

El aumento de los diputados y las esperanzas de una amplia participación partidista

En Ginebra, el 4 de abril de 1990, con la mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, el gobierno de El Salvador y el FMLN suscribieron un acuerdo que establece las bases para el diálogo y la negociación, para poner fin a la guerra políticamente. El número seis de dicho documento reconoce la necesidad de mantener mecanismos adecuados y permanentes de información y consulta con los partidos políticos, dada su importancia en la toma de las decisiones nacionales. De ese acuerdo salió la llamada comisión interpartidaria, conformada por los partidos ARENA, MAC, MNR, PSD, PCN, UDN y AD, los cuales decidieron adoptar sus resoluciones por consenso. Estas después serían sometidas a la consideración y aprobación del gobierno y del FMLN para que así sea incorporadas en la negociación.

Uno de los temas de la interpartidaria es el proceso electoral. La comisión está empeñada en crear condiciones para facilitar la participación masiva de los electores y para abrir vías de acceso al poder a las distintas corrientes ideológicas; asimismo quiere formar un gobierno de amplia participación popular, sobre todo por lo que toca a la asamblea legislativa y los concejos municipales. En orden a conseguir todo esto, la comisión interpartidaria ha acordado aumentar el número de diputados de 60 a 84.

Los 84 diputados, según el acuerdo, se distribuirán en los catorce departamentos administrativos del país, de acuerdo al sistema de representación proporcional, establecido en el artículo 79

de la Constitución. A los departamentos de San Salvador y de La Libertad se les han concedido tres y un diputado más respectivamente; los otros veinte diputados serán elegidos de acuerdo a la votación total de los partidos, mediante un sistema de representación proporcional que aún se desconoce. La elección de los concejos municipales en 1991 se hará tal como se ha venido haciendo, por el sistema de planilla por partido; pero este sistema será cambiado en las elecciones de 1994 por el de representación proporcional.

Casi todas las reacciones a estas modificaciones han sido desfavorables, pues se ha dicho que no son necesarios más diputados por la situación deficitaria del presupuesto nacional, que no debe elevarse el costo de los sueldos, las franquicias y los gastos administrativos; que lo necesario es elevar la calidad de los diputados, no su número, y que cumplan eficientemente con sus obligaciones. Esta situación ha permitido señalar que los diputados son ausentistas, que no participan en la discusión de los asuntos públicos y que las decisiones no son tomadas por la mayoría, sino por los mandatos imperativos de las dirigencias de los respectivos partidos o del gobierno central.

Por otro lado, también se ha dicho que el aumento de los diputados favorecerá la elección de los candidatos de los partidos coaligados en la Convergencia Democrática y en la Unión Democrática Nacionalista, partidos de izquierda y presuntamente aquéllos por medio de los cuales el

FMLN penetrará en el Organo Legislativo, infiltrando así las bases del sistema democrático establecido. Quienes opinan de esta forma agregan que el aumento del número de diputados y la modificación del sistema de representación proporcional facilitará a la izquierda adquirir escaños en la asamblea, pues con el sistema actual es sumamente difícil que obtengan un buen resultado en las elecciones de marzo de 1991.

No obstante esta oposición, los representantes de ARENA y del MAC han defendido el aumento del número de los diputados, alegando la irrelevancia del costo económico si con ello se facilita la participación de otras fuerzas políticas. Todos los partidos creen que el nuevo sistema de representación proporcional es el más adecuado para permitir un gobierno de amplia participación en la asamblea legislativa.

Esta medida ha sido cuestionada, señalando que la selección de veinte diputados a partir de la votación nacional total obtenida por los partidos o por las coaliciones es inconstitucional, pues, aun-

que se mantenga el sistema de representación proporcional, no se está respetando la norma constitucional que establece que, en las elecciones de los diputados, el territorio nacional se dividirá en circunscripciones electorales determinadas por la ley. Estas circunscripciones sólo pueden ser los departamentos o las zonas del país, pero no todo el territorio.

Esta última afirmación no es correcta, porque, en efecto, puede considerarse todo el territorio nacional como una circunscripción electoral. Si se consulta la exposición de motivos de la Constitución de 1950, en la cual apareció por primera vez la denominación circunscripción territorial, se encontrará la respuesta de los constituyentes de la época: "La Ley Electoral determinará las circunscripciones electorales, que pueden coincidir o no coincidir con la actual división territorial en departamentos. Al establecerse la representación de las minorías, según el sistema que se adopte, puede necesitarse la creación de circunscripciones más amplias que los actuales departamentos y en



ciertos casos, *considerar toda la República como una circunscripción*" (documentos históricos de la Constitución de 1950, p. 71).

La Constitución vigente de 1983 regula la materia en forma similar a la de 1950, estableciendo que el territorio de la república se dividirá en circunscripciones electorales determinadas por la ley, que la base del sistema electoral es la población y que para las elecciones de diputados se adoptará el sistema de representación proporcional.

