

Elecciones 2012: ¿algo nuevo bajo el sol?

Álvaro Artiga González*

Resumen

El presente es un extenso análisis de las elecciones de marzo de 2012, con el cual se busca identificar novedades o continuidades en la dinámica legislativa. La pesquisa se hace en el contexto, en las reglas electorales, en el sistema de partidos y en los resultados mismos. Al final, se concluye que estas elecciones dejan más continuidades que cambios en una situación muy similar a la generada por las elecciones legislativas de 2006, a las que continuamente se les utiliza como referente comparativo. Sin embargo, la previsible política de alianzas legislativas pone en cuestión el peso de la ideología como factor explicativo de los comportamientos de las cúpulas y de los partidos. El cálculo racional, en términos de ganancias y pérdidas, parece ganar campo en la Asamblea Legislativa, especialmente cuando estamos metidos ya en un pequeño ciclo de tres elecciones 2012, 2014 y 2015. Así, lo electoral se convierte en el telón de fondo de la dinámica parlamentaria salvadoreña hasta 2015.

Palabras clave:

elecciones, intenciones de voto, partidos políticos, reformas electorales, multipartidismo, continuidades.

* Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA; correo electrónico: alartiga@uca.edu.sv

1. El contexto de las elecciones

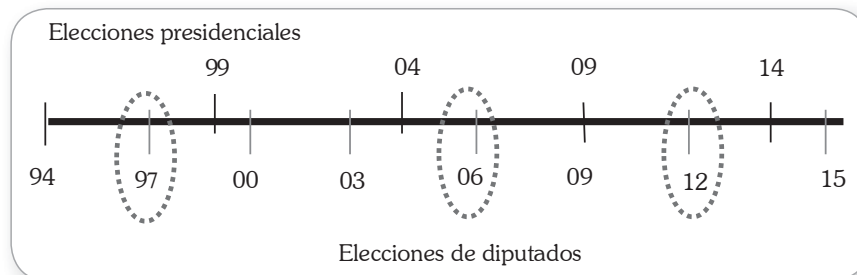
Las elecciones de diputados y concejos municipales de marzo de 2012 revistieron un carácter evaluativo de la gestión tanto del presidente como del partido de gobierno, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); fueron un examen de “la salud” con que contaban los partidos de oposición Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido de la Esperanza (PES) y Gran Alianza Nacional (GAN) luego de todas las vicisitudes por las que tuvieron que pasar entre 2009 y 2012; también mostraron algunos rasgos de eficacia como mecanismo de rendición de cuentas y fueron las primeras del ciclo electoral 2012-2015. El clima de inseguridad pública, expresado en altos niveles de homicidios y extorsiones, más la endémica crisis económica fueron los otros rasgos del contexto en que se realizaron estas elecciones.

1.1. La gestión gubernamental sometida a evaluación

El calendario electoral salvadoreño establece que las elecciones de diputados y de

concejos municipales se realicen cada tres años, mientras que las elecciones presidenciales cada cinco (Cn. arts.124, 154 y 202). Por tanto, se trata de elecciones no concurrentes excepto cada quince años, donde los momentos de elección coinciden. Esto ocurrió en 1994 y 2009. Bajo estas reglas, dentro de un periodo presidencial pueden realizarse una o dos elecciones de diputados y de concejos municipales (fig.1). Concentrándonos nada más en las elecciones de ámbito nacional, podemos ver que una elección de diputados se realizó durante el periodo de tres de los cuatro presidentes electos entre 1994 y 2009; dos elecciones de diputados se realizaron durante el mandato de un solo presidente (1999-2004). Las elecciones de marzo de 2012 se llevaron a cabo dentro del tercer año del gobierno del presidente Funes y del partido FMLN. Por esta razón, se les puede ver como un mecanismo de evaluación de dicha gestión aunque lo que estaba en disputa era la distribución de cuotas de poder en la Asamblea Legislativa y en el ámbito de gobierno municipal.

Figura 1
Calendario electoral 1994-2015



Según las mediciones del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), el clima de opinión antes de las elecciones era favorable al cambio. Así, por ejemplo, la situación del país fue valorada como “peor que cuando entró el actual gobierno” por casi el 45 % de los encuestados (ver tabla 1). Un porcentaje similar opinó que la situación económica del país empeoró

durante 2011 (ver tabla 2). Además, el 70 % de los encuestados opinaba que la delincuencia había aumentado en 2011 (ver tabla 3). Se trata de tres opiniones que muestran evaluaciones negativas en asuntos sobre los que el Gobierno debería mostrar resultados positivos, puesto que su propuesta política fue de un cambio respecto a la herencia que le dejaban veinte años de gobierno del partido ARENA.

Tabla 1
En su opinión, ¿el país está mejor, igual o peor que cuando entró el actual gobierno?

	Porcentaje
Peor	44.7
Igual	31.2
Mejor	24.2

Fuente: IUDOP (2012).

Tabla 2
En su opinión, ¿durante el año 2011, la situación económica del país mejoró, empeoró o siguió igual?

	Porcentaje
Empeoró	45.9
Siguió igual	42.9
Mejoró	11.2

Fuente: IUDOP (2012).

Tabla 3
Durante el año 2011, ¿considera que la delincuencia aumentó, siguió igual o disminuyó?

	Porcentaje
Aumentó	70.1
Siguió igual	24.9
Disminuyó	5.0

Fuente: IUDOP (2012).

Estas opiniones negativas podrían estar en la base de una opinión bastante generalizada sobre la necesidad de un cambio (tabla 4). Las elecciones de marzo se convertirían entonces en una oportunidad para que estas opiniones se transformaran en hechos políticos. Es decir, que el partido de gobierno registrara una baja en su caudal electoral, respecto de las elecciones de 2009, y que los partidos de oposición aumentaran su caudal de votos. De hecho, una de las cuestiones indagadas por el IUDOP expresa el uso que a las elecciones puede darse para provocar un cambio. Casi dos tercios de los encuestados opinaban que las cosas podían cambiar dependiendo de quien ganara las elecciones (tabla 5).

Tabla 4
En general, ¿usted piensa que El Salvador va por buen camino o que necesita un cambio?

	Porcentaje
Necesita un cambio	73.7
Va por buen camino	20.6
Va bien, pero necesita cambiar más	4.7
No sabe	1.1

Fuente: IUDOP (2012).

Tabla 5
Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: “Las cosas en el país pueden cambiar dependiendo de quien gane las próximas elecciones”

	Porcentaje
Muy en desacuerdo	17.8
Algo en desacuerdo	15.9
Indeciso	2.4
Algo de acuerdo	31.4
Muy de acuerdo	32.4

Fuente: IUDOP (2012).

Es obvio que, en las elecciones de 2012, no estaba en juego el control sobre el Ejecutivo. Sin embargo, por eso se dice que estas elecciones serían una especie de evaluación de la gestión gubernamental aunque fuera de manera indirecta. Después de tres años de “gobierno del cambio” los electores podían expresar su opinión sobre los resultados de su gestión. Cada voto que obtuviera el partido de gobierno sería interpretado como un voto a favor de la gestión tanto del presidente como del FMLN. Cada voto que perdiera respecto de las elecciones de 2009 podría ser interpretado como un rechazo a su gestión.

Ahora bien, ¿qué mostraba la encuesta del IUDOP sobre la intención de voto? ¿Sugería algún “cambio” en la fuerza de los diferentes partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa? La tabla 6 muestra la información recogida por el IUDOP. En esta tabla, se ha agregado la respectiva información para las

elecciones de 2006 y 2009 para poder hacer un análisis diacrónico mejor fundamentado. En primer lugar, la encuesta de 2012 mostraba un virtual empate con una leve diferencia a favor del FMLN. Un cuadro invertido semejante se registró en 2006 con una diferencia a favor de ARENA. En cambio, la información correspondiente a la encuesta previa a las elecciones de diputados de 2009 mostraba una diferencia clara a favor del FMLN. Es muy probable que esta diferencia estuviera relacionada con la realización de las elecciones presidenciales dos meses después de las de diputados. Los datos sugerían claramente que un cambio (la alternancia) estaba por ocurrir en 2009. Este hecho obliga a tener precaución a la hora de comparar la información de la tabla 6. Caso contrario, se podría haber anunciado una debacle para el FMLN en 2012, dada la disminución en casi 13 puntos porcentuales de la intención de voto a su favor. Una debacle así no sucedió en 2012.

