escaños a elegir, mayor tenderá a ser la proporcionalidad.

c) Barrera legal

El que esté legalmente establecido o no un umbral de votos que los partidos deban superar para tener derecho a participar en la distribución proporcional de cargos, es un factor que influye en el grado de proporcionalidad. En igualdad del resto de los factores

antes considerados, la proporcionalidad disminuye con el establecimiento de barreras legales, y será menor en la medida en que aumente la magnitud de la barrera. La razón es que por definición, una parte de las organizaciones, aquéllas que no superen los requisitos de la barrera, estarán sub-representadas. Habrán obtenido un porcentaje "x" de votos y sin embargo no lograrán cargo alguno por ellos. Estos cargos, formarán parte de la sobre-representación de las fuerzas que superen la barrera. Sin embargo, a mediano plazo es posible que este efecto contrario a la proporcionalidad se neutralice debido a que las fuerzas minoritarias tiendan a no participar ante la imposibilidad de superar la barrera, con lo cual aunque habría una desproporcionalidad implícita, esta no se manifestaría en el resultado electoral propiamente dicho. Por el contrario, en los países con una proporcionalidad muy amplia, sin barreras legales, puede ocurrir que se estimule la participación de numerosos micropartidos que a pesar de la generosidad del sistema, no lleguen a obtener representación alguna, incrementando el nivel expreso de desproporcionalidad.

6. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Ahora bien, luego de enunciar los elementos del sistema electoral, y de éstos los que más pueden influir en la proporcionalidad de los sistemas, ¿cómo poder medir si un sistema electoral realmente está cumpliendo su función representativa y en qué medida lo hace? Para ello, Nohlen (s/f b) señala que los sistemas electorales tienen que cumplir ciertos requisitos. Se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales, los cuales, a su vez se convierten en parámetros de medición del mismo.

- a) La representación. Se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado representación para todos; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas en términos ideológicos o de partido, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños.

Parámetros de medición:

- Falta de representación de fuerzas sociales
- Desviación significativa en la representación partidaria

- b) Concentración o efectividad. Consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política.

Parámetros de medición:

- El número o la reducción del partidos que obtienen escaños
- La formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable

- c) La participación. Aquí se trata de la mayor o menor posibilidad por parte del *elector* de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa *voto* personalizado versus voto de partido o de lista.

Parámetros de medición:

- Grado de personalización del voto

- d) La transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo, aunque este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho sistemas electorales más sofisticados.

Parámetros de medición:

- Que el elector sepa qué ocurre con su voto y cómo contribuye al resultado electoral. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ej. sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta –en realidad– termina desapareciendo totalmente, debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario.
- Posibilidad de que el elector entienda tanto el sistema electoral como la estructura de la boleta.

- e) Legitimidad. “La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando –desde una perspectiva genética– se considera al sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más

relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso.”

Ahora bien, los sistemas electorales combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del sistema electoral de modo que una de sus funciones se maximice sin debilitar por consecuencia ninguna de las otras. Es aquí donde surge el fenómeno del trade-off (intercambio) entre representación y gobernabilidad. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor gobernabilidad. El desenlace tradicional es el de priorizar la representación o la gobernabilidad. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos trade-off entre las tres funciones fundamentales de los sistemas electorales. (Nohlen, s/f b)

Con base en estos criterios se puede evaluar el sistema electoral salvadoreño aplicable a elecciones de concejos municipales, pero antes se presenta una breve caracterización del sistema.

7. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA SALVADOREÑO EN ELECCIONES MUNICIPALES

Según el art. 10 del Código Electoral, las elecciones tienen como circunscripciones electorales los territorios municipales, departamentales y el nacional, los cuales coinciden con la división político-administrativa del país. El siguiente cuadro resume lo anterior:

Cuadro 6. Tipo de elecciones existentes en El Salvador

Circunscripción electoral	Territorio geográfico	Funcionarios de elección	Periodicidad
Municipales	Municipio	Miembros del concejo municipal	3 años
Departamentales	Departamento	Diputados a la Asamblea Legislativa y diputados al Parlamento Centroamericano	3 años
Nacional	Territorio de la República	Presidente, vicepresidente	5 años

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral

El sistema electoral en los tres niveles de elección es diferente. Pero dado que el objetivo del trabajo se centra en los sistemas de elección de los concejos municipales, nos enfocaremos exclusivamente en él. El siguiente cuadro presenta de manera sintética los elementos que integran al sistema electoral que se aplica para las elecciones de concejo municipal.

Cuadro 7. Sistema electoral para las elecciones de Concejos Municipales en El Salvador

Componente	Descripción
Sistema electoral	Mayoritario
Magnitud	Plurinominal. En cada municipio se elige un alcalde, un síndico y un número variable de regidores, según el tamaño poblacional del municipio, y cuatro miembros suplentes (Art. 12).
Circunscripciones electorales	262 circunscripciones plurinominales, que se corresponden con la división político-administrativa en municipios del país.
Forma de candidatura	De lista: cerrada y bloqueada.
Tipo de voto	Voto único.
Umbrales	<i>Umbral para la inscripción:</i> tener un número de afiliados equivalente al 3 por ciento de los votos emitidos en la última elección presidencial (Art.159).
Fórmula electoral	Mayoría simple (Art.264).

Fuente: Artiga (2004:184)

El mismo tiene su fundamento en el principio de representación mayoritario y se aplica por medio de una fórmula de mayoría simple. La magnitud es plurinominal y variable, es decir que el número de representantes a elegir varía en las localidades, según sea la cantidad de habitantes. Es plurinominal porque siempre se elige a un grupo de candidatos, no a uno solo, que en este caso sería el concejo municipal, compuesto por un alcalde, un síndico, 2 regidores y 4 suplentes⁵. Y es variable, puesto que en los municipios con más de 5 mil habitantes se eligen más regidores de acuerdo al total de la población. La magnitud, pues, puede variar, de acuerdo a los siguientes parámetros:

Cuadro 8. Regidores o concejales adicionales según proporción de habitantes

No. Regidores	Habitantes por municipio
2	Hasta 10 mil habitantes
4	10 mil – 20 mil habitantes
6	20 mil – 50 mil habitantes
8	50 mil – 100 mil habitantes
10	Más de 100 mil habitantes

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral.

La unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños en las elecciones de Concejo Municipal es el municipio. En este sentido el distrito electoral coincide con la división geográfica y político administrativa. En El Salvador existen 262 municipios, por lo cual existe igual número de distritos electorales.

También, que la lista de votación es cerrada y bloqueada, o sea que, se vota por una planilla completa de una vez, sin poder

⁵ Artículo 12, Código Electoral.

elegir orden de jerarquía dentro de ella ni poder incluir a candidatos de otras banderas de dicha planilla; se vota de una vez por el concejo entero propuesto por un partido; y sólo se permite un voto por elector.

Luego, de acuerdo al Art. 153, Código Electoral (CE), se estipula un umbral de inscripción para la participación de los partidos: tener un número de afiliados equivalentes al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial. Por ello la barrera es legal.

Finalmente, conviene señalar que, de acuerdo al Art. 85 (CE), el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, por lo que no se permiten candidaturas independientes.

8. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ELECCIONES MUNICIPALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

El sistema electoral aplicable a elecciones municipales en El Salvador, lejos de ser similar al resto de países latinoamericanos, constituye la excepción. El cuadro 9 presenta algunas de las características de los sistemas electorales aplicables a elecciones de Concejos Municipales en algunos países latinoamericanos.

En términos del principio de representación, se puede señalar que el predominante es el proporcional. Trece países ocupan sistemas proporcionales para la elección de sus concejos. Solamente en 5 países dicho principio es el mayoritario (incluido entre estos El Salvador).

En cuanto a la fórmula, de aquellos con sistemas proporcionales, 11 ocupan para el reparto de escaños la fórmula D'Hondt y 2 usan fórmula Hare (cociente natural y restos más altos). De los que aplican un sistema mayoritario, 3 utilizan una fórmula proporcional: 2 utilizan para el reparto de escaños la fórmula D'Hondt y 1 la Hare. La lógica bajo la que se coordinan un principio mayoritario y estas fórmulas proporcionales consiste en que al partido con más votos se le asignan la mitad más uno de los escaños, y el resto se distribuye entre los demás partidos en contienda.

Comparándolo con el del resto de países, se puede apreciar que el sistema salvadoreño es el único en el que se aplica tanto un principio de representación mayoritario como una fórmula mayoritaria. El otro país con esta peculiaridad sería Panamá, pero en éste la forma de candidatura es uninominal; es decir, que los partidos sólo postulan a un candidato para competir con el de los demás partidos. La fórmula no puede ser proporcional pues, entre todos ellos, no se pueden repartir un solo puesto. Lo que se hace es que, con los candidatos electos por cada corregimiento de distrito, conforman un concejo de por lo menos cinco miembros. De ahí que, el salvadoreño sea el único sistema en el que se vota mayoritariamente por un concejo completo a ser otorgado a un solo partido.

En general, se puede apreciar un predominio del uso del principio de representación proporcional para la elección de concejos municipales (13 de los 18 países enlistados); mejor aún, se observa una tendencia a que los países con principios proporcionales adopten a su vez, fórmulas proporcionales. Ello lleva a establecer que los sistemas de representación proporcional a nivel municipal son la regla, no la excepción en Latinoamérica.

Otra tendencia interesante de señalar es la coincidencia o contraste entre el principio de representación a nivel nacional (legislati-

vo) y el principio de representación a nivel local (municipios). En 8 de los países enlistados (ver cuadro 10), el principio de representación es el mismo en ambos niveles, indicando con ello que tanto en el nivel nacional como en el local, se emplean sistemas proporcionales. En otros 8 países, en el nivel nacional se utiliza un principio de “Mayor” proporcionalidad al ocupado en el nivel local.

Ello sugiere, más allá de volver a señalar que en la mayoría de países en ambos niveles se ocupan sistemas proporcionales; que lo usual es que en ambas escalas se ocupe el mismo principio de representación, sea cual fuere. Sólo en 2, El Salvador y Uruguay, se ocupa un principio de proporcionalidad “Menor” en el nivel local. Pero de estos, El Salvador es el único en el que se conjugan principios distintos y fórmula mayoritaria para concejos municipales.

En resumen, El Salvador es casi el único país en el que no se le ha dado prioridad a la representatividad en los concejos municipales. Ciertamente, el logro de la gobernabilidad fue prioridad dadas las condiciones del contexto y la propia historia. La configuración actual logró –unas veces más, otras menos- la generación de gobiernos locales estables luego de un periodo de guerra. Pero dicho sistema –siendo perfectible, como todo- debe ser modificado para que El Salvador continúe en el camino de la democracia.

La modificación del sistema tiene su fundamento no solo en la necesidad de que la democracia salvadoreña promueva mejor la representatividad en el nivel local; sino que la actual configuración del sistema electoral aplicable a elecciones municipales ha generado situaciones que incluso podrían ir en contra del carácter representativo, democrático y pluralista del sistema. El análisis retrospectivo de las elecciones de concejos municipales en el periodo de posguerra –que se realiza a continuación- da cuenta de ello.

Cuadro 9. Sistemas electorales para los Concejos Municipales (legislaturas locales)

#	País	Duración mandato	Principio de representación predominante	Forma de candidatura	Fórmula	Escaños por circunscripción	Voto personalizado	Barrera	Postulación de candidatos	Elecciones simultáneas
1.	Argentina ⁶	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt	3 a 24	No	No	Sólo los partidos	Sí
2.	Bolivia	5+	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt*	5 a 11	No	No	Partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos, pueblos indígenas*	No
3.	Brasil	4	Proporcional	Lista cerrada y no bloqueada	D'hondt	9 a 55	Sí	Sí cociente electoral	Solo partidos	No
4.	Chile	4	Proporcional	Lista cerrada y no bloqueada	D'hondt	6 a 10	Sí	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	No
5.	Colombia	3	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada ⁷	D'hondt*	7 a 21	No(b)	Sí Medio cociente	Partidos políticos y grupos ciudadanos	No
6.	Costa Rica	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	5 a 13	No	Sí Medio cociente	Solo partidos políticos	Sí ⁸
7.	Ecuador	4	Proporcional	Lista abierta	D'hondt*	5 a 15	Sí	No*	Partidos y candidatos independientes	No
8.	El Salvador ⁹	3	Mayoritario	Lista cerrada y bloqueada	Mayoría simple	4 a 14	No	No	Solo partidos políticos	Sí, con las legislativas
9.	Guatemala	4 -	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt	4 a 10	No	No	Partidos políticos y grupos independientes (comités cívicos electorales)	Sí

⁶ Argentina: los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales locales en la República Argentina, tal como la aprecia el autor con base en información suministrada por Mark P. Jones en febrero de 2004, y la bibliografía disponible al respecto (Pírez, 1991: 328).

⁷ A partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

⁸ Aunque los regidores se eligen simultáneamente con los cargos nacionales, los alcaldes se eligen en una fecha diferente.

⁹ En El Salvador la lista ganadora (mayoría relativa) obtiene todos los cargos del concejo municipal (alcalde, síndico y regidores).

#	País	Duración mandato	Principio de representación predominante	Forma de candidatura	Fórmula	Esaños por circunscripción	Voto personalizado	Barrera	Postulación de candidatos	Elecciones simultáneas
10.	Honduras	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	3 a 11	No (ley de lemas)	No	Partidos políticos y electores independientes	Sí
11.	México ¹⁰	3	Mayoritario, lista ganadora asegura la mitad más uno de los esaños	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural + restos más altos	1 a 31	No	Sí (fijado por cada estado)	Sólo partidos	No
12.	Nicaragua	4 -	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt*	4 a 17	No	No	Sólo partidos*	No
13.	Panamá	5	Mayoritario	Candidaturas uninominales	Mayoría relativa	No menos de 5	Sí	Medio ¹¹ cociente	Partidos políticos y candidatos independientes	Sí
14.	Paraguay	5	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt	7 a 25	No	No	Partidos políticos y grupo independientes (movimientos políticos)	No
15.	Perú	4 +	Mayoritario, la lista ganadora asegura mitad más uno de los esaños	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt	5 a 39	No	No*	Partidos y grupos de electores independientes	No
16.	República Dominicana	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt	Cinco o más	No	No	Partidos políticos y grupos independientes	Sí ¹²
17.	Uruguay	5	Mayoritario, la lista ganadora asegura mitad más uno de los esaños	Lista cerrada y bloqueada	D'hondt	31	No (ley de lemas)	No	Sólo partidos políticos	No
18.	Venezuela	4	Proporcional (representación proporcional personalizada)	Candidaturas nominales + lista cerrada y bloqueada ¹³	D'hondt (mayoría relativa para candidatos nominales) ¹³	5 a 13	Sí (60% de esaños)	No	Partidos y candidatos independientes	No

Nota: +/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

* Cambió desde 1994

Fuente: Nohlen, Dieter & et al. (2007: 354-356).

¹⁰ México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para cabildos abiertos en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor, la Constitución y la información suministrada por Alonso Lujambio en marzo de 2004.

¹¹ Los concejos son integrados por un representante por cada corregimiento del distrito. Sólo si estos llegan a cinco se eligen concejales por representación proporcional para completar este número, utilizando el sistema seguido por los legisladores.

¹² La elección municipal coincide con la del Congreso Nacional.

¹³ El porcentaje de esaños a elegirse por mayoría relativa se redujo a 60% en el Estatuto Electoral para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 66% no fue derogada, de modo que en principio sería aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

Cuadro 10. Comparación de los sistemas electorales municipales con los nacionales: poder legislativo

País	Duración del mandato	Proporcionalidad (principio de representación)	Personalización del voto	Grado de control de los partidos	¿Todo igual?
Argentina	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Bolivia	Igual	Igual	Menor	Igual	No
Brasil	Igual	Igual	Igual (sí)	Igual	Sí
Chile	Igual	Mayor	Igual (sí)	Igual	No
Colombia	Menor	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Costa Rica	Igual	Igual	Igual (no)	Igual	Sí
Ecuador	Igual	Mayor	Igual (sí)	Igual	No
El Salvador	Igual	Menor	Igual (no)	Igual	No
Guatemala	Igual	Mayor	Igual (no)	Menor	No
Honduras	Igual	Igual	Igual (no)	Igual	Sí
México	Igual	Igual	Menor	Igual	No
Nicaragua	Menor	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Panamá	Igual	Igual	Igual (sí)	Menor	No
Paraguay	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Perú	Menor	Igual	Menor	Igual	No
Rep. Dominicana	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Uruguay	Igual	Menor	Igual (no)	Igual	No
Venezuela	Menor	Igual	Igual (no)	Igual	No

Nota: La comparación se hace tomando como base el ejecutivo local, de modo que "menor" significa, por ejemplo, que en el poder local el período es menor que en el nacional; sí/no indica que hay reelección local, pero no nacional, etc.

Fuente: Nohlen, Dieter & et al. (2007: 354-356)

Capítulo II

Análisis retrospectivo de las elecciones de Concejos Municipales, 1994-2006

Tomando en consideración que las elecciones son las que producen gobierno, legitimidad y representación¹⁴, se estimó conveniente realizar una descripción de las elecciones de concejo municipal en el período 1994- 2006, que permita observar los efectos que la configuración del sistema electoral ha tenido sobre la democracia y sobre algunos de los conceptos mencionados.

Ahora bien, de acuerdo Anduiza (2004:31) el análisis de la orientación del voto, la fragmentación y la concentración del voto, los cambios entre elecciones y los niveles de competencia y competitividad, “permiten una amplia y completa descripción de los resultados electorales y sirve también para caracterizar el sistema de partidos de un país y comparar ambos aspectos con otros países y elecciones”. Por ello en este estudio se optó por realizar una descripción de las variables mencionadas. Su descripción permitirá, además, trazar algunas ideas sobre la representación, la concentración, la participación y la transparencia –conceptos que fueron mencionados como “requisitos” que permiten evaluar a

¹⁴ Representación en tanto que se considera que el ciudadano electo representa los intereses y la visión de la parte de la población que lo eligió, y que por tanto se debe a ellos. Producen gobierno porque estas sirven para decidir quién gobierna; y finalmente producen legitimidad en tanto que el gobierno elegido se ve justificado y autorizado, lo que le permite esperar obediencia y respeto por parte de los ciudadanos. Anduiza (2004:13)

los sistemas electorales—. Ello con el objetivo de relevar la necesidad de una reforma al sistema electoral municipal, no solo por homologar el sistema con el ocupado en el nivel nacional, sino por la necesidad de mejorar la representación en la democracia local.

Se presenta primero una descripción a nivel nacional, luego departamental y finalmente municipal. Para los dos primeros niveles se describen algunos elementos como la oferta partidista, el desempeño electoral de los partidos y la participación electoral. En la descripción municipal, además de incorporar los elementos anteriormente mencionados y tomando en cuenta las características del sistema electoral aplicable a elecciones municipales, se hace una descripción de ciertas variables que ayuden a comprender el nivel de legitimidad y representatividad con que cada partido ha ganado en cada municipio (tipo de gobierno), el sistema de partidos (o fragmentación del voto) que se ha formado en cada uno de ellos (número efectivo de partidos) y el grado de competitividad de las elecciones y la concentración del voto (margen de victoria y concentración).

I. EL ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES DE CONCEJO MUNICIPAL A NIVEL NACIONAL, PERÍODO 1994-2006

1.1 La oferta partidista

La oferta partidista, o bien la participación de los partidos políticos en las elecciones de concejo municipal en el período 1994-2006, ha presentado varias características:

- a) La oferta ha sido variada. El cuadro 11 presenta, para cada año, la oferta de partidos. Como se observa, en promedio 10 partidos han contendido 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 inscripción. Por ejemplo, en 2003, siete partidos fueron cancelados por no haber obtenido al menos un 3% de votos.

Otra característica es que los partidos que participan en elecciones de concejo también lo hacen para los otros niveles de elección: presidenciales y legislativas.

