

LA PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL SALVADOREÑO*

por Fernando Harto de Vera**

Introducción

El mes de enero de 1992 es una fecha emblemática en la reciente historia de El Salvador. En ese mes se firmaron los Acuerdos de Chapultepec por los que se ponía fin a más de diez años de guerra civil. A partir de entonces, se abrió un período de transición hacia la normalización de la vida del país que culminó con la celebración de las primeras elecciones de la posguerra en marzo-abril de 1994.

En esta posguerra es posible distinguir dos momentos. En los meses que transcurren entre enero de 1992 y abril de 1993, la tendencia predominante consiste en la puesta en marcha de las medidas acordadas en Chapultepec. La dinámica generada en torno al grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada una de las partes es el eje alrededor del cual giran los acontecimientos en este primer momento. La publicación de las conclusiones contenidas en el informe de la Comisión de la Verdad sería el acontecimiento que marca el fin de esta fase. A partir de ese momento, son las elecciones de marzo-abril de 1994 las que pasan a protagonizar el escenario político salvadoreño. Lo anterior no significa que todas las medidas acordadas en Chapultepec se hubieran implementado satisfactoriamente. Por el contrario, persistieron importantísimos incumplimientos. Sin embargo, a partir de abril del 93 todas las fuerzas políticas salvadoreñas han dedicado sus esfuerzos de cara a las elecciones, dejando en un segundo plano el debate sobre la puesta en marcha de las medidas contenidas en los acuerdos de paz. Por tanto, en una visión global podemos afirmar que este período de transición hacia la normalización del país ha consistido en la desmilitarización y la democratiza-

* Trabajo presentado en el IX Congreso centroamericano de Sociología, "Democracia, Desarrollo y Políticas Sociales en Centroamérica, Panamá y BÉlice", del 18 al 22 de julio de 1994. El mismo participó de la Comisión de Trabajo N° 7 "Democratización y sistemas políticos".

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (Madrid).

ción del mismo. Así, la primera fase fue el momento del impulso al proceso de desmilitarización mientras que en la segunda fase, las tareas que se llevaron a cabo fueron las derivadas del proceso de democratización, entendidas éstas en su aspecto puramente electoral.

Dentro de este proceso de democratización, la problemática electoral ha venido marcada por la agenda que establecía lo que se firmó en Chapultepec. La reforma del sistema electoral, tal y como quedó perfilada en el texto de los Acuerdos, se refiere a aspectos que tienen que ver con las garantías de limpieza y pureza que dotaran de legitimidad a las elecciones de marzo de 1994.

La trascendencia de esta problemática ha hecho sentir su influencia y, así, la casi totalidad de la literatura que, desde la firma de los Acuerdos, ha tratado de los comicios, focaliza su atención en asuntos tales como el proceso de carnetización. El debate y la polémica en torno a las elecciones se redujo, en la práctica, a tratar de establecer hasta qué punto el Tribunal Supremo Electoral tenía la capacidad necesaria para asegurar el derecho al sufragio de todos los salvadoreños mayores de 18 años.¹

Es obvio que la tarea más urgente que demandó la coyuntura electoral, en la que se encontró inmerso el país, era la de asegurar la legitimidad del proceso electoral de marzo de 1994. Por tanto, es comprensible que la mayor parte de los esfuerzos analíticos se dedicasen a asegurar las condiciones que hicieran posible el derecho al sufragio sin restricciones. Una vez pasadas las elecciones, creemos que es necesario subrayar que esta tarea no agota la reflexión y el análisis sobre la problemática que rodea al sistema electoral salvadoreño. Máxime si tenemos en cuenta que las abundantes irregularidades de los recientes comicios han puesto sobre el tapete la existencia de fallas estructurales en el sistema electoral. Estas fallas reclaman una reforma definitiva que despeje de una vez por todas las sombras que oscurecen a los procesos electorales en El Salvador. Ahora, que hay tiempo por delante hasta la próximas elecciones, es el momento de suscitar el debate y la generación de propuestas para dicha reforma. En este sentido, nos proponemos realizar una aportación sobre un aspecto muy concreto, la proporcionalidad del

¹ Como excepciones a esta tendencia de reducir lo electoral al problema de la carnetización hay que señalar a CORDOVA MACÍAS R. "Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989" en *Foro Internacional*, COLMEX, México, abril-septiembre 1992, vol. XXXII, Nº 4; LAZO J.F., "Estrategia electoral 1994", LA TRENZA, S. Salvador, CINAS, febrero 1993, y ULLOA F. "El sistema electoral salvadoreño" en *Guayampopo*, S. Salvador, abril-junio 1993, Nº 1.

sistema electoral salvadoreño, que hasta ahora no ha suscitado la atención de los científicos sociales.