En segundo lugar, resulta llamativo que ARENA tuviese niveles de intención de voto muy semejantes en los tres años. Incluso se registró un leve aumento entre 2009 y 2012. Ahora bien, esta tendencia resulta curiosa porque haría pensar que ARENA podría obtener un grupo parlamentario en 2012 similar al de los años anteriores. Esto significaría que ARENA estaba por recuperar la fuerza perdida en la legislatura 2009-2012 con la salida de sus filas de los diputados que posteriormente formaron al partido GANA. Los resultados electorales de 2012 confirmaron esta sospecha y ARENA se convirtió en la primera fuerza parlamentaria del país. De 18 diputados con los que terminó la legislatura 2009-2012 pasó a tener 33 diputados en la nueva legislatura. ¿Sería este el cambio sugerido por las tablas 1 a 5?

Tabla 6
Intención de voto para las elecciones de diputados en 2006, 2009 y 2012

	2006	2009	2012
Ninguno	8.0	4.8	9.2
ARENA	27.6	25.3	26.4
FMLN	25.3	40.5	27.8
GANA	n/a	n/a	6.3
PCN	5.4	4.3	3.5
PDC/PES	3.0	3.7	1.3
Otros	0.8	0.5	1.5
NS/NR/Voto secreto	29.8	20.8	23.9

Fuente: IUDOP (2006a, 2008a y 2012)

En tercer lugar, la pesquisa por la intención de voto en 2012 ponía de manifiesto un movimiento importante en cuanto a la tercera fuerza política. GANA aparecía por arriba del PCN que tradicionalmente solía colarse en dicha posición. GANA registraba intención de voto incluso por arriba de la que el PCN obtuvo en 2006. Ahora bien, la información no solo mostraba que GANA podría convertirse en la tercera fuerza en 2012, sino que tanto el PCN como el PDC/PES bajarían en su fuerza legislativa.

Las cifras de la tabla 6, que recogen el clima de opinión sobre la intención de voto en un momento previo a las elecciones de los años mostrados, claramente sugerían que un “cambio” podría ocurrir en 2012. Si ARENA subía en intención de voto respecto a 2009, GANA no parecía alimentarse de exvotantes de ARENA o, si lo hacía, ARENA captaba nuevos votantes. Por su parte, FMLN, PCN y PES bajaban en intención de voto a la vez que subían los que declaraban “ninguno”, “otros” o “NS/NR/Voto secreto”. ¿Significaba esto que

el FMLN perdería electores? ¿Sería este un mensaje de rechazo o de inconformidad con la gestión gubernamental? ¿Es este el sentido del “cambio” sugerido por las tablas 1 a 5?

Tabla 7
Distribución de escaños en 2006, 2009 y 2012

Partido	Escaños		
	2006	2009	2012
ARENA	34	32	33
CD	2	1	1
FMLN	32	35	31
GANA	n/a	n/a	11
PCN	10	11	6
PDC (PES)	6	5	1
PCN/PES	n/a	n/a	1

^a Esta distribución estuvo sujeta a cambios en cada legislatura. Así fue como, por ejemplo, ARENA terminó con 18 diputados la legislatura 2009-2012, o que GANA tuviera diputados en dicha legislatura sin haber participado en las elecciones de 2009.

n/a: no aplica

Fuente: Elaboración propia con base en resultados oficiales.

La tabla 7 muestra la distribución de los escaños legislativos después de las elecciones de 2006, 2009 y 2012. Lo primero que puede notarse es la correspondencia que se registra entre intención de voto para los dos partidos más grandes (ARENA y FMLN) y el número de escaños que ambos obtuvieron que les hicieron ser las dos fuerzas parlamentarias más grandes. Luego viene una correspondencia también en el tercer partido con mayor intención de voto y el tercero con mayor fuerza parlamentaria (PCN en 2006 y 2009, y GANA en 2012). Sin embargo, llama poderosamente la atención la continuidad que se registra en el efecto sobre las mayorías que ha tenido la distribución de escaños después de cada elección. Primero, ningún partido por sí solo logra obtener mayoría simple; segundo, ARENA y FMLN se agenciaron la capacidad de veto para las mayorías calificadas. Vistas las cosas desde esta perspectiva, no pareciera que la pérdida de cuatro diputados por el FMLN entre 2009 y 2012 signifique un

cambio en la dinámica legislativa. Por tanto, si las encuestas sugerían la ocurrencia de algún cambio, este no ha de venir de lo que ocurra en la Asamblea. Esta afirmación no significa negar que un cambio en las posiciones de los partidos, según su fuerza parlamentaria, haya ocurrido como resultado de las elecciones de marzo. Es claro que ARENA pasa de segunda fuerza a primera y que el FMLN baja de la primera a la segunda; también es claro que el PCN es desbancado de la tercera posición por parte de GANA.

Lo dicho arriba sobre la necesidad que han tenido los partidos mayoritarios de negociar con otros partidos para formar mayorías legislativas es, en realidad, una de las características del sistema de partidos parlamentario desde 1982, con la excepción del lapso 1985-1988. Mientras ARENA controló el Ejecutivo desde 1989, solo pudo hacer mayoría simple con el apoyo del PCN. Cuando el FMLN llega al Ejecutivo en 2009, necesita negociar con otros partidos los apoyos legislativos para formar mayoría. Lo hace principalmente con GANA y eventualmente con el PCN. Desde 2012 hasta 2014, GANA y PCN dejan de ser alternativas y se convierten en necesarios ambos para formar mayoría simple, aunque al FMLN le queda la alternativa GANA + CD. Ahora bien, lo más importante de todo esto, que sería la continuidad mayor, es que los partidos llamados de derecha siguen teniendo mayoría legislativa, lo cual es algo que han tenido desde 1988. Así pues, un cambio sustantivo habría que buscarlo en otro lado, no en el escenario legislativo. ¿En el escenario municipal?

Los resultados electorales en el nivel municipal registraron cambios importantes en cuanto al partido gobernante en municipios considerados “bastiones” del FMLN, como Soyapango, Apopa, Mejicanos y Ayutuxtepeque. Pero las tablas 1 a 6 se refieren a muestras nacionales. Por tanto, si estas sugieren algún cambio, no habría que buscarlo en el nivel municipal. ¿Hacia dónde deberíamos dirigir la mirada? Una caída de

cerca de 13 puntos en la intención de voto debería verse reflejada en el resultado electoral. Ya vimos que eso no habría ocurrido

en el reparto de escaños. Pero, ¿qué pasó en la captación de votos? La tabla 8 nos da la información.

Tabla 8
Distribución de votos en elecciones de diputados de 2006, 2009 y 2012

Partido	Votos		
	2006	2009	2012
ARENA	783,208	854,166	897,054
CD	61,022	46,971	47,747
FMLN	784,894	943,936	827,522
GANA	n/a	n/a	217,447
PCN	228,196	194,751	163,209
PDC (PES)	138,538	153,654	61,772
Otros	1,956	22,111	38,945
Votos válidos	1,997,814	2,215,589	2,253,696

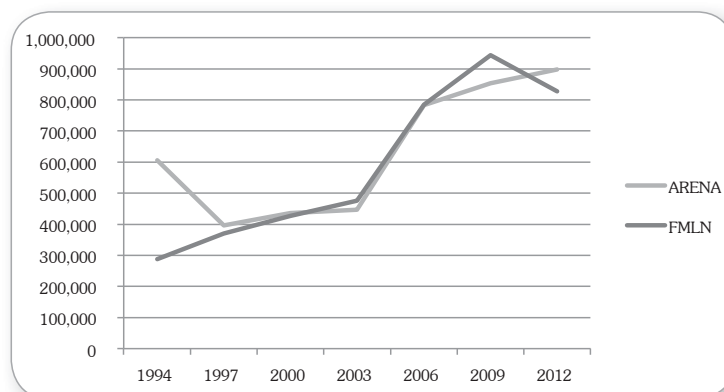
n/a: no aplica

Fuente: Elaboración propia con base en resultados oficiales.

Al comparar los resultados electorales de 2012 con 2009, saltan a la vista tres situaciones: el FMLN bajó 116 414; el PDC perdió 91 882 votantes y GANA inauguró su carrera electoral con 217 447 votos. En la medida en que la elección presidencial de 2009 hubiese “arrastrado” votos para la elección legislativa, se podría argumentar que la pérdida de votos del FMLN estaría asociada con electores (no necesariamente militantes) descontentos con su gestión gubernamental. Que ARENA haya superado al FMLN en casi 50 000 votantes en marzo de 2012 es un hecho que refuerza

la idea del descontento con el FMLN. Sin embargo, al comparar el caudal electoral del FMLN en 2012 con el de 2006, resulta que se registró un incremento de 42 628 votantes. Así pues, más que un cambio, los resultados electorales de 2012 estarían mostrando que el FMLN, por sí solo, sigue aumentando electores (figura 2). Y que, quienes estarían descontentos con el partido de gobierno serían aquellos que le votaron en 2009 influenciados más por su candidato y por su descontento con ARENA. Un voto que corresponde más a un comportamiento volátil.

