

## Elecciones 2018: el contexto

Álvaro Artiga González<sup>1</sup>

### Resumen

Las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de concejos municipales, del próximo 4 de marzo de 2018, serán realizadas en medio de expectativas frustradas en cuanto a la solución de los principales problemas que aquejan al país. En tales condiciones, este artículo muestra evidencias de un clima de opinión adverso a toda la institucionalidad electoral: autoridades, partidos y elecciones.

La violencia social, especialmente los homicidios; el bajo crecimiento y el virtual estancamiento económico; el déficit fiscal y la elevada deuda pública; la percepción de altos niveles de corrupción en las instituciones estatales y la opacidad en el financiamiento de los partidos; las falencias en las elecciones internas para elegir candidatos y los conflictos intrapartidarios; y una gestión electoral en aprietos y las perspectivas de un resultado “fatal” para ARENA o el FMLN son los rasgos más sobresalientes del contexto en que se llevarán a cabo estas elecciones.

### Palabras claves:

elecciones, partidos políticos, contexto electoral, diputados, autoridades electorales.

<sup>1</sup> Profesor e investigador del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de El Salvador. Correo electrónico: [alartiga@uca.edu.sv](mailto:alartiga@uca.edu.sv)

## Introducción

Las elecciones del 4 de marzo de 2018, en donde se disputarán los 84 escaños legislativos y los 262 concejos municipales, muestran rasgos novedosos y preocupantes a la vez. Por ejemplo: unas candidaturas definidas mediante procesos de elecciones internas en los partidos que, en no pocos casos, consistió en la ratificación de una decisión previa tomada por sus dirigencias. La integración de organismos electorales temporales con ciudadanos que, formalmente, no tienen afiliación partidista pero con los cuales, en la práctica, muchos de ellos simpatizan o tienen algún tipo de vínculo partidista. Un Tribunal Supremo Electoral (TSE) que ha visto modificada la correlación interna de fuerzas a favor de “la derecha” por una resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Esta misma amparó a ciudadanos que deseaban competir como candidatos no partidarios, de entre los cuales el TSE decidió inscribir a tres, que se suman al que previamente había sido inscrito. Además, la Sala también “forzó” a los partidos políticos a dar a conocer quiénes son sus financistas, aunque en unos términos definidos por los mismos partidos mediante una reforma a la Ley de Partidos Políticos. Todavía más, la Sala condicionó la entrega del financiamiento público a los partidos a la transparencia en el financiamiento privado. A pocas semanas de la jornada electoral, el TSE y los partidos políticos han manifestado dudas sobre el éxito

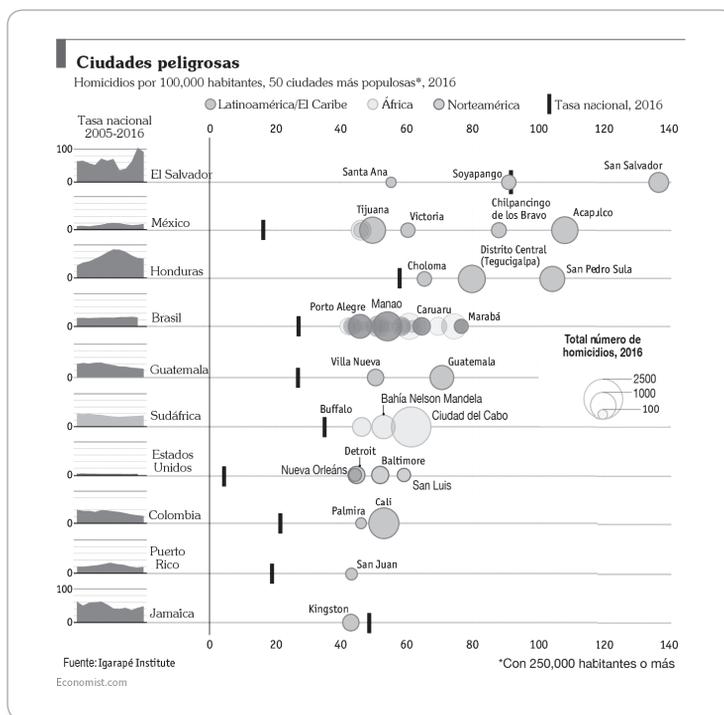
de la misma tanto en la apertura como en el escrutinio.

A los mencionados rasgos propios de la gestión electoral, hay que agregar los que existen en el mundo objetivo y subjetivo de los ciudadanos. Tales rasgos constituyen el contexto general en el que se llevarán a cabo las elecciones frente al cual estas son evaluadas y ante el cual los partidos y candidatos se ven obligados a decir algo.

### 1. Una ciudad y un país entre los más peligrosos del mundo

El rasgo contextual más sobresaliente, tanto objetiva como subjetivamente, es el nivel de homicidios que prevalece desde hace años en el país. El Salvador sigue siendo uno de los lugares “más calientes” del mundo, no por su temperatura ambiental, sino por la cantidad de homicidios que se registran diariamente. Un registro exacto de este fenómeno no existe, pero, de todas formas, las cifras oficiales, la cobertura que los medios de comunicación llevan a cabo al respecto y la extensión de las “medidas extraordinarias” temporales como política gubernamental sostienen la percepción de la gravedad de este asunto. Por supuesto que hay lugares en el territorio nacional cuyos niveles de homicidios son bajos, pero también los hay donde esos niveles son “altísimos” y uno de ellos es la capital: San Salvador.

**Figura 1. San Salvador, la ciudad más peligrosa del mundo en 2016**



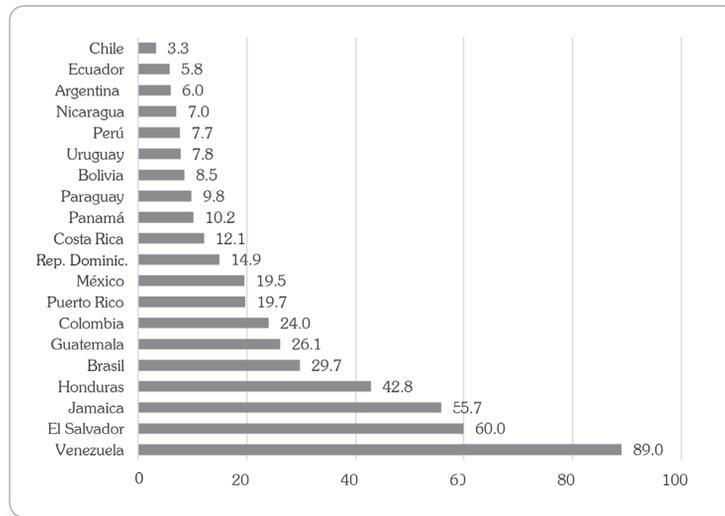
Fuente: *The Economist* (2017). Traducción del editor.

En un *ranking* de las 50 ciudades más peligrosas del mundo, la capital salvadoreña quedó ubicada en la séptima posición según datos de 2016.<sup>2</sup> *The Economist* dio a conocer en 2017 otro *ranking* donde San Salvador ocupó la primera posición entre las ciudades más peligrosas del mundo (ver figura 1). La divergencia en las posiciones que ocupa San Salvador podría explicarse por divergencia en las fuentes utilizadas. Sin embargo, lo importante para este artículo es que la capital salvadoreña ha tenido en los últimos años unos niveles de homicidios tales que la han convertido en una de las ciudades más “calientes” o peligrosas del mundo.

InSight Crime también registra homicidios a nivel internacional y colocó a El Salvador en la segunda posición de su *ranking* de países latinoamericanos para 2017 (ver figura 2). Un año antes, el país estaba ubicado en la primera posición. Ello podría interpretarse como una mejora debida a las “medidas extraordinarias” implementadas por el Gobierno. Sin embargo, el nivel de homicidios sigue siendo factor de preocupación para los salvadoreños.

2 Este *ranking* fue elaborado por el Consejo para la Seguridad Pública y Justicia Penal A. C., de México, y fue dado a conocer en abril de 2017.

**Figura 2. Homicidios en Latinoamérica, 2017  
(por 100,000 habitantes)**



Fuente: InSight Crime (2018).

Un informe de la organización Fundemos Paz, con base en información de la Policía Nacional Civil (PNC), reveló que, aunque San Salvador fuera la “ciudad más peligrosa” en los rankings citados anteriormente, el departamento de San Salvador no fue el más peligroso del país en 2016. Cuscatlán, Usulután, San Vicente y San Miguel registraron tasas de homicidio (por 100,000 habitantes) superiores a las de San Salvador.<sup>3</sup>

Por supuesto que los homicidios no son la única amenaza a la seguridad de las personas, pero constituyen el fenómeno más sobresaliente y predominante en el clima de opinión. Robos, hurtos, extorsiones, amenazas, violaciones, privaciones de libertad y lesiones forman parte de la cotidianidad de los salvadoreños y expresan eso que se ha dado en llamar la “violencia social”. Sus causas ciertamente son estructurales, pero ella misma tiene efectos en otras

estructuras sociales, volviéndose a su vez en causa. Así, se suele atribuir a esta violencia, y a la percepción de inseguridad que ella provoca, el bajo crecimiento de la economía salvadoreña, la salida de miles de salvadoreños hacia otros países y el fenómeno más reciente de los desplazamientos internos forzados.

