

Las elecciones del año 2003 y la “difícil combinación” institucional

Álvaro Artiga-González¹

Resumen

En este trabajo, el autor hace una aproximación “institucionalista” a los desafíos que se plantean a los principales actores políticos del país, dado el resultado electoral del año 2003. Desde este punto de vista, ninguno de los partidos que gane las elecciones de 2004 tendrá, por sí mismo, una mayoría legislativa que le permita gobernar. Ello planteará la necesidad de practicar una política de alianzas, entre las diversas fracciones de la Asamblea Legislativa, elegida en marzo de 2003. En realidad, se trata de una práctica que vienen realizando los partidos ARENA y PCN, desde los años ochenta del siglo pasado. Un probable gobierno de izquierda también tendrá que recurrir a la práctica de alianzas amplias preelectorales y postelectorales. Así lo exige el diseño salvadoreño de las instituciones políticas, el cual combina: el presidencialismo con el multipartidismo. La representación proporcional y un alto nivel de polarización vuelven aún más difícil esta combinación. La investigación politológica comparativa hecha sobre los casos latinoamericanos sugiere que la única forma de evitar las crisis institucionales, dada esta “difícil combinación”, es mediante la constitución de gobiernos de coaliciones mayoritarias.

1. Director del programa de Maestría en Ciencia Política de la UCA.

1. Introducción

Este trabajo tiene su origen en el curso de “Análisis sistémico y diseños institucionales”, correspondiente al primer ciclo del programa de Maestría en Ciencia Política de la UCA. Tres textos revisados en dicho curso (Altman, 2001; Chasqueti, 2001; Pérez-Liñán, 2001) me motivaron a llevar a cabo un análisis de las últimas elecciones de diputados y concejos municipales, celebradas el pasado 16 de marzo, desde una perspectiva institucionalista. Me interesa identificar los desafíos que el resultado electoral implica para los principales actores políticos salvadoreños. Dicho resultado no se da en el vacío, sino en el contexto de una forma de gobierno presidencialista, un sistema de partidos caracterizado por su fluidez partidista y una polarización ideológica, además de un formato multipartidista, favorecido por un sistema electoral, basado en la representación proporcional. Se trata de una “difícil combinación” institucional para garantizar gobernabilidad. En este contexto, ¿qué implicación tendrá el resultado electoral de 2003 sobre el gobierno que elijamos en 2004?

2. El entramado institucional

Cuando hablamos de instituciones, nos referimos a conductas que se ajustan a pautas regulares y estables. Estas pautas definen qué posiciones ocupa cada uno de los agentes, en sus relaciones recíprocas —en sus interacciones—, cómo se accede a dichas posiciones, qué recursos y actividades están disponibles y cuáles no lo están, etc. El conocimiento de estas pautas permitiría a cada agente albergar ciertas expectativas, respecto al comporta-

miento de los demás. De esta manera, lo que ocurre en las interacciones se vuelve predecible o, por lo menos, el nivel de incertidumbre respecto a los resultados de dichas interacciones disminuye².

Ahora bien, algunas pautas de comportamiento son convertidas en leyes y reglamentos. Es entonces cuando hablamos de *instituciones formales*. Las pautas que no adoptan este estatuto jurídico, las podemos considerar como *instituciones informales*. Para una comprensión adecuada del funcionamiento de las instituciones políticas vale la pena tener siempre presente la existencia de estos dos tipos de instituciones. En algunas arenas y territorios políticos —ámbitos en los cuales ocurren las interacciones— predominarán un tipo de instituciones, en tanto que, en otras arenas y territorios, lo hará el otro tipo. De todas formas, siempre habremos de tener presente que, cualquiera sea el tipo, las instituciones son pautas de comportamiento y, como tales, pueden ser observadas, si logramos definir de forma adecuada los indicadores respectivos.

En el sistema político, la persistencia de sus variables esenciales³ ha exi-

gido, a medida que el entorno se ha ido volviendo más complejo, una diferenciación funcional, mediante la cual se han ido creando instituciones con una o varias funciones específicas, por ejemplo, parlamentos, gobiernos, tribunales, administraciones, etc. La creación de estas instituciones ha implicado una “regulación” de su *constitución* (qué elementos la componen, cómo actúan, con qué recursos cuentan, quién las gestiona), sus *relaciones recíprocas* (qué corresponde a cada cual, en qué aspectos colaboran, cómo resuelven sus discrepan-

[...] el funcionamiento real de todas estas disposiciones constitucionales depende del control partidista tanto del ejecutivo como del legislativo. Así, por ejemplo, el control político del legislativo sobre el ejecutivo operará con mayor o menor eficacia, si el partido o los partidos de oposición tienen, o no, mayoría en la asamblea.

2. La institucionalización disminuye los riesgos de la imprevisión y la incertidumbre. Así, por ejemplo, los miembros de la comunidad esperan que el ejercicio de una función política se ajuste a determinadas reglas, con el fin de no estar subordinados —o estarlo en menor grado— al capricho o a la arbitrariedad de quien la desempeña, en un momento dado (Vallès, 2000).
3. Según Easton (1992), las variables esenciales del sistema son los rasgos que le permiten funcionar de modo característico. En este sentido, las variables esenciales del sistema político son la capacidad para tomar decisiones vinculantes y la probabilidad de que sean aceptadas con frecuencia, por la mayoría de los miembros como investidas de autoridad.

cias), y las *relaciones entre las instituciones y la ciudadanía* (cómo participan los ciudadanos en el efectivo funcionamiento de las instituciones, qué pueden esperar de ellas y cómo pueden protegerse de eventuales abusos).

Los sistemas políticos, en tanto conjuntos de interacciones entre agentes políticos (individuales, grupales o institucionales), combinan una serie de instituciones para funcionar. El rendimiento de tales sistemas, entendido en términos de eficacia y eficiencia, está condicionado por la combinación

seleccionada para su funcionamiento. Esto quiere decir que hay un **margen de maniobra para el diseño** de instituciones. Éstas pueden ser objeto de selección de entre una **variedad determinada**. Por ejemplo, el Cuadro 1 incluye doce instituciones políticas con sus respectivas alternativas. Pues bien, cada una de esas doce instituciones podría ser combinada, al menos teóricamente, con las once restantes, lo cual produce un alto número de combinaciones posibles. A estas combinaciones las llamaremos *arreglos institucionales*.

Cuadro 1
Algunas instituciones políticas

Instituciones	Variantes
Sistema de partidos	Bipartidismo // Multipartidismo
Sistema electoral	Proporcional // Mayoritario
Parlamento	Unicameral // Bicameral
Distribución territorial del poder	Unitaria // Federal
Forma de gobierno	Parlamentarismo // Presidencialismo
Constituciones	Flexibles // Rígidas
Constitucionalidad	Legislativo // Tribunal constitucional
Gobierno local	Poca autonomía // Mucha autonomía
Funcionariado	Clientelismo // <i>spoil system</i> // Meritocracia
Fuerzas armadas	Profesionales // Servicio militar obligatorio
Banco central	Dependiente del ejecutivo // Independiente
Representación de intereses	Democrática // Corporativa

Fuente: elaboración propia con base en Lijphart (2000).

Para este trabajo, de las instituciones mencionadas, me interesan tres: la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Es en el contexto funcional de estas tres instituciones, con la combinación de presidencialismo, sistema proporcional y multipartidismo, que quiero examinar los resultados de las elecciones del año 2003, en especial, el caso de las elecciones de diputados. En este sentido, ¿qué debemos entender por cada una de estas instituciones? ¿Cuál es la “difícil combinación” a la que hago alusión, en el título de este artículo? ¿Qué podemos esperar del funcionamiento de esta combinación institucional, a la luz de los resultados electorales de 2003 y de los posibles resultados de las elecciones del próximo año? **Vamos por partes.**

3. La forma de gobierno

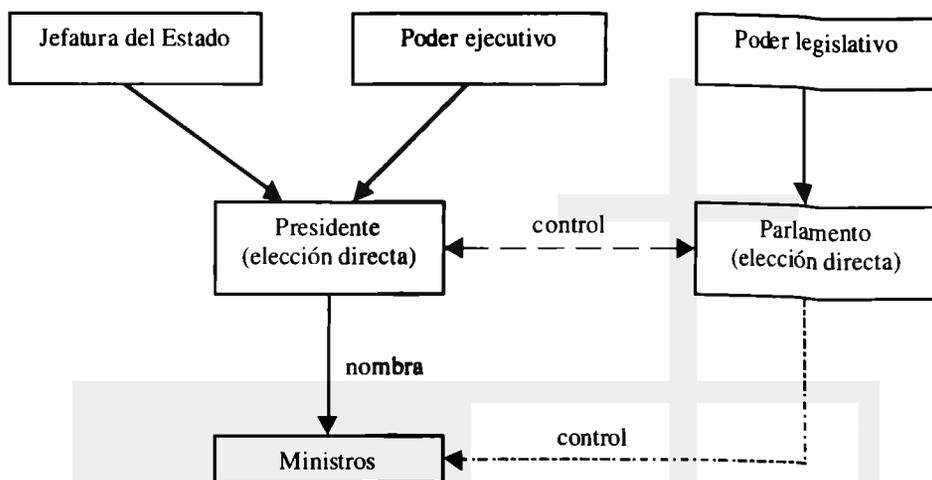
Por forma de gobierno vamos a entender el tipo de relaciones que suelen darse entre el ejecutivo y el legislativo —en tanto instituciones básicas del sistema político. Las más conocidas formas de gobierno son el presidencialismo y el parlamentarismo, aunque también existen los llamados modelos mixtos o híbridos (Martínez y Garrido, 2000). No voy a entrar aquí en la discusión teórica de este asunto, porque no es el lugar. Me interesa centrarme directamente en la forma de gobierno presidencialista, adoptada por El Salvador⁴. En general, se trata de un sistema dualista (es decir, con elección directa tanto del jefe de gobierno como del parlamento), de separación de poderes (aunque con algunas zo-

4. Para una introducción a la discusión sobre las ventajas y desventajas de la adopción del presidencialismo o del parlamentarismo, como forma de gobierno, pueden consultarse, entre otros, Linz y Valenzuela (1997), Nohlen y Fernández (1991) y Sartori (1994).

nas de contacto) y donde el jefe de Estado dirige el gobierno. La Gráfica 1 representa esquemáticamente las relaciones entre el ejecutivo y el legisla-

tivo, que son las cruciales y sobre las cuales veremos más adelante qué implicaciones tienen los resultados electorales de este año.

Gráfica 1
El presidencialismo salvadoreño



Como todo sistema presidencialista, en El Salvador están contemplados dos procesos electorales separados para elegir al Presidente de la República y al parlamento. Sin embargo, tales procesos coinciden temporalmente solo cada quince años⁵. Por tanto, la legitimidad que gozan las dos instituciones básicas del sistema (presidencia y parlamento) queda fuera de posibles dudas. Ahora bien, la separación de poderes no es absoluta y ello queda representado en la Figura 1, mediante las líneas que van tanto del presidente hacia el parlamento como de éste hacia el primero y, o sus ministros. Estas líneas expresan algunos mecanismos de control o de intromisión de una institución sobre la otra.