Figura 2
Caudal electoral de ARENA y FMLN
en las elecciones legislativas del periodo 1994-2012



Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales.

1.2 La “salud” de los partidos sometida a prueba

Al hablar de la salud de los partidos, quiero hacer referencia a dos cosas: la confianza ciudadana en ellos y su capacidad para captar votos. La tabla 9 muestra información sobre lo primero desde una perspectiva diacrónica. La conclusión

contundente es que los partidos salvadoreños no han gozado de buena salud desde hace muchos años. O dicho de otra manera: la poca o ninguna confianza en los partidos es un mal endémico. A las elecciones de 2012 se llega con una salud deteriorada y no parece que ello vaya a cambiar entre 2012 y 2015. Pero ¿interesa esto a los dirigentes partidistas?

Tabla 9
Confianza en los partidos políticos salvadoreños, 2001-2011
(porcentajes)^a

Confianza	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alguna	17.1	9.5	12.8	13.6	10.8	13.8	10.4	15.3	13.5	10.8	9.6
Mucha	3.5	1.8	7.1	5.9	5.7	5.6	6.0	6.5	11.1	5.9	4.5
Total	20.6	11.3	19.9	19.5	16.5	19.4	16.4	21.8	24.6	16.7	14.1

^a Preg.: ¿Podría decirme cuánta confianza tuvo durante el año en los partidos políticos?

Fuentes: IUDOP (varios años).

Según los datos de la tabla 9, los partidos políticos salvadoreños han gozado de alguna o mucha confianza por debajo del 25 % de los encuestados en once años. Los años de menor confianza fueron 2002 y 2011, justo antes de elecciones de diputados en 2003 y 2012. Los años de mayor confianza fueron 2001, 2008 y 2009 cuando se superó la barrera del 20 %. Ahora bien, si la mirada cae en el año de mayor confianza (2009), se nota una tendencia a la baja en 2010 y 2011. Sin duda se puede decir que los partidos, efectivamente, llegan a las elecciones de 2012 con la salud deteriorada. La confianza en ellos alcanza uno de los puntos más bajos de todo el periodo.

La tabla 10 muestra los niveles de confianza en la Asamblea Legislativa para el mismo periodo. En la medida en que la

Asamblea Legislativa está integrada por miembros de los partidos políticos, la confianza en aquella podría considerarse también en un indicador de la salud de los partidos. Pues bien, el cuadro no general no es muy diferente al registrado en la tabla 9. Es cierto que la confianza en la Asamblea supera a la confianza en los partidos, pero solo una vez supera el 30 %. Llama la atención que, justamente en 2011, se registra el menor nivel de confianza para todo el periodo observado y, desde 2009, la misma tendencia decreciente registrada para los partidos aparece aquí para la Asamblea Legislativa. Es probable que ambos comportamientos se deban al papel negativo que desempeñaron los partidos y la Asamblea Legislativa con relación a las reformas que darían mayor poder de decisión a los electores.

Tabla 10
Confianza en la Asamblea Legislativa, 2001-2011
(porcentajes)^a

Confianza	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alguna	23.0	17.9	13.1	17.6	14.7	14.4	11.7	13.0	13.8	13.4	11.9
Mucha	9.5	10.7	12.4	9.5	9.2	8.0	7.8	6.5	10.4	7.5	6.3
Total	32.5	28.6	25.5	27.1	23.9	22.4	19.5	19.5	24.2	20.9	18.2

^a Pregunta: ¿Podría decirme cuánta confianza tuvo durante el año en la Asamblea Legislativa?

Fuentes: IUDOP (varios años).

1.3 Los principales problemas del país

La encuesta de febrero del IUDOP registró que la delincuencia era declarada como el principal problema que enfrenta El Salvador. Al ver los datos de la tabla 11 y sumar las frecuencias para “delincuencia”, “violencia” y “maras” se obtiene que, para dos de cada tres salvadoreños, la violencia es el principal problema. Luego siguen los problemas “economía”, “desempleo”, “pobreza” y “alto costo de la vida”. Desde este punto de vista, las preocupaciones que recogen las encuestas no han cambiado desde hace varios años. Lo más que ha cambiado es cuál de los dos problemas (violencia o economía) es el principal. Por tanto, las elecciones de 2012 servirían también como un “termómetro” para que la población expresara, en forma de votos, su apoyo a la gestión gubernamental sobre estos problemas. Ello sería así a pesar de que en las elecciones no estaba en juego el Gobierno, sino la distribución de diputados y concejos municipales entre los diversos partidos salvadoreños. Sin embargo, es curioso notar que la gestión gubernamental no parecía ser un problema importante, según la misma encuesta.

Tabla 11
En su opinión, ¿cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador?

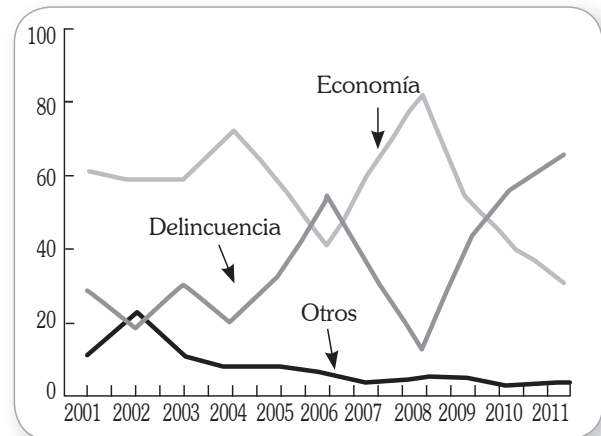
	Porcentaje
Delincuencia	50.3
Violencia	12.8
Economía	11.6
Desempleo	7.4
Pobreza	7.3
Maras	4.0
Alto costo de la vida	2.4
Mala política gubernamental, el gobierno	1.8
Otras respuestas	2.3

Fuente: IUDOP (2012).

La figura 3 muestra la evolución de la opinión sobre el principal problema del país. Se nota que este ha tendido a ser diferente según que el Gobierno haya sido controlado por ARENA o por el FMLN. Así, la economía fue, en términos generales, el principal

problema mientras gobernaba ARENA; y, desde 2009, la violencia fue el principal problema reportado. En otras palabras, podría decirse que a ARENA se le juzgaba por su desempeño en materia de economía, mientras que al Gobierno Funes-FMLN se le juzgaría por temas de violencia y seguridad.

Figura 3
Principal problema del país en perspectiva



Fuente: IUDOP (2011).

2. Cambios en las reglas del juego

Si alguna novedad hubo en las elecciones de 2012, hay que referirse entonces a las reformas en las disposiciones electorales. Sin embargo, la novedad no está en que haya habido reformas, puesto que una práctica común de los legisladores salvadoreños es hacer modificaciones al código electoral cada vez que se acerca una elección (Artiga 2008). ¿Dónde estaría la novedad entonces? Desde mi punto de vista, la novedad reside en el proceso de reforma. En el hecho de que algunas de las reformas hayan sido impulsadas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de la resistencia de los partidos políticos, la Asamblea Legislativa e incluso el presidente. Ahora bien, no todas las reformas que antecedieron a las elecciones de 2012 se llevaron a cabo mediante este “estira y encoge” entre los distintos órganos de gobierno. Algunas

reformas fueron impulsadas por los propios legisladores como ya era costumbre. A continuación, describo brevemente cada una de estas reformas.

Modificación de la integración de los organismos de gestión electoral

Una sentencia de la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el nombramiento del magistrado Julio Moreno Niños y de su suplente, porque como reconocidos sus vínculos partidarios con el PCN y el PDC, respectivamente, no podían integrar el Tribunal Supremo Electoral, dado que dichos partidos no compitieron en la última elección presidencial. El artículo 208 de la Constitución establece que tres miembros son propuestos por los tres partidos políticos más votados en la última elección. En este caso, en las elecciones presidenciales de 2009 solo compitieron ARENA y FMLN. Luego no había un tercer partido más votado.

Por otra parte, un decreto legislativo modificó la regla para la integración de los miembros de los organismos temporales¹. Según la disposición anterior, las Juntas Electorales Departamentales y Municipales (JED y JEM) y las Juntas Receptoras de Votos (JRV) se integrarían con 5 miembros, 4 de ellos provenientes de los cuatro partidos más votados en las últimas elecciones. Al seguir esta regla, no se podrían integrar las JED, JEM y JRV, puesto que en las últimas elecciones que fueron presidenciales solo participaron dos partidos. La Asamblea Legislativa abrió entonces la posibilidad para que las JED, JEM y JRV estuvieran integradas siempre por 5 miembros, pero 4 provenientes de los cuatro partidos con mayor representación parlamentaria. El efecto directo de esta medida fue que GANA se adjudicaba un miembro de las JED, JEM y JRV. El quinto miembro sería sorteado entre los otros contendientes. En este punto no hubo modificación.