Cuadro 11. Oferta partidista en elecciones de concejo municipal

1994	1997	2000	2003	2006
ARENA	ARENA	ARENA	ARENA	ARENA
FMLN	FMLN	FMLN	FMLN	FMLN
PCN	PCN	PCN	PCN	PCN
PDC	PDC	PDC	PDC	PDC
CD	CD	-	-	CD
-	-	CDU	CDU	-
MAC	-	-	-	-
MNR	-	-	-	-
MSN	MSN	-	-	-
MU	MU	-	-	-
-	MAS	-	-	-
-	PLD	PLD	-	-
-	PRSC	-	-	-
-	PL	-	-	-
-	PD	-	-	-
-	PUNTO	-	-	-
-	-	PAN	PAN	-
-	-	USC	-	-
-	-	PPL	-	-
-	-	-	AP	-
-	-	-	PSD	-
-	-	-	PMR	-
-	-	-	FC	-
-	-	-	PPR	-
-	-	-	-	PNL
				Fuerzas Democráticas*
9	13	9	11	7

*Nota: la coalición formada por CD/PNL fue presentada bajo misma bandera
Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

- 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 constante solo ARENA ha presentado candidatos en todas las elecciones para los 262 municipios. El cuadro 12 presenta por partido y año de elección el número de municipios en los que no han presentado candidaturas.

Cuadro 12. Número de municipios en donde los partidos no han presentado candidaturas, por año de elección

Partido	1994	1997	2000	2003	2006
FMLN	21	20	14	17	4
PCN	12	36	16	5	9
PDC	5	62	44	32	44

Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008)

Como se observa, el PDC es el partido que menos candidaturas ha presentado, seguido por el PCN y el FMLN. En las elecciones de 1997 fue en donde el PCN y el PDC presentaron menos candidaturas, muy probablemente debido a la alta participación de nuevos partidos que se dio ese mismo año.

- 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 han formado, entre sí y con otros partidos. El cuadro 13, presenta las alianzas realizadas por ambos partidos y que, además, han podido hacerse de la victoria de por lo menos una alcaldía.

Cuadro 13. Alianzas ganadoras realizadas por el FMLN y el PDC, por año de elección

	1994	1997	2000	2003	2006	Total de partidos con que ha realizado alianza
FMLN	FMLN/CD	FMLN/CD/MU	FMLN/USC	FMLN/CDU	FMLN/CD	6
	FMLN/CD/MNR	FMLN/CD	FMLN/PDC	FMLN/PDC	FMLN/PDC	
			FMLN/USC			
			FMLN/PDC/USC			
			FMLN/CDU			
PDC		PDC/PD	FMLN/PDC	PDC/PMR/PSD	FMLN/PDC	5
			FMLN/PDC/USC	PDC/PMR	FMLN/PDC	

1.2 La participación electoral

La participación electoral es central para el funcionamiento de los sistemas democráticos. Mediante la participación, la gente expresa sus preferencias sobre los candidatos el día de la elección, legitimando así al gobierno electo.

En promedio, para el período 1994-2006 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. Las elecciones de 2006 y de 1994 han sido las más altas en cuanto a voto del período, logrando una participación mayor del 50%. Por el contrario, las elecciones de 1997 y 2000 han sido las más bajas. Solo tres de cada 10 ciudadanos registrados emitieron su voto, y en 2003 aumentó a cuatro. Según Lehoucq (2002:114) estos números son bajos de acuerdo con los estándares regionales. Sólo Guatemala tiene niveles de participación tan bajos como El Salvador.

La gráfica 1 presenta la participación para el período 1994-2006. De acuerdo a ella, se puede observar que la participación en elecciones de concejo municipal presenta dos períodos. Un pri-

mero que va de 1994 a 2000 y que se caracteriza por la disminución en la participación. De 1994 a 2000, la participación disminuyó 14.9%. En esta primera parte, las elecciones de 1994 fueron las que alcanzaron el mayor nivel de participación, muy probablemente como producto de la celebración de lo que varios autores han dado en llamar “las elecciones del siglo” (las primeras en condiciones de paz desde el inicio de la guerra), y como consecuencia de la celebración simultánea de elecciones presidenciales y legislativas.

Gráfica 1. Participación en elecciones de concejo municipal, 1994-2006



Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008)

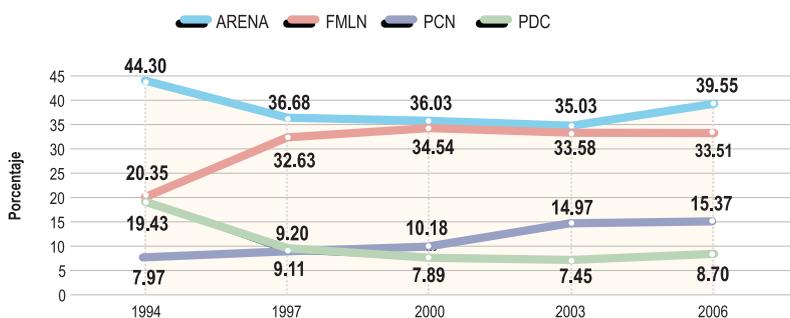
El segundo período abarca las elecciones de 2003 y 2006, y se caracteriza por un aumento en los niveles de participación. De 2000 a 2003, la participación aumentó 2.4%, y de 2003 a 2006, un 13.1%. De hecho, de todo el período, el mayor nivel de participación se alcanzó en 2006. Este aumento debe entenderse dentro de un contexto más amplio, en donde las elecciones presidenciales de 2004 juegan un papel importante, en tanto que

en ellas se alcanzó el mayor porcentaje de participación en una elección desde el inicio de la paz¹⁵.

1.3 Desempeño electoral de los partidos políticos

Como se señaló anteriormente, a pesar de haber una cantidad considerable de partidos que compiten en elecciones de concejo municipal, únicamente cuatro han sido los partidos que más porcentaje de votos han obtenido. De hecho, si se suman los porcentajes de votos que estos cuatro han obtenido, se tiene que en 1994 alcanzaron el 92.18% de los votos; en 1997, el 87.62%; en 2000, el 88.64%; en 2003, el 91.03%, y en 2006, el 97.13%. En otras palabras, en promedio, en cada año de elección un 8.68% de los votos se reparte entre los demás partidos que participan. En el anexo 1 se presenta tanto el número de votos como el porcentaje alcanzado por cada partido en cada elección. En lo que sigue, se presenta el análisis de los cuatro partidos más votados.

Gráfica 2. Porcentaje de votos obtenidos por los cuatro partidos en el período 1994-2006



Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008)

¹⁵ La participación en las elecciones presidenciales de 2004 es la que ha registrado, de todo el período de la paz, los más altos niveles. Diversos autores han señalado dos factores que ayudan a entender dicho aumento: a) la campaña electoral cerrada y polarizada que protagonizaron los dos partidos más votados; b) los cambios que efectuados en el Registro Electoral, donde se ocupó por primera vez el documento único de identidad.

En el agregado nacional, 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. (Ver gráfica 2)

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 este, 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, paso a 15.37% en 2006, es decir, en el período ha casi duplicado sus apoyos.

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

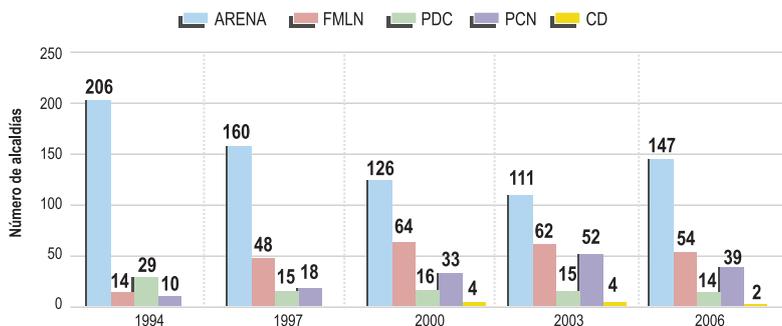
criterio de decisión que se ocupa para elegir al partido. Por ejemplo, en las elecciones de 2000 y de 2003, tanto ARENA como el FMLN obtuvieron casi el mismo porcentaje de votos; no obstante, la diferencia en alcaldías ganadas es considerable (ARENA ganó en las elecciones de 2000 y 2003, 126 y 111 alcaldías, 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.

Dejando de lado estas diferencias, que serán abordadas en el análisis a nivel municipal, en el cuadro 14 y en la gráfica 3 se presenta el número de alcaldías que cada partido ha ganado en el período que se estudia. Se observa que ARENA es el partido que más municipios ha gobernado, pues en promedio ha ganado un poco más de la mitad (57.8%), aunque hasta 2003 observó una tendencia hacia la baja, solo revertida en las elecciones de 2006. El FMLN es el segundo partido con más alcaldías ganadas, en promedio para el período ha gobernado un 16.16% de los municipios como partido solo, y el 21.62% en coaliciones. EL PDC y el PCN se sitúan distantes de estos porcentajes. El primero, además de disminuir su porcentaje de votos, ha disminuido ligeramente el número de alcaldías ganadas como partido único. Y por su parte, el PCN, a pesar de que sus apoyos electorales han aumentado constantemente, incluso hasta en 2006, el número de alcaldías disminuyó en dicho año, pues solo se adjudicó 39 en 2006, 13 menos que en 2003.

Cuadro 14. Número de alcaldías ganadas por partido en el período 1994-2006

Partido	1994		1997		2000		2003		2006	
	Municipios	%	Municipios	%	Municipios	%	Municipios	%	Municipios	%
ARENA	206	78.6	160	61.5	126	50.4	111	42.4	147	56.1
FMLN	14	5.3	48	18.3	64	27.9	62	23.7	54	20.6
PDC	29	11.1	15	5.7	16	6.1	15	5.7	14	5.3
PCN	10	3.8	18	6.9	33	12.6	52	19.8	39	14.9
CDU	-	-	-	-	4	1.5	4	1.5	-	-
CD	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0.8
MAC	1	0.4	-	-	-	-	-	-	-	-
PRSC	-	-	6	2.3	-	-	-	-	-	-
MU	-	-	4	1.5	-	-	-	-	-	-
PD	-	-	1	0.4	-	-	-	-	-	-
PAN	-	-	-	-	1	0.4	1	0.4	-	-
USC	-	-	-	-	2	0.8	-	-	-	-
PPR	-	-	-	-	-	-	1	0.4	-	-
PNL/CD	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.4
PDC/PD	-	-	4	1.5	-	-	-	-	-	-
PDC/PMR/PSD	-	-	-	-	-	-	3	1.1	-	-
PDC/PMR	-	-	-	-	-	-	1	0.4	-	-
FMLN/CD/MNR	1	0.4	-	-	-	-	-	-	-	-
FMLN/CD	1	0.4	3	1.1	-	-	-	-	4	1.5
FMLN/CDU	-	-	-	-	2 ¹⁶	0.8	6	2.3	-	-
FMLN/CD/MU	-	-	3	1.1	-	-	-	-	-	-
FMLN/PDC	-	-	-	-	7	2.67	6	2.3	1	0.4
FMLN/PDC/USC	-	-	-	-	3	1.1	-	-	-	-
FMLN/USC	-	-	-	-	4	1.5	-	-	-	-
Total	262	100	262	100	262	100	262	100	262	100

Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE.

Gráfica 3. Número de alcaldías ganadas por los 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)

¹⁶ La coalición CDU/FMLN se llamó *Unidos por Tonaca*, y participó en Tonacatepeque. Otra fue llamada *Unidos por Gotera*, y participó en San Francisco Gotera.

De los restantes partidos, el CDU es el que más alcaldías ha ganado, precedida inmediatamente por el partido PRSC, que en 1997 ganó seis alcaldías. Respecto de las coaliciones o alianzas, la realizada por el FMLN/CD es la que más alcaldías ha ganado en el período.

2. EL ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES DE CONCEJO MUNICIPAL A NIVEL DEPARTAMENTAL, PERÍODO 1994-2006

2.1 El desempeño de los partidos políticos y la oferta partidista

Ocupando la media municipal de cada departamento se observa que, en promedio, ARENA ha sido el partido más votado en todas las elecciones en todos los departamentos. La Unión es el departamento donde más votos, en promedio, ha logrado acumular; y en Sonsonate, en donde obtiene el menor apoyo. El cuadro 15 presenta el porcentaje de votos que cada partido ha obtenido en el departamento.

El FMLN es el partido que, en segundo lugar, recibe más votos en cada departamento. Las excepciones son La Unión y La Paz, donde el PCN se coloca como la segunda fuerza. De hecho, el primero es el departamento en donde obtiene menos votos. Por el contrario, San Salvador, San Vicente y Chalatenango se han posicionado, durante todo el período, como los departamentos en donde el partido recibe mayor apoyo electoral.

El PCN es el partido, que en tercer lugar, recibe más votos en cada departamento con la excepción de Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán. Si bien se observaba que a nivel nacional este era el partido que en el período había aumentado constantemente sus apoyos, ningún departamento muestra esta tendencia. De hecho, es posible observar que en las elecciones de 2000, a pesar de que a nivel nacional el partido aumentó sus apoyos, la

mayoría de los departamentos observaron una disminución, incluso fue el año que menos apoyos logró obtener en San Salvador.

El cuarto partido más votado es el PDC. Solo en La Unión, Santa Ana, Sonsonate y Ahuachapán se ha colocado como tercera fuerza. En el resto de departamento es el cuarto partido más votado.

Cuadro 15. Porcentaje de votos de los cuatro partidos constantes, por departamento (media municipal)¹⁷

Departamento	AÑO	ARENA	FMLN	PCN	PDC
San Salvador	1994	40.44	27.81	10.62	14.01
	1997	37.27	40.81	7.86	4.98
	1200	38.20	41.28	6.33	4.11
	2003	35.65	39.93	8.85	4.67
	2006	40.97	41.47	9.53	4.09
	Promedio	38.50	38.26	8.64	6.37
Santa Ana	1994	45.73	12.57	6.35	31.80
	1997	45.26	18.17	10.74	17.20
	1200	41.12	20.04	13.88	11.69
	2003	33.92	27.08	17.73	12.81
	2006	38.21	21.51	24.31	15.39
	Promedio	40.85	19.87	14.60	17.78
San Miguel	1994	43.08	11.30	7.80	28.43
	1997	34.70	18.46	14.33	16.93
	1200	37.42	25.80	11.13	18,04
	2003	32.20	22.37	18.13	17.28
	2006	39.06	25.97	25.27	9.34
	Promedio	37.29	20.78	15.33	18,00
La Libertad	1994	50.17	17.53	6.06	19.28
	1997	44.21	28.14	9.12	7.08
	1200	42.36	30.10	9.03	7.48
	2003	40.56	26.89	14.77	7.65
	2006	44.27	30.93	15.34	8.17
	Promedio	44.31	26.72	10.86	9.93
Usulután	1994	43.09	16.21	7.60	23.08
	1997	38.90	26.99	12.58	9.01
	1200	38.13	33.25	14.70	7.62
	2003	36.02	33.89	17,79	7.01
	2006	42.43	36.92	14.63	3.56
	Promedio	39.71	29.45	13.46	10.05
Sonsonate	1994	43.65	11.99	10.26	27.14
	1997	34.06	25.73	11.36	18.58
	1200	28.91	26.33	13.17	11.84

¹⁷ Se toma el promedio de los municipios que componen cada departamento.

La Unión	2003	30.04	19.80	19.27	12.68
	2006	37.04	20.17	22.82	8.12
	Promedio	34.74	20.80	15.37	15.67
	1994	50.51	4.73	10.26	26.41
	1997	40.64	8.29	20.35	17.19
	1200	44.02	10.54	27.83	11.92
La Paz	2003	39.28	9.08	33.24	12.45
	2006	43.57	10.15	37.96	8.12
	Promedio	43.60	8.56	25.93	15.22
	1994	49.68	10.33	16.32	21.55
	1997	39.18	20.60	24.23	10.71
	1200	36.89	16.65	26.37	16.20
Chalatenango	2003	33.40	16.62	31.45	13.52
	2006	38.13	20.27	27.75	13.27
	Promedio	39.46	16.90	25.23	15.05
	1994	44.25	25.17	7.99	21.44
	1997	39.87	35.52	4.31	6.28
	1200	37.91	36.33	8.52	6.11
Cuscatlán	2003	34.45	37.97	16.06	9.26
	2006	41.27	39.69	11.86	7.08
	Promedio	39.55	34.94	9.75	10.04
	1994	52.81	13.61	14.01	14.57
	1997	36.32	24.31	15.63	4.47
	1200	38.09	21.89	19.83	4.59
Ahuachapán	2003	34.37	28.94	24.66	5.77
	2006	40.69	31.63	23.28	3.59
	Promedio	40.46	24.08	19.48	6.60
	1994	41.41	11.52	13.90	30.29
	1997	33.65	26.35	11.15	19.71
	1200	35.09	28.74	11.12	10.67
Morazán	2003	37.81	24.15	19.06	7.93
	2006	42.51	24.98	15.09	15.47
	Promedio	38.09	23.15	14.07	16.81
	1994	37.55	18.34	15.69	21.28
	1997	39.42	11.01	8.37	12.69
	1200	31.58	22.17	22.17	9.12
San Vicente	2003	30.77	20.17	26.35	13.67
	2006	42.95	24.13	16.94	15.13
	Promedio	36.45	19.16	17.90	14.38
	1994	41.96	19.60	4.25	30.98
	1997	37.30	35.49	7.36	16.73
	1200	36.07	36.27	12.28	7.61
Cabañas	2003	33.51	34.19	19.86	4.65
	2006	41.59	39.99	15.11	2.59
	Promedio	38.09	33.11	11.77	12.51
	1994	44.93	19.86	11.77	17.15
	1997	41.36	28.67	18.83	7.48
	1200	40.78	24.43	19.44	6.61
	2003	40.85	30.44	18.63	3.28
	2006	44.16	29.13	25.82	0.51
	Promedio	42.41	26.51	18.90	7.01

Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008)

En relación al número de alcaldías ganadas por departamento y a los partidos políticos que han participado y ganado alcaldías, se pueden hacer varias observaciones (ver cuadro número 16).

En primer lugar, en todos los departamentos, por lo menos dos partidos han ganado municipios. Es decir, no se ha dado el caso de que todos los municipios de un departamento hayan sido ganados por un solo partido. Si bien ARENA gana la mayoría de los municipios en cada departamento (con algunas excepciones), no existe el predominio total de un partido en un departamento. Sin embargo en 1994 ARENA ganó casi el 95% de los municipios en los departamentos de La Libertad, Sonsonate y Ahuachapán.

En segundo lugar, se pueden identificar departamentos en donde determinados partidos nunca se adjudicaron una victoria. Por ejemplo, en La Unión el FMLN nunca ha gobernado una alcaldía. En la misma situación se encuentra el PDC en los departamentos de San Salvador, Cabañas y Cuscatlán.

Ahora, respecto de la oferta partidaria por departamento, se tiene que Morazán es el departamento en que más partidos políticos han competido y se han hecho de victorias. Dejando de lado las coaliciones que forman principalmente el FMLN y PDC, en este departamento, durante el período de estudio siete partidos han gobernado los diversos municipios que lo conforman. En el extremo contrario se encuentra el departamento de Cabañas. En este han competido y ganado consecutivamente únicamente tres partidos, ARENA, FMLN y PCN, adjudicándose más victorias el primer partido. En este sentido, se puede señalar que Cabañas es el departamento en donde se encuentra más estructurada la oferta partidaria.

En San Salvador y Santa Ana es donde más alianzas se han realizado y en donde más de estas han ganado. Ambos han tenido en el período la participación de tres alianzas en por lo menos una elección. Por el contrario, los departamentos en donde ninguna alianza ha logrado hacerse del poder son Cabañas y La Paz.

En relación a los partidos más pequeños o que no han participado constantemente, los departamentos que más apertura han mostrado a estos son Morazán, San Salvador, San Miguel y Chalatenango.

