

Elecciones 2019: la presidencia, el sistema de partidos y la forma de gobierno

Álvaro Artiga-González

Profesor del Departamento de
Sociología y Ciencias Políticas,
Universidad Centroamericana “José
Simeón Cañas” (UCA)
Correo electrónico: alartiga@uca.edu.sv

Resumen

Hay distintas razones para pensar que las elecciones de 2019 fueron excepcionales. En primer lugar, se llevaron a cabo en medio de sospechas de fraude y desconfianza en la autoridad electoral como nunca antes había ocurrido. En segundo lugar, la candidatura victoriosa fue ajena a los partidos que desde 1989 habían tenido el control del Ejecutivo y dominan la escena legislativa. En tercer lugar, los comicios implicaron la introducción de un factor de moderación política que trastocó la estrategia prevaleciente de polarización. En cuarto lugar, el resultado coloca al país ante la encrucijada de fortalecer las pautas autoritarias en el ejercicio del poder o las pautas democráticas con el control sobre los funcionarios. Y, en quinto lugar, el presidente electo lo es bajo una configuración que lo caracterizará como un mandatario institucionalmente débil, aunque con un fuerte apoyo popular, al menos al inicio de su gestión.

El abordaje con más detalle de estas cinco razones constituye el contenido de este trabajo. Este, más allá de responder a inquietudes relacionadas con la coyuntura poselectoral, pretende abrir una línea de investigación sobre una de las instituciones fundamentales de la forma de gobierno en El Salvador: la presidencia.

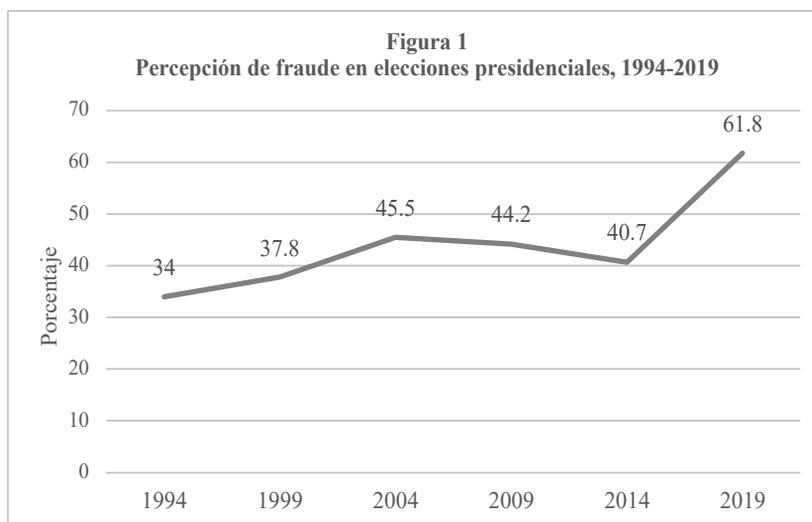
1. Las elecciones presidenciales en perspectiva temporal

Las elecciones presidenciales del 3 de febrero del corriente año se realizaron bajo la sospecha de que podría haber fraude. Esto no era nada nuevo en la historia electoral del país desde 1994. Según diversas encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), más de un tercio de los encuestados opinaba que habría fraude en cada una de las elecciones presidenciales desde 1994 (figura 1). Sin embargo, había una novedad. La sospecha rompía con los niveles registrados en anteriores ocasiones. También rompía con una leve mejora que se había producido entre 2004 y 2014. La última encuesta preelectoral del IUDOP registró que 61.8 % de los encuestados creía que habría fraude en las elecciones de 2019.

La sospecha de que se podría cometer fraude había sido esgrimida en anteriores ocasiones tanto por parte de Alianza

Republicana Nacionalista (ARENA) como por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Siempre lo hicieron antes de las elecciones, pero no lo reclamaron una vez que se conocieron los respectivos resultados. Es probable que esta apelación alimentara la percepción ciudadana acerca de la existencia de fraude en las elecciones, sobre todo si esto se entendía en función de las anomalías e irregularidades registradas especialmente durante la jornada electoral, entre ellas: apertura tardía de algunos centros de votación, problemas para instalar algunas Juntas Receptoras de Votos (JRV), un padrón electoral con problemas de depuración y actualización, algunos paquetes electorales incompletos e, incluso, problemas en la impresión de algunas papeletas de votación. La existencia de estos problemas, sin embargo, no se tradujo nunca en la alteración de las preferencias de los electores expresadas en los votos.¹ Y, por tanto, el fraude electoral no ha sido una práctica que haya ocurrido realmente en las elecciones presidenciales desde 1994.

1 Tanto esto es así que, en las elecciones de concejos municipales en 2018, ARENA se había adjudicado el triunfo en el municipio de San Francisco Gotera, cuando las preferencias favorecían más bien al partido Gran Alianza Nacional (GANAN). Este último interpuso un recurso para que se abrieran las cajas electorales y se contaran de nuevo los votos. Al final, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) reconoció el triunfo para GANAN, y se respetó así la voluntad del electorado al evitar que se cometiera fraude.



P. ¿Cree usted que en las próximas elecciones presidenciales habrá fraude o estas serán limpias?

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (1994, 1999, 2004a, 2009, 2014 y 2018a).

La denuncia de la posibilidad de que se cometiera un fraude en 2019 vino, en esta ocasión, bien por parte del candidato del partido GANA, Nayib Bukele, o bien por parte de voceros del partido Nuevas Ideas (NI) que, aunque no competía, era el verdadero partido de Bukele.² Este denunció por distintos medios de comunicación que se estaba gestando un fraude para evitar su triunfo, anunciado por más de un año en los sondeos de opinión. La denuncia se volvía verosímil en la medida en que fueron ocurriendo ciertos hechos como: el desacuerdo del presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) con el formato del acta de escrutinio, denuncias del mismo funcionario sobre ataques cibernéticos al sistema informático de la autoridad electoral, un incendio en el local que tenía el TSE en el Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO), denuncias del TSE sobre el robo de sello y firma del presidente de dicha institución, la aprobación de un

decreto legislativo que prohibía el vuelo de “drones” sobre los centros de votación, un error en la impresión de papeletas de votación y denuncias sobre el cambio de color de la bandera de GANA en la papeleta (aunque esto último fue luego desmentido por las autoridades electorales).

Aunque no se cometió fraude en elecciones anteriores, el nivel de la sospecha subió porque, en el discurso, Bukele lo vinculó a la serie de hechos que le habían dificultado su candidatura desde que él manifestó sus intenciones siendo aún miembro del FMLN y alcalde de San Salvador. Los conflictos con la dirección de este partido por sus pretensiones presidenciales, su expulsión del mismo, sus declaraciones negativas en Estados Unidos sobre el presidente de la República, los juicios en su contra en distintos tribunales y la cancelación del partido Cambio Democrático (CD) por el TSE ante una sentencia de la Sala de

2 Nuevas Ideas fue inscrito como partido político en el registro de partidos por parte del TSE. Sin embargo, por cuestiones de calendario electoral, no pudo presentar candidatos. No obstante, sus militantes se movilizaron para apoyar la campaña y propaganda electoral de Bukele tanto antes de la jornada del 3 de febrero como durante ella.

lo Constitucional fueron hechos que Bukele interpretó como un bloqueo del *establishment* a su candidatura para impedir su triunfo en las elecciones. En la carrera electoral, Bukele superó todos estos “obstáculos” y alertó sobre la posibilidad de un último: el fraude.