Los mecanismos de control del parlamento sobre el presidente (o sus ministros), establecidos en la Constitución (Art. 131), son los siguientes: ratificar los tratados o pactos que celebre el ejecutivo con otros estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación; establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de moneda extranjera⁶; recibir el

informe de labores que debe rendir el ejecutivo por medio de los ministros, y aprobarlo o desaprobarlo; declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los diputados, la incapacidad física o mental del presidente y del vicepresidente; declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el ejecutivo; interpelar a los ministros e incluso recomendar al presidente su destitución, cuando así lo considere conveniente.

En cambio, el control que el presidente puede ejercer sobre el parlamento concierne a que todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado en la Asamblea Legislativa, se traslada, a más tardar dentro de diez días, al Presidente de la República, y si éste no tiene objeciones, lo sanciona y lo hace publicar como ley. Es decir, el presidente puede sancionar un proyecto de ley o puede vetarlo (Constitución, Art. 135). Si este fuera el caso, la Asamblea Legislativa está obligada a reconsiderar el proyecto y para ratificarlo (superando el veto presidencial) necesita de los dos tercios de los diputados electos. Luego lo envía de nuevo al presi-

5. Esto ocurrió en 1994 y volverá a ocurrir en 2009.

6. Materia que corresponde al Banco Central de Reserva, cuyo presidente es nombrado por el Presidente de la República.

dente quien puede, una vez más, vetarlo. La Asamblea Legislativa, entonces, tiene la última palabra. Considerará las observaciones hechas por el presidente y resolverá, según crea conveniente, por una mayoría de la mitad más un voto de los diputados electos (Constitución, Art. 137).

Además, el presidente puede participar en el proceso de elaboración y promulgación de leyes. Es decir, goza de poderes legislativos. Constitucionalmente está definido que aquél tiene iniciativa de ley, por medio de sus ministros (Constitución, Art. 133). Finalmente, como zona de contacto entre el ejecutivo y el legislativo, el presidente y su consejo de ministros pueden convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden (Constitución, Art. 167).

Para los fines de este trabajo resulta de interés señalar que el funcionamiento real de todas estas disposiciones constitucionales depende del control partidista, tanto del ejecutivo como del legislativo. Así, por ejemplo, el control político del legislativo sobre el ejecutivo operará con mayor o menor eficacia, si el partido o los partidos de oposición tienen, o no, mayoría en la asamblea. Esto, a su vez, dependerá tanto de los caudales electorales que alcancen los partidos como del sistema de reparto de los escaños. De manera semejante, el presidente recurrirá al veto, en la medida en que su partido no controle la asamblea o las decisiones que allí se toman.

Por otra parte, en El Salvador no existen previsiones constitucionales para resolver una crisis que pueda derivarse de una situación en la cual el partido del presidente no cuente con las mayorías necesarias en la Asamblea Legislativa para poder gobernar (tomar decisiones e implementarlas). Una situación así se presentó entre 1988 y 1989, cuando el partido de gobierno (el Demócrata Cristiano), desde 1984, perdió la mayoría absoluta con

que contaba en la asamblea (el 55 por ciento de los escaños) desde 1985. Las elecciones de diputados de 1988 le dieron una mayoría al, entonces, partido ascendente ARENA, el cual junto con su tradicional aliado el Partido de Conciliación Nacional sumaban el 61.7 por ciento de los escaños. Desde la Asamblea Legislativa se bloqueó la gestión gubernamental demócrata cristiana. Sin embargo, no se generó una crisis institucional, debido a la relativa cercanía de las elecciones presidenciales de 1989, que dieron el triunfo a ARENA. Desde entonces, la situación de un partido de gobierno que no tiene mayoría parlamentaria no ha vuelto a presentarse.

¿Qué implicaciones pueden tener los resultados de las recientes elecciones sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo? Antes de responder a esta cuestión es pertinente no olvidar que la Asamblea Legislativa, elegida en 2003, va a tener que lidiar con dos gobiernos diferentes: el del presidente Flores, cuyo mandato termina en 2004, y el del nuevo presidente, a elegir el próximo año, con quien mantendrá relaciones durante dos años, hasta 2006. En ninguno de los dos casos, el partido del presidente cuenta (o contaría) con mayoría en la asamblea⁷. Desde este punto de vista, el presidente y su partido se verán obligados a negociar apoyos legislativos para poder implementar sus decisiones políticas. Si no lo hicieran así, tal como lo predice la literatura politológica, El Salvador estaría propenso a sufrir una crisis de gobernabilidad, o de parálisis institucional, que podría derivar en una crisis presidencial para intentar solucionar la primera⁸.

Si de los ocho procesos electorales donde se han elegido diputados solo uno ha dado como resultado una mayoría para el partido del presidente, ¿por qué no hemos sufrido una crisis presidencial? ¿Por qué durante la legislatura de 1985-1988, donde el presidente contó con una mayoría legislativa, sí tuvo problemas para gobernar, contrario a lo que predice la teoría? ¿Es que se trata de teorías que no

7. De hecho, durante toda la historia electoral reciente, que arranca en 1982, con la elección de Asamblea Constituyente, únicamente en la legislatura de 1985-1988, el partido del presidente tenía mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa (55 por ciento de los escaños). En ninguna otra ocasión, el presidente tuvo semejante escenario institucional favorable para su gobierno.

8. Por crisis presidencial se entiende aquí "toda forma de conflicto constitucional, en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro. De acuerdo con esta definición operativa, constituye una crisis presidencial todo aquel episodio en el cual: i) el presidente amenaza con disolver el congreso, ii) el congreso pide la renuncia del presidente, o iii) uno de los dos poderes apoya una intervención militar para clausurar al otro. El adjetivo 'presidencial' en este caso describe el marco constitucional en el cual se genera la crisis política" (Pérez Liñán, 2001, p. 283).

se aplican al país, dada su especificidad, como gustan decir algunos “analistas”, reacios a la producción teórica, hecha fuera de nuestras fronteras? Para la primera pregunta lo que hay que observar es que, si no se dio una crisis de gobernabilidad, que derivara en crisis presidencial, fue, probablemente, por el “afán” negociador del Partido de Conciliación Nacional con los sucesivos gobiernos de ARENA. Los tres presidentes de este partido han contado con mayorías legislativas gracias, en primer lugar, al “favor” del PCN. Con su apoyo legislativo, lograron mayorías entre 1988-1991 y 1991-1994. Luego, con el “favor” adicional del Partido Demócrata Cristiano, entre 1994-1997 y 1997-2000. Finalmente, aunque el presidente del tercer gobierno de ARENA también ha contado con los apoyos legislativos del Partido Demócrata Cristiano y de la fracción del Movimiento Renovador, el apoyo del Partido de Conciliación Nacional ha sido suficiente para contar con la mayoría legislativa, entre 2000 y 2003. El Cuadro 2 muestra la información sobre los apoyos legislativos de los cuatro presidentes, que hemos tenido desde 1984.

Lo dicho en el párrafo anterior puede ser de difícil asimilación para no pocos observadores del proceso político salvadoreño acostumbrados, por diversas razones, a ver en la alianza ARENA-PCN un fenómeno nada deseado por sus resultados, en términos de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. Pero, paradójicamente, parece ser que ha sido esa alianza la que habría evitado las previstas crisis presidenciales.

En cuanto a la segunda pregunta, la crisis de gobernabilidad, durante el periodo de la presidencia demócrata cristiana, no tendría su origen en el diseño institucional. La contestación al gobierno del presidente Duarte venía desde dos ámbitos no institucionales: desde la protesta callejera y el boicot de la gran empresa privada a la gestión del presidente y desde “las montañas”, por la acción de la entonces guerrilla del FMLN. Así que ninguna de las dos cuestiones apuntadas tiene fuerza contra la predicción teórica. Lo cual nos lleva a no hacer caso a los reclamos de los “analistas reacios” a la utilización de “enfoques teóricos foráneos”.

Cuadro 2
Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños, 1984-2004^a

Periodo	Mayoría en el Congreso (% de escaños)	Partido con control del ejecutivo
1985-1988	PDC (55.0)	PDC
1988-1989	ARENA – PCN (61.7)	PDC
1989-1991	ARENA – PCN (61.7)	ARENA
1991-1994	ARENA – PCN (57.1)	ARENA
1994-1997	ARENA – PCN (51.2)	ARENA
1997-2000	ARENA – PCN- PDC (55.9)	ARENA
2000-2003	ARENA-PCN (51.1)	ARENA

^a No se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de 2/3.

Fuente: elaboración propia con resultados electorales oficiales.

Para el presidente que sea elegido en 2004, con independencia del partido al cual pertenezca, la negociación de los apoyos legislativos del Partido de Conciliación Nacional será fundamental. Si hoy, por hoy, ARENA y el FMLN son los partidos con probabilidades reales de ganar las elecciones del próximo año, cualquiera que sea el ganador, necesitará del apoyo de Conciliación Nacional, en la Asamblea Legislativa. De hecho, ya estamos viendo “galanteos” y “ofrecimientos” de aquellos partidos a cambio de los votos de “las manitas”. Si

fuese ARENA el que ganase las elecciones, el resultado de las votaciones de este año significaría más de lo mismo, más de la alianza ARENA-PCN, a la cual ya estamos acostumbrados y, muy probablemente, con el mismo tipo de medidas. Si, por el contrario, ganase el FMLN (solo o en coalición), el juego político tendría esa novedad, de ver a un partido considerado de izquierda co-gobernando con un partido de derecha. Este escenario tal vez tendría la ventaja de atemperar las posiciones centrifugas del FMLN y de disminuir las dudas que ARENA

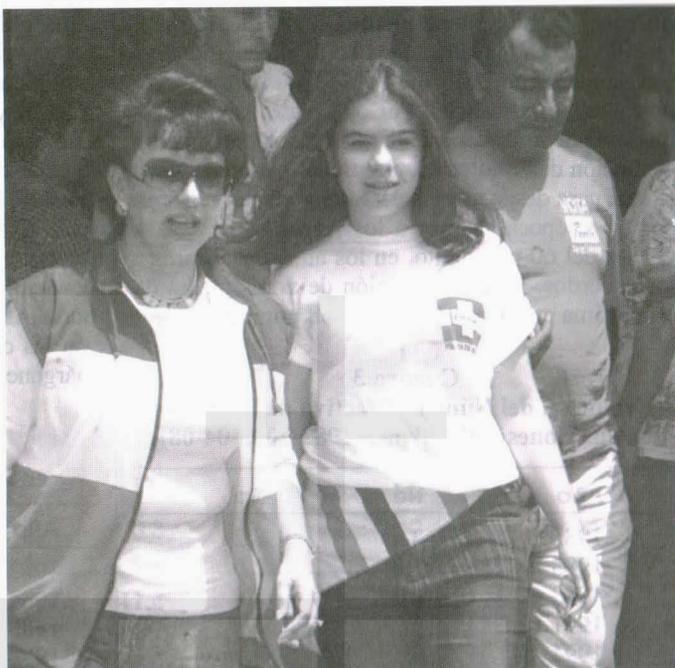
podría tener sobre una gestión gubernamental, encabezada por su "eterno" rival.