La representación proporcional

La legitimidad de las autoridades que emanan de unas votaciones es función de varias variables. Entre ellas, se encuentra el grado de representatividad de la fórmula electoral utilizada para transformar los votos en posiciones de autoridad. En este sentido, nuestro objeto de estudio en el presente trabajo consiste en enfocar el análisis de la proporcionalidad del sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas de marzo de 1994.

La representación proporcional fue introducida en la legislación salvadoreña a través de la Constitución de 1950. No obstante, no tuvo un carácter efectivo hasta el año 1963. Posteriormente, la normativa legal vigente, la Constitución de 1983 y el Código Electoral de 1992, declaran a la representación proporcional como norma que rige las elecciones legislativas.² Dentro de las fórmulas electorales proporcionales, el Código Electoral se decanta por el sistema del resto mayor.

A la hora de evaluar la proporcionalidad de un sistema electoral hay que tener en cuenta una serie de variables³. Pero de todas ellas, existen dos de particular relevancia que son, por orden de importancia, en primer lugar las circunscripciones y, en segundo lugar, la fórmula electoral. Por tanto, antes de pronunciarse sobre el grado de proporcionalidad del sistema electoral salvadoreño hay que comenzar por analizar ambas variables.

Las circunscripciones

Por lo que se refiere a las elecciones legislativas existen dos tipos de circunscripciones: la nacional y las departamentales. De un total de 84 Parlamentarios, 20 son elegidos por la circunscripción nacional mientras que el resto son elegidos tomando como base territorial para las circunscripciones

² ACEVEDO, C., "El significado político de las elecciones del 10 de marzo", en *ECA*, S. Salvador, marzo 1991, Nº 509.

³ Para ver cuáles son estas variables y cuál es su grado de influencia sobre la proporcionalidad de un sistema electoral consultar RAE, D.W., *Leyes electorales y Sistema de Partidos Políticos*, Madrid, CITEP, 1977.

los 14 Departamentos en los que se divide, a efectos administrativos, la República.

El primer aspecto que necesita ser examinado para evaluar la proporcionalidad de un sistema electoral, es comprobar la existencia de igualdad en el voto. En este sentido, hay que ver si los criterios con los que se atribuyen los escaños entre las diferentes circunscripciones electorales, dan como resultado un reparto homogéneo en función del número de habitantes por circunscripción, de tal modo que no existan distorsiones significativas. De acuerdo con el Código Electoral, se establece una distribución de escaños por circunscripción con arreglo a lo que se observa en el cuadro I.

CUADRO I. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR DEPARTAMENTO.

Departamento	Nº de diputados	Nº de habitantes	Ratio hab/escaños
San Salvador	16	1477766	92360.3
Santa Ana	6	451620	75270.0
San Miguel	5	380442	76088.4
La Libertad	5	522071	104414.2
Usulután	4	317079	79269.7
Sonsonate	4	354641	88660.2
La Unión	3	251143	83714.3
La Paz	3	246147	82049.0
Chalatenango	3	180627	60209.0
Cuscatlán	3	167290	55763.3
Ahuachapán	3	260563	86854.3
Morazán	3	166772	55574.0
San Vicente	3	135471	45157.0
Cabañas	3	136293	45431.0
Cir. Nacional	20	5047925	252396.2
TOTAL	84	5047925	

FUENTE: Elaboración Propia.