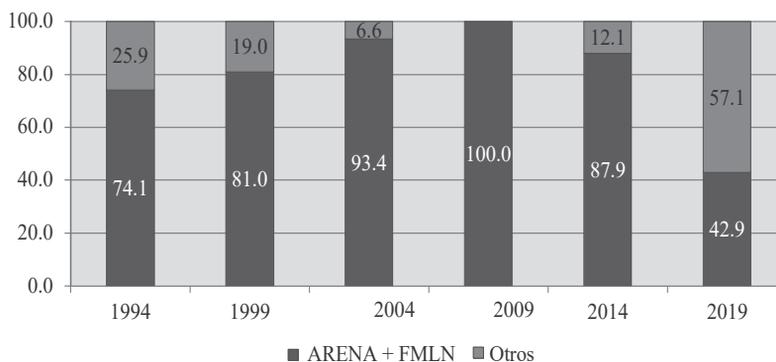
Que a Bukele se le impidiera ganar las elecciones aparecía como una posibilidad, sin previo fundamento real, porque la campaña en su contra lo hacía aparecer como un anti-sistema. En realidad, su popularidad entre la opinión pública lo mostraba más bien como una real “amenaza” al predominio de los dos partidos mayoritarios desde 1994: ARENA y el FMLN. Este predominio ya estaba erosionado en la opinión pública. Una encuesta del IUDOP en mayo de 2017 registró que el 63.4 % opinaba que el FMLN no debería seguir gobernando el país; a la vez, un 68.1 % de los encuestados consideraba que ARENA no debería volver a gobernar el país (IUDOP, 2017). Bukele habría reforzado ese proceso de erosión e incluso montó parte de su discurso político en la mala imagen de aquellos partidos, a los que llamó “los mismos de siempre” y los vinculó con la corrupción y el despilfarro de los fondos públicos. Uno de los eslóganes de su campaña fue “el dinero alcanza si nadie roba”. A finales de 2017, ya cuando había sido expulsado del FMLN, Bukele aparecía en los sondeos de opinión con un alto respaldo popular. Así, por ejemplo, una encuesta del IUDOP realizada en noviembre registró que el 60 % respaldaría la candidatura presidencial de Bukele con un partido distinto al FMLN (IUDOP, 2018b). Desde entonces, la popularidad de Bukele creció y se convirtió en un virtual ganador, según los sondeos de opinión realizados por

más de un año por diversas casas encuestadoras. No hubo ni una sola encuesta en la que Bukele no apareciera como el candidato favorito.

ARENA y el FMLN habían predominado en todas las elecciones presidenciales desde 1994. El porcentaje promedio de votos que acumularon juntos fue de 87.3. En 2009, la concentración de votos en estos dos partidos fue total (figura 2). Eso fue posible porque no hubo otros contendientes. Para 2014, había bajado un poco de entre los niveles registrados en 1999 y 2004. Desde esta perspectiva, las encuestas de opinión presagiaban que este escenario cambiaría en 2019. En ellas, siempre se registró un ordenamiento de preferencias electorales que ponía en primer lugar a Bukele, del partido GANA; en segundo lugar, al candidato de ARENA, Carlos Calleja, y, en tercer lugar, al candidato del FMLN, Hugo Martínez. Todo parecía indicar que el FMLN dejaría de estar entre los dos partidos más votados. Así ocurrieron las cosas y, en 2019, ARENA y el FMLN concentraron el 43 % de los votos válidos.

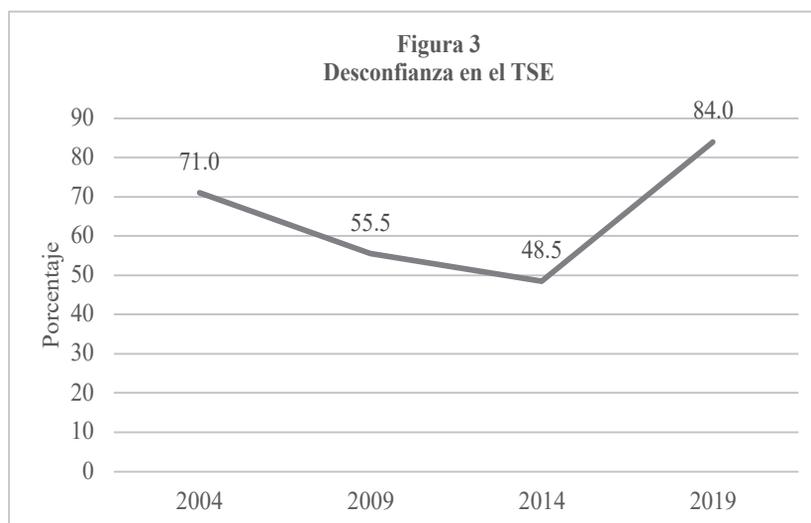
Junto a la percepción de fraude y de que el FMLN dejaría de ser uno de los dos partidos más votados, la desconfianza en el TSE formó parte del contexto previo a la jornada electoral. Una percepción así de negativa hacia el TSE no era algo nuevo (figura 3). Las tres elecciones presidenciales previas se realizaron también en ambientes de desconfianza, pero la registrada para las elecciones de 2019 fue la máxima desde 2004. Ello ocurrió pese a una tendencia a la mejora en 2009 y, especialmente, en 2014.

Figura 2
Concentración del voto en elecciones presidenciales, 1994-2019



Nota: los datos para 1994 y 1999 incluyen votos de otros partidos que formaron parte de la coalición en la que compitió el FMLN.

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales.



P. ¿Cuánta confianza tuvo usted en el TSE? Se presentan las respuestas “Poca” y “Ninguna” confianza.

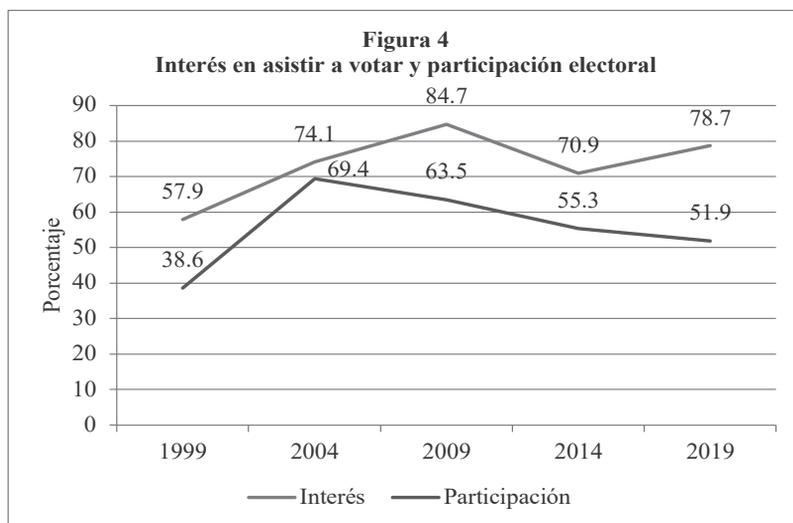
Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2004b, 2009, 2014 y 2018).

En medio de las sospechas de fraude y desconfianza hacia el TSE, la posibilidad de

romper con la alta concentración de votos en ARENA y el FMLN parecía pasar por un

incremento significativo en la participación electoral. Sin embargo, del interés en asistir a votar expresado en sondeos de opinión, no se podía inferir claramente que ese incremento iba a ocurrir. La figura 4 permite contrastar el interés en asistir a votar expresado en las encuestas previas a las elecciones presidenciales desde 1999, con la participación registrada en cada una de ellas. Un incremento en el interés en asistir a votar no necesariamente se tradujo en un incremento en la participación; es lo que ocurrió en 2009 respecto de 2004. Además, entre el interés y la partici-

pación se registró una brecha variable en las cuatro elecciones anteriores que osciló entre los 4.7 y 21.2 puntos porcentuales. Teniendo en cuenta ambas observaciones, resultaba aventurado sostener que en 2019 habría un incremento significativo en la participación. De hecho, lo que ocurrió fue un descenso respecto de 2014: un 51.9 %. Con ello más bien se habría confirmado la tendencia hacia la baja que se registra desde 2004, año en que se alcanzó el máximo nivel de participación en elecciones presidenciales desde 1999.³



P. ¿Qué tan interesado está usted en ir a votar? Aquí se muestran las respuestas para “Algo” o “Mucho”.

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales y boletines de prensa del IUDOP de las encuestas preelectorales en los años indicados.