Cuadro 16. Control partidista del concejo municipal, por departamento

Departamento	Partido/coalición	1994	1997	2000	2003	2006
San Salvador	ARENA	14	6	6	5	5
	FMLN	2	10	8	11	10
	FMLN/CD		1			2
	FMLN/CD/MNR	1				
	FMLN/CDU				2	
	FMLN/CD/MU		1			
	PCN	2	1	1	1	1
	UNIDOS POR TONACA			1		
	FMLN/PDC			1		
	FMLN/USC			2		
CD/PNL					1	
Santa Ana	ARENA	10	9	8	3	6
	FMLN			1	2	3
	FMLN/CD/MU		2			
	FMLN/CDU			2	1	
	FMLN/PDC				4	
	PCN		1	2	2	2
	PDC	3	1			2
PPR				1		
San Miguel	ARENA	16	13	8	8	12
	FMLN		1	6	4	4
	PCN		3	1	3	4
	PDC	3		5	1	
	PDC/PD		3			
	PDC/PMR/PSD				3	
	MAC	1				
	PAN				1	

La Libertad	ARENA	21	17	14	16	13
	FMLN		4	5	2	3
	FMLN/PDC			1		1
	FMLN/CD			1	3	3
	PCN			1	1	2
Usulután	PDC	1	1	1	1	2
	ARENA	18	17	13	9	14
	FMLN		3	7	8	6
	FMLN/CDU				1	
	PCN	1	2	2	4	3
Sonsonate	FMLN/PDC/USC			1		
	PDC	4	1		1	
	ARENA	13	10	5	8	10
	CDU			2	3	2
	FMLN		2	3		
	FMLN/CD		2		1	1
	FMLN/PDC			2		
La Unión	FMLN/USC/PDC			1		
	PCN			1	4	2
	PDC	3	2	2		1
	ARENA	15	9	11	8	9
	PCN	1	5	6	9	8
La Paz	PDC	2	3	1		1
	PDC/PMR				1	
	PRSC		1			
	ARENA	18	14	11	7	13
	FMLN		1	1	4	4
Chalatenango	PCN	2	5	6	6	3
	PDC	2	2	4	5	2
	ARENA	25	20	13	17	19
	FMLN	4	11	14	10	9
	FMLN/USC			1		1
	FMLN/PDC					
	FMLN/USC/PDC			1		
	PCN	1		1	5	3
	PDC	3		1	1	1
Cuscatlán	PRSC		2			
	USC			2		
	ARENA	14	11	11	5	8
	FMLN	1	2	2	5	3
	FMLN/CDU				1	
	FMLN/USC			1		
Ahuachapán	PCN	1		2	5	5
	PRSC		3			
	ARENA	10	6	4	8	9
	FMLN		3	4	1	1
	FMLN/PDC			1	1	
	PCN			1	1	1
	PDC	2	2	1	1	1
PAN	PDC/PD		1			
	PAN			1		

Morazán	ARENA	17	16	10	8	17
	CDU			2	1	
	FMLN	5	3	5	7	4
	FMLN/PDC				1	
	PCN	1		7	4	1
	PDC	3	2	1	5	4
	Unidos por Gotera			1		
San Vicente	MU		4			
	PD		1			
	ARENA	8	6	6	4	6
	FMLN	1	6	6	5	5
	FMLN/CD	1				
Cabañas	PCN			1	4	2
	PDC	3	1			
	ARENA	7	6	6	5	6
	FMLN	1	2	2	3	2
	PCN	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia con base en datos TSE.

2.2 La participación electoral

A nivel departamental, las elecciones de 1994 y 2006 fueron las que obtuvieron los más altos niveles de votación. Incluso el nivel más bajo alcanzado en 2006 (La Unión, 53.86%) tiene dos puntos más que el departamento con mayor nivel obtenido en 1997 (Chalatenango, 51.47%). De entre los municipios más participativos, se encuentra Chalatenango, pues en todo el intervalo de análisis se posicionó con los niveles más altos de participación. En 1994 obtuvo una media municipal de 52.48%; en 1997, de 51.47%; en 2000, de 54.35%; en 2003, de 55.11%, y en 2006, de 68.82%. De hecho, en promedio ha obtenido 16 puntos más de participación en cada elección que el departamento que tienen los niveles más bajos en ese sentido, La Unión (aunque en 2003 el departamento de San Salvador fue el que obtuvo el más bajo nivel) (Ver cuadro 17).

Cuadro 17. Participación electoral por departamento (media municipal)

Departamentos	1994		1997		2000		2003		2006						
	Total de votos emitidos	Inscritos	% Participación	Total de votos emitidos	Inscritos	% Participación	Total de votos emitidos	Inscritos	% Participación	Total de votos emitidos	Inscritos	% Participación			
San Salvador	22941	42206	54.87	18438	47148	41.10	19906	50809	40.82	21142	54289	42.46	585995	1128974	55.16
Santa Ana	11091	20038	55.05	8638	21840	41.66	8069	23576	38.51	9130	25450	42.78	176387	354498	54.75
San Miguel	4581	9999	49.79	4053	11173	41.96	4419	12221	44.30	5156	13174	48.14	153222	293056	61.55
La Libertad	7495	13108	57.44	5767	14330	40.84	6216	15807	41.48	7229	17251	46.31	227260	420882	58.84
Usulután	3483	7011	50.93	2822	7756	39.20	3263	8484	43.03	3934	9166	49.08	120154	215521	61.02
Sonsonate	7226	12812	58.79	5510	15986	42.61	5954	15393	41.71	6835	16842	46.22	148025	275059	59.83
La Unión	2886	6308	46.21	2404	7124	35.15	2607	7551	36.48	3309	8481	42.85	84116	165481	53.86
La Paz	3405	6153	59.40	2839	6808	47.14	3128	7476	48.52	3842	8177	54.14	110907	185390	68.25
Chalatenango	1666	2907	62.49	1447	3194	51.48	1625	3457	54.35	1831	3792	55.11	76669	124092	68.82
Cuscatlán	3328	5991	58.16	2765	6640	44.53	2927	7211	45.52	3680	7880	52.82	87434	137562	66.97
Ahuachapán	5567	10960	52.63	4753	12285	40.60	5072	13452	41.48	6394	14708	47.76	108662	193619	61.32
Morazán	1549	3110	54.18	1393	3411	45.98	1632	3724	49.66	1998	4074	53.91	68678	110543	67.69
San Vicente	3144	5459	58.77	2685	6121	45.96	2637	6718	44.94	3344	7180	50.81	59675	99886	64.43
Cabañas	3771	7714	57.53	2945	8470	42.80	3431	9323	48.13	4020	10216	49.60	53412	96477	64.65

En segundo lugar se encuentra Morazán. En el extremo contrario se coloca La Unión, que en 1994, 1997, 2000 y 2006 se ubicó con una media de participación de 46.20%, 39.20%, 36.15% y 53.86%; y San Salvador, que en 2003 obtuvo una media de participación de 42.46%.

3. EL ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES DE CONCEJO MUNICIPAL A NIVEL MUNICIPAL, PERÍODO 1994-2006

En el análisis nacional y departamental se describieron varios elementos que permiten una visión general sobre la manera en que se reparten los votos de los partidos, los partidos que participan y que ganan más alcaldías, así como los niveles de participación electoral que se han dado en las elecciones de Concejo Municipal. Sin embargo, estos elementos se comportan de distinta manera cuando se analizan en el nivel al que corresponde, es decir, al nivel municipal. Por ejemplo, se observó que a nivel nacional el PCN había constantemente aumentado sus votos; sin embargo, cuando se realizó la descripción a nivel departamental se constató que la forma en que se distribuyen sus votos no corresponde a lo observado en el nivel nacional. Es decir, no en todos los departamentos el partido aumentó sus votos. Cuando se les analiza a nivel municipal, se observará que tampoco en todos los municipios el PCN aumenta sus votos.

Como se sabe, la circunscripción de las elecciones de Concejo Municipal corresponde con la división municipal del país, es decir, el análisis de estas elecciones cobra mayor sentido cuando se les analiza al nivel correspondiente. Por ello y con el objetivo de ofrecer una amplia descripción, se analiza por separado el nivel de participación de cada municipio en cada elección, el tipo de gobierno que se forma, el sistema de partidos en cada munic-

pio, la concentración del voto, el margen de victoria y el desempeño de los partidos en cada municipio.

Según Anduiza (2004:31) el análisis de estos elementos “permite una amplia y completa descripción de los resultados electorales y sirve también para caracterizar el sistema de partidos de un país y comparar ambos aspectos con otros países y elecciones”.

De estas variables, el comportamiento de las primeras dos repercute directamente en el grado de legitimidad de la que goza el gobierno electo. Las restantes variables, al trabajar con el voto de los partidos, permiten conocer tanto su desempeño como el sistema partidario que se forma en cada municipio. Cabe señalar que el comportamiento de las variables estudiadas se verá influenciado por las características del sistema electoral aplicable a elecciones municipales.

Por ello, a continuación se describe el comportamiento de algunas variables electorales para los 262 municipios. Ahora bien, para facilitar la descripción y el análisis de los 262 municipios se han creado diversas clasificaciones para cada una de las variables a estudiar¹⁸.

3.1 Participación electoral

En el análisis de la participación electoral se crearon cinco clases y el cuadro 18 presenta el número de municipios que caen dentro de los rangos para cada año de elección. En la clase E se encuentran los municipios cuya participación es menor de 43.26%; en la

¹⁸ Dicha clasificación se realizó con base en la media de los datos de la elección de 1994 (es decir, participación media, concentración media, etc.). A partir de aquí se crearon cinco niveles elaborando dos clases debajo de la media y dos arriba de la misma. La clase media se definió como la media aritmética de la variable para todos los municipios teniendo un rango equivalente a una desviación estándar. A partir de allí, sumando o restando, una o dos desviaciones estándar quedaron definidos las dos clases por arriba de la clase media y las dos clases por debajo de media. Posteriormente, se agrupó por año de elección a los 262 municipios en 5 clases

clase D, los municipios cuya participación oscila entre 43.27% y 51.52%; en la clase C, los municipios con rango de participación entre 51.53% y 59.79%; en la clase B, los municipios con participación entre 59.80% y 68.08%; y finalmente en la clase A, los municipios cuya participación es mayor de 68.07%.

Cuadro 18. Municipios por año de elección, según el nivel de participación

Clase	Participación	1994	1997	2000	2003	2006
A	Mayor de 68.07%	16	2	8	9	75
B	59.80 - 68.06%	56	10	10	28	89
C	51.53 - 59.79%	125	30	41	68	58
D	43.27 - 51.52%	49	73	74	90	36
E	Menor de 43.26%	16	147	129	67	4
	Municipios	262	262	262	262	262

Fuente: Loya (2008)

La participación de los 262 municipios en el período presenta dos momentos: 1) una disminución en los niveles de participación en el período 1994- 2000. En el cuadro esta tendencia se observa sobre todo en el desplazamiento de una gran cantidad de municipios que en 1994 se ubicaban en las clases A, B y C, y que para 1997 y 2000 pasaron a formar parte de las clases D y E. 2) Un aumento en la participación que se torna más evidente en 2006, con forme se opera un desplazamiento de una gran cantidad de municipios que en 2000 engrosaban las clases D y E, y que para 2006 pasa a engrosar las clases A y B.

Un análisis por elección permitiría señalar la semejanza de las elecciones de 1997 y 2000, en donde los municipios tuvieron más o menos la misma distribución: un 50% de los municipios obtuvo una participación menor de 43.26%. Las restantes tres son diferentes. En 1994, el 47% (125) de los municipios tuvo una participación de entre 51.53% y 59.79%; en 2003, la mayoría de municipios se ubicó una clase más abajo que en 1994 con una participación de entre 43.27 y 51.52%; y en 2006 fue donde más

municipios alcanzaron mayores niveles de participación electoral, pues 75 municipios consiguieron más del 68.07% de participación. O desde otra perspectiva, en dichas elecciones muy pocos municipios tuvieron niveles de participación menores de 43.26%.

Ahora, el cuadro 19 presenta por año los municipios más y menos participativos. En él se observa que, con excepción de Corinto, los niveles de participación máximos y mínimos entre municipios cambian en cada elección. No obstante, se debe reconocer que dos de los cinco municipios que se han colocado con máxima participación (San Fernando y San Isidro Labrador) pertenecen al departamento más participativo (Chalatenango).

Cuadro 19. Municipios con los niveles mínimos y máximos de participación

Año de elección	Valor mínimo	Valor máximo	Diferencia
1994	28.82 Polorós	86.96 Cinquera	58.14
1997	25.06 Corinto	72.41 San Fernando	47.35
2000	26.45 Corinto	75.95 San Isidro Labrador	49.5
2003	27.70 La Unión	76.50 Cinquera	48.8
2006	41.02 Conchagua	93.38 Mercedes La Ceiba	52.36

Fuente: elaboración propia.

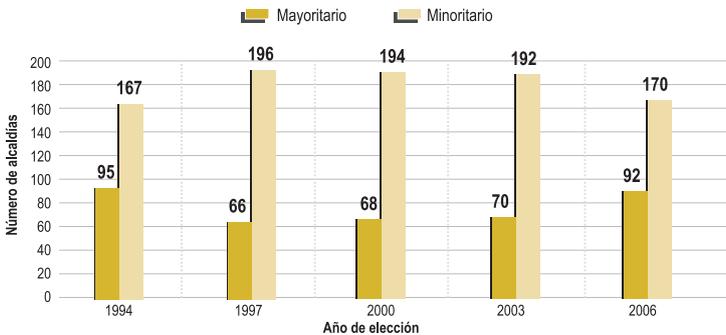
Más allá de ubicar a los municipios, lo importante es señalar que existen diferencias importantes en los niveles de participación entre municipios. Mismas que repercuten en el grado de legitimidad de las autoridades electas. Es decir, mientras que en el gobierno conformado en Mercedes La Ceiba en 2006, un 93.38% de los electores decidieron participar en la elección de su candidato y partido de preferencia (con independencia de si su preferencia partidaria ganó o no) y solo un 6.62% de los electores decidió no participar, en Conchagua, en esa misma elección solo un 41.02% de los electores (52.36% menos que en el otro

municipio) participó en la elección de su gobierno, lo que indica que una minoría de electores decidió por una mayoría, pues el 58.98% de estos decidió, por diversos motivos, no participar.

3.2 El tipo de gobierno

Otro elemento que influye en el grado de legitimidad y representatividad de las autoridades electas es el grado en que las autoridades representan al pueblo. Esto es, en otras palabras y dado el criterio de elección (mayoría simple), el porcentaje de votos válidos con que un partido gana la alcaldía. Para el análisis de esto se han creado dos categorías. Se ha nombrado *mayoritario* al municipio cuando el partido que está en el gobierno obtuvo más del 50% del total de votos válidos de la elección. Y *minoritario*, cuando el partido ganó con menos del 50% de los votos válidos. La gráfica 4 presenta el número de municipios por tipo de gobierno.

Gráfica 4. 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, es decir, que el partido que controla el gobierno, por lo menos el día de la elección no representaba siquiera el 50% de las preferencias electorales de la población. En promedio en cada elección, un 70.15% de municipios han formado gobiernos minoritarios. 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).

Esta tendencia 30-70 se replica en la mayoría de los departamentos, con excepción de Sonsonate y Ahuachapán en donde en promedio un 85% de los municipios han conformado gobiernos minoritarios y un 15% mayoritarios. La Unión y Chalatenango se caracterizan por manejar casi en igual proporción ambos tipos de gobierno. (Ver cuadro 20.) 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 2 cabeceras (Nueva San Salvador y Sensuntepeque), han contado en 2 períodos con gobiernos mayoritarios. Es de resaltar, además, que para el período de 1997-2000 no existió *ningún* gobierno mayoritario entre las cabeceras departamentales.

Cuadro 20. Tipo de gobierno, por departamento

Departamento	Tipo de gobierno	1994	%	1997	%	2000	%	2003	%	2006	%	Promedio periodo
San Salvador	Mayoritario	2	11	5	26	6	32	4	21	5	26	23
	Minoritario	17	89	14	74	13	68	15	79	14	74	77
Santa Ana	Mayoritario	4	31	3	23	4	31	3	23	2	15	25
	Minoritario	9	69	10	77	9	69	10	77	11	85	75
San Miguel	Mayoritario	7	35	6	30	7	35	4	20	6	30	30
	Minoritario	13	65	14	70	13	65	16	80	14	70	70
La libertad	Mayoritario	13	59	5	23	6	27	6	27	9	41	35
	Minoritario	9	41	17	77	16	73	16	73	13	59	65
Usulután	Mayoritario	5	36	3	21	4	29	6	43	9	64	39
	Minoritario	18	78	20	87	19	83	17	74	14	61	77
Sonsonate	Mayoritario	4	25	2	13	2	13	2	13	2	13	15
	Minoritario	12	75	14	88	14	88	14	88	14	88	85
La Unión	Mayoritario	8	44	4	22	9	50	8	44	8	44	41
	Minoritario	10	56	14	78	9	50	10	56	10	56	59
La Paz	Mayoritario	9	41	5	23	4	18	5	23	6	27	26
	Minoritario	13	59	17	77	18	82	17	77	16	73	74
Chalatenango	Mayoritario	15	45	13	39	12	36	14	42	21	64	45
	Minoritario	18	55	20	61	21	64	19	58	12	36	55
Cuscatlán	Mayoritario	13	81	4	25	3	19	4	25	3	19	34
	Minoritario	3	19	12	75	13	81	12	75	13	81	66
Ahuachapán	Mayoritario	1	8	—	—	1	8	2	17	5	42	15
	Minoritario	11	92	12	100	11	92	10	83	7	58	85
Morazán	Mayoritario	6	23	10	38	4	15	5	19	7	27	25
	Minoritario	20	77	16	62	22	85	21	81	19	73	75
San Vicente	Mayoritario	4	31	4	31	3	23	4	31	5	38	31
	Minoritario	9	69	9	69	10	77	9	69	8	62	69
Cabañas	Mayoritario	4	44	2	22	3	33	3	33	4	44	36
	Minoritario	5	56	7	78	6	67	6	67	5	56	64
											Promedio mayoritario del período	30%
											Promedio minoritario del período	70%

Fuente: Loya (2008)

Esta situación 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 21.29% de los votos válidos, lo que

indica que un 78.99% de los restantes votos que representaban otras preferencias, se convirtieron en votos inútiles.

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.

3.3 Fragmentación: número efectivo de 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.

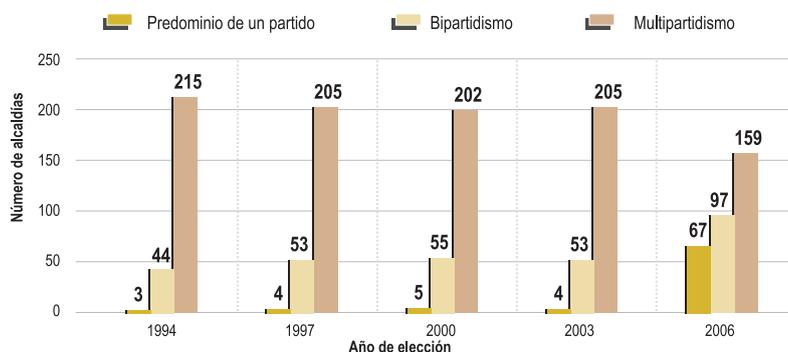
El índice de fragmentación da cuenta tanto del número como del tamaño de los partidos. Laakso y Taagepera desarrollaron un índice que mide el número de partidos que hay en el sistema: el número efectivo de partidos (N)¹⁹. El mismo se interpreta como el número de partidos imaginarios de igual tamaño que darían lugar al mismo grado de fragmentación. (Anduiza, 2004: 35). “Esto quiere decir que 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) Cuanto más valor tenga N, mayor es la fragmentación del sistema. N puede adoptar varios valores, un N= 1 o cercano a 1 indicaría

¹⁹ El índice N se calcula de la siguiente manera: $N_v = 1/(\sum V_i^2)$, donde, V_i = la proporción de votos del *iésimo* partido.

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 5 presenta la distribución de municipios por categoría de N.

Gráfica 5. 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, en donde ligeramente aumenta, tanto en términos relativos como absolutos, el número de municipios respecto de 2000.

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%. 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.

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). El cuadro 21 muestra los municipios que en este período han obtenido el mayor y menor valor de N.

Cuadro 21. Municipios con los niveles mínimos y máximos de N

Año	Valor mínimo	Valor máximo
1994	1.30 Las Vueltas	4.73 Panchimalco
1997	1.05 San Antonio los Ranchos	5.04 Moncagua
2000	1.11 San Antonio los Ranchos	5.34 Lolotique
2003	1.09 San Antonio los Ranchos	5.78 Salcoatitán
2006	1.02 San José las Flores	4.33 Puerto El Triunfo

3.4 Concentración del voto en cada municipio

Anteriormente se vio que la mayoría de municipios conforman gobiernos minoritarios y que también en la mayoría de los municipios el voto se fragmenta. Ahora se describirá el nivel en que se concentra el voto. “La concentración (...) del voto indica en qué medida los votos de los electores se concentran en pocas opciones políticas o, por el contrario, se distribuyen en muchas” (Anduiza, 2004: 33). La concentración del voto se obtiene sumando los votos de los dos partidos más votados. Para el análisis se crearon diversas clases, quedando de la siguiente manera: en la clase A se ubican los municipios cuya concentración es mayor de 88.81%; en la clase B, los municipios cuya concentración se encuentra entre 79.74 y 88.80%; en la clase C, los municipios que alcanzan un nivel de concentración de entre 70.67 y 79.73%; en la clase D, los que se ubican con niveles de entre 61.60 y 70.66; finalmente, en la clase E, los municipios cuyo nivel de concentración es menor del 61.59%. El cuadro 22 presenta la distribución de los municipios por clase de concentración.