Es sorprendente que en ningún momento el Código Electoral explicita cuál es el criterio que le lleva a adjudicar los escaños entre las distintas circunscripciones. Si observamos la legislación electoral de otros países, normalmente la distribución de los escaños entre las circunscripciones se suele basar en el número de habitantes de la circunscripción. Así, el procedimiento más habitual consiste en establecer que cada escaño corresponderá a una determinada cantidad de habitantes. A partir de aquí se otorgan parlamentarios dividiendo el número de habitantes de la circunscripción entre la cantidad de habitantes necesaria para obtener un parlamentario. Pues bien, la norma legal se limita a establecer el número de escaños que corresponderá a cada circunscripción pero no dice nada acerca de cuál es el número de habitantes a los que corresponde un escaño. Además, produce una cierta perplejidad que el Código Electoral de enero de 1991 no establezca un criterio de atribución de escaños por departamentos en función de un determinado número de habitantes, cuando sí emplea este mecanismo en la configuración de las municipalidades.⁴

A partir del tamaño de las circunscripciones, y tomando los datos preliminares del censo de 1992, se han construido los cuadros I, II y III. De ellos se desprende que existen distorsiones a la hora de asegurar la igualdad del valor del voto de los ciudadanos salvadoreños. Así, tenemos que los ciudadanos más favorecidos son aquellos que residen en los departamentos de San Vicente, Cabañas, Morazán y Cuscatlán, donde un parlamentario representa la voluntad de entre 40 mil y 60 mil electores. En el extremo opuesto se encuentran los salvadoreños residentes en los departamentos de San Salvador, Sonsonate, La Unión, La Paz, Ahuachapán y La Libertad. En efecto, en los anteriores departamentos el voto de los ciudadanos podríamos considerar que, en términos reales, vale menos de la mitad que el voto de los residentes en los departamentos del primer grupo, puesto que en este segundo grupo de circunscripciones cada parlamentario representa entre 60 mil y 80

⁴ Para las elecciones municipales, en cada municipio se elegirá un Concejo compuesto de un Alcalde, un Síndico y dos Regidores. Además, en los municipios de más de cinco mil habitantes se añadirán regidores en la siguiente proporción:

5.000/10.000 hab.	2 regidores
10.000/20.000 hab.	4 regidores
20.000/50.000 hab.	6 regidores
50.000/100.000 hab.	8 regidores
Más de 100.000 hab.	10 regidores

mil habitantes. La distorsión más elevada se produce entre los departamentos de San Vicente (unos 45.000 hab/escaño) y La Libertad (unos 100.000 hab/escaño).

CUADRO II. MAGNITUD DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES DESPUÉS DE 1991

3 diputados	(8 circunscripciones)	
4 diputados	(2 circunscripciones)	-C. Pequeñas(1-5): 12 c.
5 diputados	(2 circunscripciones)	
6 diputados	(1 circunscripción)	-C. Medianas (6-10): 1 c.
16 diputados	(1 circunscripción)	
20 diputados	(1 circunscripción)	-C. Grandes (+ de 10): 2 c.

FUENTE: LAZO J. F. ob. cit.

CUADRO III. AGRUPACIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES SEGÚN RATIO HAB/ESCAÑOS.

Ratio Habitantes por escaño.	Circunscripciones
-Entre 40 mil y 60 mil	S. Vicente, Cabañas, Morazán, Cuscatlán
-Entre 60 mil y 80 mil	Chalatenango, Usulután, S. Miguel, S. Ana
-Entre 80 mil y 100 mil	S. Salvador, Sonsonate, La Unión, La Paz, Ahuachapán
-Más de 100 mil	La Libertad, Circunscripción Nacional

FUENTE: Elaboración Propia.

Además, es plausible suponer que, con anterioridad a la reforma electoral de 1991, la situación era aún de mayor distorsión. Una de las reformas aprobada en aquella ocasión fue aumentar la magnitud de dos circunscripciones: San Salvador, que se vio favorecida con un incremento de tres diputados,

y La Libertad, que experimentó un aumento de un parlamentario. Precisamente, son éstas dos de las circunscripciones que exhiben una mayor número de habitantes por escaño. Es decir, los legisladores, cuando diseñaron la reforma al Código Electoral que entró en vigor a partir de 1991, habían detectado la necesidad de proceder a reajustes de la atribución de los escaños entre los distintos departamentos en función de los movimientos que la población salvadoreña había experimentado como consecuencia de la guerra. Sin embargo, como el análisis de las cifras anteriores ha puesto de manifiesto, la reforma al Código Electoral ha sido, en este aspecto, insuficiente.

Por lo que se refiere a la magnitud de las circunscripciones la información referida a este punto aparece recogida en el cuadro II. Las circunscripciones que predominan son las pequeñas. En las circunscripciones pequeñas se eligen 42 diputados, que sobre el total de 84 diputados que tiene el parlamento son exactamente la mitad de parlamentarios (50% de los escaños). Esta situación se equilibra al tener en cuenta que las dos circunscripciones grandes eligen a 36 diputados (42.85% de los escaños). Es decir, se produce una situación de dualización del parlamento en la cual una mitad del parlamento se elige en circunscripciones pequeñas y, aproximadamente, la otra en circunscripciones grandes.