Un editorial de la revista *Estudios Centroamericanos (ECA)* describía de manera sucinta pero clara el contexto más general en el que se realizarían las elecciones del 3 de febrero: “La violencia que se extiende en los diversos ámbitos de relaciones humanas; las pocas oportunidades para obtener ingresos lícitos suficientes para llevar una vida digna de un ser humano; el lento agotamiento de

los bienes y servicios que le proporciona la tierra a quienes convivimos en el territorio nacional; la contaminación creciente del aire, ríos, lagunas, fuentes subterráneas; el proceso de envejecimiento de la población; el injusto sistema de pensiones que permite millonarias utilidades a las administradoras de fondos de pensiones mientras que distribuye pensiones que por sí solas no permiten

3 Incluso desde 1994, que no aparece en la figura, por no contar con el dato respectivo del interés en asistir a votar.

una vida digna a los pensionados; el pago de la deuda pública y el desequilibrio fiscal; el saqueo de recursos públicos por parte de funcionarios de gobierno; el tráfico de drogas y de seres humanos por esta región continental; la práctica ineficacia de los controles políticos, legales y administrativos sobre el comportamiento de los funcionarios públicos; la crisis de representación de los partidos políticos; una autoridad electoral que no es capaz de imponer el respeto a la legalidad en materia de propaganda electoral, y un largo etcétera constituyen el contexto del mal y de la tentación en que candidatos y partidos compiten por la atención de los electores y sus votos” (Editorial, 2018). Los discursos propagandísticos de los candidatos y partidos rehuían tratar estos temas en su campaña, y si lo hacían era en forma general y abstracta. Poco ayudaron los diversos debates que se organizaron previos a la jornada electoral.⁴ Predominó la campaña centrada en las candidaturas antes que en las propuestas programáticas.

2. ¿Fin del bipartidismo?

ARENA y el FMLN concentraron, en promedio, el 87.3 % de los votos válidos entre 1994 y 2014. Además, en la Asamblea Legislativa eran los dos partidos con los grupos parlamentarios más grandes. Para algunos, esto ha sido interpretado como un bipartidismo, el cual habría llegado a su fin con la elección presidencial de 2019. Sin embargo, esta lectura no es correcta, pues el predominio de dos partidos no es sinónimo de, ni equivale a, bipartidismo.

La existencia de un sistema bipartidista no quiere decir, necesariamente, que solo existen dos partidos. Para poder hablar con propiedad de bipartidismo, es necesario que se cumplan dos condiciones: a) que dos partidos se alternen el control del Ejecutivo y

b) que uno de ellos controle la mayoría en el Legislativo (Sartori, 1992). En El Salvador, si bien entre 1994 y 2014 se cumplió la primera condición, la segunda no ocurrió. Ni ARENA ni el FMLN tuvieron alguna vez una mayoría de 43 diputados en la Asamblea Legislativa. Ambos partidos siempre necesitaron de otros “socios” para poder conformar esa mayoría. De allí que no sea correcto afirmar que el sistema de partidos salvadoreño haya correspondido al tipo bipartidista.

A partir del conflicto armado de la década de 1980, el sistema de partidos salvadoreño se estructuró como un sistema de pluralismo polarizado (Artiga-González, 2000). Este tipo de sistema, según Sartori (1992), se caracteriza así:

- a. Relevancia de entre cinco y seis partidos.
- b. Presencia de partidos antisistema importantes.
- c. Existencia de oposiciones bilaterales (mutuamente excluyentes).
- d. Ubicación central de un partido o un grupo de partidos (no necesariamente de centro).
- e. Polarización ideológica entre los partidos que sirven de polos laterales que se sitúan en los extremos del espectro máximo posible de opinión.
- f. Prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centrípetos, observable en el debilitamiento electoral del centro.
- g. Estructuración ideológica congénita, observable en el debate ideológico.
- h. Presencia de oposiciones irresponsables (se promete lo que se prevé no va a cumplirse).
- i. Política de superoferta (promesas excesivas).

Los partidos relevantes a los que hace referencia Sartori son aquellos que cumplen

4 La organización de debates por parte de universidades, medios de comunicación, gremiales y algún *think tank* marcaron la pauta de los temas sobre los cuales los candidatos debían plantear sus propuestas. Las similitudes y la generalidad en sus planteamientos poco ayudarían a discernir, propiciando que el electorado decidiera más por emotividad que por racionalidad.

alguna de estas tres condiciones: a) alcanzan escaños, b) tienen potencial para formar una coalición mayoritaria y c) tienen potencial de chantaje, a tal grado de que sin formar parte de una mayoría tienen capacidad de veto como para alterar la dirección de la competencia (Sartori, 1992, pp. 154-157). Esta caracterización de los partidos relevantes se refiere al ámbito parlamentario, que es el que Sartori tiene presente cuando propone su tipología. Sin embargo, se puede hacer uso de ella para determinar cuáles son los partidos relevantes en un sistema presidencialista, como el caso salvadoreño.

En un sistema parlamentario, los partidos se vuelven relevantes por el papel que pueden jugar en la conformación del gobierno, dado que es el parlamento el que elige al gobierno. Una mayoría parlamentaria es necesaria para la conformación de un gobierno mayoritario. En cambio, en un sistema presidencialista, la relevancia dependerá del ámbito que se esté considerando. Así, los partidos relevantes en el ámbito parlamentario no necesariamente serán relevantes para la elección presidencial. De aquí se sigue la posibilidad de contar con sistemas de partidos diferentes según se trate de las elecciones y funcionamiento del parlamento (la Asamblea Legislativa en el caso de El Salvador) o de las elecciones presidenciales.⁵

¿Cuáles son los partidos relevantes en el país? ¿Constituyen estos un sistema bipartidista o un sistema multipartidista? En el terreno de la ciencia política, para determinar el número de partidos relevantes, se suele utilizar una medida conocida como el Número Efectivo de Partidos (N), propuesto por Laakso y Taagepera (1971)⁶. ¿Cómo se mide N? Este número se puede calcular tanto para los partidos que compiten en una elección como para los que actúan en el terreno parlamentario.

En el primer caso, se calcula mediante la fórmula $N_v = 1/\sum V_i^2$, donde V_i es la proporción de votos del i -ésimo partido. Los votos pueden ser los de la elección presidencial o los de la elección de diputados, según sea el caso de interés. Para el sistema de partidos que actúa en el parlamento, no se utilizan los votos en la fórmula, sino los escaños que obtienen los partidos que lograron entrar al reparto. Es decir, N_v se convierte en N_p , y V_i se sustituye por S_i . Una precaución es necesaria al utilizar N. Los partidos que así se cuentan no son los realmente existentes en el sistema, sino unos partidos “hipotéticos”, del mismo tamaño, pero que tendrían el mismo efecto sobre la fragmentación del sistema que tienen los partidos “reales”. De allí la denominación de número “efectivo” de partidos que recibe N.

En la figura 5, se presentan los resultados de calcular N_v para las elecciones presidenciales y N_p para las elecciones de diputados. Para poder hablar de un sistema bipartidista, ambas medidas deberían oscilar entre valores mayores que 1.5 y menores que 2.5. Con base en los promedios, es claro que el sistema de partidos en el ámbito parlamentario es multipartidista (algo que ya se había afirmado arriba al hablar de la necesidad de un tercer partido para formar mayorías de 43 diputados). Ello implica que no se habría roto ningún bipartidismo en este ámbito, pues un sistema tal no habría existido desde 1994. En cambio, ¿qué puede decirse de la competencia presidencial? Estrictamente hablando, un N_v de 2.5 tampoco permite hablar de un bipartidismo. Si, además, se toma en cuenta que en 2009 N_v es 2.0 (claro formato bipartidista), la tendencia hacia este tipo de sistema registrada desde 1994 se habría roto más bien en 2014. En todo caso, dado que el sistema de partidos que funciona todo el tiempo, y no solo en el momento electoral, es el sistema del ámbito parlamentario, este es multipartidista.

5 Como también se eligen concejos municipales, cabe la posibilidad de referirse a sistemas de partidos en el ámbito municipal, y no en todos los municipios el sistema de partidos tendrá las mismas características.

6 El número de partidos es conocido también como el formato del sistema. Por tanto, se habla o bien de un formato bipartidista o bien de un formato multipartidista.

Y dada la existencia de las otras características mencionadas arriba, la configuración de un

sistema de pluralismo polarizado antes de 1994 ha seguido vigente hasta 2018.

Figura 5
Formato del sistema de partidos salvadoreño, 1994-2019

Año de elección presidencial	Nv	Año de elección legislativa	Np
1994	3.0	1994	3.1
1999	2.7	1997	4.1
2004	2.2	2000	3.5
2009	2.0	2003	3.5
2014	2.5	2006	3.0
2019	2.5	2009	2.9
		2012	3.2
		2015	3.0
		2018	3.4
Promedio	2.5	Promedio	3.3

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales.

3. ¿De un pluralismo polarizado a otro moderado?