## 2. Una economía con bajo y estancado crecimiento

La economía salvadoreña muestra como uno de sus principales rasgos el bajo crecimiento registrado año tras año. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó que el producto interno bruto (PIB) tendría una variación de 2.4 % para 2017.<sup>4</sup> La misma variación registrada en 2016 y apenas una décima por arriba de la registrada en 2015. La CEPAL proyecta para 2018 que la economía salvadoreña tendrá

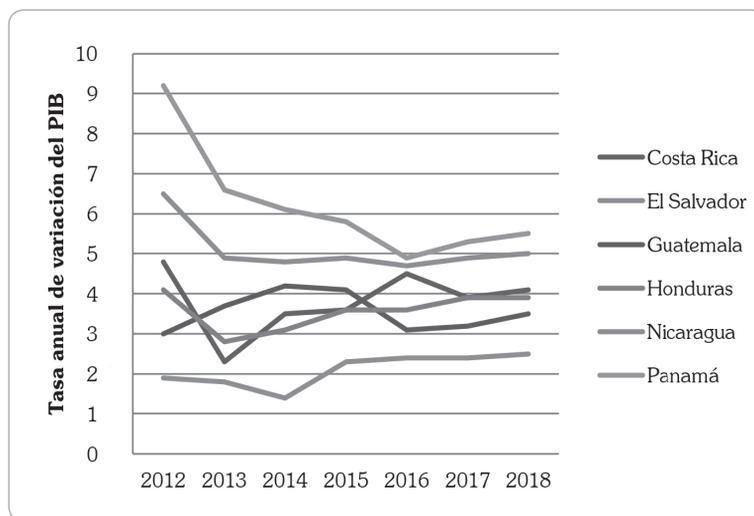
3 Las tasas de homicidios para los citados departamentos fueron, en su orden: 128.54, 120.40, 102.66, 90.17 y 89.73 homicidios por cada 100,000 habitantes respectivamente. Ver Fundemos Paz (2017).

4 Ver CEPAL (2017).

un crecimiento igual al estimado para 2017. El panorama es, por tanto, de un

virtual estancamiento en la tasa de crecimiento del PIB.

**Figura 3. Centroamérica: tasa anual de variación del PIB, 2012-2018 (porcentajes sobre la base de dólares constantes de 2010)**



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2017).

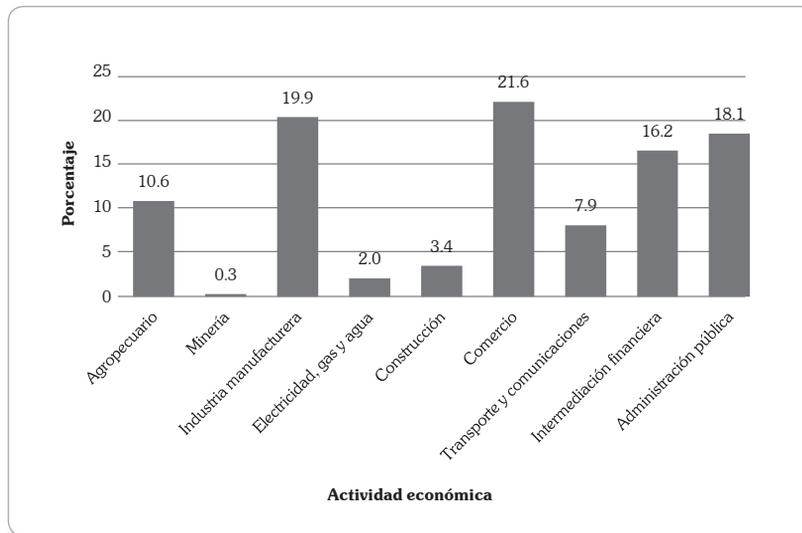
Una mirada comparativa en la región centroamericana, basada en las estimaciones de la CEPAL para el comportamiento del PIB en cada uno de los países, revela que la economía salvadoreña no solo habría crecido poco, sino que en la región es la que registraría una menor tasa de crecimiento. Panamá y Nicaragua serían las dos economías más dinámicas en 2017. Vistas en perspectiva, lo han sido desde 2012 y la CEPAL proyecta un crecimiento aún mayor para 2018 (ver figura 3). Los menores niveles en la tasa de homicidios registrados en estos dos países parecen apoyar la hipótesis que asocia crecimiento económico y violencia. Los países con menores niveles de violencia (homicidios) son los que tienen economías más dinámicas.

En las campañas electorales, los partidos y los candidatos suelen prometer mejorar el estado de la seguridad pública (disminuyendo

la violencia social, especialmente los homicidios) porque creen que con ello se dinamizará más la economía. En consecuencia, prometen también que atraerán la inversión extranjera porque creen que ella es fundamental para el crecimiento económico y, supuestamente, para la mejora en las condiciones de vida de la población. En este sentido, vale la pena echarle una mirada a la estructura de la actividad económica para valorar hacia dónde tendría que dirigirse esa inversión (si es que viene). La figura 4 muestra la contribución de las distintas actividades económicas al PIB de 2016 a precios corrientes, según datos preliminares de la CEPAL. Claramente se aprecia que las principales actividades fueron: comercio, industria manufacturera y administración pública. Por su importancia, vale la pena destacar también la intermediación financiera y la actividad agropecuaria.

5 Para profundizar sobre el desarrollo de las elecciones internas y sus resultados, ver UCA (2018).

**Figura 4. Valor agregado del PIB por actividad económica a precios corrientes, 2016 (millones de dólares)**



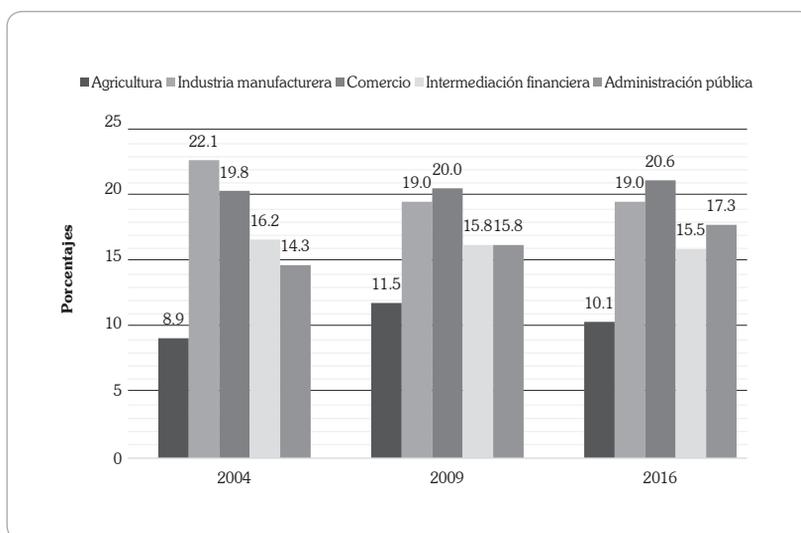
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (2016).

En tales condiciones, habría que indagar de qué inversión hablan quienes argumentan que para que haya un crecimiento económico mayor hay que atraer la inversión extranjera. La economía salvadoreña es claramente una economía de servicios. Comercio, intermediación financiera y administración pública aportaron juntas el 55.9 % del PIB en 2016. ¿Es el sector de los servicios donde deberían hacerse y atraerse nuevas inversiones? Pero ¿es con inversiones en el comercio, la intermediación financiera y la administración pública como se logrará un crecimiento sostenido superior al registrado en la última década? Y ¿es el crecimiento económico *per se* una condición suficiente para que los salvadoreños tengan mejores condiciones de vida en su propio país?

La figura 5 permite tener una mirada retrospectiva acerca de la participación en el PIB de las principales actividades económicas durante los tres últimos periodos presiden-

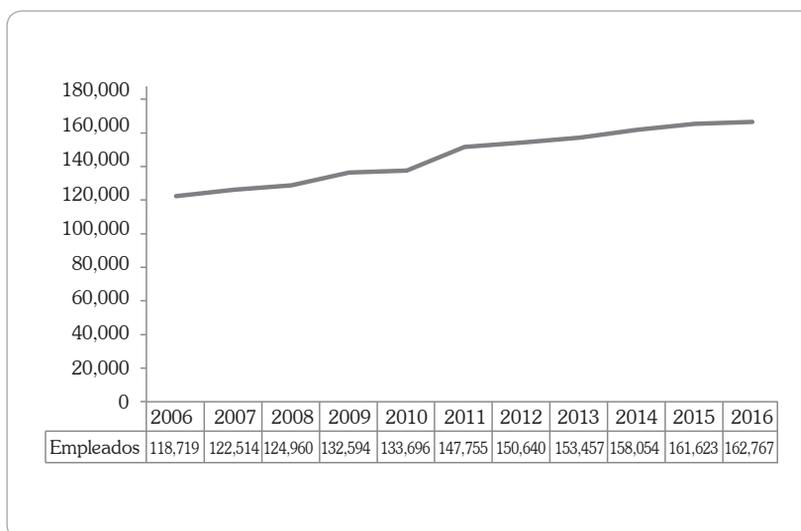
ciales. Mientras la industria manufacturera y la intermediación financiera disminuyeron, el comercio y la administración pública aumentaron. La agricultura tuvo más bien un comportamiento ambiguo, pues mientras creció durante el último Gobierno de ARENA, ha visto disminuida su participación en el PIB con los dos Gobiernos del FMLN. Vale la pena resaltar también que el crecimiento de la participación en el PIB de las actividades de la administración pública creció tanto con Gobiernos de ARENA como del FMLN. Pareciera que hay una “apuesta” por hacer crecer al PIB con base en la administración pública. Esta “apuesta” pareciera ir de la mano con el crecimiento del empleo público. Los datos disponibles sobre recursos humanos contratados en el sector público, para el periodo 2006-2016, muestran que lejos de reducirse por políticas neoliberales creció en 44,048 nuevos empleados entre ambos años (ver figura 6).

**Figura 5. Participación en el PIB de las principales actividades económicas: 2004, 2009 y 2016 (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT, 2016.

**Figura 6. Empleados públicos en El Salvador**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (2017a).

La estructura del PIB sugiere considerar que las actividades económicas predominantes son de carácter urbano. Ello tiene consecuencias en la distribución de la

población, pues la mayoría habita en las ciudades, especialmente en las de mayor tamaño y entre ellas están, por supuesto, las del área metropolitana de San Salvador.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2016, la población urbana del país alcanzaba el 61.7 %. Esto implica que la población rural era del 38.3 % (DIGESTYC, 2017). Desde este punto de vista, no resulta nada extraño que los niveles de violencia sean mayores en las zonas urbanas y que la campaña electoral de los partidos y los candidatos recurra a un discurso con claro sesgo urbano.