No obstante que la Constitución de 1950 introdujo la posibilidad de la representación proporcional, este sistema fue establecido doce años después, por el Decreto legislativo N° 365, del 14 de agosto de 1963, publicado en el *Diario Oficial* del 21 de agosto del mismo año, y en el cual se dice que "la experiencia ha demostrado que el sistema mayoritario en las elecciones de diputados no permite a fuertes sectores del cuerpo electoral obtener la representación en las asambleas; que tal hecho es contraproducente para el desarrollo democrático del país, por cuanto la misma experiencia también ha demostrado que los partidos políticos, al frustrarse en sus aspiraciones cívicas, pierden el impulso dinámico que debe caracterizarlos, para ser verdaderamente representativos de las ideas predominantes en la nación; que la forma adecuada para que las representaciones de la mayoría y la minoría guarden proporción con la fuerza de la una y la otra, es el sistema electoral denominado proporcional o nacional".

El sistema de representación proporcional, introducido en 1963, se ha mantenido hasta ahora con algunas ligeras variantes y, en realidad, ha demostrado todo lo contrario de lo que quería supuestamente el legislador, ya que el sistema electoral ha propiciado el monopolio de la asamblea legislativa por uno o dos de los partidos mayoritarios; mientras que los partidos pequeños no han obtenido representación alguna, o, en algún caso, han obtenido uno o dos escaños, lo cual también ha servido para hacer desaparecer a los partidos de la oposición.

La explicación de estos resultados se encuentra en los gobiernos militares, los cuales siempre han impedido la participación amplia del pueblo en el

poder, para lo cual han recurrido al fraude y a la imposición. Estos dos han sido los recursos constantes de los partidos oficiales, controlados por la Fuerza Armada. El sistema de representación proporcional, por otro lado, reparte los diputados de acuerdo al número de veces que está contenido el cociente electoral en el número de votos obtenido por cada partido; el cociente electoral es el resultado de dividir el total de votos de un departamento entre el número de diputados correspondiente a ese departamento.

Este sistema está diseñado para que sólo los dos partidos mayoritarios estén representados en la asamblea legislativa. Como la proporcionalidad está regulada en función de las mayorías, por lo genera, el partido que obtiene la mayoría de los votos también obtiene la mayoría en la asamblea legislativa. Por eso, los partidos minoritarios no logran tener representación y, si la tienen, es tan insignificante que carecen de influencia alguna en el manejo político de la asamblea.

El sistema de representación proporcional que se ha estado utilizando, el mismo que se usará en las próximas elecciones de marzo de 1991, no se adecúa a los dictados de la Constitución, ni es congruente con un sistema de gobierno pluralista, el cual parte de los partidos políticos para llegar al poder. De esta forma, el resultado siempre favorece a dos partidos. Este monopolio político no se soluciona aumentando el número de diputados en algunos departamentos. Mientras el cálculo de los representantes de cada partido se haga conforme a las mayorías, el monopolio seguirá en manos de los dos partidos mayoritarios.

El sistema de representación proporcional no es el único existente. Desde hace mucho tiempo se conocen otros medios para ejercer la democracia, tomando en consideración a los partidos pequeños. La literatura jurídica sobre este tema es copiosa. En ella podemos encontrar los siguientes remedios.

Los "residuos" o "restos" de votos, que en el sistema actual salvadoreño se pierden completamente, al dejar el poder en manos de los dos partidos mayoritarios, podrían ser asignados a las listas de candidatos de los partidos "excluidos"

del poder. Por lo general, estos residuos se asignan a los partidos más "próximos" a los triunfadores.

Otro sistema interesante consiste en ofrecer al elector una lista de candidatos, prescindiendo del partido al cual pertenecen. De esta forma, se vota al individuo y no al partido, impidiendo que haya partidos absolutamente perdedores. De esta forma, un miembro de un partido minoritario del "gusto" de los electores puede resultar elegido; asimismo, los diputados de un partido mayoritario no serán elegidos por el simple hecho de militar en dicho partido. Para salvaguardar los intereses de los partidos mayoritarios se puede asignar proporcionalmente, recurriendo a mecanismos más complejos, pero seguros, cierto número de escaños por individuo y por partido.

Estos ejemplos son una pequeña muestra de las posibilidades existentes para modernizar el sistema electoral salvadoreño, para mejorar su efectividad democrática y pluralista. El ejercicio de la democracia en la actualidad es complejo, siendo

necesario recurrir a métodos técnicos comprobados para obtener resultados aceptables; no podemos seguir conservando sistema obsoletos y simples.

En consecuencia, los partidos políticos han cometido un error grave al aprobar el aumento del número de los diputados, manteniendo, al mismo tiempo, el sistema de representación proporcional. Este sistema debe ser cuestionado y modificado para lograr un ejercicio democrático más real. En marzo de 1991 elegiremos más diputados, pero los mismos pertenecerán a los dos partidos mayoritarios, los cuales dominarán la asamblea. Este error sólo tiene explicación por la ignorancia de los partidos políticos, los cuales deberían investigar un poco más para conocer otras posibilidades que respondan mejor a nuestras necesidades. Si realmente se quiere contribuir a la consecución de la paz es necesario modificar el sistema electoral actual, abriendo espacios políticos y evitando crear expectativas engañosas.

G. A.