Expansión del voto residencial

Después de dos intentos fallidos (en las elecciones de diputados de 2003 y las presidenciales de 2004), el voto residencial comenzó a implementarse en 2006. Desde entonces, se ha ido ampliando gradual y progresivamente. En 2006, se hizo una prueba piloto en 7 municipios. En 2009 se amplió hasta 23. Y ya en 2012, los municipios con voto residencial alcanzaron la cifra de 185. Se espera que, para 2014, el voto residencial sea implementado en los 262 municipios de la república.

La implementación del voto residencial habría tenido un impacto sobre distintos elementos de la organización del evento electoral. En principio, facilitaría la asistencia de los electores a los centros de votación, especialmente de sectores vulnerables, como los adultos mayores, los discapacitados, los pobres extremos y las mujeres. Como consecuencia, se esperaría una mayor participación electoral, pero ya vimos antes que esto no sucedió. También tendría un impacto en la disminución de los gastos en que incurren los partidos y el Estado para el transporte de los votantes. De paso, permitiría un mayor control sobre el fenómeno del traslado de electores de unos municipios a otros, que ha sido una práctica usual de todos los partidos para intentar ganar elecciones sobre todo municipales.

Candidaturas no partidarias, Decreto Legislativo 555

Otra sentencia de la Sala de lo Constitucional abrió el camino para que en 2012 compitieran, por vez primera, candidaturas no partidarias². Al final compitieron 5 candidatos repartidos de la siguiente forma: 2 en San Salvador, 1 en La Unión, 1 en Chalatenango y 1 en Ahuachapán. Ninguno de ellos logró colarse en la legislatura 2012-

1. Véase el Decreto Legislativo N.º 668, del 31 de marzo de 2011, publicado en el Diario Oficial, N.º 75, Tomo 391, del 15 de abril de 2011.
2. Para una relación del proceso de reforma que desembocó en el Decreto Legislativo 555, puede verse Artiga-González (2011a).

2015. Hay que decir que las condiciones de la competencia para estas candidaturas no partidarias fueron, literalmente, cuesta arriba. Los requisitos para su inscripción primero, y luego la forma como se llevaría adelante el escrutinio los puso en desventaja frente a los partidos³.

Si bien el decreto 555 modifica el Código Electoral no solo para las elecciones de 2012, su vigencia posterior queda a la espera de la ratificación del acuerdo de reforma constitucional 1-2010 que exige la afiliación partidista para las candidaturas a diputados⁴. Si este acuerdo es ratificado por la legislatura 2012-2015 (para lo cual se necesita mayoría calificada), el Código Electoral tendrá que ser modificado una vez más allí donde ya lo modificó el decreto 55.

Redistribución de los escaños por departamento, Decreto Legislativo 842

Como en 2007 se realizó un censo de población, la distribución de escaños entre las diversas circunscripciones departamentales debía modificarse. Así lo estipula el artículo 13 del Código Electoral. Curiosamente, esta modificación no se efectuó para las elecciones legislativas de 2009. El resultado fue que San Salvador perdió un diputado al pasar de 25 a 24. La Libertad ganó dos diputados pasando de 8 a 10. La Unión perdió también un diputado puesto que de 4 pasó a 3.

El paso a la lista cerrada pero no bloqueada, Decreto Legislativo 758

Sin duda este fue el cambio más importante de los acaecidos en la coyuntura preelectoral. Ello se puede decir por el nivel de resistencia

con que se opuso la Asamblea Legislativa a modificar la disposición anterior a raíz de la misma sentencia de la Sala de lo Constitucional que abrió las puertas a las candidaturas abiertas. Además, al modificar el tipo de lista, se tendrían que modificar otros elementos, como la forma de votar, el escrutinio y la declaratoria de candidatos electos. Sin embargo, hay que traer a la memoria las dificultades que encontró la sentencia de la Sala para encontrar una expresión legislativa que no la burlase⁵.

Ahora bien, de igual forma a lo ocurrido con las candidaturas no partidarias, la vigencia de la reforma de la lista cerrada y bloqueada también está supeditada a la ratificación del Acuerdo de Reforma Constitucional 1-2010⁶. Si dicho Acuerdo es ratificado, entonces para las elecciones de 2015 el tipo de lista estaría retornando a la cerrada y bloqueada.

Del voto por bandera al voto "mixto", Decreto Legislativo 940

La reforma al tipo de lista lleva aparejado la reforma en el procedimiento de votación o manera de expresar las preferencias electorales. Del voto por bandera y voto único se pasó a una mezcla en la cual se podría votar por bandera, por fotografía, por bandera y fotografía. Se adoptó también el voto preferencial, aunque quedó abierto el número de marcas o expresión de preferencias entre candidaturas que podía hacer cada elector. Esto quiere decir que un votante podía hacer tantas marcas como número de escaños estaban en disputa, con tal que las marcas las hiciera sobre una sola lista partidaria. En el caso de las candidaturas no partidistas, solamente se permitió hacer una marca.

3. Mayores detalles de estos obstáculos, en Artiga-González (2011a).

4. Literalmente, el Acuerdo de Reforma Constitucional 1-2010 reforma el artículo 126 de la Constitución de la siguiente manera: "Art.126.- Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción, no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección y *ser postulado por un partido político o coalición legalmente inscritos*, y en el orden de precedencia que el partido o coalición establezca". Las *cursivas* son mías.

5. Una relación del proceso de reforma puede verse en Artiga-González (2011b).

6. Véase nota 4, supra.

La importancia que tenía la forma de votación y de marcar la papeleta hizo que esto también se convirtiera en punto de estira y encoge entre la Sala de lo Constitucional y la Asamblea Legislativa. Al final, el Decreto Legislativo 758 que contenía las primeras reformas fue reformado por un decreto transitorio⁷. Algunas disposiciones contenidas en el decreto 758 fueron declaradas inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional y por eso la Asamblea Legislativa tuvo que reformarlas ya casi al inicio oficial del periodo para hacer propaganda electoral.

Cambio en el escrutinio y declaratoria de los candidatos electos por partido, Decretos Legislativos 635, 758 y 940

Las disposiciones electorales aplicadas al escrutinio y la declaratoria de los candidatos electos pasó por un forcejeo entre la Sala de lo Constitucional, la Asamblea Legislativa e incluso el presidente de la República. Estos dos últimos intentaron, en el momento más álgido de su enfrentamiento, paralizar a la Sala de lo Constitucional para que no pudiera emitir más sentencias de inconstitucionalidad sobre temas electorales⁸.

El punto neurálgico estaba en la declaratoria de los candidatos electos una vez que se hiciera el escrutinio, cuya forma de realizarse aparecía poco clara en círculos de opinión pública. Determinados cuántos diputados correspondían a cada partido (mediante cocientes y residuos), la discusión se centró en quiénes, dentro de cada lista partidista, resultarían electos. El decreto 940 dispuso que, para tomar la decisión, se seguiría el criterio de caudal electoral a nivel individual, es decir, el número de preferencias o marcas que tenía cada uno de los candidatos. Los que tenían más marcas hasta completar la cuota serían

los candidatos electos. El temor dentro de las dirigencias partidistas, y por eso su resistencia, era que, al dar la posibilidad a que los electores expresaran sus preferencias mediante marcas sobre fotografías, no salieran elegidos los primeros puestos, que suelen ser ocupados por los dirigentes partidistas. La incertidumbre tenía una base en las opiniones expresadas por los electores sobre su forma de votar. Así, por ejemplo, la encuesta de febrero del IUDOP registró que el 40.9 % de los encuestados decía que votaría por la fotografía, mientras que el 39.2 % afirmaba que votaría por la bandera. Al final, los temores de las cúpulas partidistas fueron disipados por los mismos electores. Pocos fueron los dirigentes partidistas que no fueron reelectos y pocos de las candidaturas de los últimos puestos lograron colarse como electos.

3. La participación electoral

En un contexto donde la población pide cambio en sus condiciones de vida, especialmente en lo relativo a la seguridad y la economía, las elecciones aparecen como una oportunidad para introducir o promover esos cambios. Se esperaría que, con esa motivación, la ciudadanía mostrara interés en asistir a votar y, luego, el día de las votaciones, acudiera a los centros de votación para ejercer su derecho al sufragio. Pero ¿qué pasó en estos dos aspectos?, ¿se mostró interesada la ciudadanía para ir a votar? Y, llegado el día, ¿fueron a votar?

3.1 Interés en asistir a votar

La tabla 12 recoge información sobre el interés en asistir a votar que manifestaron los ciudadanos encuestados en febrero por el IUDOP. Solamente el 40 % expresó mucho interés. Al comparar este dato con el registrado

7. Véase el Decreto Legislativo N.º 940, del 30 de noviembre de 2011, publicado en el Diario Oficial N.º 234, Tomo 393, del 14 de diciembre de 2011.