Vistas así las cosas, hay que reconocer que el Partido de Conciliación Nacional ha sido el gran triunfador de las elecciones de 2003. La cuota parlamentaria alcanzada le permite tener "la sartén por el mango". Lejos está de una situación de debilitamiento, a pesar de que el comportamiento de algunos de sus diputados haya encontrado rechazo público. Ahora hace falta ver qué hace este partido con esa cuota de poder. No hay que olvidar que el poder tiene una dinámica que ciega. Pudiendo hacer una contribución histórica al país, al favorecer la despolarización del sistema político, la dirigencia de Conciliación Nacional podría no captar esta posibilidad y mirar únicamente los intereses inmediatos personales y del partido. De lo que no hay que dudar es que si el FMLN (solo o en coalición) ganase las elecciones y el Partido de Conciliación Nacional se alinee con ARENA, en la oposición, El Salvador estará propenso a una crisis de gobernabilidad de la cual todos seremos víctimas, incluyendo a los pecenistas. Desde una óptica racional, éste sería el peor resultado.

4. El sistema de partidos

Las elecciones de 2003 pusieron en evidencia, una vez más, el carácter multipartidista de nuestro sistema de partidos. Tanto en la competencia como en la asignación de escaños legislativos, más de dos partidos han tomado parte, con lo cual se desvirtúa la interpretación que todavía hacen algunos sobre un supuesto bipartidismo. En este nivel más superficial del análisis, hay que hacer notar que, a diferencia de lo ocurrido en otras ocasiones, los partidos que obtuvieron menor representación (Partido Demócrata Cristiano y Centro Democrático Unido) alcanzaron cinco diputados cada uno, logrando juntos un 12 por ciento de los escaños. Juntos tendrán un valor para cuando se requiera una mayoría calificada de dos tercios. Separados, no tendrán peso legislativo alguno.

Otra manera de observar el formato del sistema de partidos es a través del *número efectivo de partidos*, propuesto por Laakso y Taagepera (1979).



Éste puede calcularse tanto para los partidos que compiten (N_e) como para los partidos que alcanzan representación parlamentaria (N_p). El Cuadro 3 muestra la evolución de este índice, desde 1982 hasta 2003, en el caso de las elecciones de diputados. Por un lado, puede apreciarse un leve, pero sostenido, crecimiento de N_e , desde 1988, con excepción de la disminución registrada entre 1997 y 2000. De manera semejante es el comportamiento de N_p , que alcanzó en 2003 un valor de 3.5. Los promedios para todo el periodo muestran, inequívocamente, por qué es un multipartidismo. Aún más, si sólo consideráramos el periodo de elecciones libres, que va desde 1994 hasta 2003, el N_p promedio alcanza un valor de 3.6, que representaría una situación que cada vez se va acercando a un sistema de cuatro partidos.

Pese al carácter multipartidista, hay que reconocer que dos son los partidos que marcan la pauta del comportamiento electoral y parlamentario. Ello se puede inferir de los niveles de concentración del voto, en los dos primeros partidos. El Cuadro 4 presenta estos niveles, en forma comparada, entre lo que sucede en las elecciones presidenciales y lo registrado en las elecciones de diputados. Es interesante notar los mayores niveles de concentración del voto para el caso de las elecciones presidenciales. Hay, prácticamente, seis puntos de

diferencia, en términos medios. Esto quiere decir que el voto en las elecciones de diputados tiende a fragmentarse un poco más que en la competencia por la silla presidencial. Por otra parte, hay que tomar nota de la tendencia a la disminución de la concentración del voto en las elecciones parlamentarias, la cual pasa desde niveles del 80 por ciento, registrados en la época anterior a los Acuerdos de Paz, a niveles del 60 por ciento, en los años posteriores a los acuerdos. La concentración de votos media de esta última etapa habría sido de 68 por ciento.

Cuadro 3
Evolución del Número Efectivo de Partidos,
en elecciones legislativas, (1982-2003-04-08)

Año	Ne	Np
1982	3.4	3.2
1985	2.7	2.6
1988	2.7	2.4
1991	3.3	3.0
1994	3.5	3.1
1997	3.9	4.1
2000	3.7	3.5
2003	4.1	3.5
<i>Promedio</i>	<i>3.4</i>	<i>3.2</i>

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, a medida que disminuyó la concentración del voto, las elecciones de diputados se han vuelto más competitivas. Como puede verse en el Cuadro 5, el margen de victoria, en las elecciones de diputados, ha disminuido de forma sustancial, desde 1994. Ha pasado de niveles superiores al 20 por ciento hasta niveles por debajo de los 5 puntos porcentuales. Incluso por debajo del uno por ciento, en el caso del año 2000. En el mismo cuadro salta a la vista el comportamiento diferente registrado en las elecciones presidenciales, cuyo nivel de competitividad ha sido muy bajo, si nos fijamos en los casi 20 puntos porcentuales de distancia, entre los dos primeros partidos⁹.

El Cuadro 6 muestra información sobre la competitividad de las elecciones municipales, en 2003, en trece de las catorce cabeceras departamentales. Como puede apreciarse, se trata de una

9. Esta distancia se refiere a la primera vuelta electoral.

10. Tanto el Cuadro 6 como el Cuadro 7 toman como base los votos registrados en las elecciones de concejos municipales, en las cabeceras departamentales. No consideran los votos registrados en esas cabeceras, en las elecciones de diputados.

situación bastante heterogénea, donde hay cabeceras con margen de victoria por arriba de los 20 puntos, mientras hay otras cabeceras con margen de victoria muy cercano a un punto porcentual. Siendo en este caso elecciones muy competitivas. El Cuadro 7 clasifica las cabeceras, según niveles de competitividad¹⁰. Chalatenango, La Unión, Sonsonate, Usulután y Zacatecoluca fueron las cabeceras donde se registró una competitividad muy alta (con márgenes de victoria por debajo de los 5 puntos), mientras que Santa Ana, San Vicente y San Francisco Gotera fueron las cabeceras de competitividad muy baja (con márgenes de victoria por arriba de los 20 puntos).

Cuadro 4
Concentración del voto,
en los dos primeros partidos, 1982-2003

Año	Presidenciales	Legislativas
1982	—	69.6
1984	73.2	—
1985	—	82.1
1988	—	83.2
1989	89.9	—
1991	—	82.3
1994	74.1	66.4
1997	—	68.4
1999	81.0	—
2000	—	71.2
2003	—	65.9
1997	79.6	73.6

Fuente: elaboración propia.

Otro ámbito de interés, desde el cual pueden analizarse los resultados de las elecciones de 2003, es el de la oferta partidista. De hecho, nuestro sistema de partidos se ha caracterizado por tener una oferta de partidos inestable, poco estructurada, con partidos y, o coaliciones que aparecen y desaparecen de una elección a otra. Debido a la presencia de este fenómeno, me he referido, en otras ocasiones, a la existencia de una fluidez en los partidos que logran escaños legislativos (Artiga-González, 2000b). El Cuadro 8 presenta los niveles de fluidez de la oferta partidista parlamentaria, en el periodo de 1982-2003. Puede apreciarse cómo el máximo valor del índice se registró en 1994 y cómo ya en 2003 habría regresado a niveles propios de

Cuadro 5
Competitividad electoral y parlamentaria, 1982-2003
(En porcentajes)

Año	Margen de victoria electoral		Margen de victoria parlamentario
	Presidencial	Legislativo	
1982	—	10.6	8.3
1984	13.6	—	—
1985	—	22.7	33.4
1988	—	12.8	11.7
1989	17.8	—	—
1991	—	16.3	15.4
1994	24.1	23.6	21.4
1997	—	2.4	1.2
1999	22.9	—	—
2000	—	0.8	2.4
2003	—	2.1	4.8
Promedio	19.6	11.4	12.3

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6
Competitividad de las elecciones municipales de 2003,
en las cabeceras departamentales
(En porcentajes)

Cabecera	Margen de victoria
San Salvador	7.8
Santa Ana	39.0
Nueva San Salvador	11.4
San Miguel	9.3
Usulután	2.8
Sonsonate	1.6
La Unión	1.1
Zacatecoluca	2.2
Chalatenango	4.0
Cojutepeque	16.6
Ahuachapán	6.3
San Francisco Gotera	27.8
San Vicente	20.1
Sensuntepeque	nd

nd = no disponible.

Fuente: elaboración propia, según datos de Tribunal Supremo Electoral (2003).

Cuadro 7
Clasificación de las cabeceras departamentales, según
los niveles de competitividad, en elecciones de concejos municipales de 2003

Nivel de competitividad	Cabeceras
Muy alto ($MV \leq 5.0$)	Chalatenango, La Unión, Sonsonate, Usulután y Zacatecoluca.
Alto ($5.0 < MV \leq 10.0$)	Ahuachapán, San Salvador y San Miguel
Mediano ($10.0 < MV \leq 15.0$)	Nueva San Salvador
Bajo ($15.0 < MV \leq 20.0$)	Cojutepeque
Muy bajo ($20.0 < MV$)	San Vicente, San Francisco Gotera Santa Ana

MV = Margen de victoria.

Fuente: elaboración propia.

la década de 1980. El valor de 1.2, registrado en 2003, es un indicio ya de un nivel de fluidez bastante bajo, tomando en cuenta los niveles registrados en Centroamérica, en el periodo de 1980-2002, tal como se muestra en el Cuadro 9. La fluidez promedio de El Salvador estaría incluso por debajo de la media correspondiente a Costa Rica¹¹.

Cuadro 8
Índice fp en El Salvador, 1982-2003

Año electoral	Índice fp
1982	Elección base
1985	1.7
1988	1.7
1991	6.0
1994	14.3
1997	3.0
2000	7.8
2003	1.2
Promedio	5.1

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9
Índice fp en Centroamérica, 1980-2002

País	fp
Costa Rica	6.3
El Salvador	5.8
Guatemala	24.8
Honduras	0.4
Nicaragua	53.7

Fuente: elaboración propia.

Si la fluidez es una característica asociada a la oferta partidista, la volatilidad electoral es una característica asociada a las preferencias de los electores. Si la fluidez se refiere a la inestabilidad de la oferta de partidos de una elección a otra, la volatilidad nos expresa la inestabilidad de las preferencias partidistas de los electores, entre dos elecciones. Una es inestabilidad por el lado de la oferta, la otra lo es por el lado de la demanda. En los párrafos anteriores examiné el primer ámbito. Veamos ahora lo relativo al segundo ámbito. Una vez más vamos a examinar los resultados del año 2003,

11. El índice de fluidez partidista (*fp*) puede calcularse mediante la fórmula: $fp = 1/2 (e_a + e_b)$, donde e_a es el porcentaje de escaños de los partidos que aparecen en la elección en cuestión, y e_b es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecen. Cuanto más grande el valor de *fp*, mayor es la inestabilidad de la oferta partidista.

a la luz de lo que viene ocurriendo desde procesos electorales anteriores, en este caso, desde las elecciones del año 1994.