Cuadro 22. Municipios según la concentración

Clase	Concentración	1994	1997	2000	2003	2006
A	Mayor de 88.81	17	37	45	41	80
B	79.74- 88.80	60	58	52	52	56
C	70.67- 79.73	110	68	74	65	72
D	61.60 - 70.66	58	59	54	71	42
E	Menor de 61.59	17	40	37	33	12
	Municipios	262	262	262	262	262

Fuente: Loya (2008)

Como se observa, los niveles de concentración en los municipios han sido variados. Una visión de conjunto permite señalar que el voto en elecciones de concejo municipal se ha ido concentrando cada vez más. De 17 municipios en 1994, en donde dos partidos concentraban el 88.81% de los votos, pasó a 80 municipios en 2006. En las elecciones de 1997 el voto se concentró mucho menos, pues a pesar de que aumentó el número de municipios en la clase A (de mayor nivel de concentración), fueron más los municipios que se ubicaron en la clase E, de menor nivel. Esto sin duda operó así debido a la gran oferta partidista que hubo en dicha elección, pues al haber más competidores es más probable que el voto se distribuya en más opciones, provocando que el nivel de concentración del voto sea menor. Sin embargo este comportamiento se revirtió en las elecciones de 2006, en las que se observó que en 208 municipios, dos partidos concentraron, por lo menos, el 70% de los votos. Dejando así únicamente entre un 20 y 30% de votos que debió repartirse entre las demás opciones políticas²⁰.

Cabe aclarar que las dos opciones políticas más votadas cambian entre municipios, es decir, no siempre son los mismos partidos los que concentran la mayoría de los votos. Sin embargo, en muchos de municipios, estos dos partidos son ARENA y FMLN. Con esto se tiene que no solo los dos partidos más votados a nivel nacional concentran el voto en los municipios, sino que por la ideología que representan, polarizan a las poblaciones.

Ahora bien, existen municipios en donde la oferta partidaria se ha reducido a únicamente dos partidos, por lo cual, la concentración del voto ha sido del 100%. El cuadro 23 presenta por año de elección a estos municipios.

²⁰ En un escenario donde los concejos municipales fueran integrados por diversos partidos de manera proporcional al voto que reciben, esta relación porcentual de 70-30 indicaría que en la mayoría de los municipios, al menos un 70% de los integrantes o concejales de cada municipio representaría a dos partidos, y el restante 30% de los concejales, representarían al resto de partidos.

Cuadro 23. Municipios cuyo nivel de concentración ha sido del 100%

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
La Unión	Meanguera del Golfo (ARENA y PDC)	Meanguera del Golfo (ARENA y PDC)		El Sauce (PCN y ARENA)	El Sauce Bolívar San José las Fuentes (todos de ARENA y PCN)
Chalatenango		Arcatao Nueva Trinidad Las Vueltas Nombre de Jesús Potonico San Antonio los Ranchos San Fernando San Francisco Lempa (todos de ARENA y FMLN)	Arcatao Nueva Trinidad Las Vueltas San Antonio los Ranchos San Fernando El Carrizal San Luis del Carmen (todos de ARENA y FMLN)	Citalá (PCN y ARENA) Nombre de Jesús Potonico (ARENA y FMLN)	El Carrizal Nueva Trinidad Nombre de Jesús San Antonio de la Cruz San Antonio los Ranchos San José las Flores (todos de ARENA y FMLN)
Morazán		El Rosario Perquín (ARENA y otros) Sensembra (ARENA y PDC)		Sensembra (PCN y ARENA)	
Total	1	12	8	5	9

El cuadro además de señalar a dichos municipios, indica que la mayoría de estos se encuentran en Chalatenango, y que la oferta partidaria la concentran ARENA y el FMLN.

3.5 Margen de victoria en cada municipio

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. De nueva cuenta se crearon clases para facilitar el análisis. Se crearon cuatro clases. 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. El cuadro 24 presenta la ubicación de municipios por clases de margen de victoria.

Cuadro 24. 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 estos han aumentado en el período analizado. Es decir, las elecciones— en la mayoría de los municipios— han sido competitivas, pues el partido que ha ganado lo ha hecho por una diferencia de votos pequeña. 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.

Por el contrario, 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. De hecho en este municipio se han celebrado las elecciones menos competitivas del período. Es decir, que el partido más votado en segundo lugar obtuvo menos del 5% de los votos. Estos municipios fueron mencionados como los que presentan los mayores niveles de concentración del voto, y en donde solo participan dos partidos (ver cuadro 25).

Cuadro 25. Municipios con valores máximos y mínimos del margen de victoria

Año	Valor mínimo (%)	Valor máximo (%)
1994	0.21 Nueva Concepción	76.45 Las Vueltas
1997	0.15 Ahuachapán	94.67 San Antonio los Ranchos
2000	0.07 Monte San Juan	89.76 San Antonio los Ranchos
2003	0.07 Estanzuelas	92.90 San Antonio los Ranchos
2006	0.03 San Salvador	97.55 San José las Flores

3.6 El desempeño electoral de los partidos

Para el análisis del desempeño electoral de los partidos a nivel municipal se tomó la clasificación propuesta por Artiga (2003), la cual además de permitir el análisis de los municipios, facilita ubicar aquellos municipios en donde el partido tiene o ha tenido una fuerte base electoral, y viceversa. Así, se manejan 5 clases, mismas que dan cuenta del porcentaje de votos que el municipio otorgó al partido: en “más del 50%” se ubican los municipios que otorgaron a ARENA más del 50% de los votos, y que por tanto dicho partido se hizo con la victoria; “entre 40 y 50%”, el municipio otorgó tal porcentaje de votos, etc.

3.6.1 Alianza Republicana Nacionalista

La gráfica 6 presenta la distribución de los 262 municipios (por elección), de acuerdo al porcentaje de votos que el partido alcanzó. En 1994, en la mayoría de municipios ARENA logró obtener entre el 40 y el 50% de los votos; en 1997, la mayoría otorgó un apoyo menor, de entre 30 y 40% de los votos; para 2000 y 2003 se mantuvo este mismo rango de votos, aunque cada vez fueron menos los municipios.

En otras palabras, en el período 1994 -2003, el caudal de votos que esa institución política obtuvo en los municipios fue disminuyendo. En la gráfica 6 se puede observar cómo ha ido aumentando el número de municipios que otorgaron al partido porcentajes de votos menores del 30%. En 1994 fueron 28 municipios; en 1997, 51; en 2000, 71, y en, 2003, 98.

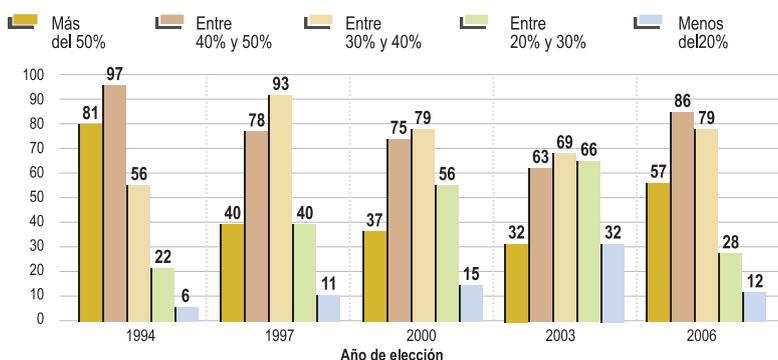
Las elecciones de 2003 significaron al partido una gran disminución de votos. Pero en las de 2006, vuelve a mostrar la tendencia de 1994, pues en la mayoría de municipios logró obtener entre el 40 y el 50% de preferencias (aunque en esta ocasión fueron menos), e incluso aumentó el número de municipios que otorgaron más del 50% de votos.

En promedio, una mayoría de municipios (30.46%, u 80 municipios) ha otorgado al partido porcentajes de voto de entre el 40% y el 50%. Y un 28.70% de municipios ha otorgado entre el 30 y 40% de votos. Finalmente, en un 18.85% de los municipios, en promedio para el período, el partido ha logrado obtener más del 50% de los votos.

En resumen, a pesar de ser el partido que obtiene más votos, la población ha votado cada vez menos por este partido. En este

sentido, la tendencia en la disminución de votos que se observa a nivel nacional, se ha traducido (en el nivel municipal) en un apoyo cada vez menor dentro de cada municipio. No obstante, debe señalarse que en las elecciones de 2006, el partido logró – en cierta medida – recuperar los votos perdidos en las elecciones anteriores.

Gráfica 6. Distribución de municipios de acuerdo al porcentaje de votos otorgado al partido ARENA



Fuente: elaboración propia con base en Loya (2008)

Sin duda, los municipios que han otorgado más del 50% de apoyo electoral (votos), el partido los ha ganado, pero también el partido ha logrado ganar municipios en aquellos que le otorgan menos votos. Sin embargo, durante todo el período, el partido no ha ganado en ningún municipio donde haya obtenido menos del 20% de los votos.

ARENA ha logrado ganar consecutivamente en 47 municipios, aunque con distintos niveles de apoyo. Es decir, algunos los ganó con el 50% de votos, otros con el 40%, 30%, etc. El cuadro 26 presenta dichos municipios. Como se observa, por lo menos en cada uno de los departamentos, ARENA tiene un municipio en

donde ha ganado de manera consecutiva. La Libertad es el departamento en donde más municipios ha ganado consecutivamente ese partido, y San Salvador y San Vicente serían los departamentos en donde tiene menos municipios ganados consecutivamente.

Cuadro 26. Municipios ganados consecutivamente por ARENA en el período 1994-2006

Departamento	Municipio
San Salvador	Santiago Texacuangos
Santa Ana	Coatepeque, San Antonio Pajonal
San Miguel	Chirilagua, Nuevo Edén de San Juan, Uluazapa
La Libertad	Ciudad Arce, San Juan Opico, Colón, Antiguo Cuscatlán, Jayaque, Teotepeque, Tamanique, Sacacoyo, San José Villanueva, Talnique
Usulután	Concepción Batres, Ereguayquín, California
Sonsonate	Izalco, Cuisnahuat
La Unión	Nueva Esparta, San José las Fuentes, Meanguera del Golfo
La Paz	San Francisco Chinameca, Santa María Ostuma, San Luis Talpa Paraíso de Osorio
Chalatenango	Nueva Concepción, La Palma, La Reina, San Ignacio, Concepción Quezaltepeque, La Laguna, San Fernando
Cuscatlán	San José Guayabal, El Carmen, San Ramón
Ahuachapán	Apaneca, San Pedro Puxtla
Morazán	Chilanga, Delicia de Concepción
San Vicente	Santo Domingo
Cabañas	Sensuntepeque, Ilobasco, San Isidro, Tejutepeque

Ahora bien, a pesar de que en estos municipios este partido ha ganado en el período analizado, solo en cuatro ha conseguido ganar consecutivamente con más del 50% de los votos en las cinco elecciones: Sacacoyo (La Libertad), San José las Fuentes y Meanguera del Golfo (La Unión) y San Fernando (Chalatenango). Por el nivel de apoyo otorgado ininterrumpidamente, a estos municipios se les puede llamar *feudos* del partido ARENA. En

estos municipios es muy probable que el partido gane de nuevo en futuras elecciones.

3.6.2 Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

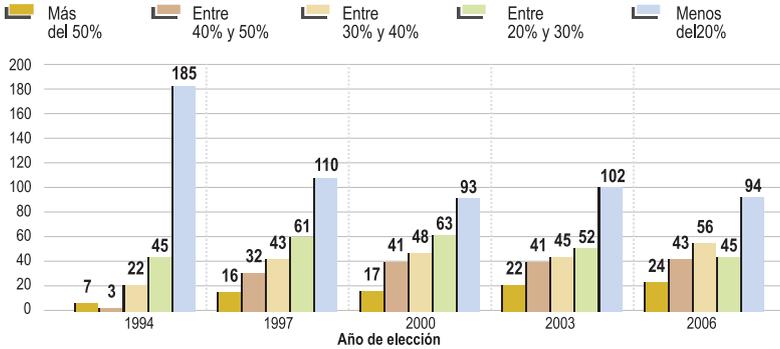
La gráfica 7 presenta la distribución de los municipios por tipo de apoyo otorgado al FMLN. Como se observa, en todas las elecciones, la mayoría de los municipios ha otorgado al partido menos del 20% de los votos, aunque cada vez han sido menos los municipios que otorgan este porcentaje. De 185 municipios que otorgaron menos del 20% de los votos en 1994, pasaron a 94 en 2006.

Por el contrario los municipios que han otorgado más del 30% de votos han ido en aumento. En 1994 fueron 32; en 1997, 91; en 2000, 106; en 2003, 108; y en 2006, 123. Este aumento en los apoyos, más allá de significar un aumento en las preferencias, se explica por la mayor presencia territorial que ha logrado alcanzar el partido elección tras elección.

En promedio, durante el intervalo de estudio, el 44.58% de los municipios ha otorgado menos del 20% de votos; el 20.31%, entre el 20% y el 30% de los votos; el 16.34%, entre el 30% y 40%; el 12.21%, entre el 40% y 50%; y un 6.56% de municipios, más del 50% de votos. A pesar de que comparativamente son menos los municipios que otorgan un porcentaje mayor de votos, el partido ha ido aumentando en cuanto a estos.

A diferencia de ARENA, quien en todo el período estudiado no ha logrado ganar ningún municipio con menos del 20% de los votos, el FMLN sí ha obtenido algunas victorias. En 2006, de los 94 municipios que se ubicaron en esta categoría, logró ganar una alcaldía bajo la coalición FMLN/PDC; en 2003 ganó seis alcaldías en coalición con otros partidos; y en 2000, de las dos que ganó, una fue como partido único.

Gráfica 7. Distribución de municipios de acuerdo al porcentaje de votos otorgado al partido FMLN



Fuente: elaboración con base en Loya (2008)

En cuanto a la distribución departamental, San Salvador ha sido el departamento en donde el partido ha obtenido el mayor apoyo electoral, e incluso ha ido en aumento. En 1994 obtuvo una media municipal de 27.80% de votos; en 1997 un 40.80% de votos; en 2000, un 41.28%; en 2003, un 39.92% y en 2006, un 41.47%. En segundo lugar, se ubica Chalatenango como el departamento en donde más apoyos ha obtenido el partido. En el extremo contrario se encuentra La Unión. En este departamento, el FMLN en todas las elecciones ha tenido el menor apoyo. En 1994, obtuvo una media de 4.72% de votos; en 1997, obtuvo un 8.29%; en 2000, un 10.53%; en 2003, 9.07%; y en 2006, un 10.15%.

El FMLN ha logrado ganar consecutivamente en ocho municipios (39 menos que ARENA) repartidos en cuatro departamentos (ver cuadro 27). Pero de estos, solo en siete ha logrado ganar consecutivamente con más del 50% de los votos: El Paisnal, Arcatao, Las Vueltas, San José las Flores, San Antonio los Ran-

chos, Suchitoto, Tecoluca. Por ello, estos pueden ser considerados “feudos” del partido.

Cuadro 27. Municipios ganados consecutivamente por el FMLN en el período 1994-2006

Departamento	Municipio
Chalatenango	Arcatao, Las Vueltas, San José las Flores, San Antonio los Ranchos
Cuscatlán	Suchitoto
San Vicente	Tecoluca
San Salvador	El Paisnal

Fuente: elaboración propia.

3.6.3 Partido de Conciliación Nacional

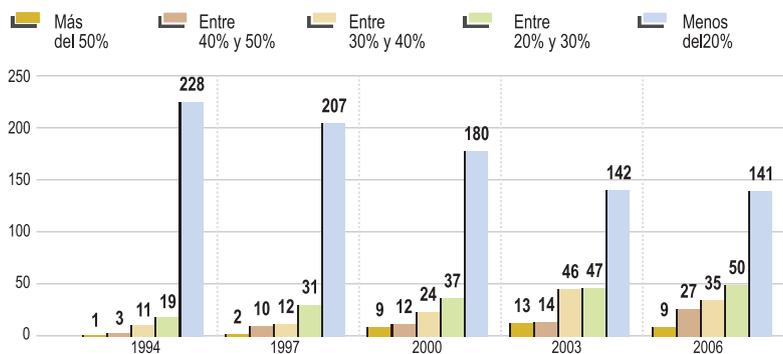
En cuanto al PCN, también en cada elección, la mayoría de los municipios han otorgado menos del 20% de los votos, aunque cada vez han sido menos. En 1994, en 228 municipios el partido obtuvo menos del 20% de votos (aquí están incluidos también los municipios en donde el PCN no ha presentado candidatura); pero para 2006, este número se redujo a 141. El grueso de estos municipios ha aumentado sus votos entre un 20 y 40%, pues de acuerdo a la gráfica 8, los municipios ubicados en estos niveles aumentaron en cada elección (con excepción de 2006, en donde disminuyó la cantidad de municipios que otorgaron al partido entre el 30 y el 40% de los votos).

Ahora bien, este aumento en los votos no solo se debe a que crecieron las preferencias de la población, sino también al hecho de que el partido decidió presentar candidaturas en más municipios. Por ejemplo, en 2003, es posible notar, con respecto a las elecciones de 2000, un aumento en los apoyos; pero también en esas elecciones el partido solo dejó de pre-

sentar candidatos en cinco municipios. De hecho, este ha sido el año en que mayor presencia territorial ha tenido el partido.

Incluso con el aumento en votos que han otorgado algunos municipios, en promedio para el período de análisis casi un 70% de los municipios ha otorgado menos del 20% de votos, lo que sin duda ha repercutido en el número de municipios que ha ganado el PCN. De hecho, el partido en ese tiempo no ha ganado ningún municipio con este tipo de apoyo. Un 30% de los restantes municipios ha otorgado más del 20% de los votos.

Gráfica 8. Distribución de municipios de acuerdo al porcentaje de votos otorgado al PCN



Fuente: elaboración con base en Loya (2008)

En cuanto a la distribución departamental, los apoyos hacia el partido han sido variados. En este sentido, en ningún departamento el PCN ha logrado posicionarse, en todo el período, con la mayoría de votos. Sin embargo, es posible ubicar a Morazán como el departamento en donde ese instituto político ha obtenido los mayores apoyos. En 1994 alcanzó una media de 23.57%; en 2000, 29.17%, y en 2003, 29.17%. De la misma manera

tampoco existe un departamento que en todo el período haya otorgado consecutivamente los menores apoyos. Sin embargo, es posible señalar a San Salvador, pero solo para las elecciones de 2000, 2003 y 2006. En ellas el partido obtuvo una media de votos de 2.59%, 4.34% y 9.53%, respectivamente.

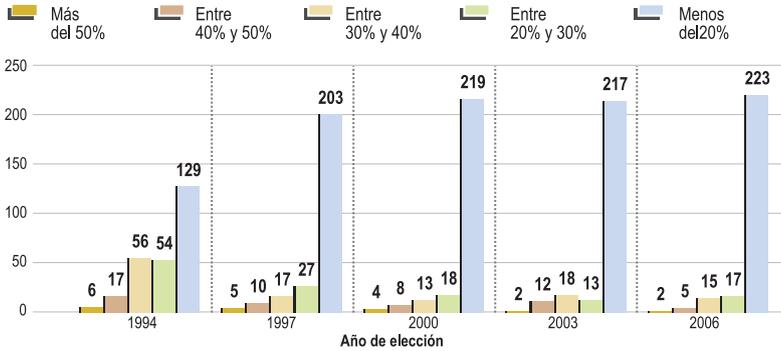
En cuanto a los municipios, el PCN tampoco ha logrado ganar consecutivamente en alguno de ellos. Hasta las elecciones de 2003 Olocuilta (La Paz) y Aguilares (San Salvador) habían sido constantemente ganados por el partido, pero en las elecciones de 2006, ambos municipios fueron ganados por otros partidos.