8. El Decreto Legislativo N.º 743 representa la expresión legislativa más álgida de ese enfrentamiento. Según dicho decreto, para emitir sentencias de inconstitucionalidad, la Sala debía aprobarlas por unanimidad. Es decir, los cinco magistrados que integran la Sala debían estar de acuerdo. En la práctica, la nueva disposición impedía que la Sala sentenciara como lo venía haciendo: por mayoría calificada de 4 contra 1.

en 2009, también antes de las elecciones de diputados, resulta una disminución de 14 puntos. Para tratar de suavizar lo que esta caída pueda significar, se podría argumentar que, en 2009, hubo elecciones presidenciales y que, por tanto, era de esperar un mayor interés. Esta argumentación se basa en la mayor importancia que tienen las elecciones presidenciales frente a las elecciones de diputados en sistemas presidencialistas. De hecho, la tabla recoge también el interés en asistir a votar registrado en 2006 cuando, como en 2012, las elecciones solo fueron de diputados⁹. Como puede apreciarse, los niveles de interés registrados son muy semejantes. Un clima de opinión preelectoral en estas condiciones hacía pensar en un nivel de participación electoral también semejante.

Tabla 12
Interés en asistir a votar

	2006	2009	2012
Nada	11.3	9.3	13.4
Poco	24.0	17.0	22.8
Algo	24.0	19.1	23.4
Mucho	40.7	54.6	40.4

Fuente: IUDOP (2006, 2008 y 2012).

3.2 Evolución de la participación electoral

Según datos oficiales, en las elecciones de diputados asistieron a votar 2 369 450 electores. Obviamente, no todos los que votaron lo hicieron por un partido o, en este caso, por candidaturas no partidarias. De hecho,

75 119 anularon su voto y 29 953 lo dejaron en blanco. Otros 10 682 votos fueron impugnados. De allí que los votos válidos hayan sido 2 253 696. Sin embargo, la participación electoral se calcula con el total de votos. ¿Contra qué se compara este total de votos? Contra los electores registrados, que en este caso fueron 4 564 969. Ya se sabe que algunos de los electores registrados simplemente pueden no estar en el país al momento de llevarse a cabo las elecciones. Por otro lado, como el registro electoral se basa en el registro de ciudadanos, los defectos que haya en este se trasladan a aquel. Es el caso, por ejemplo, de las personas que tienen dos documentos de identidad. Como no cuento con datos fidedignos para estos dos fenómenos, debo calcular la participación electoral con el registro de electores. Además, así lo he hecho en años anteriores y, para fines comparativos, estos dos fenómenos estarían presentes en todas las elecciones, así que podríamos considerar que su efecto se neutraliza. Con esta salvedad, la tabla 13 recoge los datos de participación electoral desde el año 1994.

Lo primero que se nota es que la participación electoral en 2012 bajó no solo respecto a 2009, sino incluso a 2006. Si se toma en cuenta que para las elecciones del 12 marzo se expandió significativamente el voto residencial, habría que buscar una mejor explicación para este nivel de participación que la del “interés en asistir a votar”. Vista en perspectiva más amplia, la participación electoral de 2012 incluso está por debajo de la registrada en 1994.

9. Por supuesto que, en ambos años, también hubo elecciones de concejos municipales. Así que se trata de condiciones electorales semejantes para los dos años en cuestión.

Tabla 13
Evolución de la participación según tipo de elecciones

Año elección presidencial	Participación sobre inscritos (%)	Año elección legislativa	Participación sobre inscritos (%)
1994	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
2009	63.5	2003	41.0
		2006	54.2
		2009	54.1
		2012	51.9
Promedio	56.3	Promedio	47.4

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales.

4. Competitividad electoral y concentración del voto

En cuanto a la calidad competitiva de las elecciones de 2012, la tabla 14 muestra que electoralmente fue muy competitiva, con apenas 3.1 % de los votos como margen de victoria a favor de ARENA. Ahora bien, si se compara el margen de victoria parlamentario de 2012 con el de 2006, e incluso con el de 2000, se nota la semejanza de los tres resultados. Pero si la comparación se hace con el margen de victoria electoral, las elecciones de 2012 fueron menos competitivas que las de 2006 y 2000. Finalmente, desde una perspectiva diacrónica, queda claro también que el amplio margen de victoria registrado en 1994 fue excepcional. Si no tomáramos en cuenta

dicho valor, el promedio bajaría notablemente. Además, habrá que esperar las elecciones presidenciales de 2014 para ver si hay convergencia en la competitividad de ambos tipos de elecciones o si las presidenciales de 2009 fueron también una excepción.

Como estas elecciones tuvieron lo que podríamos denominar dos pistas de competencia (una por el primer lugar y otra por el tercero), puede resultar de interés hacer el mismo cálculo de margen de victoria para el caso de la tercera posición. Los competidores fueron CN y GANA, con una ventaja para esta última de 54 238 votos, equivalentes a 2.4 % de los votos válidos. Esto significa que la competencia por el tercer lugar fue más reñida que la registrada por el primer lugar.

Tabla 14
Competitividad electoral y parlamentaria, 1994-2009 (porcentajes)

Año elección presidencial	Margen de victoria electoral	Año elección legislativa	Margen de victoria electoral	Margen de victoria parlamentaria
1994	24.1	1994	23.6	21.4
1999	22.9	1997	2.4	1.2
2004	22.0	2000	0.8	2.4
2009	2.6	2003	2.1	4.8
		2006	0.1	2.4
		2009	4.1	3.6
		2012	3.1	2.4
Promedio	17.9	Promedio	5.2	5.5

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales.

Si ahora nos fijamos en la capacidad que tienen los dos partidos más votados para captar los votos de los electores, la tabla 15 nos muestra que ARENA y FMLN siguen llevándose más de los tres cuartos de los votos válidos. Esto quiere decir que a los demás partidos les queda un chance de casi un cuarto de la votación para repartirse entre todos ellos. Una situación así es la que permite hablar de dos grandes partidos, pero sin llegar a una situación de bipartidismo. Más adelante abordaré esta cuestión. Aquí solo me interesa mostrar cuantitativamente la fuerza electoral de los dos partidos más votados. Ahora bien, visto en perspectiva diacrónica resulta que la concentración del voto en 2012 bajó, como

era de esperar, al compararla con la registrada en 2009. Ya antes dije que el arrastre de la elección presidencial en 2009 estaría afectando a todos estos indicadores a los que estamos pasando revista. Pero la disminución se registra aun al comparar 2012 con 2006, que sería la elección más semejante. Considero que parte de la explicación a esta merma en la concentración del voto puede deberse al fenómeno GANA. Escindido de ARENA, ha resultado ser un buen competidor para el tercer lugar, situación que antes monopolizaba el PCN. Dicho de otra forma, GANA estaría halando votos desde los otros partidos, incluyendo a los dos primeros, y de allí la disminución en la concentración del voto.

Tabla 15
Concentración del voto, 1994-2009

Año elección presidencial	Concentración (%)	Año elección legislativa	Concentración (%)
1994	74.1	1994	66.4
1999	81.0	1997	68.4
2004	93.4	2000	71.2
2009	100.0	2003	65.9
		2006	78.5
		2009	81.2
		2012	76.5
Promedio	87.1	Promedio	72.6

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales.

5. ¿Bipartidismo o multipartidismo?

La concentración del voto se puede utilizar también como un indicador intuitivo de la dinámica del sistema de partidos. Que dos partidos concentren más del 75 % de los votos dice ya algo sobre la determinación de la política por esos dos partidos. El problema es que ese porcentaje de votos podría formarse de varias maneras; por ejemplo, 37.5 % cada partido o 55 % uno y 20 % el otro. Es claro que estaríamos ante dos situaciones diferentes puesto que, en el primer caso, hay una paridad en el peso electoral de los dos partidos, mientras que, en el segundo caso, habría un predominio de uno de los dos partidos. Esta ambigüedad en

la interpretación de la concentración del voto como indicador de la dinámica del sistema de partidos nos lleva a utilizar un indicador más directo. En este sentido, mejor utilizar el formato o número de partidos y calcularlo mediante alguno de los índices que para tal fin existen. En nuestro caso, voy a utilizar el número efectivo de partidos (N), ya sea sobre la base de los votos (N_v), ya sea sobre la base de los escaños (N_s). La tabla 16 muestra los valores respectivos para las elecciones de 2012 y también proporciona una visión comparada con las elecciones presidenciales y con todas las elecciones desde 1994.