El cuadro IV nos sitúa al sistema electoral salvadoreño en una perspectiva comparada con otros pertenecientes al tipo de sistemas electorales proporcionales de baja magnitud.⁵ A partir de la observación del mismo, se percibe claramente que El Salvador es el país que tiene la magnitud media menor de todos los países de baja magnitud. La comparación queda completada si además eliminamos a los distritos de mayor magnitud. En este caso, se obtiene una magnitud media de 3.6 para El Salvador, lo cual deja una magnitud real aún más pequeña en términos comparativos si tenemos en cuenta que esta misma operación arroja las siguientes medias para el resto de los países: Bélgica 5.6, Finlandia 11.6, Portugal 7.9, Islandia 5.2 y España 5.7.

⁵ La distinción entre representación proporcional de alta y baja magnitud aparece en RAE, D., "Análisis del sistema electoral español en el marco de la Representación Proporcional", en RAE, D. y V. RAMÍREZ, *El sistema electoral español*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1993.

CUADRO IV. SISTEMAS DE RP DE BAJA MAGNITUD

País	Total escaños	Magnitud media	Rango magnitud
El Salvador	84	5.6	3-20
Bélgica	212	7.1	2-34
Finlandia	200	13.1	1-29
Islandia	63	6.3	1-29
Portugal	250	11.4	2-56
España	350	6.7	1-33

FUENTE: RAE, D. (1993) *ob. cit.* y elaboración propia.

La fórmula electoral

Dentro de las fórmulas electorales proporcionales de cociente electoral, se puede establecer una clasificación de acuerdo a su mayor o menor grado de proporcionalidad.⁶ En este *continuum*, el procedimiento del resto mayor ocupa uno de los primeros lugares en cuanto a proporcionalidad se refiere. Por el contrario, el método de la media más alta es la fórmula electoral que menor proporcionalidad asegura. Por tanto, en comparación con los métodos de la media más alta, los métodos del resto mayor suelen asociarse a:

- mayor fragmentación del sistema de partidos electorales.
- mayor fragmentación del sistema parlamentario.
- distribución más proporcional de los escaños.
- mayor número de partidos que disputan las elecciones.
- mayor número de partidos con escaños parlamentarios.
- primeros partidos electorales ligeramente menores.
- primeros partidos parlamentarios ligeramente menores.⁷

⁶ Las fórmulas electorales proporcionales se dividen en dos grupos: los procedimientos del divisor y los procedimientos de cociente electoral. NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, CEC, 1981.

⁷ RAE, D., 1977, pág. 110.

Con la idea de comprobar si la fórmula electoral salvadoreña se comporta con arreglo al funcionamiento teórico del procedimiento del resto mayor, hemos procedido a elaborar el Cuadro V. En la primera columna se encuentran los valores medios que exhiben las distintas variables en el caso del procedimiento del resto mayor. La columna central da cuenta de los valores de las variables para el caso de El Salvador en las últimas elecciones legislativas celebradas. Por último, la tercera columna arroja los resultados para el caso del procedimiento de la media más alta. La comparación entre las tres columnas da como conclusión que la fórmula electoral salvadoreña no sólo no se comporta con arreglo a los valores medios propios del sistema del resto mayor, sino que el desempeño es menos proporcional que el método de la media más alta. Es decir, que el grado de proporcionalidad del sistema electoral salvadoreño, aún empleando una de las fórmulas electorales que más proporcionalidad da, es más pequeño que el de países que emplean la fórmula electoral menos proporcional. Examinemos esta cuestión más despacio.

Los índices de fragmentación miden el fraccionamiento del sistema de partidos. La diferencia entre la fragmentación electoral y la parlamentaria es que en el primer caso se utilizan las proporciones de votos y en el segundo las proporciones de escaños. Ambos índices oscilan entre un valor máximo de 1 que implica total anarquía, es decir, equivaldría a que existieran tantos partidos como electores, y un valor mínimo de 0 que implica total unanimidad: sólo existiría un partido. Como se desprende de la observación del Cuadro V, el sistema electoral salvadoreño se aleja de los valores propios de su fórmula electoral para puntuar en ambos índices por debajo de los valores propios de los sistemas de la media más alta.