3.6.4 Partido Demócrata Cristiano

En comparación con los anteriores partidos, los apoyos municipales otorgados al PDC son menores. La gráfica 9 presenta la distribución de los municipios por apoyo electoral. De acuerdo a ella, no solo el grueso de los municipios han otorgado al partido menos del 20% de los votos, sino que además cada vez han sido más los municipios que han otorgado este tipo de apoyo. En promedio para el período, un 75.65% de los municipios han dado este apoyo. No obstante la cantidad y el bajo porcentaje de votos, el partido ha logrado ganar alcaldías con menos del 20% de los votos, gracias a las coaliciones que ha formado los diversos partidos, entre ellos el FMLN. En 2003 y en 2006 ganó una alcaldía (aunque en 2006 fue gracias a la alianza que hizo con otro partido).

También los municipios que han otorgado entre el 30 y el 40%, y más del 50% de los votos han observado una tendencia hacia la disminución. De 56 municipios que en 1994 otorgaron entre el 30 y 40%, en 2006 solo 15 lo hicieron; y de seis que en 1994 otorgaron más del 50% de los votos, en 2006 solo dos obtuvieron el mismo porcentaje de votos.

Gráfica 9. Distribución de municipios de acuerdo al porcentaje de votos otorgado al PDC



Fuente: elaboración con base en Loya (2008).

A diferencia de los otros partidos, en este puede observarse claramente cómo a partir de las elecciones de 1997 los apoyos fueron disminuyendo drásticamente. En 1994 casi la mitad de los municipios otorgaron apoyos mayores del 20% y, a partir de 1997, la tendencia se revirtió. Además, en 1997 el partido no presentó candidatos en 62 municipios

En cuanto a la distribución de los apoyos en los departamentos, estos han ido cambiando constantemente. Únicamente en San Vicente, San Miguel, Usulután y Cabañas los apoyos hacia el partido han disminuido constantemente. De estos sobresale el último, quien de un 17% de votos en 1994 pasó a 0.51% en 2006. Ello a pesar de que Cinquera fue el único municipio de dicho departamento en donde no presentó candidatura.

En cuanto a los municipios, en el período el partido no ha ganado consecutivamente en ninguno. Hasta 2003, el partido había ganado consecutivamente en Sesori (San Miguel) y

Jujutla (Ahuachapán), pero en 2006, otros partidos se adjudicaron tales victorias.

3.7 El alcance geográfico de los partidos

De los cuatro partidos que constantemente han participado en elecciones de concejo municipal, solo ARENA ha participado en todos los municipios en todas las elecciones. El resto ha dejado de participar en diversos municipios. Esta situación de alguna manera ha contribuido a que este partido no solo obtenga más votos, sino que además gane más alcaldías. A continuación se presentan los municipios en donde el FMLN, PCN y PDC no han participado.

El cuadro 28 presenta los municipios en donde el FMLN ha dejado de participar o presentar candidatos en cada una de las elecciones. Como se observa, con excepción de 2003, el partido ha logrado dar más cobertura a los municipios. De 21 municipios en donde no participó en 1994, pasó a solo 4 en 2006. El departamento en el que ha tenido menos presencia es en La Unión, esto en parte explica por qué el partido nunca ha ganado un municipio en dicho departamento.

Cuadro 28. Municipios en donde el FMLN no ha presentado candidaturas, por año de elección

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
San Miguel	San Luis de la Reina, Comacarán	Quelepa, San Luis de la Reina, Nuevo Edén de San Juan	San Gerardo, San Luis de la Reina	San Gerardo	
Sonsonate	Santa Catarina Masahuat, Salcoatitán				
La Unión	Yucuaiquín, Bolívar, Yayantique, Meanguera del Golfo	San Alejo, El Sauce, Lislique, Yucuaiquín, Intipucá, San José las Fuentes, Meanguera del Golfo	Intipucá, Yayantique	El Sauce, Lislique, Intipucá, Yayantique, Meanguera del Golfo	El Sauce, Bolívar, San José las Fuentes, Meanguera del Golfo
La Paz	San Miguel Tepezontes, San Juan Tepezontes, Paraíso de Osorio, San Emigdio, Jerusalén	Mercedes La Ceiba	San Rafael Obrajuelo, San Juan Tepezontes, San Emigdio	San Miguel Tepezontes, Jerusalén, Mercedes la Ceiba	
Ahuachapán	Apaneca, San PedroPuxtla				
Morazán	Osicala, Yoloaiquín, San Carlos, Gualococti, San Isidro	Sociedad, Joateca, Arambala, Yoloaiquín El Rosario, Perquín, Sensembra, Gualococti, San Isidro	Social, Yoloaiquín	Yamaha, Sensembra, Gualococti	
Chalatenango			Nueva Concepción, María, Concepción Dulce Nombre de Santa Rita, La Laguna Quezaltepeque,	Citalá, Concepción Quezaltepeque, San Rafael, Santa Rita	
San Vicente	Guadalupe				
Total	21	20	14	17	4

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la ausencia territorial del PCN no presenta una tendencia clara. En las elecciones de 1997 fue donde menos presencia tuvo, pues no presentó candidaturas en 36 municipios. Por el contrario, en las elecciones de 2003 el partido solo dejó de participar en cinco municipios.

En cuanto a los departamentos, el cuadro 29 siguiente muestra con claridad que Chalatenango es donde menos presencia ha tenido. Aun así, en todos los municipios del país, el partido ha participado al menos una vez.

Cuadro 29. Municipios en donde el PCN no ha presentado candidaturas, por año de elección

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
Cabañas		Cinquera			
Chalatenango	San Buena-ventura, Las Vueltas, San José las Flores, San Isidro Labrador, San Luis del Carmen, San Antonio los Ranchos, San Fernando, Arcatao	La Reina, Arcatao, Concepción Quezaltepeque, Nueva Trinidad, Las Vueltas, Comalapa, San Rafael, San José las Flores, Ojo de Agua, Nombre de Jesús, Potonico, San Francisco Morazán, Santa Rita, La Laguna, San Isidro Labrador, San Antonio de la Cruz, San Miguel de Mercedes, Cancasque, San Antonio los Ranchos, San Fernando, San Francisco Lempa	Arcatao, Citalá, Nueva Trinidad, Las Vueltas, San José las Flores, San Isidro Labrador, San Miguel Mercedes, San Luis del Carmen, San Antonio los Ranchos, El Carrizal, San Fernando	Nombre de Jesús, Potonico, San Isidro Labrador, San Antonio de la Cruz, San Francisco Lempa	Nueva Trinidad Las Vueltas, San José las Flores, Nombre de Jesús Potonico, San Antonio de la Cruz, San Antonio los Ranchos, El Carrizal, San Francisco Lempa
Cuscatlán	Suchitoto				
La Libertad		Chiltiupán			
La Unión	Meanguera del Golfo	Intipucá, Meanguera del Golfo			

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
Morazán		Corinto, San Simón, Yamabal, Yoloaiquín, El Rosario, Perquin, Sensembra, San Fernando	Guatajiagua, Yamabal, Sensembra		
San Salvador			El Paisnal		
San Vicente		San Esteban Catarina Santa Clara Guadalupe			
Sonsonate			Santa Catarina Masahuat		
Usulután	Nueva Granada, San Buena-ventura				
Total	12	36	16	5	9

Fuente: elaboración propia.

El PDC es el partido —de los cuatro que siempre han competido en elecciones de concejo municipal— que menos presencia territorial ha tenido en el período de análisis. En las elecciones de 1994 únicamente no participó en cinco municipios, pero en las de 1997 dejó de hacerlo en 62 municipios. Ciertamente a partir de aquí aumentó su presencia, reduciéndola casi a la mitad (32 municipios) en 2003; en 2006, nuevamente, disminuyó su presencia (ver cuadro 30).

En cuanto a los departamentos, el partido únicamente en San Salvador y Santa Ana ha presentado candidaturas en todas las elecciones. Y al igual que el PCN, el departamento de Chalatenango es donde menos candidaturas han presentado.

Cuadro 30. Municipios en donde el PDC no ha presentado candidaturas, por año de elección

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
Ahuachapán		Concepción de Ataco, Apaneca	Atiquizaya, Concepción de Ataco	Apaneca	
Chalatenango	San Francisco Lempa	Arcatao, San Ignacio, Citalá, Nueva Trinidad, Las Vueltas, San José las Flores, Ojos de Agua, Nombre de Jesús, Potonico, La Laguna, San Antonio de la Cruz, San Luis del Carmen, Cancasque, San Antonio los Ranchos, El Carrizal, San Fernando, Azacualpa, San Francisco. Lempa	Nueva Concepción, Arcatao, Nueva Trinidad, Las Vueltas, Ojo de Agua, Nombre de Jesús, Potonico, La Laguna, San Antonio de la Cruz, San Luis del Carmen, San Antonio los Ranchos, El Carrizal, San Fernando, Azacualpa	Citalá, San Rafael, Ojo de Agua, Nombre de Jesús, Potonico, San Antonio los Ranchos, El Carrizal	Arcatao, Concepción Quezaltepeque, Nueva Trinidad, San José las Flores, Nombre de Jesús, La Laguna San Isidro Labrador, San Antonio de la Cruz, San Luis del Carmen, San Antonio los Ranchos, El Carrizal, San Fernando, Azacualpa
Cuscatlán		San José Guayabal	San Rafael Cedros, Monte San Juan, San Cristóbal	San Bartolomé Perulapia, Santa Cruz Analquito	Santa Cruz Michapa, Santa Cruz Analquito
La Libertad		Jayaque, Huizúcar, Nuevo Cuscatán, Tamanique, Sacacoyo, Talnique			

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
La Paz	San Francisco Chinameca, Tapalhuaca, Cuyultitán	San Francisco Chinameca, Santa María Ostuma, San Miguel Tepezontes, Tapalhuaca, Cuyultitán, Paraíso de Osorio	El Rosario, San Rafael Obrajuelo, Santa María Ostuma, San Juan Tepezontes, Tapalhuaca	San Francisco Chinameca, San Rafael Obrajuelo, San Miguel Tepezontes, San Juan Tepezontes, Tapalhuaca, Paraíso de Osorio, Jerusalén, Mercedes la Ceiba	San Francisco Chinameca, San Rafael Obrajuelo, San Juan Tepezontes, Paraíso de Osorio, Mercedes la Ceiba
La Unión		Anamorós, El Sauce, Nueva Esparta, Polorós, Concepción de Oriente, Yayantique	Anamorós, Conchagua, Yucuaiquín, Nueva Esparta, Polorós, Yayantique, Meanguera del Golfo	El Sauce, Lislique, Yucuaiquín, Polorós, Meanguera del Golfo	Santa Rosa de Lima, El Carmen, El Sauce, Poleros, Bolívar, Concepción de Oriente, San José Las Fuentes, Meanguera del Golfo
Morazán	Joateca	Jocoaitique, Oscala, Meanguera, Torola, San Simón, Joateca, Arambala, Yamabal, El Rosario, Perquín, San Isidro	Jocoaitique, Torola, Joateca, Arambala, Yamabal, El Rosario, San Fernando	Cacaopera, Jocoaitique, Torola, Delicia de Concepción, Yamabal, El Rosario, Perquin, Sensembra, San Fernando	Meanguera, Torola, Yamabal Sensembra, San Fernando
San Miguel		Carolina	Quelepa, Nuevo Eden de San Juan, Comacarán		

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
La Paz		San Esteban Catarina	Apastepeque		San Sebastian, San Esteban Catarina, Santa Clara, San Lorenzo, Santo Domngo, San Cayetano Istepeque, tepetitán
Sonsonate			Juayua		San Juan
Usulután		Santiago de María, Santa Elena, San Agustín, estanzuelas, Alegría, Concepción Batres, Sam Dionisio, Ereguayquín, Nueva Granda, El Triunfo	Nueva Granada		Nueva Granada, El Triunfo
Cabañas					Cinquera
	5	62	44	32	44

Fuente: elaboración propia.

Dejando de lado la descripción de los cuatro partidos que constantemente han participado en elecciones, y enfocándonos en los restantes, se encuentra que la fórmula CD/CDU es la que más presencia ha tenido. Aun así, en ningún año de elección ha presentado candidaturas en los 262 municipios. En las elecciones de 2000 fue cuando más presencia tuvo, pues solo dejó de participar en 101 municipios. Por el contrario, en 1997, fue donde menos presencia alcanzó (ver cuadro 31).

Cuadro. 31 Número de municipios por departamento en donde el CD o el CDU no ha presentado candidaturas

Partido	1994	1997	2000	2003	2006	Promedio
	CD	CD	CDU	CDU	CD	
Departamento						
San Salvador	2	9	3	4	11	5.8
Santa Ana	2	7	4	5	4	4.4
San Miguel	7	5	-	10	4	5.2
La Libertad	6	15	10	5	8	8.8
Usulután	9	15	9	19	12	12.8
Sonsonate	6	7	3	3	4	4.6
La Unión	3	15	10	15	12	11
La Paz	18	19	18	17	19	18.2
Chalatenango	32	26	23	30	31	28.4
Ahuachapán	7	-	5	6	7	5
Morazán	22	21	9	14	18	16.8
San Vicente	2	12	1	1	12	5.6
Cabañas	6	7	1	-	2	3.2
Cuscatlán	-	13	5	11	12	8.2
Total	122	171	101	140	156	
Porcentaje	46.56	65.27	38.55	53.44	59.54	

4. EL COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMA ELECTORAL

De acuerdo con la descripción histórica de las elecciones, se ha revelado no solo que el objetivo político de alcanzar mayorías no se ha logrado en gran parte de los municipios, sino que ha generado situaciones que incluso podrían ir en contra del carácter representativo, democrático y pluralista del sistema.

1. El análisis retrospectivo reveló que ese objetivo perseguido no se alcanzó en la mayoría de los 262 municipios que pertenecen al país. 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 de 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 (fenómeno que contradice el criterio de “transparencia” citado por Nohlen).

Este fenómeno, que ocasiona que la gran parte de los votos queden en el vacío si la bandera apoyada no es declarada ganadora, provoca además 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. Por ejemplo, para las elecciones de concejos municipales del 2006, de un total de 2,000,960 de votos válidos emitidos, solo 943,397 votantes vieron su voto transformarse en una representación política. Es decir que casi la mitad de votos emitidos para el resto de partidos no ganadores, quedaron, en el vacío; es decir, que más de un millón de votos fueron en vano, en tanto que no lograron

traducirse en un solo escaño dentro de la corporación municipal (fenómeno que contradice el criterio de “representación”, por la falta de presencia del resto de fuerzas sociales y por la desviación significativa en la representación partidaria en el concejo). Por lo demás, con gobiernos así conformados difícilmente se asegurará la representatividad del total de intereses de la población, con lo cual el vínculo entre las autoridades electas y electores, se desvanece aún más.

2. El análisis de la competitividad dejó ver que éstas han sido cada vez más reñidas. El margen diferencial de votos entre el partido ganador y el segundo más votado, no sólo es cada vez más pequeño, sino que en cada elección este patrón se repite para la mayoría de los municipios.

En promedio, en cada elección, en más del 54% de los municipios, un pequeño diferencial de votos le ha otorgado la victoria a un partido, dejando no solo una cantidad semejante de votantes –del partido en segundo lugar– sin representación, sino también al resto de votantes cuya opción política no fue ni por el partido ganador ni por el segundo más votado.

Esta situación, en un proceso de profundización democrática, genera profundos cuestionamientos en el grado de legitimidad y la calidad de representación de las autoridades electas. Tal escenario podría llevar a construir sentimientos de desconfianza en los procesos electorales y en la institucionalidad, los cuales podrían atentar contra la gobernabilidad democrática.

3. De acuerdo a Duverger, en los sistemas mayoritarios se tienden a generar regímenes de pocos partidos con una orientación al bipartidismo. En el caso salvadoreño, el análisis histórico reve-

la que la mayoría (75% en promedio para el período) de los concejos municipales han configurado sistemas multipartidistas, aunque cada vez son más los municipios que configuran sistemas bipartidistas. Sin embargo, tomando con propiedad la Ley de Duverger (que hace regencia no a sistemas locales, sino nacionales), Artiga (2004) encontró para las elecciones municipales que el valor de N –con excepción de 2000 y 2003– estuvo más cerca de un bipartidismo que de un multipartidismo²¹.

Dejando de lado el artificio metodológico que Artiga realiza para señalar que el comportamiento que se da en estas elecciones no se aleja de lo mencionado por Duverger, y tomando en cuenta las tendencias, es posible suponer en un período cercano un aumento considerable en el número de municipios que configuren un sistema bipartidista, lo cual iría en contra del espíritu del Art. 85 de la Constitución de El Salvador.

4. Siguiendo con la idea de que los sistemas mayoritarios tienden a generar bipartidismos, estos también fortalecen las tendencias sociales que apuntan en dichas direcciones. Esto significa que el sistema mayoritario tiende a favorecer los extremos y a debilitar las posiciones moderadas. Y el caso salvadoreño no es la excepción.

El análisis de las elecciones municipales deja ver que existen dos fuerzas políticas, ARENA y FMLN, que además expresan los extremos ideológicos de derecha–izquierda, que en todo el período de postguerra han concentrado el voto. En 1994, ambas concentraron el 64.65% de los votos municipales; para 2006, esta cantidad aumentó a un 73.06%, dejando solo un pequeño mar-

²¹ Los valores encontrados de N son: en 1985, 2.0; en 1988, 1.8; en 1991, 1.9; en 1994, 1.6; en 1997, 2.3; en 2000, 2.9; y en 2003, 3.3 (Artiga, 2004: 243)

gen de votos para el resto de partidos. Esta situación es una muestra clara de cómo a nivel local no solo se vive y reproduce la polarización, sino que las posibilidades de que esta disminuya, vía el fortalecimiento de partidos de centro, se vuelve cada vez más lejano.

En síntesis, todos estos elementos, incluidos los problemas en la representación, se convierten en áreas de oportunidad para la fundamentación de una reforma electoral al sistema vigente.

En este sentido, muchos podrían ser los cambios, se podría modificar el tamaño del distrito, la magnitud de la candidatura, etc., y todos ellos podrán tener algún nivel de influencia para hacer más proporcional la elección de los concejos. Sin embargo, para poder efectuar alguna reforma, se deben valorar las condiciones políticas existentes y luego proceder a plantear solo aquellos cambios que serían factibles realizar.

Tal como se señaló al principio, las “voluntades políticas” apuntan a un cambio en la fórmula para transformar votos en escaños. Sin duda un cambio en la fórmula, de mayoría simple a cualquier otra de naturaleza proporcional, tendrá sus consecuencias sobre la representatividad, pero sus efectos se verán enmarcados o restringidos por todos los demás elementos que, al momento, no están sujetos a modificación, como lo sería la magnitud del distrito, el tipo de voto, etc.

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

Capítulo III

Proyección de escenarios de conformación pluripartidaria de Concejos Municipales con base en las elecciones de 2006

En este capítulo se realiza un ejercicio de proyección de escenarios aplicando fórmulas proporcionales para la integración de los concejos municipales. En todo el ejercicio se trabaja con los resultados de las elecciones de 2006 de Concejo Municipal. Primero se describen las fórmulas y variaciones utilizadas, y posteriormente se describen los escenarios a nivel nacional, departamental y municipal (utilizando 15 municipios).

I. LAS FÓRMULAS PROYECTADAS

Para la proyección de estos escenarios se eligieron 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 eligieron tomando distintos criterios:

Cuadro 32. Criterios de selección de formulas

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 es decir, que el sistema distribuye 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.

1.1 Variaciones de fórmulas

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 33):

Cuadro 33. 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:

	<ul style="list-style-type: none"> • 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). <p>Cuando el partido obtiene menos del 50% de los votos válidos del municipio, los escaños se distribuyen de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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, en un sentido estrictamente matemático.

2. ESCENARIOS DE CONFORMACIÓN PLURIPARTIDARIA EN CONCEJOS MUNICIPALES

A continuación se presentan los resultados obtenidos en la simulación de los resultados electorales de 2006, bajo estas tres fórmulas, con sus respectivas variantes. Primero se realiza una descripción a nivel nacional, luego departamental y finalmente municipal, en donde se presentan y analizan los resultados de

15 municipios (10 municipios más poblados del país y cinco representativos de los partidos).

