

## *El Comportamiento Electoral Municipal en El Salvador*

### **1. Efectos de la simultaneidad de las elecciones legislativas y municipales.**

En El Salvador la elección de los Concejos Municipales coincide en hora y fecha con la elección de diputados a la Asamblea Legislativa. Ambas elecciones se llevan a cabo cada tres años. Este hecho es el que posibilita hablar de simultaneidad electoral. Sin embargo, decir que el electorado puede votar simultáneamente para dos elecciones diferentes no quiere decir que necesariamente su voto es coincidente ni, mucho menos, que el resultado electoral sigue la misma suerte. Hay una serie de elementos de los sistemas electorales para cada ámbito (municipal y legislativo) que posibilitan resultados diversos. Por ejemplo, el uso de una papeleta de votación para cada tipo de elección, en la cual los partidos contendientes no tienen por qué ser los mismos. La utilización de diferentes papeletas posibilita, a su vez, dos lógicas de votación distintas. Los electores pueden votar, si así lo desean, por partidos diferentes en cada elección aun cuando los partidos contendientes fuesen los mismos. Es decir, es posible que los electores emitan un *voto cruzado*.

¿Qué efectos tiene esta simultaneidad de procesos electorales? ¿En qué medida la simultaneidad de procesos electorales de diverso ámbito afecta los resultados que se obtienen en cada uno de ellos? ¿La lógica de la disputa por el poder local (municipal) está condicionada por la lógica de la disputa por el poder al nivel nacional (legislativo)? Para intentar responder estas preguntas utilizaré los resultados electorales de 1994, 1997 y 2000 tanto al nivel municipal como a nivel departamental. Dado que tres procesos electorales no son suficientes para establecer claras tendencias (estables en el tiempo), los hallazgos que presento deben ser considerados como provisionales, como hipótesis fundamentadas empíricamente para posteriores investigaciones<sup>1</sup>.

## 1.1 ¿Dos elecciones bajo una misma lógica?

Los ciudadanos que participan en ambos niveles de elecciones podrían hacerlo bajo dos lógicas distintas (voto cruzado)<sup>2</sup> o emitiendo sus votos para el mismo partido (sí éste compite en ambos niveles). En el primero de los casos planteados no habría duda sobre la existencia de una lógica municipal (local) y otra, de carácter nacional<sup>3</sup>. Denotaría incluso un comportamiento electoral racional. En el segundo caso probablemente estaríamos frente a un comportamiento electoral, bien por identificación partidista, bien por simpatía con la candidatura, o bien por tradición o costumbre.

La existencia, o no, de una o dos lógicas de votación podría expresarse también en los niveles de concurrencia para ambas elecciones. Una concurrencia diferenciada podría estar manifestando la presencia de dos lógicas de votación. Es decir, dado que se celebran elecciones locales y nacionales de forma simultánea, una diferencia significativa en los niveles de votación entre ambos niveles estaría expresando, de forma agregada, dos comportamientos electorales distintos. Los electores se habrían decidido a votar en un nivel electoral pero abstenerse en el otro. Una situación así sería perfectamente posible en El Salvador dado el uso de papeletas de votación diferentes según se trate de la elección local o la elección nacional.

¿A quién puede importarle saber si existe una o dos lógicas de votación en nuestro país? Inicialmente puede ser de interés para los partidos políticos que compiten por los votos de los electores. La existencia de una lógica puede ahorrarles costos en su campaña electoral porque concentrarían sus esfuerzos en la dirección de la lógica existente. De hecho, los partidos políticos juegan al “efecto arrastre” del voto desde un nivel hacia el otro; o desde un candidato o candidata hacia el partido<sup>4</sup>. Otros interesados pueden ser los llamados “analistas” políticos. Así tendrían más argumentos y herramientas para afinar o hacer más riguroso el análisis. También puede interesar a la máxima autoridad en materia electoral, bien para organizar adecuadamente el proceso, o bien, porque tal vez podría ser un elemento a considerar al momento de presupuestar el evento. En este último caso podríamos preguntarnos por la conveniencia, o no, de emitir dos papeletas de votación cuando el efecto agregado es como si sólo se necesitara una papeleta válida para los dos niveles de elección<sup>5</sup>. Finalmente podría también ser de interés para la ciudadanía interesada en democratizar aún más nuestro régimen político. Si se puede demostrar la existencia de dos lógicas de votación podría promoverse la necesidad de abrir nuestro sistema electoral de tal forma que se facilite la existencia de partidos de ámbito local<sup>6</sup>.

Comenzaré a dilucidar la existencia de una o dos lógicas de votación en El Salvador analizando las diferencias en votos válidos para los dos niveles de elección. El Cuadro N° 1 muestra la información pertinente considerando los votos en cada departamento para los tres años electorales aquí considerados<sup>7</sup>. Si

consideramos que los votos válidos registrados para el nivel local representan los votos válidos esperados para el nivel nacional, bajo la hipótesis de una misma lógica de votación, podemos llevar a cabo una prueba de  $\chi^2$  y establecer si las diferencias que se observan entre pares de columnas son o no significativas.