Un primer asunto que llama la atención es la evolución de los apoyos electorales para los cinco partidos, que han sobrevivido después del 16 de marzo. El Cuadro 10 muestra dicha evolución, tanto en términos absolutos como porcentuales. Mientras los partidos FMLN y Conciliación Nacional han crecido, entre 1994 y 2003, ARENA y Demócrata Cristiano han sufrido una disminución supe-

rior a los 10 puntos porcentuales, en el mismo periodo. El Centro Democrático Unido solo participó en dos de las cuatro elecciones consideradas y tuvo un ligero incremento de votos del 1 por ciento. Adicionalmente, los "otros" partidos parecen haber estabilizado de forma temporal sus votos en 7.4 por ciento, mientras los votos válidos apenas habrían aumentado en 53,450, en un periodo de nueve años. El año con menos votos válidos fue 1997 y el de mayor voto "efectivo" (válido) ha sido, precisamente, 2003.

Cuadro 10
Evolución del apoyo electoral entre 1994-2003-04-09 (Absolutos y porcentajes)

Año	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA	Otros	Vot. válidos
1994	287,811 21.4	np —	240,451 17.9	83,520 6.2	605,775 45.0	127,720 9.5	1,345,277 100.0
1997	369,709 33.0	np —	93,545 8.4	97,362 8.7	396,301 35.4	162,686 14.5	1,119,603 100.0
2000	426,289 35.2	65,070 5.4	87,074 7.2	106,802 8.8	436,169 36.0	88,865 7.4	1,210,269 100.0
2003	475,130 34.0	89,090 6.4	101,854 7.3	181,167 13.0	446,279 31.9	105,207 7.4	1,398,727 100.0

np = no participó.

Fuente: elaboración propia con los resultados oficiales.

Por otra parte, aunque en términos porcentuales, ARENA bajó un poco más de 13 puntos, entre 1994 y 2003, en términos absolutos, ha venido aumentando sus votos, desde 1997, año en que obtuvo su nivel más bajo de caudal electoral. Un fenómeno parecido ha ocurrido con el Partido Demócrata Cristiano que, si bien bajó un poco más de 10 puntos porcentuales, en todo el periodo, su nivel de votación, en términos absolutos, en 2003, está 8,309 votos por encima del alcanzado en 1997. Ambos partidos (ARENA y Demócrata Cristiano) obtuvieron su máxima votación en 1994; pero, mientras ARENA perdió 159,496 votos, en todo el periodo, el Partido Demócrata Cristiano disminuyó en 138,597.

Observando los niveles de votación por ARENA, en las tres últimas elecciones de diputados, es la elección de 1994 la que parece inusual, con cerca de 160 mil votos más. Ello podría encontrar una

explicación en el carácter general de las elecciones de 1994. Fueron las primeras realizadas en un ambiente de paz (sin guerra) y las primeras elecciones libres y competitivas de la historia política reciente. Además, fueron unas elecciones generales en donde también se disputaba la silla presidencial¹². Los competidores principales fueron los protagonistas de la guerra, ARENA y una coalición de izquierda, encabezada por el FMLN. En cierta forma, el empate militar de la década de los años ochenta había sido trasladado al terreno de las urnas y el desempate se llevaría a cabo, no por el número de botas, sino por la cantidad de votos.

Ahora bien, si en todo el periodo, ARENA bajó cerca de 160 mil votos, el FMLN creció en un poco más de 187 mil votos. De hecho, es el partido que más creció, en todo el periodo y de manera sostenida (al menos en términos absolutos). Por su

12. Como se sabe, las elecciones presidenciales son las más importantes, en los sistemas presidencialistas, y tienden a producir un efecto de arrastre en la votación.

parte, el Partido de Conciliación Nacional también creció de forma sostenida (tanto en cifras absolutas como porcentuales) hasta alcanzar un nivel de cerca de 100 mil votos, al final del periodo. ¿Existe alguna relación entre las pérdidas de votos de ARENA y el Partido Demócrata Cristiano, por un lado, y las ganancias del FMLN y Partido de Conciliación Nacional, por el otro? Una primera aproximación a este fenómeno la obtenemos mediante el análisis de la volatilidad electoral. El Cuadro 11 nos muestra el valor del índice de Pedersen para medir la transferencia de votos de unos partidos a otros, entre dos elecciones¹³. El valor medio de este índice, en los nueve años, es de 10.9, mostrando una tendencia a la disminución. El valor registrado en el año 2003 es casi la cuarta parte del registrado en 1997. Esto quiere decir que las transferencias de votos de unos partidos a otros han ido disminuyendo.

Cuadro 11
Evolución de la volatilidad electoral
entre 1994-2003

Años	1997 -94	2000-97	2003-00	Prom.
Vt	19.1	8.3	5.3	10.9

Fuente: elaboración propia con los datos del Cuadro 10.

El año que mayor transferencia de votos registra es 1997, justamente, el año que ARENA pierde un poco más de 209 mil electores. La mayor pérdida de todo el periodo. ¿Qué se hicieron estos votos? La afinidad ARENA-PCN haría pensar que tales votos se fueron a este último, pero éste subió nada más 13,842 votos. Por otro lado, es remoto pensar que areneros hayan trasladado su voto al FMLN, que es el otro partido que creció en 1997, si tres años antes se habían "votado contra" este partido¹⁴. ¿Qué se hicieron los votos de ARENA? Creo que la clave para "encontrar" el destino de esos votos está en la disminución registrada en el total de votos válidos, en 1997 (225,674), y en el incremento de votos de los "otros" partidos (34,966). La mayor parte de

electores de ARENA, en 1994, se habría ausentado en 1997¹⁵. Es allí, y no en 2003, cuando ARENA sufrió su debacle. La paradoja para este partido es que pese a la recuperación de votos que registra desde 1997 hasta 2003, en términos porcentuales, su movimiento ha sido a la baja. Si en 2003, en términos absolutos, los cinco partidos que alcanzaron representación parlamentaria aumentaron en votos, en términos porcentuales, ARENA bajó casi 4 puntos.

Un fenómeno curioso que llama la atención al observador es el comportamiento de los votos nulos y las abstenciones (votos en blanco), en todo el periodo. Tal como lo indica el Cuadro 12, la suma de estos dos tipos de votos ha ido disminuyendo como porcentaje de los votos válidos. Incluso en términos absolutos se registró una disminución de aproximadamente 50 mil votos que, o bien los electores hicieron uso efectivo del sufragio, o bien, pasaron a engrosar las filas de los ausentes.

Cuadro 12
Evolución de los votos nulos y abstenciones,
en elecciones de diputados, 1994-2003

Año	Nulos	Abstenciones	Total	Como % de votos válidos
1994	77,062	26,632	103,694	7.7
1997	38,829	14,893	53,722	4.8
2000	29,869	13,500	43,369	3.6
2003	34,185	15,465	49,650	3.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Junta de Vigilancia Electoral (2002) y del Tribunal Supremo Electoral (2003).

Como parte del análisis del sistema de partidos y de los efectos que las elecciones de 2003 tuvieron sobre éste, vamos a revisar la evolución de los apoyos territoriales de los cinco partidos con representación parlamentaria, en el periodo 2003-2006. Los resultados de las elecciones recientes proporcionan un cuarto punto para la serie de datos que vamos construyendo, desde 1994, en la Maestría en Ciencia Política de la UCA. Ahora po-

13. Este índice se calcula mediante la fórmula $Vt = 1/2 \sum |V_i - V_{i-1}|$, donde V_i es el porcentaje de votos del partido "i", en la presente elección, y V_{i-1} es el porcentaje de votos del mismo partido, en la elección pasada.

14. En 1997, el FMLN registró su mayor aumento de votos entre dos elecciones (81,898).

15. La suma de las ganancias en votos de los "otros" partidos más el incremento de votos del Partido de Conciliación Nacional es 48,808. Muy por debajo de los 209 mil votos que perdió ARENA, en 1997.

demos examinar si 2003 implica continuidad o cambio, en los patrones de comportamiento, registra-

dos en los tres procesos electorales anteriores¹⁶. El Cuadro 13 muestra la información del Partido ARENA.

Cuadro 13
Evolución de los apoyos territoriales de ARENA,
en las elecciones de concejos municipales, 1994-2003
(En porcentajes)

Cabecera	1994	1997	2000	2003
San Salvador	48.4	40.7	39.0	41.8
Santa Ana	45.4	35.9	33.3	24.5
San Miguel	43.6	35.2	24.7	37.6
Nueva San Salvador	49.6	38.4	37.6	40.9
Usulután	47.6	33.1	34.4	27.9
Sonsonate	41.2	36.7	37.5	38.7
La Unión	35.5	27.7	50.6	34.7
Zacatecoluca	36.7	26.0	29.7	36.4
Chalatenango	44.9	36.4	41.9	36.8
Cojutepeque	50.5	22.8	35.2	27.7
Ahuachapán	38.6	29.8	34.4	35.1
San Francisco Gotera	38.4	32.8	34.5	11.9
San Vicente	45.5	44.0	41.8	20.4
Sensuntepeque	53.8	45.8	32.9	34.3

Fuente: elaboración propia, según resultados oficiales.

En términos generales, el comportamiento de los electores, en las catorce cabeceras, durante todo el ciclo 1994-2003, sigue tres "modelos": descenso-recuperación (San Salvador, San Miguel, Nueva San Salvador, Sonsonate, Zacatecoluca, Ahuachapán y Sensuntepeque), descenso continuo (Santa Ana y San Vicente) y descenso-recuperación-descenso (Usulután, La Unión, Chalatenango, Cojutepeque y San Francisco Gotera)¹⁷. En 2003, se registraron siete cabeceras con disminución del caudal electoral respecto al año 2000, mientras que hubo un movimiento ascendente en las otras siete cabeceras. Los descensos más bruscos ocurrieron en Gotera y San Vicente, con 22.6 y 21.4 puntos porcentuales. Otro descenso importante se registró

en La Unión con 15.9 puntos. Sin embargo, sólo en los dos primeros casos el caudal electoral de ARENA está por debajo de la mitad de lo que tenía en 1994. En La Unión, aunque entre 2000 y 2003 el descenso fue brusco, el caudal electoral de ARENA, en esa cabecera, en 2003, fue apenas de 0.8 puntos por debajo del de 1994.

Por otra parte, es interesante notar que las ciudades de Santa Ana y San Vicente son cabeceras en las cuales se ha registrado un movimiento constante de descenso, en todo el periodo. No hay ninguna cabecera en la que se haya registrado el movimiento inverso, es decir, de ascenso constante. Finalmente, el máximo caudal electoral, registrado en 2003, corresponde a San Salvador (41.8), mien-

16. Por razones obvias, la presentación hecha en este trabajo no puede recoger lo sucedido en los 262 municipios. Tal como lo hice con ocasión de las elecciones 2000 (Artiga-González, 2000a), me limitaré a analizar los apoyos territoriales, en las cabeceras departamentales, en elecciones municipales. Un trabajo exhaustivo está siendo elaborado, en el marco de los trabajos de graduación de la primera promoción de la Maestría en Ciencia Política de la UCA.
17. Si identificamos el comportamiento electoral como movimientos "sube", y "baja" para cada par de elecciones, en todo el periodo, tendríamos 42 movimientos de este tipo. El electorado de ARENA habría mostrado 27 movimientos de bajada y 15 de subida.

tras que, en todo el periodo, ocurrió en Sensuntepeque (53.8%), en 1994. Los mínimos se registraron en San Francisco Gotera (11.9%), tanto en 2003 como durante todo el periodo.