Que el formato del sistema de partidos se haya configurado como multipartidista y se mantenga así después de las elecciones de 2018 y 2019 no significa que no pueda existir una tendencia a la modificación del sistema de partidos. Así, por ejemplo, si se atiende a los datos del Np desde 2009, podría hablarse de una tendencia hacia una mayor fragmentación. Aunque la misma no sea visible en el caso de las elecciones presidenciales, habría que preguntarse si el triunfo de GANA en las elecciones de 2019 tendrá alguna implicación fragmentaria en ARENA y el FMLN. De igual manera, habría que preguntarse si un virtual fortalecimiento de Nuevas Ideas, de cara a las elecciones legislativas de 2021, tendrá un efecto de fragmentación mayor del sistema de partidos parlamentario. Estas son preguntas para las cuales, al momento de redactar este

trabajo, no se tiene respuesta. En este sentido, no queda otra alternativa sino esperar.

Por otro lado, son otras características del pluralismo polarizado las que parecieran estar en proceso de transformación, y el triunfo de Bukele podría contribuir a acelerar y consolidar esa transformación. En términos sistémicos, o más estructuralmente, se podría sospechar que la sociedad salvadoreña está a las puertas de una modificación relevante en su sistema de partidos. ¿En qué consistiría esta transformación si, en todo caso, el sistema sigue siendo multipartidista? ¿Hacia qué tipo de sistema multipartidista parece dirigirse el sistema de partidos salvadoreño? En la tipología de Sartori (1992), la categoría alternativa a multipartidismo polarizado es multipartidismo moderado. La distinción pasa por el papel que juega la ideología en las relaciones entre los partidos y la dirección de la compe-

tencia entre los mismos en la consecución de apoyos, especialmente electorales.

En cuanto al papel de la ideología, se dice que los sistemas de partidos son polarizados o moderados en función de cuán distantes sean ideológicamente los que dominan la escena, ya sea electoral o parlamentaria. Si tales partidos tratan de diferenciarse al máximo posible en términos ideológicos, se dice que entre ellos hay una “máxima distancia ideológica”. Si, por el contrario, tienen coincidencias ideológicas que, incluso, se superponen, entonces se dice que entre ellos hay una “mínima distancia ideológica”.

Con este fin, se suele utilizar un modelo espacial, una escala que usualmente va de 1 a 10. De igual manera, esa escala se suele entender en términos ideológicos, de tal forma que el 1 refiere a la posición más a la izquierda posible y el 10 a la posición más a la derecha posible; 1 y 10 son posiciones extremas tanto a la izquierda como a la derecha de esta escala.⁷ Sobre la base de este modelo, se ha calculado la distancia ideológica entre los partidos ARENA y el FMLN, mostrados en la figura 6. Los datos provienen de encuestas de opinión donde se preguntó a quienes preferían a tales partidos dónde se ubican en esa escala. Por eso se habla de “autoubicación ideológica”.

Figura 6
Autoubicación ideológica de “efemelenistas” y “areneros”, 2003 y 2018

Elecciones	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
2003	2.6	8.7	0.68
2018	3.5	8.1	0.51

Nota: la distancia ideológica se ha calculado restando las ubicaciones de ambos partidos y dividiendo el resultado por 9, que es la máxima distancia posible en la escala de 1 a 10.

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (2003 y 2018c).

Entre 1994 y 2018, no hubo otros partidos distintos al FMLN y ARENA que ocuparan posiciones más extremas que las mostradas en la figura 6. La distancia ideológica puede tomar valores entre 0 y 1, estableciendo una menor o mayor polarización. Si los partidos estuvieran en la escala a 4.5 ubicaciones entre ellos, la distancia ideológica sería de 0.5. Si se utiliza este valor como criterio de distinción entre polarización y moderación, el sistema de partidos salvadoreño es un multipartidismo polarizado. Sin embargo, la figura 6 permite ver que, en 15 años, la distancia ideológica entre los partidos se ha reducido. Quizá, si la mirada se extendiera hasta 1994, la disminución podría aparecer más pronunciada en

la medida en que se estaría más cerca del conflicto armado, el cual no dejaría duda acerca del nivel de polarización ideológica existente en el país en aquel entonces. Es así como se puede postular la existencia de una tendencia a la disminución de la polarización, que es lo mismo que sostener la ocurrencia de una disminución de la distancia ideológica a lo largo del periodo considerado. Para hablar de una modificación en el sistema de partidos salvadoreño, tendría que pasarse del pluralismo polarizado a un formato bipartidista (que ya se vio que no está ocurriendo) o bien a un pluralismo moderado. Los datos mostrados apuntan en esta dirección.

7 Debe quedar claro que se trata de posiciones “espaciales” y no necesariamente “programáticas”. El modelo es espacial, define ubicaciones a lo largo de la escala y no toma en cuenta contenidos sustantivos respecto de políticas públicas. Si aquí se habla de izquierda y derecha, no se está haciendo referencia a valores o principios que orientan la acción política.

En la figura 6, los datos cubren hasta 2018. ¿Qué puede decirse a partir de los resultados de la elección de 2019? Lamentablemente, a la fecha, no hay datos disponibles sobre la autoubicación ideológica de quienes prefieren a GANA o a Nuevas Ideas. Por tanto, no es posible contar con la distancia ideológica de estos partidos y ARENA para las elecciones presidenciales de 2019. Sin embargo, el informe de la encuesta poselectoral del IUDOP, realizada en abril y mayo de 2018, y utilizada para elaborar la figura 6, ofrece la autoubicación ideológica media de aquellos partidos. Si se emplea esta información, se tiene una aproximación a la distancia ideológica que es de interés para corroborar la tendencia a la disminución de la polarización e incluso al cambio en el sistema de partidos. Según la encuesta mencionada, quienes prefieren a GANA se autoubicaban en la posición 6.9 en promedio, en la escala de 1 a 10; mientras que los que dijeron preferir a Nuevas Ideas se autoubicaban, en promedio, en la posición 4.8 de la misma escala. Con estos datos, resulta que la distancia ideológica entre los dos principales partidos de la elección presidencial se habría reducido drásticamente. Si se considera al par ARENA-Nuevas Ideas, la distancia ideológica es 0.37. Y si se toma en cuenta el par ARENA-GANA, esa distancia es de 0.13. En ambos casos, se trata de una distancia ideológica que permitiría considerar al sistema como multipartidismo moderado.

Por supuesto, en la Asamblea Legislativa, los partidos más grandes siguen siendo ARENA y el FMLN hasta 2021. Por tanto, para poder dejar como establecido el cambio en el tipo de sistema de partidos, habría que esperar hasta tener los resultados de las elecciones legislativas de ese año y la conformación de la Asamblea Legislativa 2021-2024. Si GANA o Nuevas Ideas se convirtieran en una de las dos primeras fuerzas parlamentarias, manteniéndose ARENA como la otra, el cambio en el sistema se habría completado; e incluso si ARENA y el FMLN continuaran siendo las dos fuerzas mayoritarias, la gestión

presidencial de Bukele podría favorecer los acercamientos de aquellos dos, con lo cual la tendencia hacia la moderación también se confirmaría. Hay pues, a la fecha, indicios de una reducción mayor de la distancia ideológica y de la polarización en el sistema de partidos salvadoreño, a tal grado que está en proceso de transformación desde un pluralismo polarizado hacia un sistema de multipartidismo moderado.

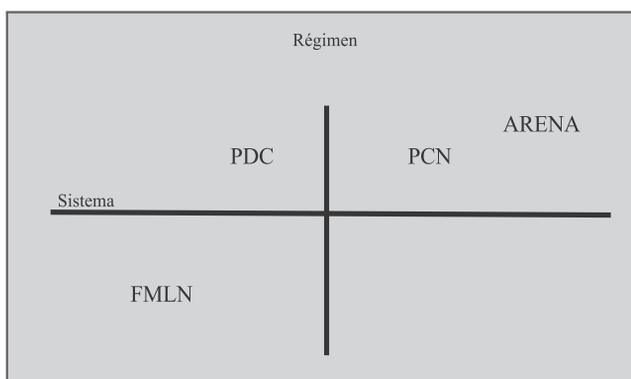
En el análisis precedente, se ha utilizado un modelo espacial basado en una escala de 1 a 10. En este modelo, se habla de izquierda y derecha. Estos términos evocan las ideologías de izquierda (comunistas y socialistas) y derecha (liberales y conservadores). Sin embargo, estrictamente hablando, la escala de 1 a 10 no mide cuán comunistas, socialistas, liberales o conservadores son los que se autoubicaban en ella, pues la misma no toma en cuenta contenidos programáticos. Por tanto, la distancia ideológica utilizada como indicador de polarización/moderación no tiene que ver con esos contenidos programáticos. En cambio, sí nos sirve para analizar la competencia, las relaciones de cercanía o lejanía entre los partidos y entre los electores. Esto no quita méritos al análisis y a las conclusiones hechas. La tendencia a la moderación del sistema de partidos podría establecerse también examinando los alineamientos políticos adoptados por los partidos al momento de tomar decisiones, al momento de legislar, y en la orientación y tipo de políticas públicas formuladas e implementadas por los gobiernos (nacionales o municipales). Se trata de un análisis que desborda el alcance de este trabajo, orientado nada más al examen de las elecciones presidenciales de este año.