El valor de N puede ser utilizado para discernir si se está ante un sistema bipartidista

o un sistema multipartidista. En el primer caso, N debería situarse entre 1.5 y 2.5. Valores de N mayores que 2.5 indicarían un sistema multipartidista. Pues bien, el sistema de partidos para las elecciones de diputados sigue siendo claramente multipartidista. En cambio, para las elecciones presidenciales el comportamiento es el de un bipartidismo.

Por otro lado, mientras para las elecciones presidenciales se ha registrado una clara tendencia al bipartidismo, en el caso de la competencia por los escaños legislativos el comportamiento no sigue una tendencia semejante sino la de mantenerse como un multipartidismo. Una visión diacrónica muestra que el formato del sistema se ha ampliado (aunque levemente) si se le compara con 2006. La ampliación es un poco mayor para el caso de Ns.

Tabla 16
Formato del sistema de partidos según clase de elección, 1994-2009

Año elección presidencial	Nv	Año elección legislativa	Nv	Ns
1994	3.0	1994	3.5	3.1
1999	2.7	1997	3.9	4.1
2004	2.2	2000	3.7	3.5
2009	2.0	2003	4.1	3.5
		2006	3.1	3.0
		2009	2.9	2.9
		2012	3.2	3.2
Promedio	2.5	Promedio	3.5	3.3

Ne = Número efectivo de partidos electorales.

Np = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué quiere decir todo esto? En primer lugar, que estamos ante una competencia electoral o parlamentaria donde ningún partido es mayoritario. La política de alianzas está a la orden del día. Cualquier presidente necesita contar con apoyos legislativos más allá de las líneas de su partido. Mientras ARENA controló el Ejecutivo, la mayoría legislativa (de 43 votos) se basaba en una tradicional alianza ARENA + PCN, a la cual se le agregaba el PDC para formar mayoría calificada de 56 votos. Con el cambio de partido en el control del Ejecutivo en 2009, la política de alianzas se mantiene vigente. Sin embargo, cambian las contrapartes de la mayoría legislativa. Para lograr 43 votos, el FMLN tenía que pactar con el PCN, con GANA o incluso con ARENA: combinaciones curiosas si se atiende a un criterio ideológico, puesto que cualquier alianza del partido de gobierno daba una

combinación izquierda-derecha (lo cual parece absurdo). Aquí se encuentra una explicación del porqué el presidente Funes debía gobernar con la derecha desde que asumió el poder. Lo mismo hubiera pasado si el presidente hubiese sido un “pura sangre” del FMLN. La derecha tenía así una capacidad de veto para limitar que la gestión gubernamental fuera más allá de lo que ella considerara tolerable.

Ahora bien, para la legislatura 2012-2015, se ha producido un cambio a partir de la distribución de escaños. Mientras que entre 2009-2012 el FMLN podía formar mayoría calificada con los votos del PCN y GANA, en la nueva legislatura esa mayoría no se puede formar sin los votos de ARENA. También hay cambio para las mayorías de 43 votos, pues para ello el FMLN tiene que contar con el acompañamiento de CN y GANA a la vez.

Solamente con uno de ellos no llega a los 43 votos. Aparentemente, esto no debería significar mayor dificultad para que el presidente cuente con mayorías legislativas. Sin embargo, la sombra de las elecciones presidenciales de 2014 puede hacer que CN y GANA se coticen a la alza o, simplemente, no quieran acompañar al FMLN en una mayoría a medida que se acerque 2014.

En resumen, podría decirse que, si bien la dinámica del sistema de partidos sigue siendo multipartidista, se ha vuelto más compleja para formar tanto la mayoría simple como la calificada. La consolidación de GANA como tercera fuerza electoral y parlamentaria le otorga un mayor poder de influencia no solo de cara al gobierno del FMLN, sino también de cara al principal partido de oposición, ARENA. Pero como GANA no es suficiente para hacer mayorías legislativas a favor del FMLN y este necesita también a CN, el resul-

tado es como si el llamado “tercer partido” hubiese crecido. Este puede ser un cambio importante si bien no del sistema de partidos, sí en el sistema de partidos.

6. Polarización de la competencia electoral

Otra medida que puede resultar interesante para el análisis de las elecciones del 12 de marzo tiene que ver con la ideología como predictor del comportamiento electoral. Para ello, utilizo un modelo espacial basado en una escala de 1 a 10, donde el 1 representa la posición ideológica más a la izquierda mientras que el 10 representa la posición más a la derecha. El IUDOP ha incluido una pregunta sobre la autoubicación ideológica en diferentes encuestas prelectorales, y eso permite hacer una comparación diacrónica además de tener el comportamiento para la última elección. La tabla 17 recoge la información respectiva.

Tabla 17
Autoubicación ideológica de los electores, 2003 – 2012 (porcentajes)

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9.6	2.1	4.5	5.9	17.6	10.1	11.0	13.2	5.5	20.4
2004	13.8	2.3	3.9	3.9	13.6	6.2	7.9	10.8	7.6	29.9
2006	13.0	3.9	5.7	5.6	16.6	10.3	8.7	10.6	7.5	18.0
2008	15.1	7.3	9.3	8.3	20.0	7.0	6.6	8.1	7.4	10.8
2012	8.0	4.5	6.7	7.5	22.2	10.6	9.4	11.2	9.1	10.7

Fuente: Elaboración propia con datos de IUDOP (2003, 2004, 2006, 2008 y 2012).

La figura 4 retoma los valores de la tabla 17, con excepción de los valores para 2003 y 2004. Creo que la figura permite formarnos una idea más clara del comportamiento de los electores según su autoubicación ideológica. Así, se nota con bastante claridad el paulatino crecimiento de los electores ubicados en el centro de la escala. En la figura 4, el pico central crece desde 2006 hasta 2012. Por otra parte, también es notable que los electores en las posiciones más a la derecha disminuyeron desde 2006. La tabla 16 muestra que este descenso viene incluso desde 2004. En el lado izquierdo también son minoritarias las posiciones más a la izquierda. Por tanto,

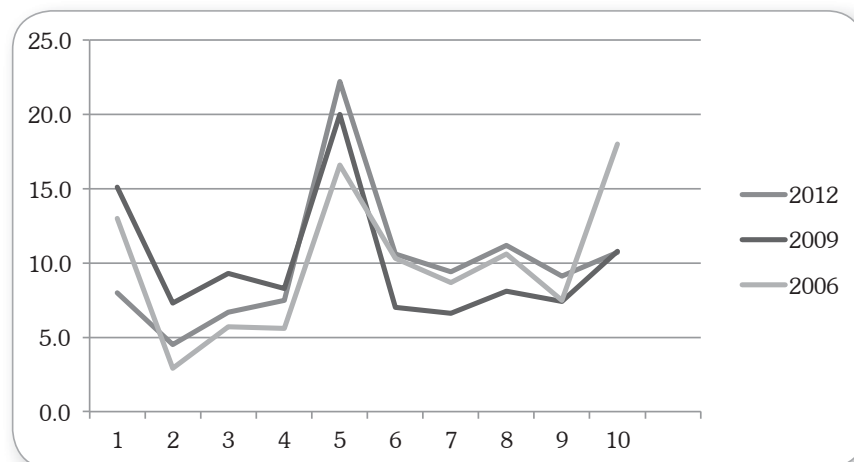
un crecimiento del centro y una disminución de los extremos pueden interpretarse como una moderación del sistema de partidos. La competencia estaría experimentando impulsos centrípetos al menos desde 2006.

Ahora bien, la línea que corresponde al año 2012 tiene en su lado derecho (de la posición 5 a la 10) frecuencias mayores que las líneas correspondientes a los otros años (excepto en la posición 10). En el lado izquierdo las frecuencias de la línea de 2012 son menores que las registradas en 2009. Si solo nos fijamos en estas dos líneas, se puede notar una especie de movimiento de balanceo

de tal manera que, en 2012, había un clima de opinión con sesgo hacia el centro derecha, mientras que para 2009 el sesgo era desde el centro hacia la izquierda. Habrá que ver

en 2014 y 2015 si continúa este movimiento pendular o si el sistema retoma su tradicional sesgo hacia la derecha como lo fue desde 1994 hasta 2009.

Figura 4
Autoubicación ideológica de los electores en la escala 1-10, 2006, 2009 y 2012



Fuente: Elaboración propia sobre datos del IUDOP (2006a, 2008a y 2012).

7. La fluidez de la oferta partidista

En dos elecciones consecutivas (2006 y 2009), la oferta partidista con presencia en la Asamblea Legislativa pareció estabilizarse. Los partidos que lograron escaños en 2006 fueron los mismos que alcanzaron representación parlamentaria en 2009. No se registró en este par de elecciones el fenómeno de partidos que aparecen por primera vez en la Asamblea o de partidos que dejaron de tener presencia legislativa. El índice que da cuenta de este fenómeno lo he denominado índice de fluidez partidista. Su valor para los mencionados años fue de cero. Pero esta situación cambió el pasado 12 de marzo. Un nuevo partido compitió en las elecciones y alcanzó escaños llegando, incluso, a constituirse en la tercera fuerza parlamentaria. Me refiero al partido GANA. Este hecho se ve expresado en el valor del índice de fluidez (Fp). Si se toma de base el año 1994, Fp para 2012 es el mayor de toda la serie.