En el Cuadro 14 se observa la evolución de los apoyos territoriales del FMLN. En 2003, en seis cabeceras se registraron ascensos sobre el caudal

electoral de 2000 y en ocho, descensos. El máximo caudal en este año se registró en Santa Ana, mientras que el mínimo ocurrió en La Unión. Ambos valores (62.2 y 4.7%) son también el máximo y el mínimo de todo el periodo. La Unión, salvo en 1997, es la cabecera de menor caudal electoral del FMLN, durante todo el periodo.

Cuadro 14
Evolución de los apoyos territoriales del FMLN,
en las elecciones de concejos municipales, 1994-2003
(En porcentajes)

Cabecera	1994	1997	2000	2003
San Salvador	24.2	39.3	53.3 ^a	49.6
Santa Ana	25.7	40.9	36.0 ^b	62.2
San Miguel	17.4	33.3	20.0	26.1
Nueva San Salvador	26.4	38.6	46.0	52.4
Usulután	10.7	23.5	19.7 ^c	30.1
Sonsonate	17.6	34.1	41.8	37.1
La Unión	6.1	11.9	5.6	4.7
Zacatecoluca	22.4	42.5	47.8	38.5
Chalatenango	23.8	40.9	48.7	40.7
Cojutepeque	15.9	24.7	28.5	40.1
Ahuachapán	19.1	29.7	35.9	26.3
San Francisco Gotera	10.3	9.3	35.8 ^d	18.6
San Vicente	23.8	34.7	38.6	23.9
Sensuntepeque	11.5	17.4	23.8	27.8

^a FMLN-USC

^b FMLN-PDC

^c FMLN-CDU

^d FMLN-CDU

Fuente: elaboración propia, según resultados oficiales.

En todo el periodo hay tres movimientos de ascenso continuo (Nueva San Salvador, Cojutepeque y Sensuntepeque)¹⁸, siete de ascenso-descenso (San Salvador, Sonsonate, La Unión, Zacatecoluca, Chalatenango, Ahuachapán y San Vicente), tres de ascenso-descenso-ascenso (Santa Ana, San Miguel y Usulután) y un caso de descenso-ascenso-descenso (San Francisco Gotera)¹⁹. Ahora bien, es interesante que en todos los casos, excepto en

La Unión, los apoyos electorales del FMLN están por arriba del nivel registrado en 1994. Finalmente, atendiendo a los cambios bruscos, registrados entre 2000 y 2003, sobresalen, por un lado, los casos de Santa Ana, con un pronunciado ascenso de 26.2 puntos porcentuales, y Usulután y Cojutepeque, con ascensos superiores a los 10 puntos porcentuales (10.4 y 11.6 por ciento, respectivamente). Por otro lado, el FMLN cayó el 17.2 por cien-

18. En el primer caso, el caudal de 2003 ha doblado, prácticamente, al registrado en 1994, mientras que en los otros dos casos, el ascenso ha sido aún mayor.

19. De los 42 movimientos del tipo "sube" y "baja", registrados entre 1994 y 2003, en cada par de elecciones, 13 son movimientos de bajada, mientras que 29 son "subidas". De los cinco partidos que lograron escaños legislativos, en 2003, el FMLN es el que más movimientos de ascenso registró, en todo el periodo, y el que muestra menos movimientos de descenso.

to, en San Francisco Gotera, y el 14.7 por ciento, en San Vicente.

El Cuadro 15 nos muestra la evolución de los apoyos electorales del Partido de Conciliación Nacional. Este partido es el que más movimientos de ascenso registró, en 2003: diez de un total de catorce. El máximo caudal electoral de Conciliación Nacional se registró en San Vicente, con un 44 por ciento de los votos válidos, muy por encima del

8.5 por ciento obtenido allí, en 1994. El menor caudal electoral correspondió a Nueva San Salvador con un 1.5 por ciento. Con este nivel electoral se rompió la tendencia, registrada entre 1994 y 2000, de un caudal prácticamente constante, en esta ciudad. En todo el periodo, el máximo corresponde al mismo 44 por ciento de San Vicente, en 2003; mientras que el mínimo global se registró en San Salvador (1.3%), en 2000.

Cuadro 15
Evolución de los apoyos territoriales del PCN,
en las elecciones de concejos municipales, 1994-2003
(En porcentajes)

Cabecera	1994	1997	2000	2003
San Salvador	8.2	2.7	1.3	1.7
Santa Ana	5.1	6.5	4.4	2.9
San Miguel	6.9	7.7	2.9	25.8
Nueva San Salvador	3.8	3.8	3.9	1.5
Usulután	6.5	17.7	37.1	18.8
Sonsonate	14.9	7.6	3.5	10.3
La Unión	3.6	12.5	5.1	19.4
Zacatecoluca	14.6	14.2	11.0	4.8
Chalatenango	7.9	5.5	2.2	16.8
Cojutepeque	5.4	5.4	9.9	12.1
Ahuachapán	17.6	8.7	16.5	28.8
San Francisco Gotera	15.4	16.0	18.5	18.9
San Vicente	8.5	9.7	7.0	44.0
Sensuntepeque	8.6	26.6	17.1	20.2

Fuente: elaboración propia, según resultados oficiales.

Atendiendo a los “modelos” de comportamiento, se pueden identificar cuatro movimientos de ascenso-descenso-ascenso (San Miguel, La Unión, San Vicente y Sensuntepeque); cuatro de descenso-ascenso (San Salvador, Sonsonate, Chalatenango y Ahuachapán); un movimiento de ascenso constante, aunque leve (San Francisco Gotera), y otro de descenso constante (Zacatecoluca); dos movimientos de ascenso-descenso (Santa Ana y Usulután). Los apoyos territoriales del Partido de Conciliación Nacional, en Nueva San Salvador y Cojutepeque, han bajado o subido, después de mantenerse constantes, en dos años electorales²⁰. Finalmente, en términos de cambios bruscos, llaman la aten-

ción San Miguel, Chalatenango, La Unión, Ahuachapán y San Vicente, donde se registraron ascensos de más de 10 puntos porcentuales, entre 2000 y 2003. Los incrementos mayores corresponden a San Miguel (22.9%) y, sobre todo, a San Vicente (37%). El descenso más brusco está en Usulután, donde se registra una caída de 18.3 puntos porcentuales.

En los apoyos territoriales al Partido Demócrata Cristiano, llama la atención el porcentaje elevado de votos que este partido mantiene en La Unión, a pesar de mostrar una tendencia decreciente, desde 1994²¹. Según el Cuadro 16, el caudal electoral

20. De los 42 movimientos posibles entre pares de elecciones, en todo el periodo, dieciocho fueron a la baja, veintiuno de ascenso y tres de permanencia o constancia.

21. Por lo cual, por segunda vez consecutiva, el Partido Demócrata Cristiano no logra ganar el concejo municipal de esta cabecera, cuando en 1994 y 1997 lo tuvo bajo su control.

demócrata cristiano de La Unión, en 2003, solo fue superado por el de San Francisco Gotera que, además, resultó ser el máximo caudal registrado,

en todo el periodo y el mayor cambio brusco de 2003. Un cambio de 40.3 puntos porcentuales.

Cuadro 16
Evolución de los apoyos territoriales del PDC,
en las elecciones de concejos municipales, 1994-2003
(En porcentajes)

Cabecera	1994	1997	2000	2003
San Salvador	13.4	2.6	2.1	2.6
Santa Ana	13.6	5.9	— ^a	4.2
San Miguel	22.8	7.6	42.5	5.6
Nueva San Salvador	8.3	3.5	4.9	1.4
Usulután	18.0	11.6	8.4 ^b	11.7
Sonsonate	16.8	8.5	3.4	3.2
La Unión	44.4	40.8	35.3	33.6
Zacatecoluca	16.1	7.9	6.7	8.5
Chalatenango	15.9	3.5	2.3	4.3
Cojutepeque	15.8	1.9	8.5 ^c	4.5
Ahuachapán	16.9	24.6	4.2	4.3
San Francisco Gotera	27.8	5.5	6.4	46.7
San Vicente	13.4	6.0	7.4	2.1
Sensuntepeque	12.8	5.4	5.5	6.9

^a FMLN-PDC

^b PAN-PDC-USC

^c PDC-USC

Fuente: elaboración propia, según resultados oficiales.

Por otra parte, de los catorce movimientos registrados, en 2003, seis son de “subida”, siete de “bajada” (igualando al número de cabeceras donde ARENA descendió) y uno es de “permanencia”. Salvo el caso de Gotera, en ninguna otra cabecera donde el Partido Demócrata Cristiano aumentó su caudal electoral, en 2003, recuperó niveles como los de 1994. De hecho, mientras, en 1994, este partido tenía sólo en Nueva San Salvador apoyos por debajo del 10 por ciento, en 2003, once cabeceras están por debajo de ese nivel (ocho de las cuales son incluso inferiores al 5 por ciento).

Finalmente, el Cuadro 17 muestra información relativa a los apoyos territoriales del Centro Democrático Unido, en 2000 y 2003. Con apenas dos puntos de comparación no tiene sentido tratar de identificar las tendencias del comportamiento electoral de los votantes de este partido. Sin embargo, vale la pena señalar su bajo caudal electoral, en ambos años. La votación registrada por el Centro Democrático Unido, en 2000, estuvo por debajo

del 10 por ciento, en doce de las catorce cabeceras. De estas doce, solamente en una estuvo incluso por encima del 5 por ciento de los votos válidos. Tres años después, su rendimiento electoral disminuyó y llegó a niveles muy bajos, puesto que en ninguna de las cabeceras alcanzó el 5 por ciento. Incluso, en varias de ellas, no alcanzó ni siquiera el 1 por ciento. Ante esta evidencia surge la pregunta de cómo este partido puede pretender ser la tercera fuerza electoral.

El Cuadro 18 nos muestra los caudales electorales de los cinco partidos, registrados a nivel municipal, tanto en las elecciones de diputados como en las de concejos municipales. Para algunos estudiosos del comportamiento electoral, los votantes podrían seguir lógicas distintas, en cada una de estas elecciones. Por ejemplo, el voto en las elecciones de diputados podría estar orientado por el partido, mientras que el voto en las elecciones de concejos municipales podría seguir criterios más bien personalistas, en tanto estaría influido por la

figura del candidato a presidir el gobierno municipal. La comparación de los caudales registrados, en ambos niveles de elección, en un mismo municipio, permite aproximarse a la identificación del criterio que orienta al elector (voto por partido *versus* voto por candidato). Si no hay diferencias significativas entre los caudales de votos en cada elección, estaríamos ante la presencia de una sola lógica, aunque no podríamos identificar cuál de ellas, en particular. En cambio, si las diferencias son significativas, el signo de la diferencia nos indicaría el criterio que predomina. Una diferencia a favor de los votos para concejos municipales indicaría un predominio del voto orientado por el candidato. El Cuadro 19 presenta estas diferencias²².