La desviación media de la proporción de votos y escaños mide el grado de exactitud con el que un sistema electoral traduce los porcentajes de votos en porcentajes de escaños. La condición de proporcionalidad pura, esto es, que cada partido tuviera un porcentaje de escaños igual al porcentaje de votos, equivaldría al 0%. De nuevo se observa que el valor de este indicador para el caso de El Salvador se aleja de la columna de la izquierda para sobrepasar el valor de los países en donde se emplea el método de la media mayor.

La causa de que el sistema electoral salvadoreño sea, en términos comparativos, menos proporcional de lo que cabría esperarse teniendo en cuenta la fórmula electoral que emplea, estriba en el tamaño de las circunscripciones. Como ya vimos más arriba, la mayoría de las circunscripciones son extremadamente pequeñas. En una situación de este tipo, en la que la magnitud de las circunscripciones sea baja, cualquier fórmula electoral proporcional tenderá a producir resultados mayoritarios.

**CUADRO V.
COMPARACIÓN DE LAS VARIABLES DEL SISTEMA DE PARTIDOS BAJO
LOS MÉTODOS DEL RESTO MAYOR Y LA MEDIA MAS ALTA CON EL
SALVADOR**

Variable	Valor medio con el método del resto mayor (N=30)	Valor en el Salvador (marzo 94)	Valor medio con la media mayor
Fragmentación electoral	0.75 unidades	0.71 unidades	0.72 unidades
Fragmentación parlamentaria	0.72 unidades	0.68 unidades	0.68 unidades
Desviación media de la proporción de votos y escaños	1.22%	1.85%	1.78%
Nº de partidos electorales	10.09 partidos	8 partidos	6.32 partidos
Nº partidos parlamentarios	9.36 partidos	6 partidos	5.45 partidos
Proporción de votos del primer partido	39%	45%	41%
Proporción de escaños del primer partido	42%	46%	43%
Proporción de votos de los dos primeros partidos	63%	66%	67%
Proporción de escaños de los dos primeros partidos	67%	71%	72%
Mínima mayoría parlamentaria	1,90 partidos	2 partidos	1,83 partidos

FUENTE: RAE, D., (1977) *ob. cit.* y elaboración propia.

Conclusiones

En realidad, en El Salvador existen dos sistemas electorales distintos bajo el paraguas de una sola legislación electoral. En efecto, al referirnos a las dos circunscripciones mayores, San Salvador y la plancha nacional, tenemos

que señalar que opera una pauta de representación de acuerdo a criterios altamente proporcionales. Por el contrario, en el resto de las circunscripciones, bajo la apariencia de un sistema proporcional, lo que realmente funciona es una pauta de representación mayoritaria.

Un buen procedimiento que nos permite resumir la proporcionalidad del sistema electoral salvadoreño, y situarlo en una perspectiva comparada, consiste en aplicar el índice de proporcionalidad de Rose. En el cuadro VI aparece un listado de países con sistema electoral proporcional y su correspondiente valor en el índice de Rose. Este indicador oscila entre 0 (nula proporcionalidad) y 100 (proporcionalidad pura). Como puede observarse, los países en los que la magnitud de las circunscripciones es baja tienden a ser menos proporcionales que aquellos en los que la magnitud de las circunscripciones es alta. Para el caso de El Salvador, un valor de 93 en el índice de Rose, nos está indicando que dentro de los países de baja magnitud, es uno de los países que menor proporcionalidad exhibe.

En definitiva, el sistema electoral salvadoreño por ser de baja magnitud queda situado dentro de los sistemas electorales no muy proporcionales. Y aún, al interior de este grupo se engloba en los países con menor grado de proporcionalidad.

**CUADRO VI.
RESULTADOS CON EL ÍNDICE DE PROPORCIONALIDAD DE ROSE PARA
EL SALVADOR Y OTROS PAÍSES**

País	Índice de Proporcionalidad	
Austria	99	
Israel	94	RP. ALTA MAGNITUD
Holanda	97	
Bélgica	94	
Finlandia	95	RP. BAJA MAGNITUD
Islandia	96	
Portugal	93	
El Salvador	93	

FUENTE: RAE, D., (1993) *ob. cit.* y elaboración propia.