Ahora bien, hay que hacer una pequeña aclaración acerca del efecto GANA sobre la fluidez partidista. GANA tuvo presencia en la legislatura 2009-2012, pero la logró no por la vía electoral, sino gracias a su conformación como partido por parte de un grupo de legisladores que fueron expulsados del partido ARENA o se escindieron de otro partido, como el PDC. En este sentido, GANA no es totalmente nueva en la Asamblea Legislativa. La novedad está en que haya obtenido representación parlamentaria por la vía de las elecciones. Si en las elecciones de 2015 los partidos que en 2012 obtuvieron escaños están presentes todavía, la fluidez partidista volvería al nivel cero, con lo cual el sistema de partidos estaría mostrando la estabilidad de su oferta como una característica que sobresale cuando se le compara con la de los sistemas de partidos de los países vecinos Guatemala y Nicaragua.

Tabla 18
Evolución de la fluidez de la oferta partidista (Fp)^a

Partido	Escaños (porcentajes)						
	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
ARENA	46.4	33.3	34.5	32.1	40.5	38.1	39.3
CD (CDU)	1.2	2.4	3.6	6.0	2.4	1.2	1.2
FMLN	25.0	32.1	36.9	36.9	38.1	41.6	36.9
GANA	-	-	-	-	-	-	13.1
MU	1.2	1.2	-	-	-	-	-
PAN	-	-	2.4	-	-	-	-
PCN	4.8	13.1	16.6	19.0	11.9	13.1	8.3
PD	-	1.2	-	-	-	-	-
PDC	21.4	10.7	6.0	6.0	7.1	6.0	1.2
PLD	-	2.4	-	-	-	-	-
PRSC	-	3.6	-	-	-	-	-
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fp	base	3.6	5.4	1.2	0.0	0.0	6.6

^a $Fp = (e_a + e_d)/2$, donde $e_a + e_d =$ total de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen.

Fuente: Elaboración propia sobre resultados oficiales

8. La volatilidad electoral

Otra forma de acercarse a la estabilidad del sistema de partidos, pero por el lado de “la demanda”, es calculando el índice de volatilidad electoral, que mide las transferencias de votos de unos partidos a otros para cada par de elecciones.¹⁰ En la tabla 19 están los valores de la volatilidad para cada par de elecciones desde 1994. Se puede ver entonces como, por el efecto GANA, la volatilidad aumentó considerablemente entre 2009 y 2012. De hecho es el segundo mayor valor registrado en todo el periodo.

No obstante, en términos comparativos con lo que sucede en otros países, se puede decir que la volatilidad en El Salvador es relativamente pequeña. En promedio, el efecto neto de las transferencias de votos entre partidos es, en promedio, menos del 10 % de los votos. Por eso se puede decir que el sistema de partidos está basado en electores mayoritariamente fieles. Popularmente, se conoce a estos electores como el “voto duro”. Sin embargo, como hemos visto que el margen de victoria ha sido estrecho en las últimas elecciones, el pequeño grupo que transfiere sus preferencias puede perfectamente decidir los resultados electorales.

10. La fórmula es $V = \frac{1}{2}|Vit - Vit-1|$ donde Vit es el porcentaje de votos del partido “i” en la elección presente y $Vit-1$ es el porcentaje de votos del mismo partido en la elección pasada.

Tabla 19
Evolución de los apoyos electorales y volatilidad entre 1994 y 2009
(absolutos y porcentajes)

Año	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA	Otros	V. Válidos	Volatilidad
1994	287,811	np	240,451	83,520	605,775	127,720	1,345,277	
	21.4	-	17.9	6.2	45.0	9.5	100.0	19.1
1997	369,709	np	93,545	97,362	396,301	162,686	1,119,603	
	33.0	-	8.4	8.7	35.4	14.5	100.0	8.3
2000	426,289	65,070	87,074	106,802	436,169	88,865	1,210,269	
	35.2	5.4	7.2	8.8	36.0	7.4	100.0	5.3
2003	475,130	89,090	101,854	181,167	446,279	105,207	1,398,727	
	34.0	6.4	7.3	13.0	31.9	7.4	100.0	9.0
2006	784,894	61,022	138,538	228,196	783,208	1,956	1,997,814	
	39.3	3.1	6.9	11.4	39.2	0.1	100.0	4.2
2009	943,936	46,971	153,654	194,751	854,166	22,111	2,215,589	
	42.6	2.1	6.9	8.8	38.6	1.0	100.0	11.6
2012	827,522	47,747	61,772	163,209	897,054	256,392	2,253,696	
	36.7	2.1	2.8	7.2	39.8	11.4	100.0	Prom: 9.6

Nota: solo se consideran elecciones de diputados.

np = no participó.

Fuente: Elaboración propia.

9. La proporcionalidad del sistema electoral

¿Qué tan proporcional es el sistema electoral salvadoreño a la hora de repartir los escaños entre los diferentes partidos según su caudal de votos? Una medida para poder responder a esta pregunta es el Índice de Proporcionalidad de Rose¹¹. La tabla 20 muestra el valor de dicho índice tanto para las elecciones de 2012 como para la serie que comienza en 1994. Lo primero que se nota es que el índice está arriba del promedio para todo el periodo y que, comparado con el registrado en 2006, que venimos utilizando como referencia, bajó dos puntos, aunque respecto de 2009 la proporcionalidad habría mejorado casi cinco puntos. De hecho, la proporcionalidad de 2012 es la segunda mejor de todo el periodo.

Si se compara el índice de Rose que suele obtenerse en El Salvador con el que también suele obtenerse en el caso de Guatemala, se notará que la proporcionalidad en el primero está por arriba de la proporcionalidad del segundo. Traigo a cuenta esta comparación para sostener que la combinación de cocientes electorales + residuos, que se utiliza en El Salvador como fórmula para el reparto de escaños, da mejores resultados que la fórmula D'Hondt que se utiliza en Guatemala. Esta constatación debe servir como reflexión para todas aquellas personas u organizaciones que promueven un cambio en la fórmula electoral nuestra en la dirección de la adopción de una fórmula del tipo D'Hondt. Desde mi punto de vista, que no lo voy a demostrar en este trabajo, pero que es demostrable, si se quiere cambiar de fórmula la alternativa debería ser la Saint-Lagüe. Con esta se mejoraría aún más

11. Para calcular su valor, se emplea la fórmula $PR = 100 - 1/2|V_i - S_i|$, donde V_i y S_i son los porcentajes de votos y escaños de cada partido. Solo se consideran en el cálculo los partidos que obtienen escaños.

la proporcionalidad sin afectar a los partidos pequeños, mientras que con la fórmula

D'Hondt se reduciría la proporcionalidad y se favorecería a los partidos más grandes.

Tabla 20
Proporcionalidad del sistema electoral salvadoreño, 1994 – 2009.

Año electoral	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	Promedio
Índice de Rose	92.8	93.6	92.4	94.6	98.1	91.4	96.1	94.1

Fuente: Elaboración propia.

10. Desigualdad del voto

Uno de los problemas que tiene nuestro sistema electoral es que produce una desigualdad en la cantidad de votos que necesita cada diputado para ser electo. En parte esto se debe a que, para cada circunscripción electoral, hay un específico cociente electoral. Como este depende de la cantidad de votos válidos que se registran en cada circunscripción y del número de escaños asignados a estas, es poco probable que dos circunscripciones tengan igual cociente electoral. Esta situación hace que el sistema de reparto de escaños violente uno de los principios constitucionales del sufragio: la igualdad. De acuerdo a este principio, todos los candidatos deberían gozar de igualdad de oportunidades para ser electo sin importar otro criterio más que el de los votos que logre obtener. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica es que ser candidato en unos departamentos proporciona mayores chances para ser electo que si se es candidato en otros departamentos. Esta situación puede verse en la tabla 21.

Como puede verse, en primer lugar, no hay dos circunscripciones donde el cociente electoral sea el mismo. En segundo lugar,

las diferencias de cocientes electorales entre circunscripciones son muy amplias en algunos casos. Por ejemplo, para ser diputado en Cabañas se necesitaron 21 027 votos, mientras que en Cuscatlán fueron necesarios 34 181 votos. La diferencia es de 13 154 votos. En tercer lugar, los departamentos de Cabañas y San Vicente resultaron ser las circunscripciones “más baratas”. Esto quiere decir que en dichos departamentos es donde un candidato necesita menos votos para ser elegido.