Cuadro 17
Evolución de los apoyos territoriales del CDU,
en las elecciones de concejos municipales,
2000-2003
(En porcentajes)

Cabecera	2000	2003
San Salvador	0.0	0.0 ^a
Santa Ana	2.7	1.2
San Miguel	6.2	2.2
Nueva San Salvador	3.1	1.2
Usulután	0.0	0.6
Sonsonate	4.5	4.7
La Unión	0.1	0.6
Zacatecoluca	2.6	0.8
Chalatenango	1.1	0.0 ^a
Cojutepeque	10.0	4.2
Ahuachapán	3.9	1.2
San Francisco Gotera	11.2	0.1
San Vicente	2.7	1.3
Sensuntepeque	9.7	2.3

^aNo participó.

Fuente: elaboración propia, según resultados oficiales.

Una prueba χ^2 para la hipótesis de independencia del comportamiento electoral, según el nivel de elección, determina que las diferencias entre caudales de votación son significativas. Por tanto, el voto por los partidos en las cabeceras, en 2003, depende del tipo de elección: donde las diferencias

son positivas, el electorado se habría orientado por los candidatos. Si nos fijamos en la columna correspondiente al FMLN, sobresalen San Salvador, Santa Ana y Nueva San Salvador, cuyas diferencias sobrepasan los 10 puntos porcentuales. En el otro extremo, las cabeceras de San Salvador y San Miguel son los lugares donde mayor atracción de votos habrían generado los candidatos a gobiernos locales del partido ARENA. Sin embargo, las diferencias encontradas no superan los 10 puntos. De los otros tres partidos, llama la atención el sentido (negativo) de todas las diferencias del Centro Democrático Unido (cuyos valores para San Salvador y Nueva San Salvador sobrepasan los 10 puntos) y la diferencia a favor del candidato del Partido de Conciliación Nacional, en San Vicente (también arriba de los 10 puntos porcentuales).

Un último rasgo en la caracterización de nuestro sistema de partidos es el de la polarización ideológica. Para estudiar este fenómeno podríamos adoptar una perspectiva "ideológica-programática", que trate de identificar las posiciones ideológicas de los partidos, a partir de sus plataformas programáticas, si las hay. Sin embargo, se trata de una aproximación "más o menos intuitiva" (Crespo, 1996), frente a la cual existe una alternativa metodológica que, escasamente, ha sido utilizada en el país. Según Sani y Sartori (2000), la polarización puede considerarse de dos formas diferentes: como la distancia percibida por las elites políticas (en especial, los miembros del parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien como la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y, o de las posiciones ideológicas de los partidos. También es posible estudiar la polarización a partir de la autoubicación de los electores, en una escala izquierda-derecha (allí donde ésta sea relevante), de tal manera que aquellos que se colocan a sí mismos en los lugares extremos de dicha escala, tienden a percibir a los partidos opuestos a sus preferencias en posiciones más alejadas (Montero, 1994).

¿Es posible utilizar dicha escala en el país? ¿Es relevante la dimensión ideológica izquierda-derecha como para orientar el comportamiento político

22. Una primera aproximación a este fenómeno la realicé con ocasión de las elecciones de 2000. Aunque allí lo hacía desde el punto de vista de la identificación de dos lógicas de votación, no tanto de partidos o candidatos, sino entre lógicas de votación "local" frente a otra "nacional" (cfr. Artiga-González, 2000c).

Cuadro 18
Voto por concejo municipal versus voto por diputados en elecciones 2003
(En porcentajes)

Cabecera	FMLN		CDU		PDC		PCN		ARENA	
	cm	dip	Cm	dip	cm	dip	cm	dip	cm	dip
San Salvador	49.6	36.5	0.0	19.3	2.6	3.1	1.7	1.7	41.8	32.5
Santa Ana	62.2	52.0	1.2	5.2	4.2	5.0	2.9	3.4	24.5	27.2
San Miguel	26.1	33.9	2.2	5.5	5.6	6.1	25.8	20.2	37.6	30.1
Nva. San Salvador	52.4	40.8	1.2	11.5	1.4	2.4	1.5	1.9	40.9	37.7
Usulután	30.1	37.0	0.6	1.5	11.7	11.1	18.8	14.7	27.9	25.9
Sonsonate	37.1	35.8	4.7	10.2	3.2	3.4	6.2	7.3	38.7	32.6
La Unión	4.7	11.5	0.6	0.7	33.6	26.5	19.4	21.4	34.7	28.5
Zacatecoluca	38.5	40.0	0.8	1.6	8.5	9.5	10.3	5.5	36.4	31.9
Chalatenango	40.7	41.3	0.0	1.6	4.3	5.0	16.8	14.0	36.8	35.4
Cojutepeque	40.1	38.0	4.2	6.8	4.5	4.3	12.1	11.7	27.7	27.6
Ahuachapán	26.3	26.2	1.2	1.6	4.3	5.1	28.8	28.3	35.1	34.3
S.Francisco Gotera	18.6	19.2	0.1	1.1	46.7	38.9	18.9	22.4	11.9	13.8
San Vicente	23.9	29.9	1.3	2.2	2.1	2.8	44.0	33.1	20.4	19.9
Sensuntepeque	27.8	28.4	2.3	3.1	6.9	6.9	20.2	19.0	34.3	33.9

Fuente: Elaboración propia, según resultados oficiales.

Cuadro 19
Diferencias entre votos “municipales” y “legislativos”

Cabecera	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA
San Salvador	13.1	19.3	-0.5	0.0	9.3
Santa Ana	10.2	-4.0	-0.8	-0.5	-2.7
San Miguel	-7.8	-3.3	-0.5	5.6	7.5
Nva. San Salvador	11.6	-10.3	-1.0	-0.4	3.2
Usulután	-6.9	-0.9	0.6	4.1	2.0
Sonsonate	1.3	-5.5	-0.2	-1.1	6.1
La Unión	-6.8	-0.1	7.1	-2.0	6.2
Zacatecoluca	-1.5	-0.8	-1.0	4.8	4.5
Chalatenango	-0.6	-1.6	-0.7	2.8	1.4
Cojutepeque	2.1	-2.6	0.2	0.4	0.1
Ahuachapán	0.1	-0.4	-0.8	0.5	0.8
S.Francisco Gotera	-0.6	-1.0	7.8	-3.5	-1.9
San Vicente	-6.0	-0.9	-0.7	10.9	0.5
Sensuntepeque	-0.6	-0.8	0.0	1.2	0.4

Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 18.

de electores y partidos? La encuesta preelectoral de febrero de este año, realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA, incluyó una serie de preguntas para estudiar la polarización ideológica sobre la base de la esca-

la 1-10 izquierda-derecha. De una muestra de 1,247 encuestados, 1,068 respondieron, al ser preguntados por su propia ubicación, en esa escala. Se trata del 85.6 por ciento de la muestra. Esta cifra nos sugiere que la escala puede ser utilizada porque, de he-

cho, en otros contextos, se la ha utilizado con porcentajes menores al obtenido por el IUDOP²³. Veamos qué información obtenemos de esta encuesta para caracterizar al sistema de partidos en términos de polarización ideológica.

El Cuadro 20 presenta la autoubicación de los encuestados, en la escala ideológica de 1 a 10. El 1 representa la posición más a la izquierda y el 10 la posición más a la derecha. En el cuadro, las respuestas se han agrupado en segmentos de dos posiciones de la escala cada uno. Como puede notarse, el electorado salvadoreño muestra un sesgo hacia la derecha. El 52 por ciento de los electores se coloca en posiciones de "centro" o "centro-derecha". Por otro lado, la Gráfica 2 evidencia el carácter tripolar del sistema con un polo en cada espacio de la dimensión ideológica (izquierda-centro-derecha). Una pregunta que surge de inmediato es, ¿por qué, si la mayoría del electorado se ubica en posiciones de centro, son los partidos de los extremos los que determinan la dirección de la competencia?

Por otra parte, también se pidió a los encuestados que ubicaran a los partidos, en esa misma escala. El Cuadro 21 muestra la ubicación media de los cinco partidos, que venimos considerando en este trabajo. Es revelador que las percepciones coincidan con el ordenamiento que los estudiosos de los partidos salvadoreños han venido asignándoles, en términos ideológicos. Es decir, que el FMLN está más a la izquierda que el Centro Democrático Unido; que éste lo esté más a la izquierda que el Partido Demócrata Cristiano; que el Partido de Conciliación Nacional esté a la derecha del Partido Demócrata Cristiano y que ARENA sea el partido en el extremo derecho de la dimensión. Pues bien, un indicador de la polarización del sistema de partidos viene dado por la *distancia ideológica* entre los partidos extremos, que son los que marcan la dinámica competitiva en el país. Calculada como la diferencia entre las ubicaciones medias del FMLN y ARENA, dividida por el rango de la escala, es decir, 9, la distancia ideológica del sistema salvadoreño de partidos es 0.59.

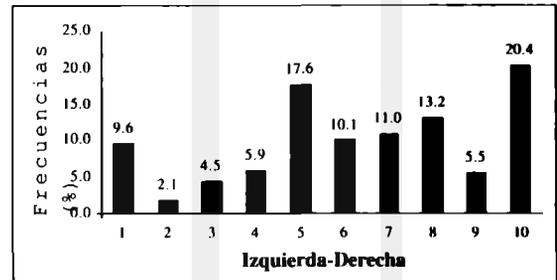
Cuadro 20
Autoubicación del electorado
en la escala ideológica

Posiciones en la escala	Abs.	%
Izquierda (1 – 2)	125	11.7
Centro-Izquierda (3 – 4)	111	10.4
Centro (5 – 6)	296	27.7
Centro-Derecha (7 – 8)	259	24.3
Derecha (9 – 10)	277	25.9
Total	1,068	100.0
Autoubicación media	6.36	

Pregunta: En política se habla normalmente de izquierda y derecha. En una escala del uno al diez, donde 1 es la izquierda y 10 la derecha, ¿dónde se ubicaría usted?

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Gráfica 2
Autoubicación de los electores, en la dimensión
ideológica izquierda-derecha



Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Cuadro 21
Ubicación media de los partidos políticos

Partido	Ubicación ideológica
FMLN	2.98
CDU	4.21
PDC	5.35
PCN	6.17
ARENA	8.25

Pregunta: De nuevo, hablando políticamente de izquierda y derecha, en una escala del uno al diez, donde 1 es la izquierda y 10 la derecha: ¿dónde ubicaría usted a...?

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

23. De hecho, se trata de un porcentaje 5 puntos por arriba del citado por Delgado (1997), en el caso de los españoles, entre 1979 y 1995.

La encuesta del IUDOP también preguntó por el partido de preferencia. Si suponemos que quienes prefieren a determinado partido son sus electores, resulta de interés identificar dónde éstos ubican a "sus" partidos. El Cuadro 22 muestra los resultados. Puede verse cómo la polarización aumenta. Por un lado, el FMLN es ubicado más a la izquierda de la posición que se le asignó en el Cuadro 21. Por otro lado, ARENA aparece más a la derecha también. Como resultado, la distancia ideológica alcanza el valor de 0.68.