Antes de pasar al análisis de la transformación de la otra característica clave del sistema de partidos salvadoreño (la dirección de la competencia), resulta oportuno mostrar qué ha pasado con los “clivajes” (fracturas sociales) que lo estructuraron como pluralismo polarizado. La figura 7 muestra las posiciones que los principales partidos salvadoreños

ocupaban hasta 1992, momento en que se acuerda la reforma del régimen político: dos grandes clivajes habían servido para estructurar el sistema. Uno de ellos separaba a los partidos según estuvieran a favor o en contra del régimen oligárquico autoritario, de corte militar, prevaleciente desde 1930. En la figura 7, son las posiciones a la derecha o a la izquierda de la línea vertical (el clivaje). El otro

lo hacía en relación con el sistema capitalista como forma de organización de la economía. Las posiciones arriba de la línea horizontal son a favor del sistema, mientras que las posiciones por debajo de esa línea son las contrarias. Al cruzar estas dos fracturas, se definen cuatro espacios y la figura permite intuir las alianzas posibles (aquellas que se dan dentro del mismo espacio).

Figura 7
Clivajes del sistema de partidos salvadoreño hasta 1992

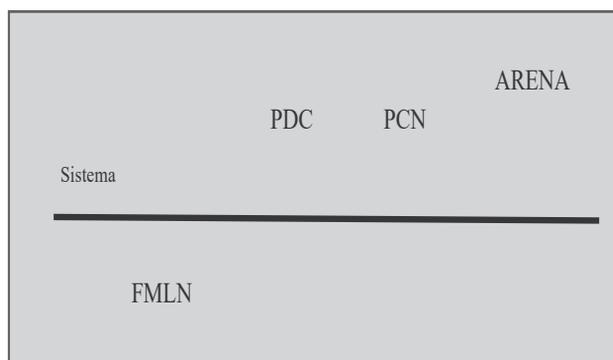


Fuente: elaboración propia.

¿Qué pasó con esa estructuración del sistema en el periodo posterior, es decir, entre 1994 y 2018? La figura 8 representa lo acontecido con el clivaje en torno al régimen político. La reforma pactada habría acabado con el régimen oligárquico y ello se expresaría especialmente en la incorporación del FMLN como partido político legalmente inscrito, en la realización periódica de elecciones libres como único mecanismo legítimo para acceder

a la presidencia, la Asamblea Legislativa y a los concejos municipales. Los golpes de Estado, las elecciones con un solo candidato y los fraudes electorales se volvieron “cosas” del pasado. Al desaparecer entonces la línea vertical, las diferencias entre el PDC, el PCN y ARENA se desdibujan, posibilitando así las alianzas legislativas que permitieron a ARENA gobernar tres periodos más después de 1994.

Figura 8
Desaparición del clivaje sobre el régimen político, 1994-2009

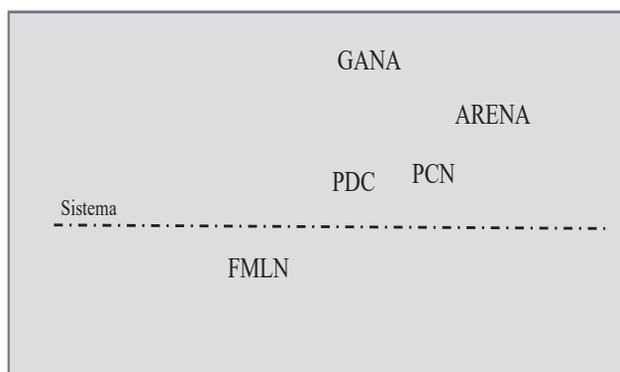


Fuente: elaboración propia.

La desaparición del bloque socialista, a partir de 1989, y las transformaciones globales de la economía tendrían su impacto en el sistema de partidos salvadoreño, al afectar el otro clivaje que lo había estructurado. La figura 9 muestra dicho clivaje como una línea horizontal interrumpida (de guiones), con la idea de expresar que solo un discurso anticapitalista separaría al FMLN del resto de partidos. Si esa línea desaparece totalmente, lo que queda de elemento identitario de los partidos salvadoreños desaparecería. Ello podría implicar una mayor probabilidad para la realización de

alianzas variopintas. Es precisamente lo que habría pasado entre 2009 y 2019, periodo en el que los dos gobiernos del FMLN necesitaron hacer alianzas con el PCN y GANA para llevar adelante sus iniciativas. Una observación más detenida de las mayorías legislativas formadas daría cuenta de que en las mismas también participó ARENA y el PDC. Fueron nada más determinados temas en los que la toma de decisión reflejaba posiciones enfrentadas, lo cual ya es indicativo de un cambio en el comportamiento político de los partidos.

Figura 9
Desaparición del clivaje sobre el régimen político, 2009-2019



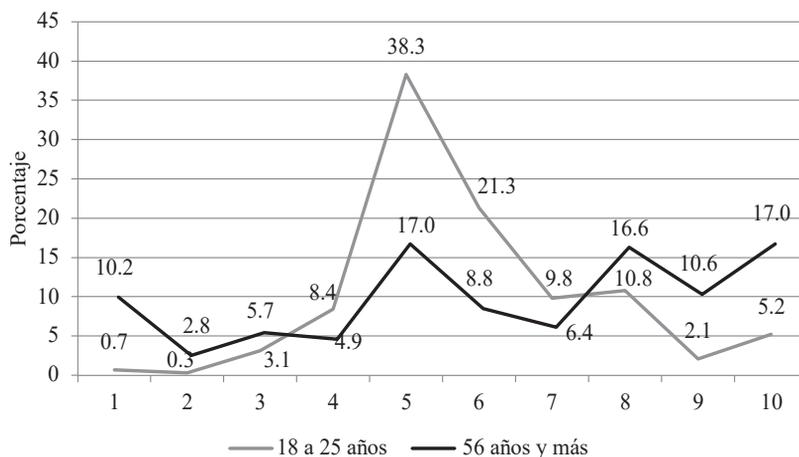
Fuente: elaboración propia.

Los clivajes que se han considerado aquí son de naturaleza política. De allí que sea más fácil su desaparición respecto de otro tipo: económicos, demográficos, étnicos o religiosos. De igual manera, su existencia es producto de una construcción social y de estrategias políticas definidas. En el surgimiento de Nuevas Ideas, se ha podido constatar el carácter convencional de un nuevo clivaje que separa a ese partido del resto. Se trata de uno narrativo, que opera en el nivel discursivo utilizando la distinción con “los mismos de siempre”. Nuevas Ideas sería eso, un nuevo agente político “desvinculado” del pasado, para quien la distinción izquierda-derecha es un estorbo que no permite la “unidad de los salvadoreños”. Como partido, niega a “los mismos de siempre” (al menos los partidos que desde 1960 dominaron la escena política salvadoreña) y pretende “pasar página”. Apela a nuevas formas organizativas basadas en el uso de las tecnologías de la información. Sin embargo, habrá que esperar

al menos hasta 2021 para ver si esa distinción opera realmente como fractura social o si se trata simplemente de una distinción discursiva relacionada que actualiza la clásica distinción entre gobierno y oposición.

Otra forma de notar la tendencia hacia la moderación en el sistema de partidos es a través del contraste de la ubicación ideológica entre dos grupos de diferentes edades. La figura 10 toma en cuenta a quienes tenían entre 18 y 25 años en 2018 y a los mayores de 55 años. La brecha que aparece entre estos grupos no está dentro del margen de error utilizado en la encuesta respectiva; no se debe, por tanto, a cuestiones de muestreo. Se puede probar que se trata de diferencias reales, significativas. En la medida en que el grupo más joven tiende a concentrarse en mayor medida en las posiciones centrales, se puede sostener que el relevo generacional será una base demográfica para el cambio en el sistema de partidos.