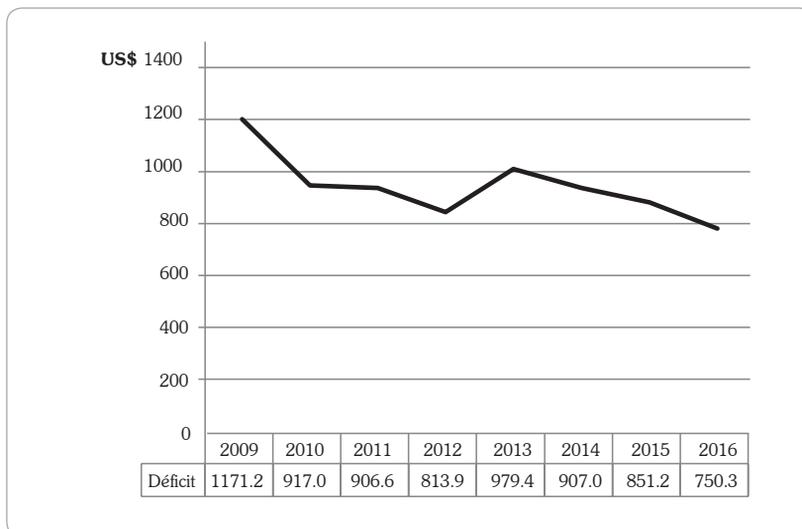
Por otra parte, es en las zonas urbanas donde el costo de la vida se percibe más alto y donde se vuelve más fuerte la presión por los servicios de educación, salud, energía, agua potable, transporte, seguridad, etc. Esto no quiere decir que en las zonas rurales las condiciones de vida sean mejores que en las zonas urbanas. Por supuesto que no. Pero la presión, expresada en movilización social, es mayor en las ciudades. Y las demandas que suelen atender preferiblemente las instituciones políticas son las que se originan en las zonas urbanas o tienen a agentes urbanos como sus promotores.

### **3. Una crítica gestión de las finanzas públicas**

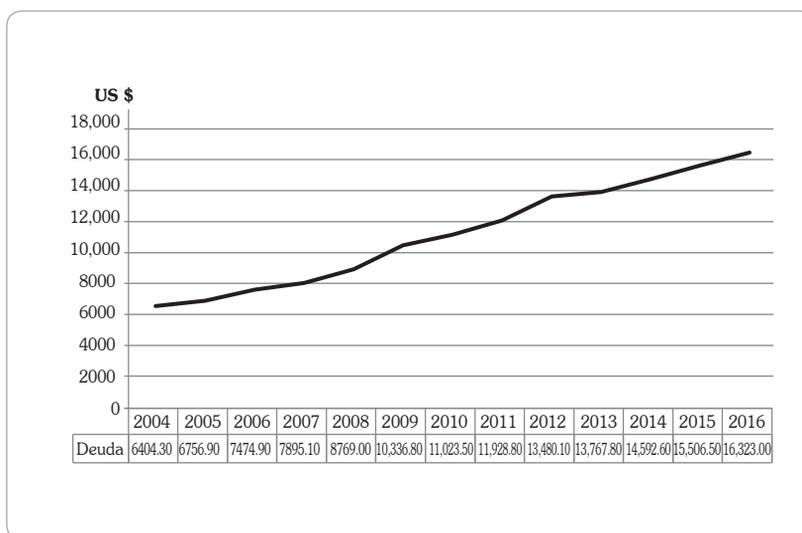
Atender las necesidades de todos estos agentes requiere de mucho dinero por parte del Gobierno. Y es justamente aquí donde reside el que quizá ha sido el principal

problema para el Gobierno en los últimos años: la gestión de sus finanzas públicas. La figura 7 muestra la evolución del déficit fiscal en el sector público no financiero (SPNF) desde 2009. Aunque el déficit en 2016 sigue siendo muy alto, los esfuerzos fiscales de los dos Gobiernos del FMLN (2009-2014 y 2014-2019) han logrado una reducción importante del déficit global.

En el déficit fiscal tiene un peso importante el pago de la deuda pública. La figura 8 muestra la evolución de esta en el lapso de los tres últimos periodos presidenciales. Resulta tanto chocante que, pese a los logros en la reducción del déficit, la deuda del SPNF creció continuamente hasta alcanzar unos US\$ 10,000,000,000 más en 2016 de los que registró en 2004. Este es un incremento que duplica prácticamente los ingresos del SPNF obtenidos en 2016. Ello evidencia la carga que representa la deuda para poder destinar fondos a políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de los salvadoreños. Según los datos disponibles (MH, 2017b), el saldo de la deuda para 2016 fue equivalente al 60.9 % del PIB y la mitad del mismo correspondió a deuda externa de mediano y largo plazo. Información preliminar a junio de 2017 establece que el 13 % de la deuda se vence en entre uno y cinco años. En cambio, el 44% de la misma tiene un vencimiento de entre once y veinte años.

**Figura 7. Déficit fiscal (millones de dólares)**

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (2017b).

**Figura 8. Saldo de la deuda con fideicomisos, 2004-2016 (millones de dólares)**

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda (2017b).

Dentro de los componentes de la deuda, las obligaciones previsionales tienen un peso importante y ello se puso en evidencia en el Presupuesto General del Estado para 2017.

Primero, por su práctica omisión en el presupuesto aprobado en 2016 por la Asamblea Legislativa, que luego fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional.

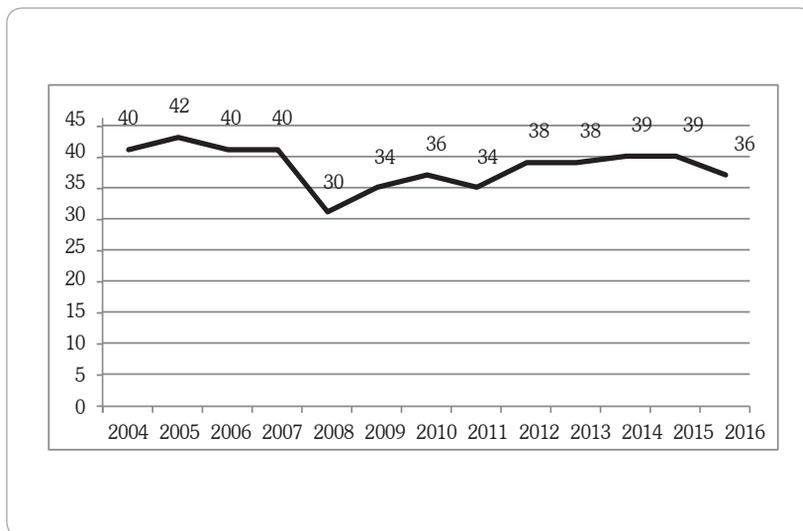
Segundo, por el debate que se generó a lo largo de la segunda mitad del año alrededor de la reforma al sistema previsional. Y tercero, por el impago en que cayó el Estado salvadoreño en abril. Las argumentaciones en estos tres asuntos colmaron los programas de entrevistas en televisión y las notas de prensa. Sobresalieron también las visitas de funcionarios del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para presionar en una dirección favorable a estos bancos. No faltaron las negociaciones a puertas cerradas en Casa Presidencial entre dirigentes de los partidos ARENA y FMLN, más los debates en el ámbito parlamentario de cara a la aprobación del presupuesto para 2018. Todos estos hechos evidencian la prioridad que la gestión de las finanzas públicas tuvo en la agenda política nacional en 2017 y el peso que tiene en el orden de prioridades del Gobierno del FMLN.

Por si fuera poco, una nueva “presión sobre la olla” representa el virtual retorno de miles de salvadoreños expulsados de los Estados Unidos, por la cancelación del estatus de protección temporal (conocido como TPS por sus siglas en inglés) del que gozaban desde 2001. Ello probablemente implique una reducción en el monto de las remesas familiares, las cuales han servido de motor de la economía salvadoreña para “mantenerla a flote”. También puede tener impacto a nivel de las familias afectadas, tanto para la parte de las mismas que está en El Salvador como para la parte que está en Estados Unidos. Con todo, no parece que las medidas antiinmigrantes de la Administración Trump vayan a frenar el flujo de salvadoreños hacia aquel país porque, por un lado, el ritmo de las deportaciones de indocumentados ha bajado respecto al registrado con la Administración

Obama y, por otro lado, las redes sociales para la emigración siguen operando. Además, mientras la violencia social que afecta al país y las oportunidades de obtener ingresos suficientes para llevar una vida digna no mejoren, la emigración seguirá siendo una alternativa para muchos salvadoreños, ya sea que se vayan para Estados Unidos o para cualquier otro país del mundo.

#### **4. Percepción de la corrupción y financiamiento de los partidos**

En medio de la peor crisis de la (in)seguridad pública que padece el país desde hace varios años, de un virtual estancamiento en el crecimiento de la economía y de unas famélicas finanzas públicas, el Estado salvadoreño también adolece del flagelo de la corrupción. Los últimos tres presidentes de la República (Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes) se han visto envueltos en delitos de enriquecimiento ilícito. La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia se encuentra examinando varias decenas de expedientes de funcionarios de diversas instituciones públicas, y la percepción de la corrupción recogida por Transparencia Internacional no parece haber mejorado. Al contrario, los datos del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) recogidos en la figura 9 muestran que entre 2004 y 2016 la corrupción habría ganado terreno. Tómese en cuenta que el IPC varía en una escala de 1 a 100. Cuanto más alto, menor es el nivel de corrupción percibido y, al contrario, cuanto más bajo es el puntaje para el IPC, mayor es el grado de corrupción. Esto es así porque en realidad lo que se está midiendo es el nivel de transparencia. Y el supuesto básico es que a mayor transparencia, menor corrupción.

**Figura 9. Índice de percepción de la corrupción 2016**

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional (2017).