Cuadro 22
Ubicación media de los partidos políticos, según "sus electores"

Partido	Ubicación ideológica
FMLN	2.63
CDU	4.93
PDC	6.36
PCN	7.68
ARENA	8.74

Pregunta: De nuevo, hablando políticamente de izquierda y derecha, en una escala del uno al diez, donde 1 es la izquierda y 10 la derecha: ¿dónde ubicaría usted a....?
Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Es interesante notar que los electores tienden a ubicarse en posiciones más moderadas que las que ellos mismos asignan a sus partidos. El Cuadro 23 muestra las autoubicaciones, según el partido de preferencia. Se comprueba, entonces, que los seguidores del FMLN se colocan en 3.33, más hacia el centro que el 2.63, que le asignan a su partido. Algo parecido ocurre con los electores de ARENA, quienes se autoubican en 8.37. Una posición más hacia el centro que el 8.74 que le asignan a su partido (ver el Cuadro 22). A partir de estas observaciones, podría decirse que los electorados se perciben con una menor polarización que la que perciben de sus partidos.

Un indicador adicional de polarización es la llamada superposición ideológica. A diferencia de la distancia ideológica, ésta se calcula comparando los distintos segmentos de la escala 1-10 para el par de partidos de interés. Cuanto mayor es la superposición, menor es el grado de polarización. El Cuadro 24 muestra las frecuencias porcentuales de la autoubicación de los electores en cada segmento ideológico de los cinco partidos y el Cuadro 25 presenta

ambos índices para diferentes pares de partidos. Como era de esperarse, los mayores porcentajes de electores del FMLN tienden a ubicarse en las posiciones más a la izquierda. De igual manera, los mayores porcentajes de electores de ARENA los encontramos en las posiciones más a la derecha. El Centro Democrático Unido tiene su mayor porcentaje de electores en posiciones de centro, al igual que el Partido Demócrata Cristiano. Pero mientras en éste la segunda mayor frecuencia corresponde a una posición de centro-derecha, en el primero esa frecuencia se registra en la posición de centro-izquierda.

Atendiendo a la columna de superposición ideológica del Cuadro 25 se observa un resultado intuitivamente esperado. Me refiero a la elevada superposición entre los electores del Partido de Conciliación Nacional y ARENA (0.92). Este dato sugeriría que el intercambio de votos entre estos dos grupos de electores es bastante probable. Lo sería en una mayor medida a la que se registraría en el caso del par FMLN y Centro Democrático Unido. Incluso resultaría más fácil que los votantes del Centro Democrático Unido intercambiasen votos con los del Partido Demócrata Cristiano a que los votantes de aquél votasen por el FMLN. Me parece que una explicación de este comportamiento reside en la estructura de clivajes sobre la cual se configuró el actual sistema de partidos salvadoreño (Artiga-González, 2002).

Cuadro 23
Autoubicación ideológica, según partido de preferencia

Partido de preferencia	Autoubicación media
FMLN	3.33
CDU	5.21
PDC	6.54
PCN	8.07
ARENA	8.37

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Finalmente, el Cuadro 26 muestra la ubicación media que los diferentes grupos de electores atribuyen a los diferentes partidos. Llama mucho la atención la consistencia de todos los grupos de electores, en el ordenamiento que realizan de los partidos. Es decir, cada grupo de electores ubica no en la misma posición a los partidos, pero sí en el mismo orden: FMLN-CDU-PDC-PCN-ARENA. Este

ordenamiento corresponde también al de su misma autoubicación, tal como lo indican los valores entre paréntesis, en el mismo cuadro. También llama la atención que los electores del Centro Democrático Unido traten de distanciarse del FMLN, al ubicar a este partido incluso más a la izquierda de

cómo lo ubican los mismos electores del FMLN. Por su parte, los electores del Partido de Conciliación Nacional se ubican más a la derecha que su propio partido e incluso que la posición que le asignan a ARENA, pero sin llegar a superar la autoubicación de los miembros de este último partido.

Cuadro 24
Autoubicación ideológica, según partido de preferencia

Autoubicación ideológica	Partido de preferencia				
	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA
Izquierda (1 - 2)	42.4	10.3	7.3	3.6	0.0
Centro-Izquierda (3 - 4-)	26.2	20.7	9.8	3.6	3.0
Centro (5 - 6)	20.9	48.4	34.1	9.1	13.3
Centro-Derecha (7 - 8)	6.4	10.3	24.4	36.4	32.2
Derecha (9 - 10)	4.1	10.3	24.4	47.3	51.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Cuadro 25
Índices de superposición y distancia ideológica entre los partidos

Partidos	Superposición	Distancia
FMLN - CDU	0.62	0.21
CDU - PDC	0.72	0.15
PCN - ARENA	0.92	0.03
FMLN - ARENA	0.27	0.56

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Cuadro 26
Ubicación ideológica media atribuida a los partidos por los diferentes grupos de electores

Electores	Ubicación ideológica media atribuida				
	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA
FMLN (3.33)	2.63	4.36	5.86	6.76	8.33
CDU (5.21)	2.31	4.93	5.07	7.07	8.60
PDC (6.54)	3.39	4.38	6.36	6.43	8.10
PCN (8.07)	2.78	4.12	5.17	7.69	7.79
ARENA (8.37)	2.87	3.93	4.86	5.64	8.74

Nota: entre paréntesis las autoubicaciones medias de los electores de cada partido.

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2003).

Resumiendo lo dicho sobre el sistema de partidos. En función de las tres características que hemos revisado se puede decir que seguimos teniendo un sistema de *pluralismo polarizado* con una oferta partidista todavía fluida, pero que pareciera irse estabilizando. En lo fundamental, se trata de la misma configuración heredada de la transición política (cfr. Artiga-González, 2000d). Curiosamente, los partidos que han logrado presencia parlamentaria son aquellos que tienen orígenes en la estructura de clivajes predominante, en el siglo XX y que dio origen a posiciones políticas revolucionarias, reformistas y conservadoras.

5. El sistema electoral

En este apartado analizaré el sistema electoral, desde la perspectiva de la proporcionalidad o desproporcionalidad que el mismo genera. Vamos a ver cuál ha sido la incidencia del resultado electoral del año 2003 sobre la relación votos-escaños y para ello utilizaré el índice de Rose, como indicador de la proporcionalidad del sistema. Procedere

ré de esta manera por cuanto, salvo el cambio en el número de escaños asignados a Santa Ana y La Libertad, entre 2000 y 2003, todos los elementos del sistema permanecen inalterados y su funcionamiento y sus efectos los he estudiado ya en diversas ocasiones.

Entre los votos de los electores y el reparto de los escaños media el sistema electoral. De allí que, como muestra el Cuadro 27, el porcentaje de votos no coincide con el de escaños. Los mismos votos pueden dar origen a diversos repartos de escaños legislativos, si los elementos constitutivos del sistema electoral se combinan de diferente manera. Tamaño y distribución de las circunscripciones, fórmula electoral y barreras (legales o teóricas) son los elementos que más inciden en la proporcionalidad, entre votos y escaños, generada por el sistema electoral empleado, en las elecciones de diputados. Este sistema se basa en el principio de representación proporcional y, por ello, interesa más favorecer la representación de los diversos intereses existentes en la sociedad que “fabricar” mayorías²⁴.

Cuadro 27
Votos y escaños, en elecciones legislativas (2003)

Partido	Votos		Escaños	
	Abs.	%	Abs.	%
AP	15,908	1.1	—	—
ARENA	446,381	31.9	27	32.1
CDU	89,121	6.4	5	6.0
FMLN	475,146	34.0	31	36.9
FC	15,468	1.1	—	—
PAN	14,553	1.0	—	—
PCN	181,168	13.0	16	19.0
PDC	101,855	7.3	5	6.0
MR	26,299	1.9	—	—
PPR	22,783	1.6	—	—
PSD	10,206	0.7	—	—
Total	1,398,888	100.0	84	100.0

Fuente: elaboración propia con resultados oficiales.

En el año 2000, el hecho que el Partido de Conciliación Nacional obtuviera el doble de escaños respecto de los votos, fue piedra de escándalo

para muchos. Atribuyeron tal efecto a la fórmula Hare-Restos mayores. Desde entonces, algunos grupos u organizaciones han intentado cambiar dicha

24. Contrario es lo que ocurre en las elecciones de concejos municipales, donde se ha privilegiado un principio de representación mayoritaria para favorecer la gobernabilidad.

fórmula e incluso el diseño (el tamaño y la distribución) de las circunscripciones, transformándolas de plurinominales en uninominales. No voy a entrar aquí en esta discusión —el interesado puede ver mi propuesta para una agenda de reforma electoral (Artiga-González, 2001).

La proporcionalidad del sistema, registrada en el año 2000, fue del 92.4 por ciento. En el año 2003, el índice de Rose resultó ser del 94.6 por ciento²⁵. Por tanto, mejoró más de dos puntos porcentuales y se colocó por encima del promedio del periodo 1982-2003, tal como lo muestra el Cuadro 28. La modificación de cualesquiera de los elementos del sistema electoral, antes mencionados, debería hacerse con plena conciencia de su impacto, en estos niveles de proporcionalidad.

Cuadro 28
Evolución de la proporcionalidad,
en las elecciones de diputados,
(1982 – 2003)

Año	Índice de Rose
1982	94.2
1985	86.9
1988	95.9
1991	93.5
1994	92.8
1997	93.6
2000	92.4
2003	94.6
Promedio	93.0

Fuente: elaboración propia.

25. El índice de Rose se calcula con la fórmula $100 - 1/2 \sum |V_i - S_i|$, donde V_i y S_i son los porcentajes de votos y escaños del "i-ésimo" partido. El máximo valor es 100, que expresaría una situación de perfecta proporcionalidad, donde no existiría diferencia alguna, entre la proporción de votos y la de escaños.
26. Por "gobierno mayoritario" entiendo aquel cuyo partido o coalición obtuvo más del 50 por ciento de los votos válidos. En cambio, el "gobierno minoritario" es aquel cuyo partido o coalición obtuvo la mayoría simple de los votos válidos y, por tanto, constituye minoría frente al total de votos obtenidos por el resto de partidos. Para ilustrar esta definición considérese el caso de Usulután, que resulta patético, porque los dieciséis concejales pertenecen todos a la coalición FMLN-CDU, aunque esta coalición ganó, en 2003, apenas con el 30.1 por ciento de los votos. Casos como éste permiten cuestionar el principio de representación mayoritario elegido como principio ordenador del sistema electoral, al nivel municipal.