Figura 10
Autoubicación ideológica de dos “generaciones”, 2018

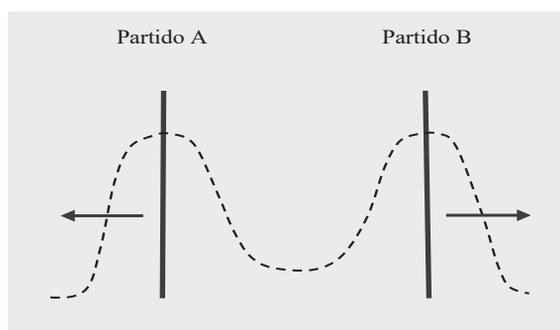


Fuente: elaboración propia con datos de IUDOP (2018c).

El triunfo de GANA en las elecciones presidenciales de 2019 y la probable incursión de Nuevas Ideas en las elecciones de 2021, además de moderar el sistema de partidos, puede tener la consecuencia de invertir la dirección de la competencia, tanto electoral como dentro del parlamento. Hasta 2009, la competencia era centrífuga, correspondiente al tipo del pluralismo polarizado. Los principales partidos, ubicados hacia los extremos de la escala de 1 a 10, seguían la polarización como estrategia de lucha y competencia política. En términos electorales, eso implicaba una influencia sobre los electores (y parlamentarios) ubicados en posiciones centrales para “correrse” hacia los extremos (figura 11).

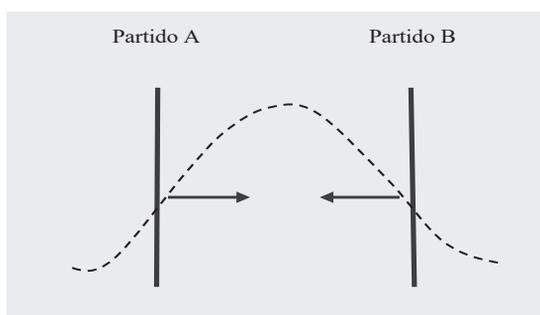
A partir de 2019, puede haberse cambiado este comportamiento en la medida en que se consolide Nuevas Ideas como partido en el centro. Su consolidación implicaría una competencia por traer electores hacia el centro, en lugar de hacia los extremos (figura 12). Estando ubicados la mayoría de electores en posiciones centrales, los partidos en los extremos han de ir allí a buscarlos si quieren ganar las elecciones. Seguir buscando hacia los extremos les puede significar una debacle electoral, pues ya no hay, o son pocos, los electores que van quedando en esas posiciones. De allí que el sentido de la competencia pase a ser centrípeta. Este sería un cambio sustantivo en el sistema de partidos.

Figura 11
Competencia centrífuga



A y B optan por distanciarse el uno del otro.

Figura 12
Competencia centrípeta



A y B optan por acercarse el uno al otro.

4. ¿Fin de un ciclo político?

La historia política salvadoreña desde 1824 puede ser dividida en una serie de etapas, tomando en cuenta la clase de régimen político vigente. La figura 13 muestra esas diversas etapas, algunas de las cuales han sido subdivididas en función del grupo o partido que controlara el Ejecutivo. En una primera mirada, podría pensarse que estas definen

ciclos políticos. Sin embargo, en la figura aparecen unas que no suponen un cambio de régimen, sino más bien un proceso de transición. Este es el caso de la etapa de “liberalización” (1898-1903), de “liberalización trunca” (1944-1948) y de la “transición (guerra + elecciones)”. ¿Dónde comenzaría, entonces, el ciclo político que estaría llegando a su fin, si es que tal cosa está ocurriendo?

Figura 13
Etapas políticas en El Salvador, 1824-2019

Años	Etapas políticas
1824-1838/40	República federal
1840-1871	Restauración conservadora
1871-1931	República liberal
1871-1898	“Gobierno de los Generales”
1898-1903	Liberalización
1903-1931	“Gobierno de los Civiles”
1931-1944	Dictadura militar personalizada
1944-1948	Liberalización trunca
1948-1979	Dictadura militar institucional
1948-1960	PRUDismo
1962-1979	PCNismo
1979-1992	Transición (guerra + elecciones)
1992-2019	Régimen híbrido
1992-2009	“Gobiernos de ARENA”
2009-2019	“Gobiernos del FMLN”
2019 – ???	???

Fuente: actualización propia del cuadro II-1 en Artiga-González (2000).

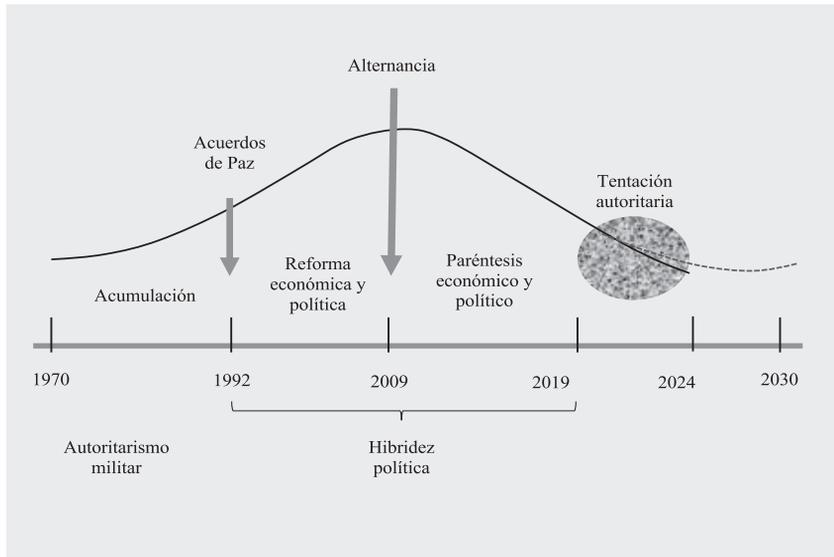
La figura 14 es una propuesta de definición del último ciclo político que habría comenzado en 1970 con la creación de las primeras organizaciones político-militares que integrarían, diez años después, el FMLN. Junto al proceso de crecimiento y fortalecimiento de esas organizaciones, correría un proceso de desarrollo de las organizaciones populares: estudiantes, maestros, pobladores de tugurios, vendedores de mercados, campesinos. La tendencia general fue de aglutinamiento en organizaciones de un mayor nivel de coordinación hasta conformar amplios frentes de masas. En esa misma década, sectores progresistas de la Iglesia católica desarrollaban una pastoral de liberación que favorecía el proceso de concientización de grupos sociales subalternos y su posterior alineamiento en la búsqueda de la transformación social.

Los fraudes electorales de 1972 y 1977, que le quitaron el triunfo en elecciones presidenciales a la Unión Nacional Opositora (UNO), elevaron los niveles de lucha y el ánimo antioligárquico hasta convertirse en una amenaza real al régimen autoritario sostenido por los militares. La imposibilidad de llevar a cabo reformas económicas importantes, como la reforma agraria, en esa misma década, alimentaba el espíritu revolucionario que llegaba desde Cuba y Suramérica. Por eso, en la figura 14, la década de 1970 está considerada como un periodo de “acumulación” de fuerzas reformistas y revolucionarias. De todo este proceso surge como “vanguardia” político-militar el FMLN en octubre de 1980. Y un

año después, como reacción a esas fuerzas reformistas y revolucionarias surge ARENA, en septiembre de 1981. Ambas organizaciones dominarán la escena política durante cuatro décadas. Sus dirigentes se convertirán en los referentes indiscutibles y entre ellos se llevará a cabo el diálogo y la negociación política que propiciaría la finalización del conflicto armado en 1992.

Los acuerdos de 1992 permitieron la transformación del FMLN en partido político y su participación en elecciones, que desde 1994 pueden considerarse libres y competitivas. Una institucionalidad electoral fue creada para dar garantías de la limpieza de las elecciones. Con ello, “las balas se habrían transformado en votos” y la lucha armada en lucha electoral. En este punto es preciso resaltar que la implementación de la reforma política fue acompañada de una reforma económica, que no fue negociada. Políticas de corte neoliberal se fueron implementando bajo los Gobiernos de ARENA. La fuerza legislativa del FMLN no era suficiente para detener las reformas legales que iban acompañando la reforma económica. De esta forma, en el imaginario popular, construido desde la década de 1970, seguía siendo vigente la idea de la necesidad de reformas estructurales que beneficiaran a la mayoría de la población. La realización de la esperanza del cambio pasaba por el cambio o alternancia en el Ejecutivo. En 2009 el FMLN, sumando fuerzas por fuera de sus límites partidistas, logró vencer a ARENA y se convirtió en el partido de gobierno.