En términos diacrónicos, el cociente electoral medio ha ido aumentando con los años de manera sostenida desde 1997. Este comportamiento es previsible en tanto los votos válidos aumentaron manteniéndose constante el total de escaños legislativos. Sin embargo, si la visión se dirige a cada uno de los departamentos, el comportamiento es un poco más errático. Usulután, La Unión, Chalatenango, Cuscatlán, Ahuachapán, Morazán, San Vicente y Cabañas registraron un comportamiento semejante de crecimiento de sus respectivos cocientes electorales, mientras que los restantes departamentos registraron comportamientos de alza y baja, en donde el mayor cociente no se registró necesariamente en las elecciones de 2012.

Tabla 21
Razón de representación según cociente electoral

Circunscripción	Cociente electoral						
	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
San Salvador	26,325	21,330	22,740	24,574	23,135	26,773	24,983
Santa Ana	22,277	17,823	16,866	19,014	24,257	25,798	24,198
San Miguel	16,900	15,348	16,966	19,799	24,634	25,119	27,024
La Libertad	30,363	24,154	26,447	30,800	27,665	30,894	26,005
Usulután	17,946	15,218	17,824	21,619	23,144	24,961	27,593
Sonsonate	26,510	20,731	22,844	26,227	23,794	25,883	27,352
La Unión	15,323	13,251	14,467	18,599	19,648	21,781	33,245
La Paz	22,776	19,780	22,065	27,057	26,785	29,218	31,946
Chalatenango	16,750	14,959	16,960	19,064	24,476	26,736	30,866
Cuscatlán	16,200	13,910	14,986	18,907	28,262	32,404	34,181
Ahuachapán	20,129	17,695	19,407	24,485	26,119	29,395	31,483
Morazán	11,937	11,136	13,272	16,262	21,655	23,803	26,276
San Vicente	12,475	10,935	10,934	13,266	19,205	21,100	23,302
Cabañas	10,125	8,352	9,748	11,433	17,072	18,003	21,027
CE Nacional	16,025	13,328	14,407	16,653	23,785	26,376	26,829

Fuente: Elaboración propia.

El cociente electoral no es el único criterio para repartir escaños entre los partidos. Nuestra fórmula tiene una segunda fase en la distribución que se basa en los llamados residuos. Según el Código Electoral, si luego de una distribución por cocientes quedaran todavía escaños que repartir, se asignan en función de los residuos (de mayor a menor) o votos no utilizados en el primer reparto (art.262). Esta manera de distribuir escaños entre los partidos introduce una mayor desigualdad, puesto que algunos diputados salen electos por cocientes y otros por residuos. El residuo siempre es menor que el cociente. Cuanto más sea la distancia entre el residuo y el cociente mayor es la desigualdad; dicho de una manera más simple: en una misma circunscripción unos diputados son electos con menos votos que otros. La tabla

22 da cuenta de esta distorsión en el reparto de los escaños para las elecciones de 2012 en cada uno de los departamentos.

Por mencionar solo situaciones extremas: sobresalen, por un lado, los diputados electos por residuo en Sonsonate y San Vicente que necesitaron 9792 y 9874 votos respectivamente; por otro lado, un diputado electo por residuo de 27 133 en La Unión y otro elegido con un residuo de 25 075 votos en Usulután. Si además la comparación la hacemos entre aquellos diputados electos por residuo en Sonsonate y San Vicente, y los diputados electos por cociente en Cuscatlán y La Unión, que necesitaron 34 181 y 33 245 votos respectivamente, la tremenda distorsión es más que evidente.

Tabla 22
Cocientes electorales y residuos en 2012

Departamento	Cociente electoral	Diputados por cociente	Diputados por residuo	Residuos
San Salvador	24,983	20	4	18,397 14,380 17,185 13,393
Santa Ana	24,198	4	3	16,941 18,140 14,630
San Miguel	27,024	4	2	21,447 11,489
La Libertad	26,005	7	3	15,752 13,665 22,763
Usulután	27,593	3	2	25,075 12,760
Sonsonate	27,352	4	2	16,123 9,792
La Unión	33,245	1	2	27,133 14,697
La Paz	31,946	2	2	16,038 16,228
Chalatenango	30,866	2	1	17,580
Cuscatlán	34,181	2	1	18,830
Ahuachapán	31,483	2	2	17,535 15,679
Morazán	26,276	2	1	12,958
San Vicente	23,302	2	1	9,874
Cabañas	21,027	1	2	13,907 11,192

Fuente: Elaboración propia con base en resultados oficiales.

11. Para concluir

Deseo cerrar este artículo tratando de responder, a la luz de todo el análisis hecho, la pregunta que he utilizado como título. Aun cuando las condiciones en que se desarrollaron estas elecciones fueron novedosas, desde la primera sentencia de inconstitucionalidad en temas electorales, por parte de la Sala de lo Constitucional, el resultado presenta más continuidades que cambios para el funcionamiento de la política parlamentaria. La llamada derecha partidista sigue controlando las mayorías posibles en la Asamblea Legislativa. Esto quiere decir que el presidente

Funes seguirá negociando apoyos legislativos más allá de las líneas partidistas del FMLN hasta 2014. Así que el límite del cambio que pueda llevar adelante el actual Gobierno tiene un límite en la tolerancia de GANA, CN y ARENA misma.

La “remontada” electoral del partido ARENA es parte de las continuidades en tanto ARENA sigue siendo el principal partido de oposición. Una diferencia, por el momento, es que este partido adquiere –con el resultado electoral– una capacidad de veto que antes no tenía: la de la conformación de mayorías calificadas de 56 votos. Sin ARENA, *ceteris*

paribus, estas mayorías no serán posibles. Una primera implicación que puedo señalar ante esta capacidad de veto arenero es que el Acuerdo de Reforma Constitucional 1-2010 que podría sellar la “contrarreforma electoral” depende del apoyo de ARENA.

Finalmente, la colocación de GANA como tercera fuerza introduce un cambio en el sistema de partidos, puesto que la configuración actual equivale a la existencia de dos polos que compiten entre sí: por un lado, ARENA-FMLN; por el otro, CN-GANA. También significa que los posibles socios en alianzas legislativas para el FMLN pueden ser cada uno de los partidos de la derecha para formar mayorías legislativas simples. En este sentido, GANA aparece como una tercera fuerza que ha de moverse en las dos direcciones para tener influencia política. Tendrá que acercarse al FMLN para mostrar a ARENA su peso político. Y tendrá que acercarse a ARENA para mostrarle al Gobierno y al FMLN dónde está el límite de su tolerancia en materia de políticas públicas. La política de alianzas que se vislumbra para la legislatura 2012-2015 pone en cuestión a la ideología como factor explicativo del comportamiento de los diversos grupos parlamentarios. Pareciera que la ideología no explica más la política parlamentaria. En su lugar, se ha instalado el cálculo racional de los partidos en términos de ganancias y pérdidas, sobre todo ahora que, desde marzo de 2012 hasta marzo de 2015, vivimos un pequeño ciclo de tres elecciones. ¡Y ya sabemos que los partidos tienen como instinto “natural” el deseo de ganar elecciones! o, al menos, las cúpulas partidistas desean conservar el control de sus aparatos partidarios.

Referencias bibliográficas

- Artiga González, Álvaro. (2011a). “Reforma y contrarreforma electoral”, en *Estudios Centroamericanos*, vol.66, n.º 724, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp.73-92.
- Artiga González, Álvaro. (2011b). “Crisis de gobernabilidad electoral”, en *Estudios Centroamericanos*, vol. 66, n.º 725, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp.223-242.
- Artiga González, Álvaro. (2008). “Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007)”, *Cuadernos de Actualidad*, n.º 7. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
- IUDOP. (2012). “Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2012”, *Boletín de Prensa*, año XXVI, n.º 2. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- (2011). “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012”, *Boletín de Prensa*, año XXV, n.º 2. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- (2008a). “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2008 y opinan sobre las elecciones legislativas y municipales de 2009”, *Boletín de Prensa*, año XXIII, n.º 4. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- (2008b). “Encuesta de preferencias políticas para las elecciones legislativas, municipales y presidenciales 2009”. (*Serie Informes*, n.º 117). San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- (2006a). “Los salvadoreños frente a las elecciones legislativas y municipales de 2006”, *Boletín de Prensa*, año XXI, n.º 1. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- (2006b). “Encuesta sobre el proceso electoral de 2006”. (*Serie Informes*, n.º 110). San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

—(2004). “Encuesta sobre el proceso electoral de 2004”. (Serie *Informes*, n.º 103). San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

—(2003). “Encuesta preelectoral de febrero de 2003” (Base de datos). San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.