En cuanto al sistema electoral empleado para los concejos municipales sólo quiero referirme al tipo de gobierno (mayoritario o minoritario)²⁶ que aquél produjo en las catorce cabeceras departamentales. El Cuadro 29 muestra, en perspectiva, este fenómeno, en el periodo 1994-2003. En este último

año, doce de catorce cabeceras obtuvieron gobiernos minoritarios. Similar fue la situación en el año 2000, aunque las cabeceras con gobiernos mayoritarios eran otras. En cambio, en 1994 y 1997, no se registra cabecera alguna con gobierno mayoritario. En cierta forma, la dificultad para

constituir gobiernos mayoritarios, en los concejos municipales, está asociada a la simultaneidad con la cual éstos se disputan, al mismo tiempo que los escaños legislativos. El deseo de los partidos por acumular votos en el nivel nacional empuja a la fragmentación del voto en el nivel local.

El breve análisis del sistema electoral mostrado aquí pone en evidencia dos cosas: por un lado, favorece el multipartidismo, por la vía de la representación proporcional y las dificultades que todos los partidos experimentan para obtener la mayoría de escaños legislativos, lo cual obliga a recurrir a las alianzas para poder tomar decisiones vinculantes. Por otro lado, la tendencia al multipartidismo se ve limitada por la fuerza del sistema electoral, utilizado en la disputa de los concejos municipales. Al tratarse de un sistema mayoritario se favorece una tendencia al bipartidismo (Duverger, 1974). Como resultado de la combinación de ambas tendencias, pareciera que nuestro sistema está justamente diseñado para favorecer un formato de tres polos legislativos (prescindiendo de si se trata de fracciones o de alianzas entre fracciones legislativas).

Cuadro 29
Gobiernos locales, en las cabeceras departamentales, 1994-2003

Municipio	1994	1997	2000	2003
San Salvador	Minoritario	Minoritario	<i>Mayoritario</i>	Minoritario
Santa Ana	Minoritario	Minoritario	Minoritario	<i>Mayoritario</i>
San Miguel	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
Nueva San Salvador	Minoritario	Minoritario	Minoritario	<i>Mayoritario</i>
Usulután	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
Sonsonate	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
La Unión	Minoritario	Minoritario	<i>Mayoritario</i>	Minoritario
Zacatecoluca	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
Chalatenango	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
Cojutepeque	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
Ahuachapán	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
San Francisco Gotera	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
San Vicente	Minoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario
Sensuntepeque	Mayoritario	Minoritario	Minoritario	Minoritario

Fuente: elaboración propia.

6. Las condiciones de gobernabilidad, en el contexto de la “difícil combinación”

Quiero terminar este trabajo planteando algunos desafíos que los resultados de las elecciones del año 2003 plantean a los salvadoreños, en especial a su “clase política”, y que se derivan del análisis de tres elementos del diseño institucional. Según algunas investigaciones de la ciencia política comparativa contemporánea, presidencialismo y multipartidismo constituyen una “difícil combinación” institucional para garantizar condiciones de gobernabilidad. Mainwaring (1993) fue el primero en llamar la atención sobre este punto, en parte, como reacción a las críticas que se venían haciendo al presidencialismo como forma de gobierno, adoptada por la mayoría de países latinoamericanos. Según Linz (1997) y varios estudiosos después de él, el presidencialismo favorece las crisis institucionales frente a las supuestas virtudes del parlamentarismo.

Mainwaring, al defender el presidencialismo, argumentó que éste no era, en sí mismo, el problema. Allí estaban varios casos exitosos de presidencialismo (Estados Unidos y Costa Rica, por ejemplo) como para no aceptar de forma mecánica las tesis de Linz. El problema parecía derivarse más

bien de una combinación de presidencialismo y multipartidismo, porque era, en este escenario institucional, donde se producía con frecuencia la situación donde el presidente no contaba con una mayoría en el congreso. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo podían ser tales que, para poder gobernar —es decir, tomar decisiones vinculantes e implementarlas—, uno de los poderes intentara ignorar los contrapesos que el otro le imponía. La mencionada combinación institucional se volvía, entonces, difícil para la gobernabilidad y hacía que el sistema político fuera proclive a sufrir una “crisis presidencial” (Pérez Liñán, 2001).

Análisis más recientes, sin embargo, han puesto en evidencia que no siempre resulta problemática la combinación presidencialismo y multipartidismo. El problema aparecía más bien ante una forma concreta de multipartidismo. Aquella que impide las coaliciones para que el presidente cuente con mayorías amplias en el congreso. El estudio de Chasquetti (2001) es ilustrativo al respecto. De los 51 resultados electorales que estudia, 6 favorecieron las crisis presidenciales. Curiosamente se trata de casos donde no existían coaliciones que favorecieran la construcción de mayorías legislativas²⁷.

27. La conclusión de Chasquetti (2001, 339) dice así: “En suma, la evidencia empírica presentada estaría demostrando que los gobiernos minoritarios conformados en sistemas de multipartidismo extremo presentan graves proble-

Pues bien, a lo largo de este trabajo he mostrado que el sistema político salvadoreño tiene una serie de características que lo vuelven proclive a la quiebra institucional. ¿Cuáles son estas características? Por lo dicho en los párrafos anteriores: el presidencialismo y el multipartidismo. A éstas podemos agregar un sistema electoral proporcional para la elección del congreso, con lo cual se refuerza el multipartidismo. Además, el multipartidismo salvadoreño es del tipo pluralismo polarizado, con lo cual se agrega una característica más, una de las novedades de este análisis: la polarización del sistema. Institucionalmente tenemos un diseño crítico. Le doy este adjetivo pues el resultado de su funcionamiento depende, en gran medida, del comportamiento de las elites políticas. El diseño exige coaliciones para garantizar gobernabilidad.

Es ahora, entonces, donde podemos ubicar el impacto del resultado electoral del año 2003, en la conformación de la legislatura 2003-2006. El tercer partido, el Partido de Conciliación Nacional, sigue teniendo la clave para la gobernabilidad del país, tal como lo viene teniendo desde 1989, cuando ARENA obtuvo la presidencia de la república y necesitó de este partido para hacer mayoría en la Asamblea Legislativa. Desde este punto de vista, nada pareciera no haber cambiado como resultado de las elecciones de diputados de este año. Sin embargo, ¿cuáles son los escenarios que se visualizan para el próximo gobierno, que elegiremos en el año 2004?

En primer lugar, si gana ARENA, tendremos entonces muy probablemente más de lo mismo. El Partido de Conciliación Nacional seguirá jugando a las alianzas con aquel partido, pero sabiendo que será más necesario y, por lo tanto, los beneficios, personales y partidistas que de ello se deriven, serán "más jugosos". Las políticas públicas, sin embargo, seguirán favoreciendo a un pequeño grupo, tal como ha sido hasta ahora. No sabemos si la sociedad tolerará el continuismo de las políticas neoliberales. Así que, si bien es probable que no se dé una crisis institucional, no puede negarse la probabilidad de una profundización de la crisis social, en la cual estamos metidos y cuya manifesta-

ción más visible es el elevado nivel de violencia social.

En segundo lugar, si el FMLN o una alianza encabezada por éste gana las elecciones del año 2004, necesitará de los votos del Partido de Conciliación Nacional, en la Asamblea Legislativa, para poder gobernar. Es muy probable que esta alianza será contestada por ARENA y una alianza ARENA-PCN podrá vetar cualquier iniciativa del ejecutivo. Desde una perspectiva institucional, este escenario nos hará políticamente vulnerables. La parálisis institucional pareciera acecharnos. ¿Es posible evitarla? Se necesita una clase política lúcida para evitarla y la aceptación, por parte de la derecha salvadoreña (en especial de los grupos empresariales), de que no siempre se gana, es decir, que no gobernará siempre. La derecha salvadoreña tendrá que aprender a ser y a hacer oposición leal. Esperar hasta el año 2006 y luego al 2009 para cambiar la famosa "correlación de fuerzas". Un gobierno de izquierda necesitará generar confianza en los grandes empresarios, para que éstos no repitan lo que hicieron a finales de 1979, cuando sacaron sus capitales del país, y lo que hicieron durante el gobierno de Duarte (1984-1989), a quien dificultaron la acción de gobernar. Un gobierno de izquierda tendría que tomar en cuenta que no siempre se puede hacer lo que se quiere.

Moderar las posiciones, buscar los acuerdos, gobernar para los más, eso es lo que deben hacer nuestros líderes políticos. Solo así funcionará correctamente el diseño institucional, estudiado en este trabajo. No entenderlo puede tener unos costos sociales muy altos. La gran incógnita que se plantea es si el Partido de Conciliación Nacional estará dispuesto a asumir el papel de moderador del sistema. Ahora podría invertir la dinámica centrífuga y atraer hacia sí a los dos partidos más grandes a sus extremos. Por supuesto, comportarse de esta manera supone una *conversión* de nuestros políticos. ¡Ojalá sepan ser como aquellos ninivitas de los que habla el texto bíblico de Jonás! Aquellos a quienes Jonás anunció que Nínive sería destruida, si no corregían su mala conducta y sus malas obras (Jon 3, 1-9).

mas de estabilidad democrática. Estas dificultades parecen atenuarse cuando los presidentes logran formar coaliciones mayoritarias de gobierno. También parece claro que los gobiernos de los multipartidismos moderados están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen (partido mayoritario, coalición mayoritaria o partido minoritario) proporcionan a los presidentes suficientes apoyos legislativos como para mantener un proceso de gobierno estable".

Referencias bibliográficas

- Altman, David (2001). "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura", en *Instituciones y Desarrollo* 8 y 9, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 385-410.
- Artiga-González, Álvaro (2002). "Viejos y nuevos partidos políticos en El Salvador", en *Estudios Centroamericanos (ECA)* 641-642. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Artiga-González, Álvaro (2001). "Una agenda de reforma electoral para El Salvador", en *Estudios Centroamericanos (ECA)* 629, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp. 179-204.
- Artiga-González, Álvaro (2000a). "Electores, partidos y la caja de Pandora", en *Estudios Centroamericanos (ECA)* 617, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp. 267-287.
- Artiga-González, Álvaro (2000b). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo.
- Artiga-González, Álvaro (2000c). "El comportamiento electoral municipal en El Salvador", en *Realidad* 74, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp. 167-183.
- Artiga-González, Álvaro (2000d). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo.
- Crespo, Ismael (1996). "Izquierda y derecha en la construcción de una cultura política democrática en Centroamérica", en *Polémica* (cuarta época) 2, Guatemala: FLACSO-Guatemala, pp. 23-43.
- Chasquetti, Daniel (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Lanzaro, Jorge (Ed.), *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Buenos Aires, pp. 319-359.
- Delgado Sotillos, Irene (1997). *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Duverger, Maurice (1974). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- IUDOP (2003). *Encuesta pre-electoral de febrero de 2003 (Base de datos)*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- JVE (2002). *Elecciones en El Salvador. Reportes estadísticos elecciones 1994-2000*. San Salvador: Junta de Vigilancia Electoral.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1, pp. 3-27.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (Comps.) (1997). *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza.
- Martínez, Rafael y Garrido, Antonio (2001). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, (Serie Working Papers). Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Montero, José Ramón (1994). "Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)", en Del Castillo, Pilar (Ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 51-115.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. (Eds.) (1991). *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pérez Liñán, Aníbal (2001). "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", en *Instituciones y Desarrollo* 8 y 9, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 281-298.
- Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (2000). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", en Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza, pp. 413-450.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vallès, Josep (2000). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.