La percepción de la corrupción alcanza también a los partidos políticos. De allí que haya una demanda en ciertos sectores ciudadanos sobre la transparencia en el financiamiento que aquellos reciben tanto de fuentes públicas como de fuentes privadas. La Ley de Partidos Políticos tiene regulaciones en esta materia (Decreto N.º 307, emitido el 14 de febrero de 2013, publicado en el *Diario Oficial* N.º 40, Tomo 398, del 27 de febrero de 2013). Con el fin de hacer valer los principios de transparencia y acceso a la información, la Sala de lo Constitucional emitió la Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013, el 22 de agosto de 2014. Dos años después, el 26 de septiembre de 2016, la Sala emitió una resolución de seguimiento de aquella sentencia considerándola “no cumplida”. En consecuencia, la Sala ordenó la suspensión provisional “en relación con los futuros eventos electorales desde 2018 y a partir de la notificación de esta resolución, el financiamiento público que reciben los partidos políticos a través del mecanismo de la deuda política de acuerdo con los arts. 52 a 59 de la Ley de Partidos Políticos, a aquellos que no presenten ante el Tribunal Supremo Electoral

los listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de las cuantías de cada una de estas y el destino de dichos fondos, tal como se determinó en los efectos de la sentencia”.

El año 2017 supuso una dinámica de “estira y afloja” entre los partidos políticos, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo Electoral, la Sala de lo Contencioso Administrativo, el Instituto de Acceso a la Información Pública y organizaciones sociales en materia de las fuentes y montos del financiamiento que reciben los partidos. Al final, el 25 de octubre de 2017, la Asamblea Legislativa reformó la Ley de Partidos Políticos para dar cumplimiento a la Sentencia 43-2013 (Acción Ciudadana, 2017). Pero estableció que solamente sería pública la identidad de las personas naturales que aportaron a los partidos un monto mayor a los cinco salarios mínimos en un año fiscal, y las personas jurídicas que lo hicieron en un monto mayor a los 17 salarios mínimos. Al proceder de esta manera, se transparenta una parte y la fuente del financiamiento que recibieron los partidos en los años 2014, 2015 y 2016. Pero

justamente por tratarse de un reporte parcial, las dudas en torno a la corrupción o el financiamiento proveniente de fuentes ilícitas no se despejaron.

### 5. Elecciones y conflictos internos en los partidos

La citada Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013 también tuvo efectos sobre la vida interna de los partidos. Estableció que la Asamblea Legislativa había mostrado un “comportamiento omisivo” al no cumplir con su obligación constitucional de legislar sobre el derecho al sufragio —activo y pasivo— de los militantes al interior de los partidos. Para la Sala, la Asamblea Legislativa debía emitir la normativa correspondiente, con efectos para las elecciones de 2018, siguiendo como parámetros “relativos a la democracia interna de los partidos políticos: garantizar y hacer efectivo al interior de los partidos políticos el ejercicio de las libertades democráticas —*v. gr.*, libertad de expresión, opinión y crítica pública, petición, reunión, etc.— y el derecho al voto libre de los miembros del partido, así como el derecho a ser votado para participar como candidatos en elecciones populares”. El resultado práctico fue que la Asamblea legisló sobre esta materia y los partidos se vieron obligados a realizar elecciones internas de candidatos para las elecciones de 2018.

De acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, la Comisión Electoral de cada partido debía convocar a elecciones para cargos de elección popular, al menos seis meses antes de la convocatoria del TSE (art. 37-B, inc. 1). Según el Calendario Electoral definido por el TSE, los partidos tenían hasta el 3 de abril para hacer esa convocatoria y hasta el 3 de agosto para realizar esas elecciones. En la medida en que se trató de un primer ejercicio de “democracia interna”, para el cual los procedimientos específicos quedaron establecidos en los estatutos de cada partido, hubo mucho que desear. Los registros de militantes fueron incompletos, varios militantes de partidos denunciaron que

no se les permitió inscribirse y hubo muchas candidaturas únicas.<sup>5</sup>

Dos conflictos importantes al interior de los partidos forman parte también del contexto de las elecciones de 2018. Se trata, por un lado, de las divergencias con la dirigencia arenera de los diputados Juan Valiente y Johnny Wright Sol, que alcanzaron un punto álgido cuando estos desistieron de tomar parte de las elecciones internas para la selección de candidatos a diputados; y, por otro lado, de las divergencias del alcalde de San Salvador, Nayib Bukele, con la dirigencia del FMLN, que culminaron con la expulsión de aquel ante acusaciones de violencia en contra de la síndico del concejo municipal capitalino.

Ambos casos expresan la posibilidad de una transformación en el sistema de partidos, por el virtual apareamiento de nuevas organizaciones partidistas en el corto plazo. Wright Sol manifestó en redes sociales y entrevistas de televisión su pretensión de organizar un nuevo partido una vez pasen las elecciones de 2018 y 2019. En este sentido, asume una postura institucionalista según la cual no quiere afectar a su partido en ambas elecciones. Por su parte, Bukele ha expresado en diversas ocasiones su pretensión de competir en las elecciones presidenciales de 2019. Al ser expulsado del FMLN, ha manifestado su intención de crear, primero, un movimiento (Nuevas Ideas) y, después, un partido.

No es la primera vez que estos partidos tienen conflictos internos que terminan en escisiones o expulsiones, de las cuales surgen nuevos partidos. Los intentos de crear “terceras fuerzas” no han sido exitosos en desde 1994, salvo el caso de GANA. ¿Qué hace pensar que esta vez será distinto? Como se verá más adelante, hay ahora en el ambiente salvadoreño un clima de opinión desfavorable a toda la institucionalidad electoral. En especial, pareciera haber un cansancio y frustración con los dos principales partidos, en la medida en que ambos han sido partidos de gobierno y no se han producido

los resultados esperados por la ciudadanía, en cuanto a la mejora sustantiva de sus condiciones de vida y a la reducción significativa de los niveles de violencia e inseguridad en los que transcurre la vida en el país.

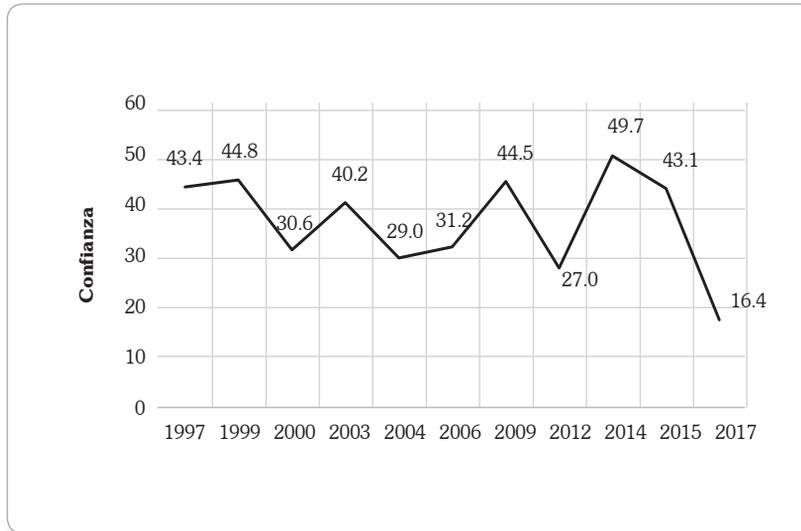
Una encuesta de opinión del IUDOP a mediados de 2017 registró que 63.2 % de los encuestados no tenían partido político de preferencia; 87.5 % creía que los diputados representan “poco” o “nada” sus intereses; 80.9 % creía que los diputados no estaban trabajando por resolver los grandes problemas del país; 82.5 % opinaba que existe “alguna” o “mucho” corrupción en la Asamblea Legislativa; 63.4 % consideraba que el FMLN no debería seguir gobernando el país; 68.1 % consideraba que ARENA no debería de volver a gobernar el país; 59.2 % creía que es necesario que el país tenga otro partido de izquierda distinto del FMLN y 64.7 % creía que es necesario que el país tenga otro partido de derecha distinto de ARENA (IUDOP, 2017). Todas estas podrían interpretarse como señales, o bien de agotamiento del actual sistema de partidos, o bien de una transformación del mismo en el mediano plazo. Wright y Bukele parecen haberlo interpretado así y están obrando en consecuencia, impulsando esa transformación. Una nueva encuesta del IUDOP al final del año reveló que 60 % de los encuestados respaldaría con su voto la candidatura presidencial de Bukele, con un partido distinto del FMLN (IUDOP, 2018).

## 6. (Des)confianza en las instituciones electorales

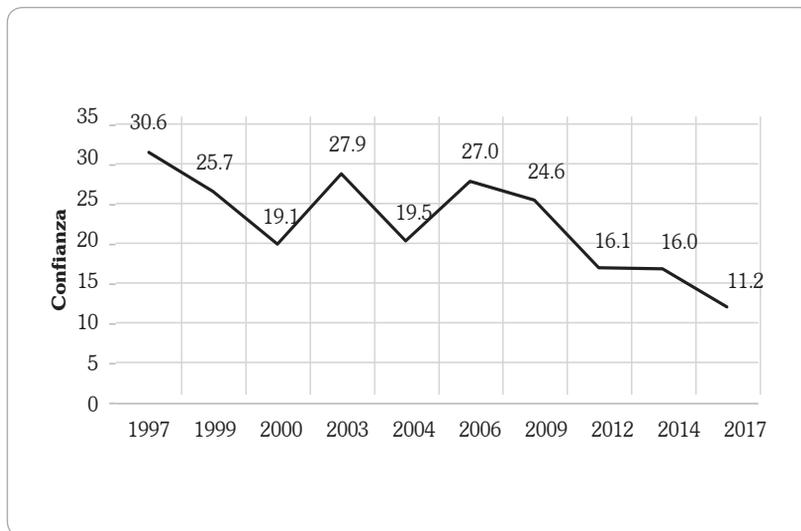
A las elecciones de marzo se llega con niveles de desconfianza en las instituciones electorales como no se habían registrado desde 1994. Los niveles de confianza, expresados en diferentes encuestas de opinión bajo las categorías de “mucho” o “algo” cuando se indaga sobre la misma hacia diversas instituciones, en el periodo 1997-2017, han registrado una tendencia global hacia la baja. Las figuras siguientes así lo muestran.

En primer lugar, la figura 10, referida a la confianza hacia el TSE, revela una baja significativa desde el nivel alcanzado en 2014 (que de hecho ha sido el nivel de máxima confianza hacia este organismo electoral). Aquel fue un año de elecciones presidenciales resultado de las cuales se integró un nuevo TSE para el periodo 2014-2019. A este nuevo TSE le ha correspondido gestionar tres procesos electorales (2015, 2018 y 2019). La evaluación de 2015 registró ya una baja en la confianza. En 2017, pareciera estar en pleno declive.