Antes de presentar el análisis de los distintos escenarios que configuran las tres fórmulas y sus variantes, se debe señalar que dicho análisis será 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 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.²²

2.1 El escenario de la conformación de concejos municipales de las elecciones 2006 a nivel nacional

Para 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:

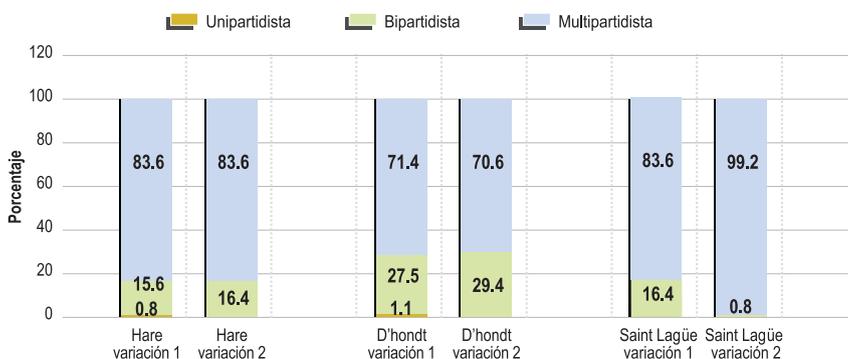
- a) **Municipios unipartidistas.** En el concejo municipal está representado únicamente un partido. De acuerdo al capítulo anterior, estos municipios caen dentro de la categoría de municipios con tipo de gobierno mayoritario, ganan con un amplio margen de votos y suelen tener un número efectivo de partidos igual o cercano a 1, conforman un sistema de partidos de predominio de un partido.

²² 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.

- b) **Municipios bipartidistas.** En el concejo municipal están representados dos partidos. Estos municipios pueden ser mayoritarios o minoritarios y suelen tener un número efectivo de partidos igual o cercano a 2.
- c) **Municipios multipartidistas.** En el concejo municipal están representados tres o más partidos. Estos municipios caen dentro de la categoría de municipios con tipo de gobierno minoritario, el partido ganador suele hacerlo con un margen pequeño de votos respecto de su competidor más cercano y muy probablemente tiene un *número efectivo* de partidos igual, cercano o mayor de 3.

La gráfica 10 presenta el comportamiento de cada fórmula respecto de la clasificación anterior. En anexo 2 se presenta el número y el porcentaje de municipios de cada fórmula.

Gráfica 10. 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 0.8% (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), 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.

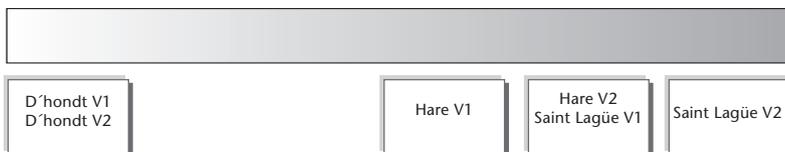
Hare V2, D'hondt V2 y las Saint Lagüe son las que más favorecen la conformación de gobiernos multipartidistas ya que ninguna permite la integración de gobiernos unipartidistas. Pero de entre estas, Saint Lagüe variación 2 es la que más favorece la integración de gobiernos multipartidistas. En este sentido, 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%)

Gráficamente este cuadro puede apreciarse en la siguiente serie de esquemas:

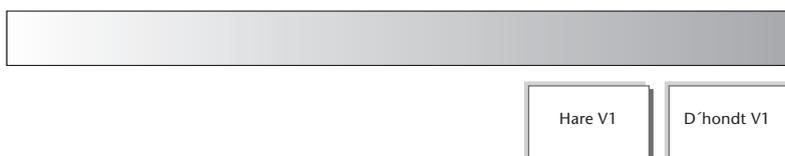
Escala a favor del **multipartidismo** en los Concejos Municipales:



Escala a favor del **bipartidismo** en los Concejos Municipales:



Escala a favor del **unipartidismo** en los Concejos Municipales:



La parte más oscura es la que favorece más la clasificación de la que se haga mención. Por ejemplo, en la escala a favor del multipartidismo, en la parte más oscura se encuentra Saint Lagüe V2. Ello es así porque si en las elecciones de 2006, se hubiera ocupado Saint lagüe V2, la mayoría de Concejos Municipales habrían sido integrados por tres o más municipios. Si por el contrario, se hubiese ocupado Dhondt V3, menos de la mitad de los municipios hubiese sido integrado por tres o más municipios, dejando que en la mayoría de Concejos estuvieran representados solo 2 partidos (véase escala a favor del bipartidismo).

2.2 El escenario de la conformación de Concejos Municipales de las elecciones 2006 a nivel departamental

Al *desagregar* la información anterior a nivel departamental, el comportamiento de las fórmulas entre departamentos es cambiante. Aunque es posible encontrar algunas constantes:

Saint Lagüe Variación 2 favorece la conformación de gobiernos multipartidistas. El 100% de los municipios de los departamentos de San Salvador, Santa Ana, San Miguel, La Libertad, Usulután, Sonsonate, La Unión, La Paz, Cuscatlán, Ahuachapán, Morazán, San Vicente y Cabañas, bajo esta fórmula conformarían gobiernos multipartidistas.

En términos generales, a nivel departamental, la mayoría de las fórmulas actúan favoreciendo la conformación de gobiernos multipartidistas, como mayoría, y bipartidistas, como minoría. Al igual que al nivel nacional, son pocos los casos en que se configuran gobiernos unipartidistas. De hecho solo en los municipios de los departamentos de San Salvador, La Paz y Chalatenango, bajo ciertas fórmulas, se crean gobiernos unipartidistas.

A continuación se presentan los diversos escenarios que se configuran para cada departamento. En la gráfica 11 se presenta, por departamento, el escenario de cada fórmula.

En el anexo 3 se presenta la distribución de frecuencias y porcentajes por departamento.

Cuadro 34. Escenarios para los 14 departamentos

En San Salvador las diversas fórmulas plantean dos escenarios

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	4	Hare V1 y V2 Saint Lagüe V1 y V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	2	D'hondt V1 y V2

En Santa Ana se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En San Miguel se plantean dos escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	2	Saint Lagüe V1, V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	4	Hare V1, V2, D'hondt V1, V2

En La Libertad se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En Usulután se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	4	Hare V1, V2, D'hondt V1 Saint Lagüe V1,
Se conforman más gobiernos bipartidistas	1	D'hondt V2

En Sonsonate se plantean dos escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1 Saint Lagüe V1, V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	1	D'hondt V2

En La Unión se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En La Paz se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En Chalatenango se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	4	Hare V2 D'hondt V2 Saint Lagüe V1, V2
Se conforman tres tipos de gobierno: multipartidistas, bipartidistas y unipartidistas	2	Hare V1, D'hondt V1

En Cuscatlán se plantean tres escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2, D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En Ahuachapán se plantean dos escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	4	Hare V1, V2 Saint Lagüe V1, V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	2	D'hondt V1, V2

En Morazán se plantean 3 escenarios:

Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En San Vicente se plantean 3 escenarios:

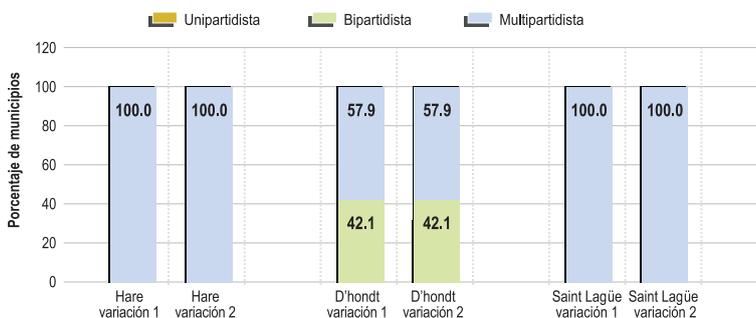
Escenario	N° de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	1	Saint Lagüe V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	5	Hare V1, V2 D'hondt V1, V2 Saint Lagüe V1

En Cabañas se plantean 3 escenarios:

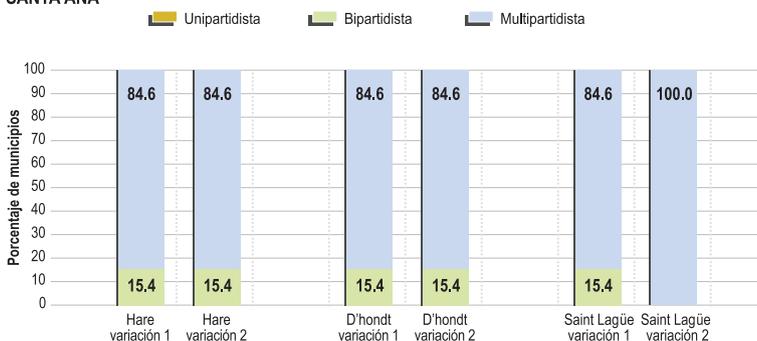
Escenario	No de fórmulas	Fórmulas
Todos los municipios conforman gobiernos multipartidistas	4	Hare V1, V2 Saint Lagüe V1, V2
Se conforman tipos de gobierno mayoritariamente multipartidistas	2	D'hondt V1, V2

Gráfica 11. Distribución de municipios por departamento de acuerdo a la clasificación: unipartidista, bipartidista y multipartidista, según distintas fórmulas (en porcentajes)

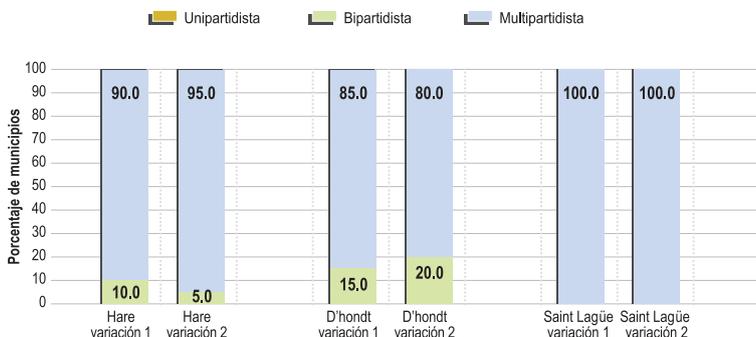
SAN SALVADOR



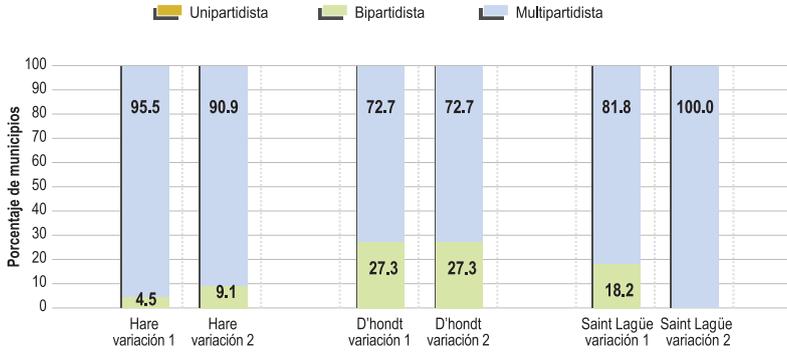
SANTA ANA



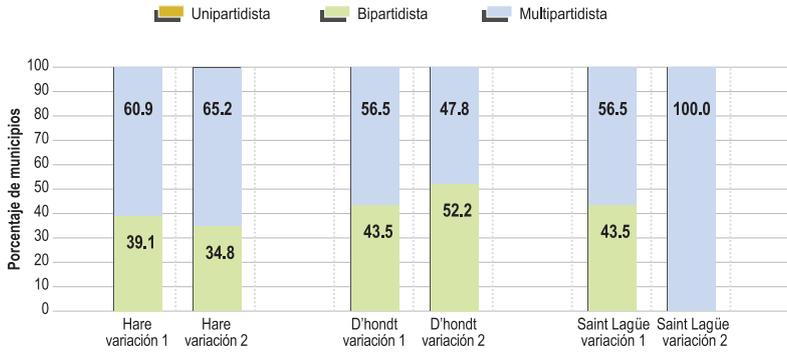
SAN MIGUEL



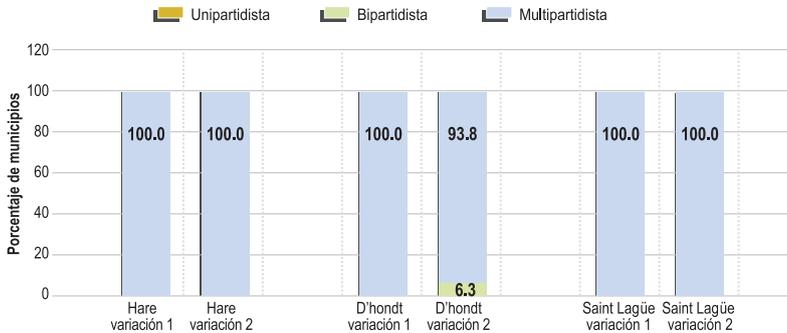
LA LIBERTAD



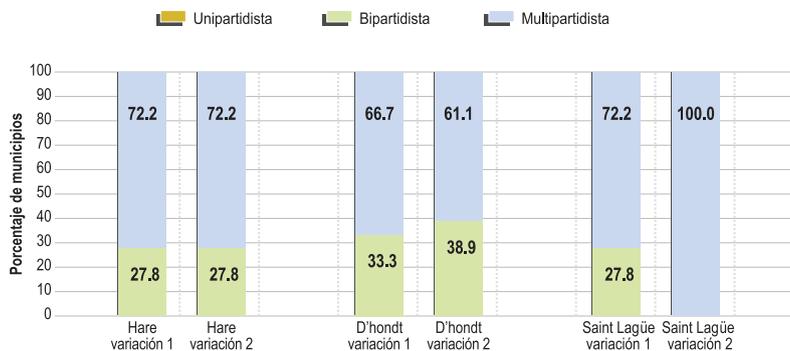
USULUTÁN



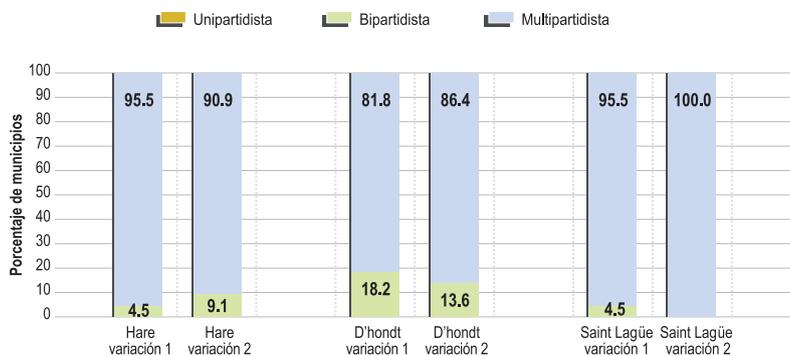
SONSONATE



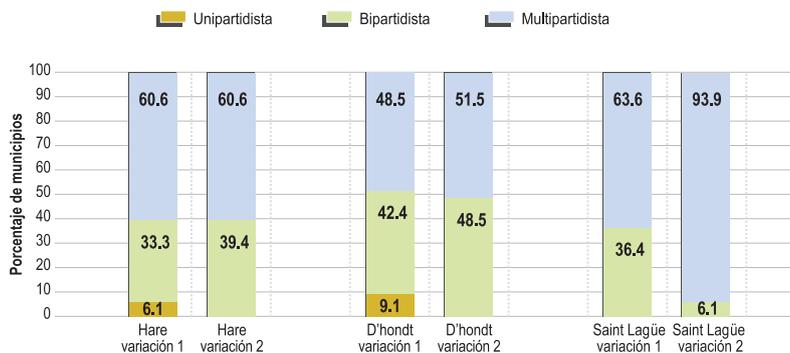
LA UNIÓN



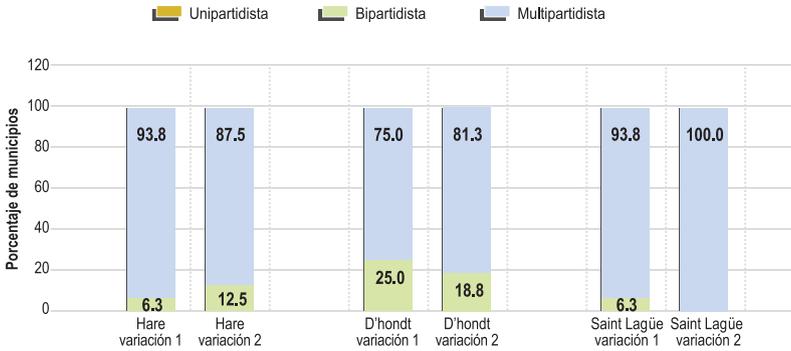
LA PAZ



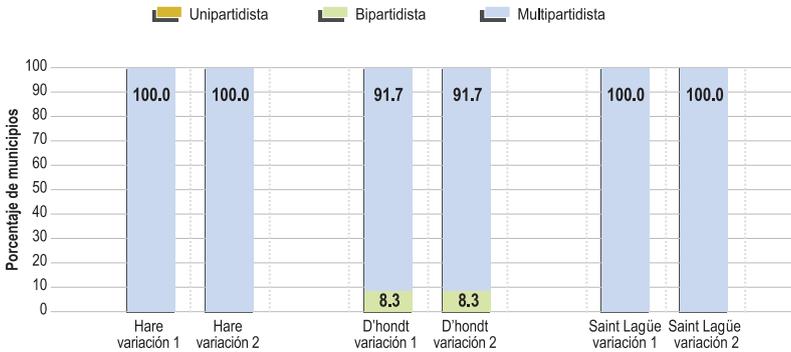
CHALATENANGO



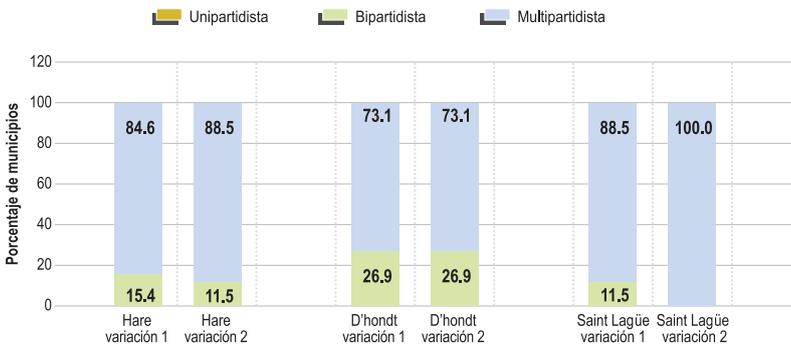
CUSCATLÁN



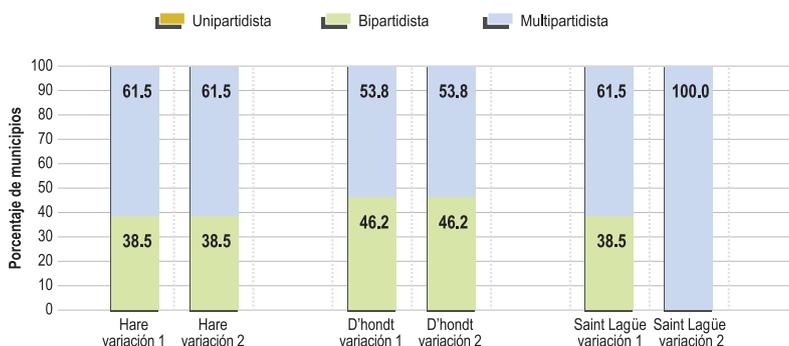
AHUACHAPÁN



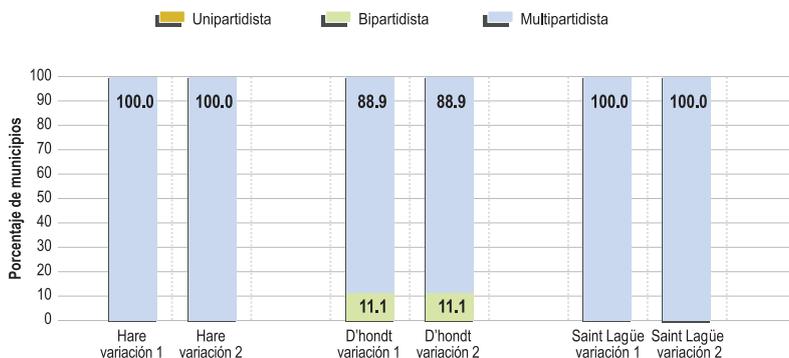
MORAZÁN



SAN VICENTE



CABAÑAS



2.3 El escenario de la conformación de concejos municipales de las elecciones 2006 a nivel municipal

Para el análisis a nivel municipal se eligieron 15 municipios (en anexo 6 en CD se presenta el ejercicio de las 6 variaciones para los 262 municipios). Estos municipios han sido seleccionados tomando en cuenta dos criterios:

- 1. La población.** Se presentan los 10 municipios más poblados según el censo de 2007. Estos son (en orden des-

endiente): San Salvador, Santa Ana, Soyapango, San Miguel, Mejicanos, Apopa, Nueva San Salvador, Ciudad Delgado, Ahuachapán e Ilopango. Por el tamaño poblacional sus Concejos Municipales están integrados por 16 (es el caso de los últimos dos municipios) y 18 concejales (los restantes municipios).