Figura 14
El Salvador: ciclo político 1970-2019



Fuente: elaboración propia.

La figura 14 muestra que 2009 fue el año en que el proceso político iniciado en 1970 alcanzó su máximo punto. El cambio de “rol” del FMLN hace que este partido adopte una estrategia de desmovilización social. Al ser partido de gobierno, no le interesaba que las organizaciones sociales le reclamaran lo que, por falta de fuerza política y legislativa suficiente, no podía entregar. Sus políticas públicas siguieron la línea trazada por el último Gobierno de ARENA (2004-2009): el asistencialismo de las políticas sociales. Además, el FMLN tenía que lidiar con un gabinete que no dependía totalmente del partido ni seguía necesariamente sus orientaciones. El gabinete tenía una composición plural y era encabezado por alguien que no era del partido.

Mientras tanto, una Sala de lo Constitucional integrada en 2009 había comenzado a dar señales de independencia tanto respecto del Ejecutivo como del Legislativo. El control de la constitucionalidad de los actos de estos órganos de gobierno

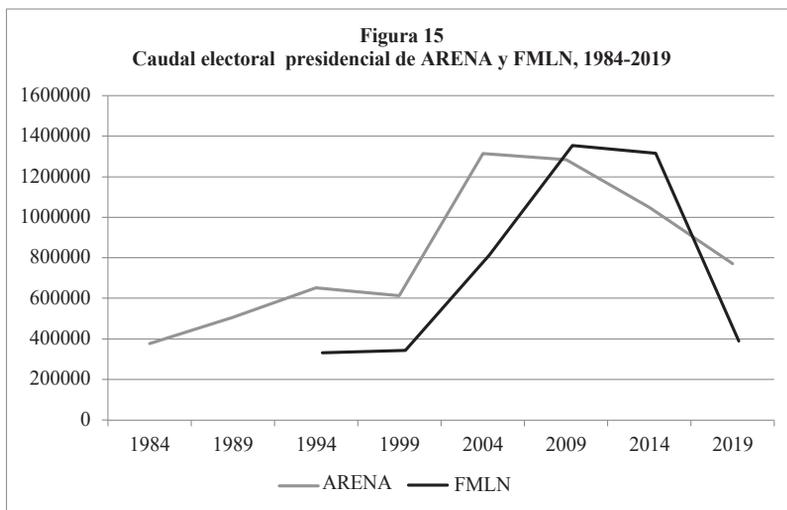
había comenzado a operar como en ninguna época previa. El Gobierno del FMLN se estaba viendo afectado por decisiones de dicha Sala y, en lugar de empujar hacia la consolidación de una institucionalidad que hiciera valer el control sobre los funcionarios, adoptó una estrategia de enfrentamiento. De esta manera, el FMLN dejaba atrás sus posiciones a favor de los cambios políticos que democratizaran el régimen, a la vez que le era imposible realizar cambios en el terreno económico que dieran marcha atrás al modelo neoliberal implantado durante los Gobiernos de ARENA. En otras palabras, el impulso reformista de los años setenta había comenzado a disminuir, porque la principal fuerza reformista de aquellos años se había transformado en una fuerza conservadora dada su posición como partido gobernante.

Las elecciones legislativas de 2018 dan como resultado la pérdida de la capacidad de veto que tenía el FMLN. Este partido comienza a caminar hacia la irrelevancia política a partir de aquellas elecciones. La llamada

“derecha legislativa” obtiene votos suficientes para aprobar cualquiera de sus iniciativas e incluso para superar vetos presidenciales. Las elecciones presidenciales de 2019 se presentaban como una oportunidad para consolidar el control de la “derecha” de todas las instituciones políticas. La campaña de ARENA para estas elecciones hablaba de recuperar el camino perdido con los Gobiernos del FMLN. El camino hacia la irrelevancia política de este partido daba pie para pensar que sus diez años en el gobierno podían ser nada más un “paréntesis” en la historia de gobiernos de “derecha” en el país.

La irrelevancia política del FMLN también podía tener otro efecto. Si la “derecha” controlaba de nuevo todas las instituciones políticas, y si ganaba ARENA las elecciones de 2019, el control político sobre los funcionarios también se volvería irrelevante. Se abriría entonces una encrucijada para el país. La hibridez del régimen político instaurado con los acuerdos de 1992 podía resolverse o bien potenciando las tendencias autoritarias en el ejercicio del poder, o bien fortaleciendo las instituciones de control, a saber: la Sala de lo Constitucional, la Sala de lo Contencioso Administrativo, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Tribunal de Ética Gubernamental y, por supuesto, los mecanismos de rendición de cuentas de la Asamblea Legislativa. La encrucijada está representada en la figura 14 mediante la nube oscura entre el periodo 2019-2024 de la “tentación autoritaria”.

Si la etapa política que va desde 1979 hasta 1992 (figura 13), se entiende como una transición “desde” un régimen autoritario, en lugar de una transición “hacia” la democracia, al juzgar por los hechos, pareciera que se instauró un régimen político híbrido en el que conviven elementos democráticos con elementos autoritarios. Los elementos democráticos estarían asociados a los procedimientos para el acceso a los puestos de autoridad (la institucionalidad electoral) y los elementos autoritarios estarían asociados al ejercicio de esa autoridad (por la ausencia o debilidad de los mecanismos de control político). La encrucijada de la que se habla arriba tiene que ver con la dirección que puede adoptar una transformación de este régimen. Sobre la base de esta posibilidad es que se podría estar hablando de un fin del ciclo político iniciado en 1970. La figura 15 muestra que, curiosamente, la posibilidad de que se opere un fin de ciclo aparece asociada al descenso del protagonismo electoral de los partidos ARENA y el FMLN. Este segundo ha visto descender su caudal electoral en 2019 a un nivel cercano al caudal que obtuvo en su primera incursión en el terreno electoral. Y ARENA, después de haber sido partido de gobierno durante cuatro periodos, muestra un comportamiento decreciente en su caudal desde 2009. Todavía es muy temprano para afirmar, sin lugar a dudas, que el ciclo político en el que predominaron estos partidos está llegando a su fin. Pero se trata de una sospecha empíricamente fundamentada. Los procesos electorales de 2021 y 2024 pueden resultar definitivos en este asunto.



Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales.

5. Desafíos institucionales para el nuevo gobierno

A partir del 1 de junio de 2019, El Salvador contará con un nuevo gobierno. La combinación Bukele-GANA se tradujo en un triunfo electoral con un margen de victoria de 577,772 votos válidos, equivalentes a 21.4 % del total. Con una mayoría de 1,434,856 votos (53.1 %), el candidato ganador obtuvo una legitimidad fuera de duda. Sin embargo, se trata de una fórmula ganadora *sui generis*. El presidente electo no compitió con su partido; utilizó a GANA como quien usa un taxi para una carrera: la carrera por la presidencia. Su partido, Nuevas Ideas, no compitió y su desarrollo organizacional todavía es incipiente. En estricto sentido, el nuevo presidente no contará con una bancada legislativa propia. En tales condiciones, El Salvador tendrá un presidente institucionalmente débil. El éxito de su gestión gubernamental dependerá, en buena medida aunque no exclusivamente, en su capacidad

de negociación con los partidos presentes en la Asamblea Legislativa, los distintos sectores empresariales, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones de trabajadores.

Al hablar de la capacidad de negociación, se hace alusión a una característica personal. Desde esta perspectiva, se han de requerir otras dotes como la tolerancia, la apertura a los planteamientos ajenos, el descentramiento de las propias posiciones, etc.; apuntan en la dirección contraria la arrogancia, la soberbia, la intolerancia, la autosuficiencia, etc. Un análisis de esta clase de características personales podría servir de base para plantear desafíos que tendrá que superar el presidente. No es esta la perspectiva que interesa acá.⁸ Los desafíos que aquí se quieren traer a cuenta corresponden al ámbito institucional. No tienen que ver tanto con la persona que ocupa el cargo de presidente, sino con el funcionamiento de la presidencia como institución.