En la figura 11, los partidos políticos también muestran una caída en la confianza que les tienen los salvadoreños si se compara el nivel registrado en 2017, ya sea con 1997 o más recientemente con 2006. A partir de este último año, no se ha registrado una recuperación. Si se toma en cuenta que en 2017 los partidos tuvieron que elegir sus candidaturas para las elecciones de 2018 mediante elecciones internas, no parece que esa medida “democratizadora” haya tenido algún impacto positivo en la percepción de los salvadoreños.

**Figura 10. Confianza en el TSE, 1997-2017 (porcentajes)**

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (años indicados).

**Figura 11. Confianza en los partidos políticos, 1997-2017 (porcentajes)**

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (años indicados).

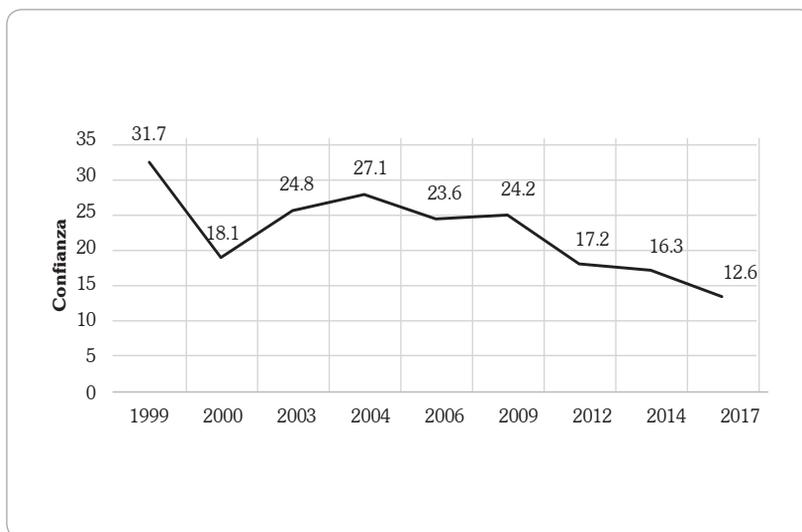
Un comportamiento similar de la confianza hacia los partidos ha ocurrido con la Asamblea Legislativa (figura 12). La tendencia general para todo el periodo ha sido hacia la baja. En cierta forma, este patrón resulta

lógico si se toma en cuenta que los partidos tienen una “cara” en el ámbito parlamentario. Es decir, en la Asamblea Legislativa están presentes los partidos políticos en forma de grupos parlamentarios integrados por dipu-

tados que vienen de las filas partidistas. El descrédito de los partidos se ha traducido en descrédito de la Asamblea. Además, desde una perspectiva comparada hacia otras

regiones del mundo, se trata de dos instituciones que figuran en los últimos lugares del ranking de confianza hacia diversas instituciones políticas y sociales.

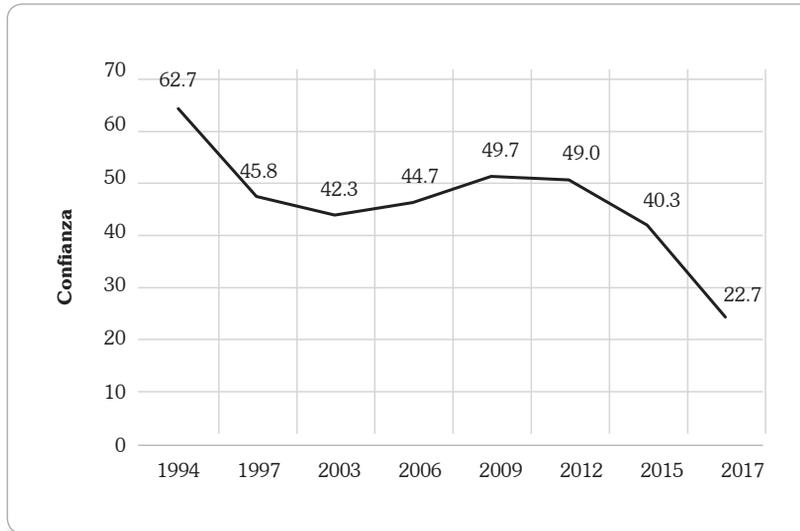
**Figura 12. Confianza en la Asamblea Legislativa, 1999-2017 (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (años indicados).

De manera concomitante, las elecciones también registran una pérdida en la confianza de los ciudadanos (figura 13). El bajo nivel de confianza debiera ser asunto de preocupación de los diversos agentes del sistema político, pues ello podría estar implicando una pérdida de legitimidad de una institucionalidad que resultó cara a los salvadoreños. Llevar a cabo elecciones libres y competitivas solo fue posible desde 1994 como producto del pacto político de 1992. Así como la desconfianza en los partidos se traslada hacia la Asamblea,

la pérdida de legitimidad de las elecciones se puede trasladar hacia quienes resultan electos, es decir, se puede convertir en una pérdida de legitimidad de los gobernantes. Y, como en una correa de transmisión, el resultado mediato puede ser una pérdida de legitimidad de las decisiones que los gobernantes adoptan. Solamente faltaría que emergiera una alternativa política al *statu quo* para que los avances democratizadores de los Acuerdos de Paz pudiesen entrar en crisis.

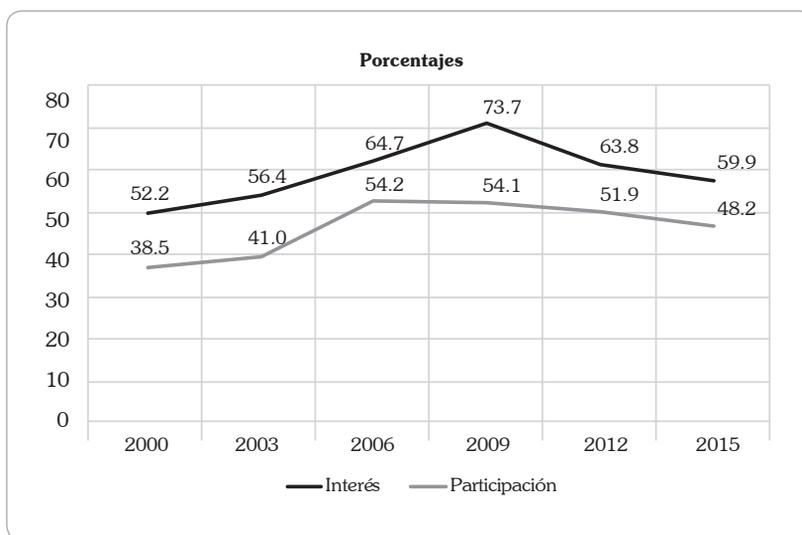
**Figura 13. Confianza en las elecciones, 1994-2017 (porcentajes)**

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (años indicados).

La poca confianza en las instituciones electorales ha sido acompañada de dos fenómenos que parecen estar relacionados. Por un lado, el “desinterés” que despiertan las elecciones a más de la mitad de los salvadoreños y, por otro lado, los bajos niveles de participación que han registrado las elecciones legislativas desde 1994. En este último caso, desde las elecciones de 2006, la participación se ha ido reduciendo y pareciera que las elecciones de 2018 seguirán dicho patrón. La figura 14 sugiere la existencia de una relación entre estos dos fenómenos. Cuando el interés en las elecciones aumentó, igual ocurrió con la participación electoral (excepción hecha

para 2009, lo cual sería de todas formas la “excepción que confirma la regla”). Cuando el interés en las elecciones bajó, la participación electoral también bajó. La diferencia promedio entre interés y participación para todo el periodo podría servir para proyectar una participación todavía menor en 2018 bajo la condición *ceteris paribus*. Una encuesta de opinión del IUDOP realizada a finales de 2017 reveló que el interés que despertaban las elecciones de 2018, en aquel momento, era del 40.1 %. Si la participación electoral siempre estuvo por debajo del interés en asistir a votar, la conclusión es clara: se registraría menos del 40 % de participación.

**Figura 14. Interés en votar y participación de elecciones legislativas, 2000-2015 (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en boletines de prensa del IUDOP de los años indicados y actualización de los datos de participación electoral reportados en Artiga (2015).

## 7. Un TSE en aprietos para las elecciones 2018

En medio de unas finanzas públicas deterioradas, el TSE propuso al Ministerio de Hacienda un presupuesto de US\$ 39,981,865 para llevar a cabo las elecciones de 2018. Pero el ministro no apoyó la propuesta del TSE al considerar que en ella había “despilfarro” e introdujo modificaciones que implicaron una reducción de US\$ 14,000,000. En la sesión plenaria del 27 de abril de 2017, la Asamblea Legislativa votó a favor de las modificaciones introducidas por el ministro Cáceres y terminó aprobando un presupuesto de US\$ 25,865,375. Estos serían entregados al TSE en dos partes: US\$ 13,199,120 en 2017 y US\$ 12,666,255 en 2018. Este recorte parecía poner en aprietos la gestión electoral del TSE y preanunciar la gestación de una crisis (BE 2017-2019, N.º 4).