2. **La importancia estratégica que algunos municipios representan para los partidos minoritarios.** Se presentan cinco municipios considerados como *feudos* de los partidos por haber sido –por algún tiempo– ganados consecutivamente por un mismo partido. Así, se eligió (ver cuadro 34):

- Acajutla que desde las elecciones 2000 ha sido ganado por partidos con siglas diferentes, pero que básicamente se consideran el mismo partido: CD. Este municipio ha sido ganado con menos del 50% de los votos. El concejo municipal está integrado por 14 concejales.
- Sesori y Jujutla, quienes son los únicos municipios que de 1994 a 2003 fueron ganados consecutivamente por el PDC. Sesori fue ganado en las primeras tres elecciones de manera mayoritaria (más del 50% de votos) y el otro, de manera minoritaria (menos del 50% de votos). El concejo municipal de Sesori está integrado por 12 concejales, y el de Jujutla por 14.
- Olocuilta y Aguilares, quienes son los únicos municipios que de 1994 a 2003 fueron ganados consecutivamente por el PCN, aunque siempre de manera minoritaria. El concejo municipal de Olocuilta está integrado por 12 concejales, y el de Aguilares por 14.

Cuadro 34. Partido ganador de cinco municipios

	Partido ganador en 1994	Partido ganador en 1997	Partido ganador en 2000	Partido ganador en 2003	Partido ganador en 2006
Acajutla	PDC	FMLN	CDU	CDU	CD
Sesori	PDC	PDC/PD	PDC	PDC/PMR/PSD	ARENA
Olocuilta	PCN	PCN	PCN	PCN	ARENA
Jujutla	PDC	PDC/PD	PDC	PDC	ARENA
Aguilares	PCN	PCN	PCN	PCN	FMLN

2.3.1 Comportamiento electoral de los 15 municipios

El cuadro 35 presenta algunas de las variables analizadas en el capítulo anterior. En primer lugar se puede señalar que solo cuatro municipios han sido ganados con más del 50% de los votos (de forma mayoritaria), tres ganados por el FMLN y uno por el PCN. El resto ha sido ganado de manera minoritaria. Esto, en términos de los objetivos de este trabajo, indica que es posible esperar que en la mayoría de estos municipios estén representados la mayor cantidad de partidos que compiten en elecciones en cada municipio.

Ocho han sido ganados por el FMLN; cuatro, por ARENA; uno, por el PDC; uno, por el PCN, y otro, por el CD.

En todos estos municipios, dos partidos concentran un poco más de dos tercios de los votos. En la mayoría de los municipios, ARENA y el FMLN son los partidos que concentran el voto. El lugar donde se encuentra menos concentrado es en Acajutla, donde los votos del CD y el FMLN alcanzan el 63.69%; y en donde está más concentrado es en Apopa, donde el voto de ARENA y el FMLN suman el 92.25%.

El margen de victoria es variado. En San Salvador, el FMLN ganó únicamente por una diferencia de 0.03% frente a su competidor más cercano, ARENA. Y por el contrario, en San Miguel el PCN ganó con un amplio margen de victoria, 41.66 puntos arriba de su más cercano competidor, el FMLN.

En cuanto al *Número Efectivo de Partidos* (N), casi en la mitad (ocho municipios) se ha conformado un sistema de partidos cercano al bipartidismo. Es decir, el sistema se comporta como si únicamente existieran dos partidos. En los restantes, se ha configurado un sistema multipartidista conformado hipotéticamente por tres partidos. Esto, en términos de la presencia partidaria en los concejos municipales, indica que al menos, en todos estos municipios podría esperarse –bajo fórmulas proporcionales– gobiernos en donde estén representados al menos dos partidos.

Cuadro 35. Comportamiento electoral de los 15 municipios

Municipio	Porcentaje de votos para los partidos										% Variables			Tipo gobierno
	ARENA	FMLN	CD	PCN	PDC	OTROS	Ganador %	Ganador	Concen- tración	Margen victoria	N			
San Salvador	44.95	44.98	0.00	1.30	2.08	6.69	44.98	FMLN	89.92	0.03	2.44	Minoritario		
Ciudad Delgado	43.53	45.08	3.71	1.75	3.53	2.38	45.08	FMLN	88.62	1.55	2.52	Minoritario		
Mejicanos	36.28	52.12	0.00	2.65	2.98	5.97	52.12	FMLN	88.40	15.84	2.45	Mayoritario		
Soyapango	39.49	52.17	0.00	2.07	2.75	3.52	52.17	FMLN	91.66	12.69	2.32	Mayoritario		
Ilopango	44.95	46.95	0.00	2.94	3.08	2.08	46.95	FMLN	91.90	2.00	2.35	Minoritario		
Apopa	43.98	48.27	1.77	2.52	2.94	0.52	48.27	FMLN	92.25	4.29	2.33	Minoritario		
Aguilares	27.64	38.83	0.00	31.50	2.03	0.00	38.83	FMLN	70.33	7.33	3.06	Minoritario		
Santa Ana	25.45	22.17	0.59	3.97	47.64	0.18	47.64	PDC	73.09	22.20	2.92	Minoritario		
San Miguel	18.60	18.84	0.43	60.27	1.77	0.09	60.27	PCN	78.87	41.66	2.31	Mayoritario		
Nueva San Salvador	39.43	56.51	1.22	1.34	1.50	0.00	56.51	FMLN/ CD	95.94	17.07	2.10	Mayoritario		
Ahuachapán	47.07	18.65	0.00	18.88	14.75	0.65	41.90	ARENA	65.95	28.20	3.19	Minoritario		
Acajutla	18.50	23.61	40.08	11.50	2.64	3.67	40.08	CD	63.69	16.47	3.76	Minoritario		
Olocuilta	35.08	29.19	0.00	30.69	4.12	0.91	35.08	ARENA	65.77	4.39	3.29	Minoritario		
Jujutla	41.90	11.69	9.75	2.64	34.02	0.00	47.07	ARENA	75.92	7.88	3.17	Minoritario		
Sesori	40.93	6.74	0.41	24.30	27.62	0.00	40.93	ARENA	68.55	13.31	3.25	Minoritario		

2.3.2 Ejercicio de conformación pluripartidaria de 15 municipios

El cuadro 36 presenta, de acuerdo a la clasificación creada, el número de partidos que quedarían representados en los concejos de los 15 municipios, según las distintas fórmulas ensayadas.

Un análisis por fórmula permite señalar que, en 10 municipios (Ahuachapán, Santa Ana, Mejicanos, San Salvador, San Miguel, Sesori, Nueva San Salvador, Olocuilta, Jujutla y Aguilares), todas actúan generando gobiernos multipartidistas. Una constante en estos municipios es que tienen un N cercano a 3, y los que tienen N cercano a 2 fueron ganados manera minoritaria, lo que permite el espacio para la competición de más partidos.

En los restantes municipios (Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, Apopa y Acajutla), las fórmulas actúan de diferente manera, generando tanto gobiernos multipartidistas como bipartidistas, pero no unipartidistas. La constante en ellos es que tienen un N cercano a 2, lo que posiblemente permite que algunas fórmulas actúen generando gobiernos bipartidistas. La excepción la integra Acajutla, que tiene un N mayor de 3.

Ahora bien, las fórmulas que permiten la generación de gobiernos bipartidistas son: D'hondt V2, V1 y Saint Lagüe V1. Estas mismas aparecen constantemente en un análisis departamental, generando, también, gobiernos bipartidistas.

A continuación se presenta, para los 15 municipios, la forma en que quedaría integrado cada concejo municipal según diversas fórmulas. En anexo 4 se presenta para los 15 municipios el número de concejales que obtendría cada partido en cada una de las fórmulas. En anexo 6 se muestra la forma en que quedarían

integrados los 262 municipios, indicando el número de concejales que obtendría cada partido.

Cuadro 36. Número de partidos (según clasificación) representados en los 15 municipios según fórmulas

Municipio	Hare Variación 1	Hare Variación 2	D'hondt Variación 1	D'hondt Variación 2	Saint Lagüe Variación 1	Saint Lagüe Variación 2
San Salvador	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Ciudad Delgado	Multipartidista	Multipartidista	Bipartidista	Bipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Mejicanos	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Soyapango	Multipartidista	Multipartidista	Bipartidista	Bipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Ilopango	Multipartidista	Multipartidista	Bipartidista	Bipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Apopa	Multipartidista	Multipartidista	Bipartidista	Bipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Santa Ana	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
San Miguel	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Sesori	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Nueva San Salvador	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Acajutla	Multipartidista	Multipartidista	Bipartidista	Bipartidista	Bipartidista	Multipartidista
Olouilta	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Jujutla	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Aguilares	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista
Ahuachapán	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista	Multipartidista

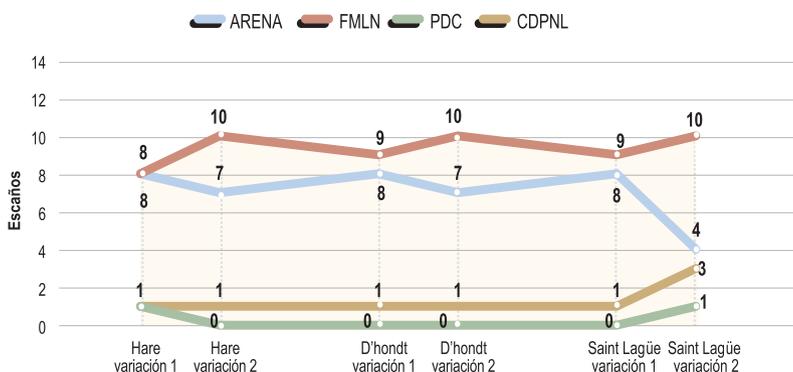
San Salvador

- El partido ganador fue el FMLN.
- Todas las fórmulas actúan favoreciendo la presencia de dos partidos: ARENA y FMLN, aunque la mayoría permite que estos, más el CDPNL, obtengan escaños. Este último alcanza escaños con solo el 6.69% de los votos.
- Todas las fórmulas, con excepción de Hare V1, permiten que el partido ganador obtenga más escaños, a pesar de

que la diferencia entre este y el competidor más cercano solo sea de 0.03%.

- Hare V1 y Saint Lagüe V2 son las fórmulas que permiten que el concejo esté integrado por más partidos, pues permiten la inclusión del PDC, que solo con un 2.08% de votos obtendría al menos un concejal.

Gráfica 12. Conformación multipartidaria en el municipio de San Salvador

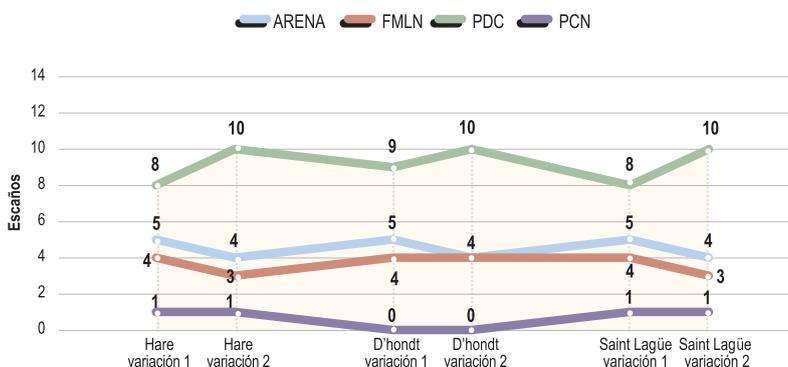


Fuente: elaboración propia.

Santa Ana

- El partido ganador fue el PDC.
- Todas las fórmulas actúan favoreciendo la presencia de tres partidos: PDC, ARENA y FMLN.
- Todas las fórmulas favorecen, con bastante claridad, al partido ganador, ya que éste ganó por un margen de 22.20% de votos.
- Hare V1, V2 y las variaciones de Saint Lagüe favorecen la presencia de más partidos en el concejo, en concreto, la inclusión del PCN, que con solo un 3.97% de votos obtendría un escaño con estas formulas.

Gráfica 13. Conformación multipartidaria en el municipio de Santa Ana

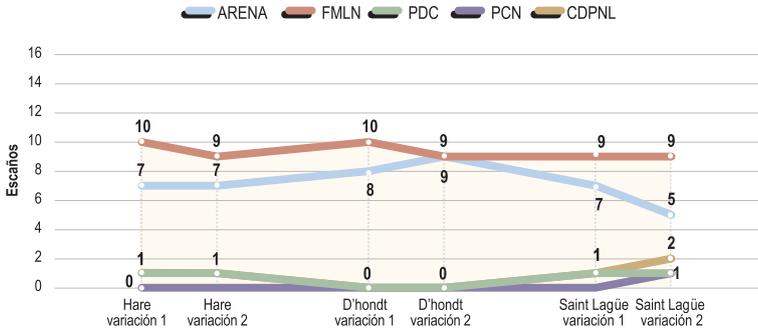


Fuente: elaboración propia.

Soyapango

- El partido ganador fue el FMLN.
- Las fórmulas actúan favoreciendo principalmente la presencia de dos partidos: ARENA y FMLN.
- Con excepción de D'hondt V2, las restantes fórmulas favorecen al partido ganador.
- Hare V2, Saint Lagüe V1 y V2 favorecen la presencia de más partidos, pues permiten que tanto el PDC como el CDPNL ganen escaños. El primero con el 2.75% de los votos y el segundo con el 3.52%. Aun así, Saint Lagüe V2 permite la inclusión de un quinto partido, el PCN, quien con solo 2.07% de votos alcanza un escaño.

Gráfica 14. Conformación multipartidaria en el municipio de Soyapango

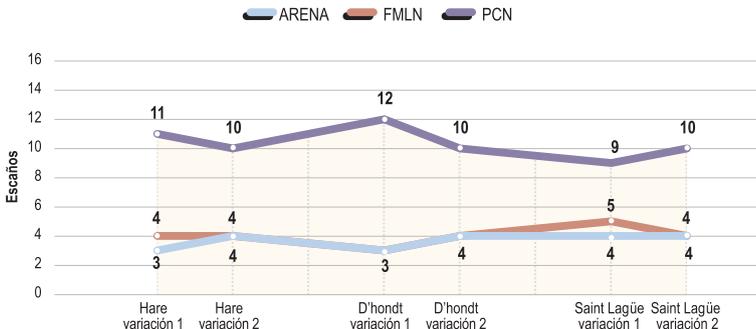


Fuente: elaboración propia.

San Miguel

- El partido ganador fue el PCN.
- Por un amplio margen, las fórmulas favorecen al partido ganador.
- Todas las fórmulas favorecen la presencia de tres partidos: ARENA, FMLN y PCN.

Gráfica 15. Conformación multipartidaria en el municipio de San Miguel

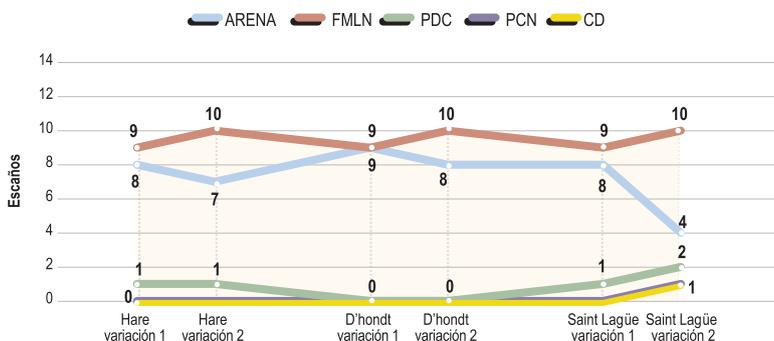


Fuente: elaboración propia.

Apopa

- El partido ganador fue el FMLN.
- Con excepción de D'hondt V1, las restantes fórmulas favorecen al partido ganador.
- ARENA y FMLN son los partidos más favorecidos con todas las fórmulas. No obstante, Hare V1, V2, Saint Lagüe V1 y V2 permiten la integración de más partidos: PDC, PCN y CD. De estas, Saint Lagüe V2 permite una conformación más multipartidista en el concejo, pues permite que CD alcance un escaño con tan solo el 1.77% de los votos.

Gráfica 16. Conformación multipartidaria en el municipio de Apopa



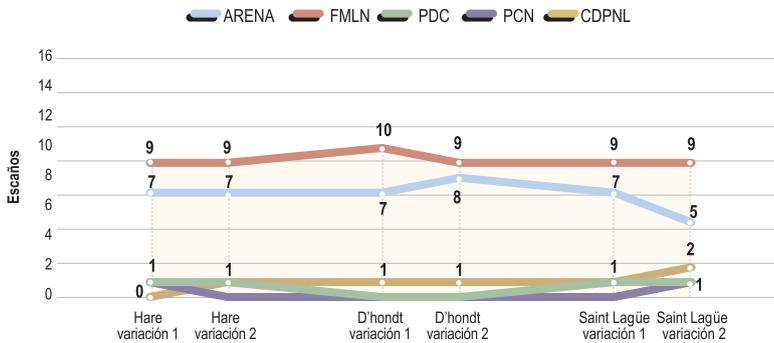
Fuente: elaboración propia.

Mejicanos

- El partido ganador fue FMLN.
- Todas las fórmulas favorecen la presencia de ARENA y el FMLN. Aunque casi todas permiten que el concejo esté integrado por más de tres partidos: ARENA, FMLN, PCN, PDC y CDPNL.
- Todas favorecen más al partido ganador.

- Saint Lagüe V2 permite que el PCN, con un 2.65% de los votos, alcance escaños.

Gráfica 17. Conformación multipartidaria en el municipio de Mejicanos

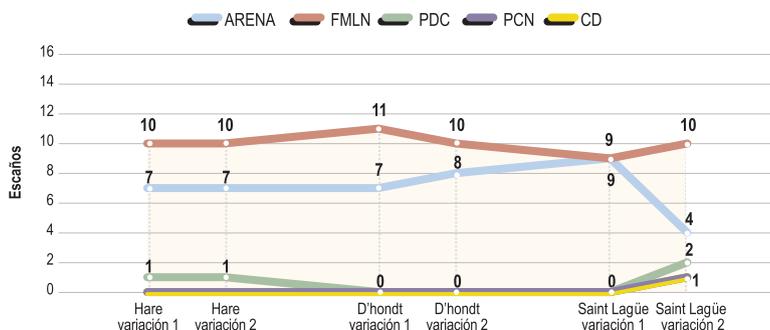


Fuente: elaboración propia.

Nueva San Salvador

- El ganador fue FMLN-CD.
- Con Excepción de Saint Lagüe V1, todas favorecen al partido ganador.
- Los partidos que alcanzan más escaños son ARENA y el FMLN. De hecho, la mayoría de las fórmulas solo permiten que estos dos partidos tengan presencia en el concejo.
- Hare V1 y V2 y Saint Lagüe V2 permiten la presencia de más partidos, pues integran al PDC. Pero la última fórmula permite la presencia de dos institutos más: PCN y CD, con lo cual, este último, que solo obtuvo el 1.22% de los votos, alcanza un escaño.

Gráfica 18. Conformación multipartidaria en el municipio de Nueva San Salvador

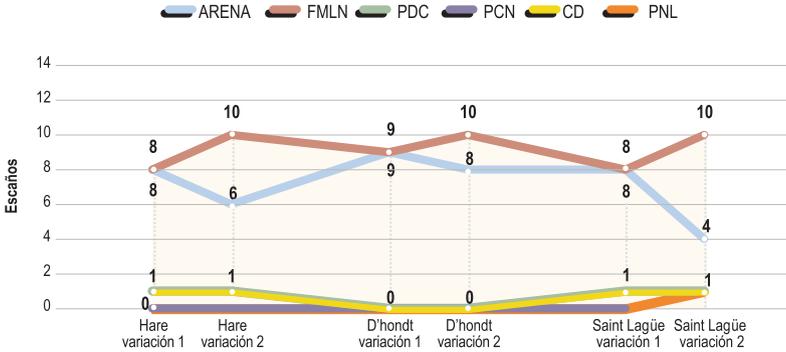


Fuente: elaboración propia.