8 En esa perspectiva interesa la personalidad, su formación, las relaciones familiares y su entorno de amistades, el estilo de liderazgo, los discursos, la popularidad, la capacidad de persuasión, la reputación profesional, sus intereses y objetivos, sus preferencias, etc.

Un campo de relaciones institucionales está constituido por la misma fórmula presidencial. Las relaciones entre el presidente y el vicepresidente no deben darse por descontadas. En El Salvador, ya se ha registrado el caso de relaciones conflictivas entre ambos en lugar de unas de cooperación.⁹ De allí que uno de los desafíos tiene que ver con su compañero en Casa Presidencial: el vicepresidente. Como se sabe, la Constitución salvadoreña establece en el artículo 155 que el vicepresidente sustituirá al presidente por muerte, renuncia, remoción u otra causa.¹⁰ Esta es la única disposición constitucional sobre sus funciones. ¿Qué hará, entonces, el vicepresidente electo, Félix Ulloa? ¿Cuál será el nivel de coordinación que habrá entre ambos si provienen de historias políticas diferentes, a la vez que pertenecen a generaciones diferentes?

Otro campo donde se presentan desafíos para el presidente está constituido por las relaciones con los miembros de su gabinete y por las relaciones entre ellos. Estas quedan condicionadas por la lógica de la asignación de los cargos. ¿Se ha seguido una lógica de reparto para garantizar apoyos posteriores (coalescencia) o se ha buscado garantizar el flujo de directrices a través de los diferentes rangos jerárquicos (congruencia) en el Gobierno? Este campo de relaciones se hace más complejo en la medida en que aumenta el tamaño del gabinete, ya sea por la creación de nuevos ministerios o por la incorporación de nuevos viceministerios. Además, hay que tomar en cuenta a las distintas secretarías de la presidencia. Lograr un balance adecuado entre coalescencia y congruencia no será nada fácil para el nuevo presidente, más allá de las dificultades que encuentre para llenar las plazas respectivas, dadas las limitaciones salariales.

De entre todas las instituciones dependientes del gabinete, el nuevo presidente ha de definir e integrar su Centro de Gobierno, entendido este como el “conjunto de institu-

ciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno” (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013). Estas instituciones se ocupan de la gestión estratégica, la coordinación, el monitoreo, la mejora general y la comunicación de la acción gubernamental. La operación del Centro de Gobierno puede llegar a competir con el protagonismo del mismo presidente si este no entiende que aquel apoya a todo el gobierno y no solo al presidente.¹¹ El desafío acá no solo es para el presidente, sino para todos los integrantes del Centro de Gobierno que tengan claro el papel fundamental que juegan en el desempeño gubernamental. Como no hay un modelo único de Centro de Gobierno, habrá que ver cuál es el que adopta el nuevo presidente, qué oficinas lo van a integrar, cuál será la estrategia presidencial para integrarlo, qué características tendrá en cuanto a su organización y composición institucional.

Durante los últimos gobiernos, se han conformado comisiones, comités, mesas, foros, etc. como espacios de participación ciudadana y de asesoría al presidente en diversos campos de políticas. Estas comisiones pueden ser nombradas por el mismo presidente o por los titulares de algunos ministerios. ¿Cuáles comisiones serán nombradas? ¿Qué pasará con las que ya existen? ¿Cuáles serán los criterios de selección de los integrantes de estas comisiones? ¿Cuál será su estructura? Es claro que estas comisiones constituyen otros espacios donde la coordinación juega un papel clave. ¿Las creará el nuevo presidente más para efectos propagandísticos o las tomará en cuenta a la hora de adoptar decisiones sobre políticas específicas? ¿Cómo financiará el trabajo de estas comisiones? Todas son preguntas que solo irán teniendo respuesta a partir del 1 de junio.

Fuera del ámbito del Ejecutivo, la presidencia enfrenta otros desafíos relacionados con los campos definidos por sus relaciones

9 Tal fue el caso del vicepresidente Quintanilla Schmitt, durante el Gobierno del presidente Flores Pérez (1999-2004).

10 La renuncia solamente procede “por causa grave debidamente comprobada, que calificará la Asamblea” (Art.156).

11 Un estudio del Centro de Gobierno en los países latinoamericanos es el de Rosales Plaza (2014).

con el Legislativo y otras instituciones del Estado. Con la Asamblea Legislativa, las relaciones debieran ser de cooperación y para ello los presidentes suelen contar con una bancada. Este no es el caso del nuevo presidente. Quizá esta sea la mayor debilidad institucional con que contará Bukele al menos hasta 2021. Mientras tanto tendrá que ingeniárselas para que sus iniciativas encuentren apoyos suficientes cuando así lo requieran dentro de la Asamblea. Pero, al mismo tiempo, tendrá que adoptar una estrategia que le sirva para distanciarse de los partidos tradicionales, si quiere fortalecer a Nuevas Ideas.

Junto con la Asamblea Legislativa, otras instituciones del Estado participan del sistema de rendición de cuentas (Artiga-González, 2015). La presidencia puede ser objeto de control por parte de esas instituciones. ¿Lo aceptará “de buena gana” el presidente? ¿O lo interpretará más bien como una oposición u obstáculo a su gestión? Este campo de relaciones es crucial para la democratización del régimen político salvadoreño. Si se quiere superar la hibridez política del mismo, la combinación institucional que ha surgido después de las elecciones de 2019 puede resultar favorable. En principio, se trata de instituciones no controladas por el presidente y las mismas tienen incentivos institucionales para operar adecuadamente.

Las relaciones con los sectores empresariales y de trabajadores también son desafiantes para el nuevo gobierno. Si en algún sentido ARENA se asociaba con los primeros y el FMLN con los segundos, ¿cuál será el posicionamiento del nuevo presidente ante los conflictos de intereses de aquellos sectores?

Finalmente, el campo de las relaciones internacionales, ya sea con otros Estados o con agencias multilaterales, plantea también desafíos para el nuevo presidente. Signos de un alineamiento mayor con los intereses de los Estados Unidos han sido dados ya, como su distanciamiento con los gobiernos de Nicaragua y Venezuela. El asunto acá es si

ese mayor alineamiento se traducirá en beneficios para la gestión gubernamental al interior del país. ¿Qué pasará con las relaciones con China, Israel y los países árabes? ¿Adoptará el país relaciones multilaterales o se subordinará y profundizará su dependencia de los Estados Unidos? ¿Qué hará el nuevo presidente en relación con la deuda externa, la cual tiene un impacto importante en las finanzas públicas, que no son las mejores para implementar su anunciado plan de gobierno?

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/centrodegobierno>.
- Artiga-González, Á. (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-El Salvador.
- Artiga-González, Á. (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo.
- UCA (2018). ¡No nos dejes caer en la tentación y líbranos del mal! *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 73(754), pp. 237-244. San Salvador: Autor.
- IUDOP (2018a). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2018 y opinan sobre las elecciones presidenciales de 2019. *Boletín de Prensa*, XXXII(4). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2018b). Evaluación del país a finales de 2017 y perspectivas electorales para 2018. *Boletín de Prensa*, XXXII(1). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2018c). Encuesta de evaluación del cuarto año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y evaluación

- poselectoral. *Serie de Informes*, 145. San Salvador: Autor.
- IUDOP (2017). Los salvadoreños evalúan el tercer año de gobierno de Salvador Sánchez Cerén. *Boletín de Prensa*, XXXI(3). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2014). Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales de 2014. *Boletín de Prensa*, XXVIII(1). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2009). Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales de 2009. *Boletín de Prensa*, XXIV(1). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2004a). Los salvadoreños frente a las elecciones presidenciales de 2004. *Boletín de Prensa*, XIX(1). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2004b). Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2004. *Boletín de Prensa*, XIX(5). San Salvador: Autor.
- IUDOP (2003). Encuesta preelectoral de febrero de 2003. Base de datos SPSS. San Salvador: Autor.
- IUDOP (1999). Encuesta sobre el proceso electoral de 1999. *Serie de Informes*, 73. San Salvador: Autor.
- IUDOP (1994). La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones. La última encuesta pre-electoral de 1994. *Serie de Informes*, 39. San Salvador: Autor.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), pp. 3-27. Recuperado de <https://escholarship.org/uc/item/703827nv>.
- Rosales Plaza, F. (2014). *El diseño del Centro de Gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia*. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.