Sin embargo, los reclamos del TSE hay que relativizarlos, puesto que el presupuesto aprobado para las elecciones de 2015 fue de US\$ 25,568,670, muy similar al aprobado para 2018. Tómese en cuenta que en 2015 también hubo elecciones de diputados al Parlamento Centroamericano. Además, también en aquella ocasión el TSE había solicitado un monto mayor; pero la Asamblea Legislativa le negó US\$ 10,431,330, recortándolo del monto solicitado (TSE, 2015, p. 27).<sup>6</sup>

Por otro lado, una nueva intervención de la Sala de lo Constitucional en materia electoral produjo la modificación en la integración del TSE, en cuanto a los magistrados propietarios se refiere. Resultado de una demanda de inconstitucionalidad en el nombramiento del magistrado del TSE Jesús Ulises Rivas, la Sala decretó el 24 de febrero de 2017 una medida cautelar, suspendiéndolo en el ejercicio del

6 Para las elecciones legislativas y de concejos municipales de 2012, el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa fue de US\$ 26,841,750 (cfr. TSE, 2012). En este caso, se trata de un presupuesto mayor que el aprobado para 2018 y, considerando la inflación, los reclamos del TSE para el presupuesto de 2018 resultan relativamente razonables. Seis años después, con procesos más complejos, costaría más realizar elecciones.

cargo de magistrado propietario del TSE. Dicha medida fue adoptada porque a juicio de la Sala estaba en riesgo la independencia e imparcialidad del máximo tribunal electoral. En consecuencia, la aritmética que funcionaba en el organismo colegiado para tomar decisiones se vio alterada por esta medida cautelar. Ulises Rivas y el presidente del TSE, Julio Olivo, podían detener decisiones a favor de la derecha y que requirieran de la mayoría de 4 votos de los 5 integrantes del TSE (cfr. Código Electoral, art. 64, lit. a). Su sustitución por la magistrada suplente Sonia Liévano de Lemus, más afín a la derecha, potencialmente elimina el veto de la izquierda dentro del TSE, siempre que el magistrado Miguel Ángel Cardoza votara hacia la derecha junto con el magistrado Fernando Argüello Téllez (presuntamente vinculado a ARENA) y la magistrada Ana Guadalupe Medina (con presuntos vínculos con el PCN).

Por si fuera poco, producto también de una sentencia de la Sala de lo Constitucional, los organismos electorales temporales serían “despartidizados” para las elecciones de 2018. Se trata de la Sentencia 139-2013 que manda a la Asamblea Legislativa la adecuación de “la legislación electoral para garantizar la adopción e implementación del *proceso de ciudadanía de los organismos electorales temporales*” (p. 18). ¿Qué significa “ciudadanización”? ¿Acaso no son ciudadanos los miembros de los partidos políticos? ¿No estarían así “ciudadanizados” los organismos electorales temporales cuando sus integrantes son ciudadanos miembros de partidos? La citada sentencia habla de ausencia de vinculación político-partidaria, lo cual ha sido interpretado por el TSE como no afiliación. Sin embargo, la no afiliación no garantiza la ausencia de afinidades o simpatías partidistas. Si lo que se buscaba, por parte de la Sala, era una “institucionalización y profesionalización

de los organismos electorales temporales”, no debió hablarse de “ciudadanización”, sino de “calidad de la gestión electoral” o de “profesionalización de la función electoral”. En este caso, no importaría que los organismos electorales fueran integrados por miembros con vinculaciones político-partidarias, manteniendo así el principio del control mutuo, como garantía de la no comisión de fraude, según el diseño original establecido en el artículo 208 de la Constitución. Importaría, en cambio, que su gestión fuese hecha con base en estándares de calidad y que su función fuese desarrollada con criterios profesionales.

El presidente de la Sala, magistrado Óscar Armando Pineda, hizo un voto razonado en la citada sentencia. El compartió “plenamente lo dispuesto en el numeral 1 y 2 inciso 1.º e i) del fallo de la sentencia, mediante el cual se expulsa del ordenamiento jurídico el texto de los artículos 91, inc. 1.º; 95, inc. 1.º; 99, inc. 1.º del Código Electoral, e inc. 2.º del art. 13 de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas, cuyo mandato normativo dispone un trato desigual e injustificado para los partidos políticos que no cuentan con representación legislativa y candidatos no partidarios, limitando el derecho a proponer personas para ser incluidas en el sorteo, mediante el cual se elige al quinto miembro de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos” (p. 21), pero no se adhiere al pronunciamiento establecido en el considerando IV.3 y numeral 2 ii) del fallo<sup>7</sup>, pues “podría ser susceptible de incidir en la eficacia material de la sentencia”. Entre líneas, es posible identificar un temor del presidente de la Sala por los efectos de esta parte de la sentencia en el buen desarrollo de las elecciones de 2018. El proceso de ciudadanía

7 Según el magistrado Pineda, tal considerando “instituye lo que se ha denominado ‘proceso de ciudadanía de los organismos temporales electorales’, que refiere a la *condición o cualidades que deben reunir los miembros de dichos organismos*, el cual conlleva una importante finalidad, la de garantizar la mayor imparcialidad y transparencia de las personas directamente a cargo de la ejecución del proceso electoral” (Sentencia 139-2013, p. 21).

ción requeriría, según él, un análisis de mayor complejidad.<sup>8</sup>

Finalmente, en un proceso de evaluación de la gestión electoral realizada en 2015, el TSE reconoció que el escrutinio, a nivel de JRV, fue complejo y cansado, y parte de los problemas registrados durante el mismo tuvo que ver con problemas en el llenado de los formularios de las actas, a nivel de JRV (TSE, 2015, p. 119). La introducción del llamado “voto cruzado” y las listas abiertas a finales de 2014, para “variar” por otra sentencia de la Sala de lo Constitucional, tomó desprevenido al TSE para capacitar a los miembros de las JRV, para realizar bajo una nueva modalidad el escrutinio de las elecciones legislativas y de diputados al Parlamento Centroamericano. Con ese antecedente, la capacitación de las JRV para realizar la jornada electoral del 4 de marzo, especialmente el escrutinio y llenado de los formularios de las actas, se convirtió en un desafío y un “quebradero de cabeza”. A pocas semanas de dicha jornada, no hay certidumbre y confianza en la gestión de todos los organismos electorales (TSE y demás organismos temporales).

## 8. Los “huesos” de la competencia

¿Qué está en juego en las elecciones del 4 de marzo? La respuesta más obvia es la distribución de los escaños legislativos y municipales entre los partidos políticos salvadoreños que entran en la contienda. Aunque la campaña de los candidatos y los partidos se plantea en términos de políticas públicas (de seguridad, educación, salud, economía, etc.), es otra cosa lo que está en juego. Una propaganda electoral en tales términos es pertinente

al ámbito de los gobiernos locales, pero no necesaria ni directamente corresponde al ámbito parlamentario. Para esto habría que esperar hasta el proceso electoral de 2019, cuando esté en juego el control del Órgano Ejecutivo.

La Asamblea Legislativa cumple al menos con cuatro tipos de funciones: a) legislativa, b) de control político o rendición de cuentas, c) de representación de intereses y d) de legitimación del sistema político. Estas cuatro funciones son importantes, aunque la propaganda tiende a enfocarse, cuando lo hace, solo en la primera. Las elecciones reparten poder político, es decir, recursos de influencia sobre las decisiones políticas.<sup>9</sup> Por eso a los partidos les interesa obtener el mayor número de escaños posible de entre los que están en juego. En el caso de las elecciones legislativas salvadoreñas se trata de 84 escaños, distribuidos territorialmente en 14 circunscripciones departamentales, siguiendo un criterio de proporcionalidad según la población de cada departamento.<sup>10</sup> Pero lejos de operar en función de los territorios en los que son electos, los diputados actúan más frecuentemente bajo una lógica nacional. Esta lógica se ve favorecida por el carácter nacional de los partidos políticos, que se ve favorecido por una legislación que es interpretada en términos nacionales y obstaculiza la existencia, incluso, de partidos locales. Es decir, partidos que pudiesen competir en el ámbito de los departamentos y los municipios, que es donde se cuentan los votos y se reparten los escaños.

Los partidos políticos tienen un “instinto canino” que les hace buscar la cantidad de votos que les permita obtener la mayor cuota

8 El voto razonado del presidente de la Sala, en esta ocasión, recuerda su voto razonado con ocasión de la sentencia de la Sala que permitió el voto cruzado en 2015, frente al cual también expresó cautela por los efectos que podría tener entonces. La historia de la gestión electoral en aquel año le dio la razón.

9 A nivel individual, las elecciones reparten privilegios, como un “jugoso” salario que varía entre US\$ 4000 y US\$ 5000, según el cargo que se desempeñe dentro del parlamento. A ello se añaden las prestaciones de ley y los beneficios o “prerrogativas” como viáticos, combustible, vehículo, teléfono celular, pasaporte oficial, etc. Y, de manera informal pero no por eso menos importante, las “retribuciones” que los diputados pueden obtener del cabildeo que realicen determinados grupos de interés.

10 Aunque hay que tomar en cuenta que esto no es válido para los departamentos de San Vicente y Cabañas que, según su población, deberían tener un diputado menos. Consúltese la discusión sobre el *malapportionment* en Artiga (2015).

posible de escaños legislativos. La propaganda de los candidatos y partidos obedece a este fin. Allí donde hay potenciales electores, allí se hacen presentes los candidatos y partidos, algunos rayando en la demagogia repartiendo láminas, víveres, pintando casas, abrazando niños, niñas y adultos mayores. No son pocos los ciudadanos que son conscientes de este comportamiento cuando son visitados; estos aceptan los regalos sin que ello implique necesariamente que su voto quede comprometido. Por supuesto que hay otros ciudadanos que caen en este juego, comprometen su voto a cambio de favores. Estos constituyen la base clientelar de los partidos.

El “instinto canino” ha llevado a que los partidos salvadoreños realicen propaganda de carácter *catch-all* o “atrapa todo”. Los mensajes se vuelven entonces superficiales, de contenidos generales. De allí los parecidos y las dificultades para discernir sobre la base de propuestas. Claro que los partidos tienen eso que se ha dado en llamar “el voto duro”, es decir, aquellos electores que les votan elección tras elección, sin importar cuál haya sido el comportamiento de los que resultaron electos una vez que ocuparon el cargo. Pero estos votantes fieles, que no son únicamente los afiliados, no son suficientes para ganar elecciones. Por eso los partidos van a la caza de electores más allá de sus líneas partidistas, más allá de su propia comunidad. No obstante, algunos mensajes propagandísticos son dirigidos a ese “voto duro” para mantener su fidelidad, para que sigan creyendo en lo que les dicen los dirigentes.