Ciudad Delgado

- El partido ganador fue el FMLN.
- No todas las fórmulas favorecen, con clara ventaja, al partido ganador, ya que Hare V1, D’hondt V1 y Saint Lagüe V1, permiten que tanto el partido ganador como el más cercano competidor alcancen el mismo número de escaños. Ello es debido a que el margen de victoria fue pequeño; solo hubo una diferencia de 1.55% de votos entre los dos partidos más votados.
- Hare V1, V2 y Saint Lagüe V1 y V2 son las que permiten la mayor presencia de partidos: ARENA, FMLN, CD, PCN, PDC y PNL. Pero la última fórmula es la responsable de permitir que el PCN se adjudique un escaño tan solo con el 1.75% de votos.

Gráfica 19. Conformación multipartidaria en el municipio de Ciudad Delgado



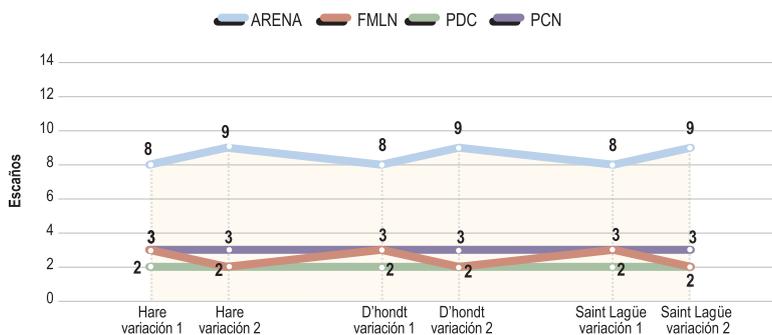
Fuente: elaboración propia.

Ahuachapán

- El partido ganador fue ARENA.
- Todas las fórmulas actúan otorgando una amplia ventaja al partido, muy probablemente debido al amplio margen con el que ganó.
- Aun y con las grandes diferencias ente el número de escaños, todas las fórmulas permiten la presencia de cuatro partidos en el concejo: ARENA, FMLN, PCN y PDC. Esto se debe en gran medida a que estos cuatro obtuvieron porcentajes, en comparación con otros municipios, un tanto elevados, pues el que menos obtuvo fue el PDC con el 14.75% de votos.

Gráfica 20. Conformación multipartidaria en el municipio de Ahuachapán

AHUACHAPÁN



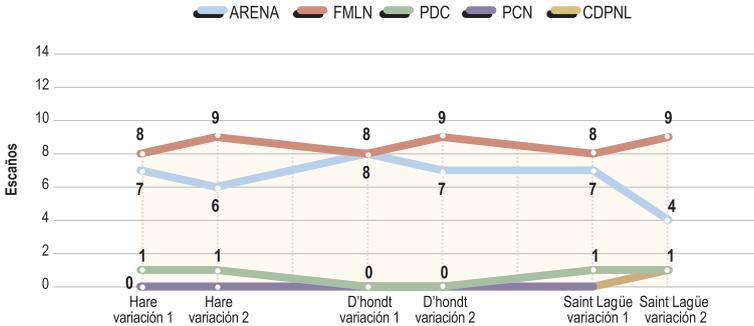
Fuente: elaboración propia.

Ilopango

- El partido ganador fue el FMLN.
- Con excepción de D'hondt V1, las restantes fórmulas favorecen al partido ganador. A pesar de que la diferencia entre el ganador y el más cercano competidor fue solo de 2% de votos.
- Los partidos que más escaños obtienen son FMLN y ARENA.
- Hare V1 y V2, y Saint Lagüe V1 y V2 favorecen la presencia de más partidos. Pero, de nuevo la última permite la presencia de tres partidos más: PCN, PDC y CDPNL.

Gráfica 21. Conformación multipartidaria en el municipio de Ilopango

ILOPANGO



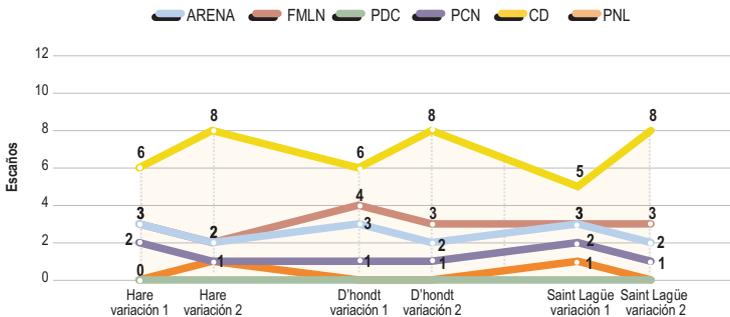
Fuente: elaboración propia.

Acajutla

- El partido ganador fue CD.
- Todas las fórmulas favorecen al partido ganador, aunque el margen de victoria fue relativamente bajo, 16.47%.
- La mayoría de las fórmulas favorecen la integración del concejo con cuatro partidos. No obstante, son Hare 2 y Saint Lagüe V1 las que permiten que el PNL alcance un escaño.

Gráfica 22. Conformación multipartidaria en el municipio de Acajutla

ACAJUTLA

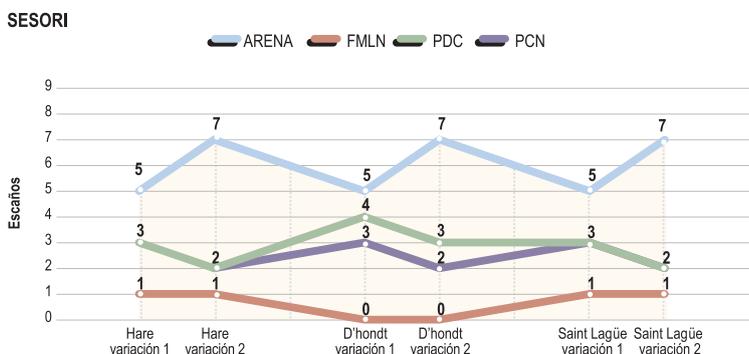


Nota: para mejor visualización ver anexo 4, pues en varias fórmulas se juntan dos partidos.
Fuente: elaboración propia.

Sesori

- El partido ganador fue ARENA.
- Las fórmulas favorecen al partido ganador en primer lugar, y en segundo, al PDC (partido que gobernó desde 1994 hasta 2006).
- Hare V1, V2, y Saint Lagüe V1 y V2 permiten la integración de cuatro partidos: ARENA, FMLN, PDC y PCN.

Gráfica 23. Conformación multipartidaria en el municipio de Sesori

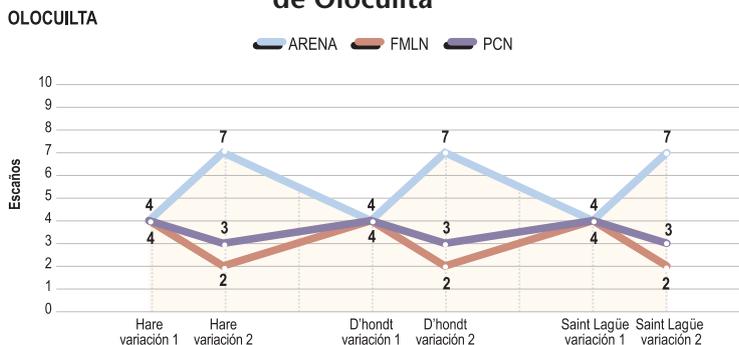


Nota: para mejor visualización ver anexo 4, pues en varias fórmulas se juntan dos partidos
Fuente: elaboración propia.

Olocuilta

- El partido ganador fue ARENA.
- Las versiones 1 de las fórmulas permiten que tanto el ganador como el partido que desde 1994 hasta 2006 había gobernado allí (PCN) obtengan el mismo número de escaños. Las restantes favorecen al partido ganador.
- Todas las fórmulas permiten la composición del concejo en torno a tres partidos: ARENA, FMLN y PCN.

Gráfica 24. Conformación multipartidaria en el municipio de Olocuilta

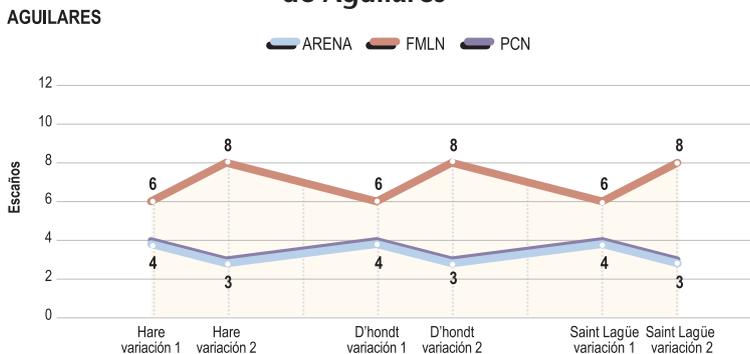


Fuente: elaboración propia.

Aguilares

- El partido ganador fue el FMLN.
- Todas las fórmulas favorecen en igualdad de condiciones tanto al partido ARENA como al partido que desde 1994 hasta 2006 había gobernado, el PCN.
- Todas las fórmulas permiten la integración del concejo en torno a tres partidos: ARENA, FMLN y PCN.

Gráfica 25. Conformación multipartidaria en el municipio de Aguilares

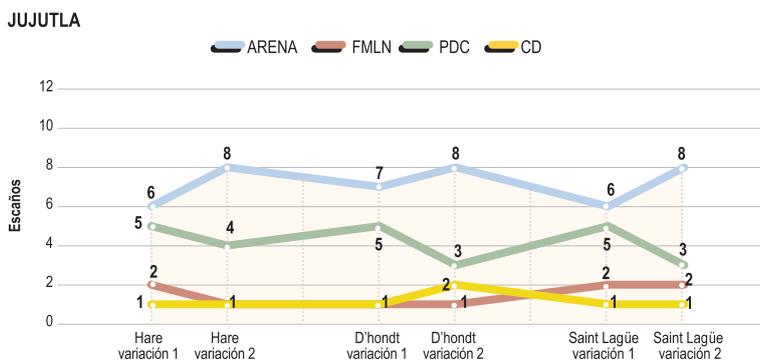


Nota: tanto ARENA como el PCN obtienen el mismo número de escaños para todas las fórmulas.
Fuente: elaboración propia.

Jujutla

- El partido ganador fue ARENA.
- Todas las fórmulas favorecen, en primer lugar, al partido ganador; y en segundo lugar, al que desde 1994 había gobernado allí, el PDC.
- Todas las fórmulas favorecen la presencia de cuatro partidos en el concejo: ARENA, FMLN, CD y PDC.

Gráfica 26. Conformación multipartidaria en el municipio de Jujutla



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo al comportamiento de las fórmulas en los 15 municipios, se pueden señalar varias cosas:

1. La mayoría de las veces, las fórmulas y sus variantes favorecieron al partido que obtuvo la mayor cantidad de votos. Esto es más evidente cuando el margen de victoria respecto del más cercano competidor es amplio. No obstante, en los casos donde tanto el partido más votado como el partido en segundo lugar más votado las variantes 1 de las formulas otorgaron un cantidad semejante a dichos partidos.

2. En estos municipios, ninguna fórmula configuró gobiernos unipartidistas ni bipartidistas, debido en gran parte a que todos los municipios en las elecciones de 2006 obtuvieron un N mayor de dos.
3. A pesar de que fue posible observar que las versiones de Hare y Saint Lagüe son las que más favorecen la mayor presencia de partidos es Saint Lagüe V2 la que permite que los concejos sean integrados por más partidos. Esta variante permitió que partidos que obtuvieron un porcentaje muy bajo de votos, como el PCN en Ciudad Delgado (1.75%) o el CD en Nueva San Salvador con 1.22%, alcanzaran escaños dentro del concejo.

3. IMPLICACIONES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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 representante-representado se fortalece. Lo descrito anteriormente ha dado cuenta de cómo las diversas fórmulas ensayadas permiten la presencia de los partidos en los concejos municipales. Sin embargo, ¿el cambio de fórmula cómo afectaría o qué implicaciones traería para los partidos que compitieron en las elecciones de 2006? A continuación se presenta, para cada partido, el panorama que las distintas fórmulas les impondrían, en términos de presencia en los concejos municipales.

3.1 Alianza Republicana Nacionalista

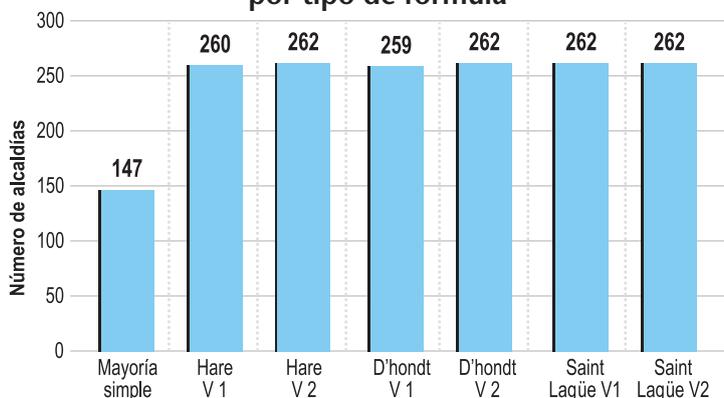
Este partido en las elecciones de 2006 se adjudicó la victoria en 147 municipios del país; en otras palabras, el 56% de los conce-

jos 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. El detalle de la presencia del partido, por número de escaños, se encuentra en el anexo 5.

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. (ver cuadro 37).

Gráfica 27. Presencia de ARENA, por tipo de fórmula



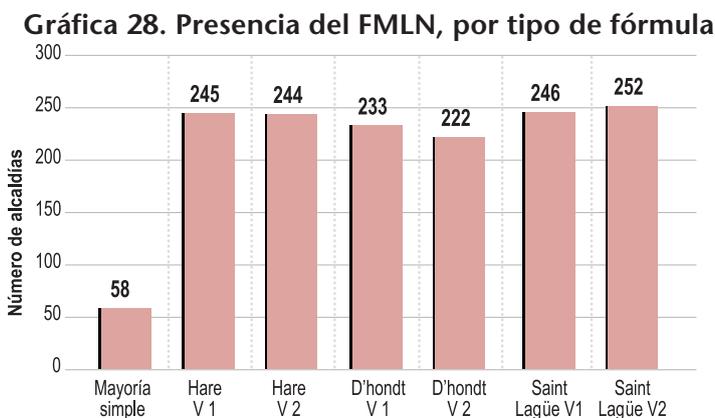
Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal.

Fuente: elaboración propia.

3.2 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. El detalle de la presencia por número de escaños se encuentra en el anexo 5. 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. (ver cuadro 37).



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

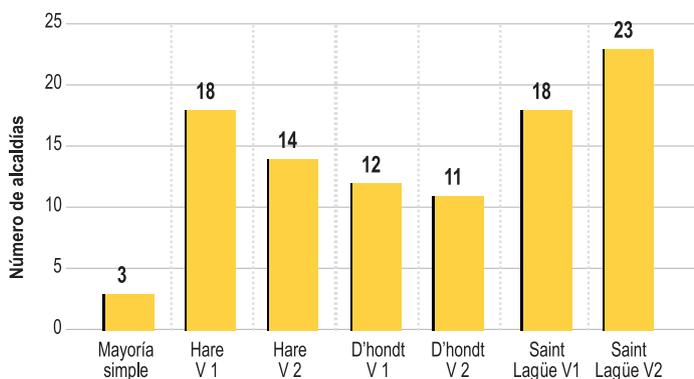
Fuente: elaboración propia.

3.3 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 (ver cuadro 37). El detalle de la presencia del CD por número de escaños se encuentra en el anexo 5.

Gráfica 29. Presencia del 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.

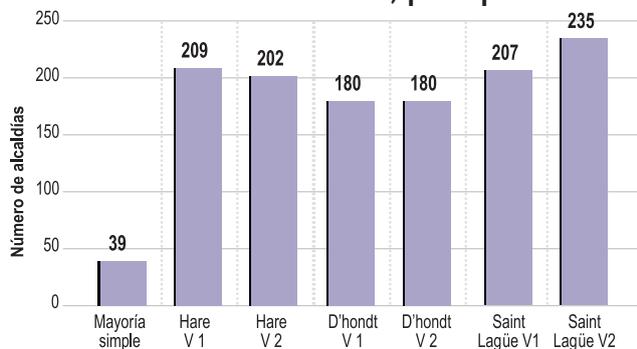
3.4 Partido de Conciliación Nacional

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.

Ahora bien, a pesar de que Saint Lagüe V2 amplía la presencia del partido, ello no necesariamente implica que el partido obtenga la mayoría de los escaños en cada uno de los Concejos. 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 facilitaría obtener la mayoría de concejales en 15 municipios (ver cuadro 37).

Gráfica 30. 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.

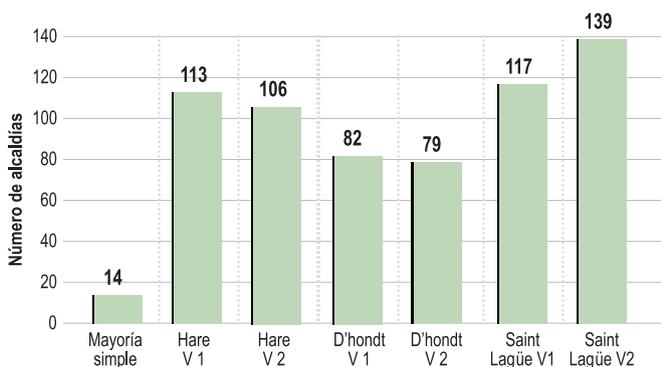
Fuente: elaboración propia.

3.5 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. Con Hare V1 en 3, y con D’hondt V1, en 2 (ver cuadro 37).

Gráfica 31. Presencia del PDC, por tipo de fórmula

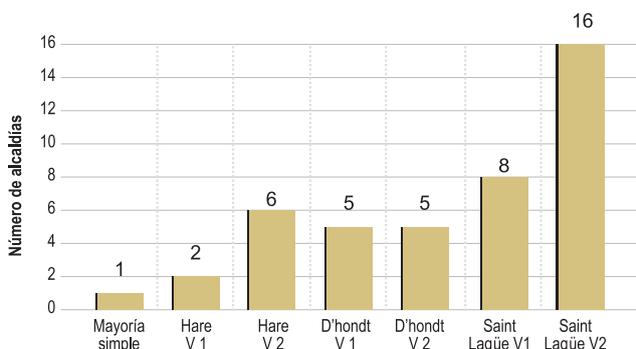


Nota: cada barra representa la presencia que obtendría el partido en cada fórmula. La presencia indica al menos un concejal.
Fuente: elaboración propia.

3.6 Fuerzas Democráticas (CDPNL)

En las elecciones de 2006 ganó únicamente un municipio (0.38%). Con la implementación de fórmulas proporcionales – en el mejor de los escenarios con Saint Lagüe V2– obtendría al menos un escaño en 16 municipios (6.10%).

Gráfica 32. Presencia del CDPNL, 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.

Cuadro 37 . Número de alcaldías en donde los partidos obtendrían más del 50% y donde quedarían empatadas con otro partido, según diversas fórmulas.

Proporción de escaños	ARENA		FMLN		CD		PCN		PDC		CDPNL	
	Más del 50%	Empate con otro partido	Más del 50%	Empate con otro partido	Más del 50%	Empate con otro partido	Más del 50%	Empate con otro partido	Más del 50%	Empate con otro partido	Más del 50%	Empate con otro partido
Hare V1	33	68	35	13	-	-	15	6	3	-	-	-
Hare V2	105	50	44	24	3	-	33	8	12	2	1	-
D'hondt V1	49	69	19	39	-	-	9	18	2	3	-	-
D'hondt V2	105	54	44	10	3	-	33	9	12	3	1	-
Saint Lagüe V1	-	111	-	58	-	-	-	24	-	3	-	-
Saint Lagüe V2	105	42	44	14	3	-	33	6	12	2	1	-

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.

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%; el PDC, en un 24.6%, y el CDPNL, en un 0.38%.

Bajo este escenario, 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 contienden en todos los municipios.

La fórmula Saint Lagüe V2 es la que (como se vio en el caso de los 15 municipios) 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.

Desde otra perspectiva, el cambio hacia una fórmula proporcional motivaría aún más la decisión de contender en más municipios.