¿Hay algún límite para la cantidad de “huesos” que pueden satisfacer el “instinto canino” de los partidos? Responder esta pregunta es importante porque la aritmética legislativa tiene un impacto sobre el ejercicio

de las funciones que desempeña el parlamento. Cuantos más “huesos” obtenga un partido, más influencia tendrá en el quehacer parlamentario. La tabla 1 muestra la distribución de escaños legislativos en El Salvador desde 1994 hasta 2015. Como ya se sabe, ARENA y el FMLN son los partidos que se han llevado la mayor “tajada” en cada elección. Desde 2006 se han agenciado casi el 80 % de los escaños legislativos, dejando el resto para los llamados “partidos pequeños”. Este fenómeno resulta interesante, pues establece una especie de competencia en dos bandas. Entre ARENA y FMLN, por una parte, y entre GANA y PCN, por la otra. En esta última banda, hay que notar que el PCN había logrado constituirse en la indiscutible tercera fuerza parlamentaria entre 2000 y 2009. Algo que cambió a partir de 2012 cuando GANA le sustituyó en esa posición una vez que se constituyó en partido y compitió en elecciones. Tomando en cuenta estas observaciones, se puede plantear que hay una barrera en la cantidad de “huesos” que se pueden llevar los dos principales partidos, pues ninguno ha sido capaz de alcanzar la mayoría absoluta (o sea 43 escaños) en todo el periodo. Como ya ha sido demostrado (ver Artiga, 2015), el sistema electoral salvadoreño para las elecciones legislativas está diseñado de tal manera que se produzca un sistema de tres partidos. Ningún partido ha logrado controlar por sí solo el parlamento. Ni el partido de gobierno, ni el principal partido de la oposición. Estos han necesitado siempre de un tercero y este hecho da a este tercer partido una capacidad de influencia que es digna de ser disputada por el resto de partidos. Siguiendo con la metáfora de los huesos, se puede decir que se trata de un hueso muy jugoso, con la suficiente carne, por el que vale la pena hacer todo lo posible para ganarlo.

**Tabla 1.**  
**Distribución de escaños legislativos por partido, 1994-2015**

<b>Partidos</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>
<b>ARENA</b>	39	28	29	27	34	32	33	35
<b>CD<sup>1</sup></b>	1	2	3	5	2	1	1	0
<b>FMLN</b>	21	27	31	31	32	35	31	31
<b>GANA</b>	-	-	-	-	-	-	11	11
<b>PCN<sup>2</sup></b>	4	11	14	16	10	11	7	6
<b>PDC<sup>3</sup></b>	18	10	5	4	6	5	1	1
<b>Otros</b>	1	6	2	1	0	0	0	0
<b>Total</b>	84	84	84	84	84	84	84	84

1 Convergencia Democrática (1994, 1997), Centro Democrático Unido (2000, 2003) y Cambio Democrático (desde 2006).

2 Concertación Nacional (2012, con 1 escaño en coalición con PES).

3 Partido de la Esperanza (2012).

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

La Constitución establece: “Para tomar resolución se requerirá por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos, salvo los casos en que conforme a esta Constitución se requiere una mayoría distinta” (art. 123, inc. 2). Ya se vio que esta mayoría es de 43 diputados. Y como ninguno de los partidos mayoritarios la alcanza por sí solo, el partido que le ayude a completar esa mayoría llega a constituir, en la práctica, una alianza legislativa. ARENA-PCN entre 1994-2009, y FMLN-GANA entre 2012 y 2018. Ciertamente no se trata de una alianza incondicional ni permanente, pero ha sido una alianza que le ha dado gobernabilidad al partido en el Gobierno.

Ahora bien, ¿cuáles son los casos en los que la Constitución requiere una mayoría distinta? Esto ocurre para:

- “Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los diputados electos, la incapacidad física o mental del presidente, del vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una comisión de cinco médicos

nombrados por la Asamblea” (art. 131, ord. 20.º);

- “Suspender y restablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el art. 29 de esta Constitución en votación nominal y pública con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos” (art. 131, ord. 27.º);
- Superar, con los dos tercios de los votos, un veto presidencial (art. 137, inc. 2);
- Ratificar “todo tratado o pacto por el cual se someta a arbitraje cualquier cuestión relacionada con los límites de la República [con] el voto de las tres cuartas partes, por lo menos, de los diputados electos” (art. 147, inc. 1);
- Aprobar “cualquier tratado o convención que celebre el Órgano Ejecutivo referente al territorio nacional”, para lo cual se requiere el voto de las tres cuartas partes, por lo menos de los diputados electos (art. 147, inc. 2);
- “Facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades

estatales o municipales de interés público”. La aprobación de estos compromisos requiere de al menos dos tercios de votos de los diputados electos (art. 148);

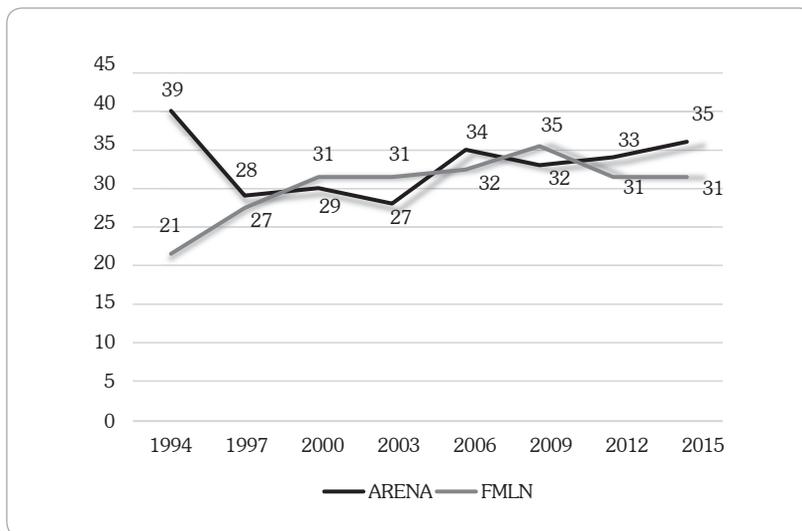
- Elegir y destituir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos (art. 186, inc. 1);
- Elegir y destituir a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos (art. 187, inc. 3);
- Elegir y destituir al fiscal general de la República, el procurador general de la República y el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, mediante una mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos (art. 192, incs. 1 y 2);
- Elegir a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral provenientes de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia (art. 208, inc. 1), con dos tercios de los diputados electos;
- Ratificar acuerdos de reforma constitucional, con el voto de los dos tercios de los diputados electos (art. 248, inc. 2).

Como puede notarse, se trata de nueve casos de mayorías de dos tercios y dos casos de mayorías de tres cuartos. Esto significa 56 votos para el primer caso y 63 votos para el segundo. Como este último suele ser raro, vale la pena concentrarse en el primero, es decir, en la necesidad de conformar una mayoría de 56 votos de los diputados electos. Si un partido es necesario y suficiente para conformar dicha mayoría junto a otro, ese partido tiene una capacidad de veto sobre cualquier combinación partidista que lo excluya. Esta ha sido la condición de ARENA desde 2006 y del FMLN desde 2000. Cuando estos partidos obtuvieron 28 diputados o

menos, pudieron haber sido irrelevantes para esta clase de mayoría calificada. ¿Podrían en las elecciones de 2018 volver a caer en esta situación? Si así fuera el caso, aun siendo unas elecciones en las que “todos ganan”, el resultado sería prácticamente una derrota electoral.

ARENA obtuvo en 2015 una bancada legislativa de 35 diputados, la cual se vio disminuida ante la expulsión de su diputada por el departamento de Ahuachapán por no seguir la línea de su partido en la votación sobre una reforma a la ley electoral que permitiría la candidatura a quienes siendo de un partido durante una legislatura previa, fueran postulados por otro partido para la legislatura siguiente. El FMLN obtuvo una bancada de 31 diputados en 2015, como la obtenida en 2012. Este partido está más cerca que ARENA del resultado fatal de 28 diputados. Bastaría que el FMLN perdiera 3 diputados en las elecciones del 4 de marzo para poder hablar de una derrota. ARENA tiene un margen mayor, pues tendría que perder 6 diputados.

Tanto ARENA como el FMLN ya estuvieron sin capacidad de veto parlamentario en dos legislaturas. ARENA lo estuvo en 1997 y 2003, en tanto que el FMLN lo estuvo en las dos primeras legislaturas del periodo 1994-2015. Por tanto, no se trata de un resultado improbable ni imposible. Y, a juzgar por los datos de la figura 15, más parece que el FMLN podría estarse encaminando a ese resultado. Una pérdida de 4 diputados ya la obtuvo en 2012 al pasar de 35 a 31 escaños, lo cual hace pensar que una pérdida de 3 diputados es más probable. Mientras tanto, ARENA parece estar en ascenso desde 2009. Plantear estas expectativas no significa jugar al adivino. Menos en el contexto de unas elecciones donde existe la sensación de incertidumbre sobre el desarrollo de la jornada misma, especialmente al momento del escrutinio.

**Figura 15. Escaños obtenidos por ARENA y FMLN, 1994-2015**

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la tabla 1.

De los ocho procesos electorales realizados desde 1994, el FMLN obtuvo 31 diputados en cuatro de ellos. Esto podría ser un indicador de la fidelidad de sus votantes a la vez de la probable existencia de un “techo” para sus aspiraciones. Hay que tomar en cuenta que su máximo histórico ocurrió en 2009, justo en el momento en que se daba la alternancia en el control del Ejecutivo. Pero a los tres años del “Gobierno del cambio”, la bancada legislativa había vuelto al nivel de 2000 y 2003. La media de los escaños obtenidos por el FMLN para todo el periodo es de 29.9. Por su parte, ARENA muestra una mayor variabilidad y dispersión en cuanto a los escaños obtenidos en cada proceso electoral, desde un máximo de 39 hasta un mínimo de 27, lo cual podría ser un indicador de un electorado más volátil que el del FMLN. Su media de escaños obtenidos es de 32.1 para todo el periodo. Aunque la figura 15 sugiera que ARENA tiene una tendencia ascendente desde 2009, ello no significa necesariamente que dicha tendencia seguirá en 2018. Podría estancarse si los votos traducen el hecho registrado por algunas encuestas de opinión realizadas en 2017, según las cuales el desgaste de la popularidad

del FMLN (especialmente de su Gobierno) no implica un ascenso en las preferencias e intención de voto por ARENA.

El análisis de las pérdidas y las ganancias para estos dos partidos en los distintos departamentos de la República, en las tres últimas elecciones, permite identificar dónde podría estar la disputa crucial entre ARENA y el FMLN. De acuerdo con los datos mostrados en la tabla 2, San Salvador aparece como territorio en disputa. En este departamento, el FMLN perdió tres diputados en 2012, lo cual no quiere decir que ARENA los haya ganado. De hecho, ARENA solo subió un diputado en esa elección. Los dos restantes se los llevaron otros partidos. A ello contribuye el hecho de que este departamento es el que tiene asignado el mayor número de diputados y, por tanto, el que más oportunidades ofrece para la disputa. Nótese también que en 9 de los 14 departamentos, el FMLN obtuvo el mismo resultado en las tres elecciones consideradas. Y, finalmente, en 4 departamentos dicho partido tuvo una pérdida o ganancia de 1 diputado, en alguna de las tres elecciones.

**Tabla 2.**  
**Distribución de escaños legislativos por departamento entre ARENA y FMLN**

ARENA	Elección 2015			Elección 2012			Elección 2009		
	Total escaños	Por cociente	Por residuo	Total escaños	Por cociente	Por residuo	Total escaños	Por cociente	Por residuo
<b>San Salvador</b>	11	10	1	11	10	1	10	10	0
<b>Santa Ana</b>	3	2	1	3	2	1	2	2	0
<b>San Miguel</b>	2	1	1	2	1	1	2	1	1
<b>La Libertad</b>	5	4	1	5	4	1	3	3	0
<b>Usulután</b>	2	2	0	2	1	1	2	1	1
<b>Sonsonate</b>	2	2	0	2	2	0	2	2	0
<b>La Unión<sup>1</sup></b>	1	1	0	1	1	0	2	1	1
<b>La Paz<sup>1</sup></b>	2	1	1	1	1	0	1	1	0
<b>Chalatenango</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Cuscatlán</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Ahuachapán</b>	2	1	1	1	1	0	2	1	1
<b>Morazán</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>San Vicente</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Cabañas</b>	1	1	0	1	1	0	2	1	1
<b>Total</b>	35	29	6	33	28	5	32	27	5
<b>FMLN</b>									
<b>San Salvador</b>	10	9	1	9	9	0	12	12	0
<b>Santa Ana</b>	2	2	0	2	2	0	3	2	1
<b>San Miguel</b>	3	2	1	3	2	1	3	2	1
<b>La Libertad</b>	4	3	1	4	3	1	3	3	0
<b>Usulután</b>	2	2	0	2	2	0	2	2	0
<b>Sonsonate</b>	2	2	0	2	2	0	3	2	1
<b>La Unión</b>	1	0	1	1	0	1	1	1	0
<b>La Paz</b>	1	1	0	2	1	1	2	1	1
<b>Chalatenango</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Cuscatlán</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Ahuachapán</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Morazán</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>San Vicente</b>	1	1	0	1	1	0	1	1	0
<b>Cabañas</b>	1	1	0	1	0	1	1	1	0
<b>Total</b>	31	27	4	31	26	5	35	31	4

<sup>1</sup> En coalición con PCN en 2015.

Fuente: elaboración propia.

Si al análisis anterior se agrega la posibilidad que sea en San Salvador donde se registre el mayor impacto sobre el caudal electoral del FMLN por la expulsión del alcalde capitalino, más las pretensiones de los partidos GANA, PCN y PDC de mejorar su caudal electoral, y las aspiraciones de CD de volver a tener presencia en la Asamblea, es de esperar que el conteo de votos “enteros” y “cruzados” en este departamento sea crucial para que el FMLN no tenga allí el “epicentro” de un resultado fatal.

### Para terminar

El contexto descrito en las páginas anteriores no es nada halagüeño. Los pocos logros en materia de seguridad pública, crecimiento económico y gestión de las finanzas públicas son desafíos que aparecen en el ámbito de las responsabilidades del Gobierno. Pero los partidos políticos han hecho de tales asuntos temas de campaña para las elecciones legislativas. En cambio, las cuatro funciones clásicas de los parlamentos (legislar, representar, controlar y legitimar) no entran en los discursos propagandísticos. Al proceder de esta forma, las elecciones de marzo se están presentando a los electores como si fueran elecciones en las que se disputan políticas públicas, es decir, como si fueran elecciones presidenciales.

El clima de opinión en el que se llevarán a cabo las elecciones es sombrío, con grandes “nubarrones” sobre las instituciones electorales. Desinterés y desconfianza en las autoridades electorales, los partidos y las elecciones mismas auguran una disminución en la participación electoral. Aunque hay una campaña de algunos sectores incentivando a la participación, la percepción de ineficacia política (la de los electores como la de los que resultan electos) está minando la legitimidad de la institucionalidad político-electoral. A ello contribuye la percepción ciudadana de estar ante una clase política corrupta, que solo vela por sus intereses y los de sus partidos. En medio de este clima, se alza la

voz del alcalde de San Salvador, expulsado del FMLN, presentándose como “redentor” de El Salvador. Ha anunciado su pretensión de competir en las elecciones presidenciales de 2019 y es de esperar que, una vez haya cumplido con su mandato el próximo 30 de abril, dedique todos sus esfuerzos a organizar su partido. Aunque su discurso no es anti-partido ni antipolítico, su posicionamiento es contra el *establishment*.

Las elecciones de marzo serán un anticipo, una antesala, de las elecciones presidenciales de 2019. Para los principales partidos (ARENA y FMLN), e incluso para el alcalde de San Salvador, se trata de un auténtico “barómetro” de su propia fuerza y la de sus adversarios. Para todo el sistema serán una prueba de su salud, de su legitimidad. En cambio, para las autoridades electorales pueden constituir un momento de quiebre para recuperar credibilidad y confianza, y estar así en mejores condiciones para la contienda de 2019. Sin embargo, las elecciones de marzo también pueden significar un eslabón más en la cadena de deterioro de la institucionalidad electoral diseñada en los Acuerdos de Paz de 1992. Si este fuera el caso, en medio de un contexto de inseguridad (pública, económica y de las finanzas públicas), no resultaría descabellado insinuar que el país se dirige hacia una crisis general como aquella que se abrió con el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979.

Una crisis de tal envergadura puede ser fatal para la convivencia social, pero también puede ser una oportunidad para relanzar al país por una ruta de desarrollo. Las crisis siempre son oportunidades, siempre plantean apertura de nuevos caminos. Si se quiere evitar una crisis fatal, será necesario ponerse a trabajar en la construcción del sujeto de las nuevas transformaciones. Será un proceso de mediano y largo plazo y, más importante aún, con raíces en la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- Acción Ciudadana (2017). *El sistema de financiamiento de la política en El Salvador*. San Salvador: Acción Ciudadana y Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia.
- Artiga González, Á. (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Oficina de El Salvador.
- BE 2017-2019. Editorial: ¿se está gestando una crisis? *Brújula Electoral 2017-2019*, edición n.º 4, 3 de mayo de 2017. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/noticias/brujula-electoral-2017-2019>
- CEPAL (2017). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2017*. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/75/BPE2017\\_ElSalvador\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/75/BPE2017_ElSalvador_es.pdf)
- CEPALSTAT (2016). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. San Salvador: Perfil Nacional Económico.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A. C. (2017). *Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo*. Recuperado de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>
- DIGESTYC (2017). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2016*. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.
- Fundemos Paz (2017). *Homicidios. Casos de homicidio por departamento, año y mes*. Recuperado de <http://fundemospaz.org.sv/informes/estadisticas-por-mes/homicidios/>
- InSight Crime (2018). *Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>
- IUDOP (1994). La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones. La última encuesta pre-electoral de 1994. *Serie de Informes*, 39.
- IUDOP (1997). Encuesta sobre el proceso electoral de 1997. *Serie de Informes*, 61.
- IUDOP (1998). Encuesta sobre el proceso electoral de 1999. *Serie de Informes*, 73.
- IUDOP (2000). Encuesta sobre el proceso electoral de 2000. *Serie de Informes*, 83.
- IUDOP (2003). Encuesta sobre el proceso electoral de 2003. *Serie de Informes*, 98.
- IUDOP (2004a). Los salvadoreños frente a las elecciones presidenciales de 2004. *Boletín de Prensa*, XIX(1).
- IUDOP (2004b). Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2004. *Boletín de Prensa*, XIX(5).
- IUDOP (2006). Los salvadoreños frente a las elecciones legislativas y municipales de 2006. *Boletín de Prensa*, XXI(1).
- IUDOP (2009a). Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales de 2009. *Boletín de Prensa*, XXIV(1).
- IUDOP (2009b). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2009. *Boletín de Prensa*, XXIV(6).
- IUDOP (2012a). Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2012. *Boletín de Prensa*, XXVI(2).

- IUDOP (2012b). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012. *Boletín de Prensa*, XXVI(4).
- IUDOP (2014a). Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales de 2014. *Boletín de Prensa*, XXVIII(4).
- IUDOP (2014b). Evaluación del país a finales de 2014. *Boletín de Prensa*, XXVIII(5).
- IUDOP (2015). Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2015. *Boletín de Prensa*, XXIX(1).
- IUDOP (2017). Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén. *Boletín de Prensa*, XXXI(3).
- IUDOP (2018). Evaluación del país a finales de 2017 y perspectivas electorales para 2018. *Boletín de Prensa*, XXXII(1).
- MH (2017a). *Estadísticas sobre recursos humanos del Gobierno de El Salvador, del 2006 al 2017*. Recuperado de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/Estadsticas/>
- MH (2017b). *Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a junio 2017*. Recuperado de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/Estadsticas/EstadsticasFiscales.html>
- The Economist (2017). The world's most dangerous cities. Recuperado de <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-23>
- Transparencia Internacional (2017). El Salvador. Índice de percepción de la corrupción. Recuperado de <https://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/el-salvador>
- TSE (2012). *Memoria especial Elecciones 2012*. San Salvador: Autor.
- TSE (2015). *Memoria especial Elecciones 2015*. San Salvador: Autor.