**Cuadro N° 1**  
**Comparación del voto "local" y "nacional", según Departamentos**  
**-1994, 1997 y 2000-**

Departamento	VOTOS VÁLIDOS					
	1994		1997		2000	
	Local	Nacional	Local	Nacional	Local	Nacional
San Salvador	417,404	421,206	340,617	341,286	370,910	363,846
Santa Ana	133,710	133,667	106,327	106,941	101,152	101,198
San Miguel	84,800	83,605	76,863	76,741	85,017	84,830
La Libertad	152,458	151,816	120,759	120,771	132,256	132,191
Usulután	72,266	71,787	60,975	60,874	71,529	71,297
Sonsonate	106,107	106,043	82,891	82,927	91,407	91,377
La Unión	46,115	45,969	39,835	39,753	43,593	43,402
La Paz	68,635	68,329	59,347	59,341	66,003	66,196
Chalatenango	50,613	50,252	44,839	44,879	51,037	50,882
Cuscatlán	48,695	48,602	41,972	41,731	44,903	44,960
Ahuachapán	60,497	60,388	53,331	53,087	58,091	58,223
Morazán	36,126	35,812	33,402	33,410	39,915	39,817
San Vicente	37,545	37,426	33,068	32,805	32,868	32,804
Cabañas	30,483	30,375	25,063	25,057	29,315	29,246
<b>Totales</b>	<b>1,345,454</b>	<b>1,345,277</b>	<b>1,119,289</b>	<b>1,119,603</b>	<b>1,217,996</b>	<b>1,210,269</b>

Fuentes: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Para 1994 y 1997, en TSE (2000)

Para 2000, en ECA # 617.

Procediendo de la manera indicada, con un nivel de significancia del 5%, los resultados del análisis son:

- a) Las diferencias son significativas en 1994 y 2000 pero no en 1997. Esto nos estaría indicando que el voto no es independiente del tipo de elección. Al menos al nivel agregado pareceríamos estar ante dos lógicas de votación<sup>8</sup>.
- b) Si se excluyen los departamentos de San Salvador y San Miguel para el año 1994, las diferencias dejan de ser entonces significativas. Esto nos estaría indicando que en 12 de los 14 departamentos el electorado actúa bajo una sola lógica de votación.

- c) Si se excluye el departamento de San Salvador para el año 2000, las diferencias tampoco son significativas. Esto quiere decir que en 13 de los 14 departamentos del país, el electorado sigue una sola lógica de votación.
- d) Las tres observaciones anteriores sugieren una tendencia a la disminución de las diferencias en votos válidos según el tipo de elección. Al seguir las observaciones b) y c) resulta que, estadísticamente hablando, el  $c^2$  calculado se hace cada vez más pequeño.

Otra forma de aproximarnos a la identificación de la existencia de una o dos lógicas de participación electoral consiste en un análisis de correlación entre votos locales y nacionales. Si hubiese una correlación alta, significaría que los electores siguen una misma lógica. Una elección “arrastra” a la otra. El electorado no discrimina entre elecciones. Pues bien, el análisis de correlación sugiere exactamente este comportamiento dado que el coeficiente de correlación de Pearson asume un valor muy cercano o igual a 1 (0.999 para 1994; 1.000 para 1997 y 0.999 para 2000).

Antes de seguir examinando la existencia de una o dos lógicas de votación, la información del Cuadro N° 1 también nos permite captar otras características que describen el comportamiento del electorado salvadoreño en elecciones locales. En primer lugar, las elecciones de 1994 fueron las de mayor *concur-rencia efectiva*<sup>9</sup>. Este fenómeno estaba en consonancia con las expectativas derivadas del hecho de ser las primeras elecciones realmente libres y competitivas en más de 60 años y las primeras elecciones después de instaurado un nuevo régimen político en El Salvador<sup>10</sup>. Además, si consideramos que justamente en 1994 la simultaneidad abarcó a las elecciones presidenciales podría pensarse que la mayor concurrencia en este año esté asociada al “arrastre” que la elección presidencial implicaba.

En segundo lugar, llama poderosamente la atención el descenso participativo entre los seis años que van de 1994 a 2000. Cerca de 127 mil votos efectivos menos. Si suponemos que en dicho período el potencial electorado se habría incrementado por razones demográficas, lo menos que se podía esperar era un incremento de votación correspondiente al crecimiento “vegetativo” del electorado. Sin embargo, no sólo no hubo incremento sino que la votación efectiva descendió.

El Cuadro N° 1 utiliza como base de datos los totales de votos válidos para cada departamento. Esto quiere decir que si las diferencias entre votos locales y votos nacionales no son significativas, los votos municipales se agregan de tal forma que “igualan” a los votos nacionales. Pareciera entonces que la lógica predominante sería de carácter nacional. Las elecciones legislativas terminarían arrastrando a las elecciones municipales. La lógica de la competencia sería nacional antes que municipal. Pero, ¿qué pasa si utilizamos los votos municipales para llevar a cabo el análisis? El Cuadro N° 2 presenta la información para seguir esta otra vía de exploración del problema de una o dos lógicas en el comportamiento electoral. Se trata de una exploración por cuanto apenas estoy considerando 14 de los 262 municipios. Siguiendo un criterio administrativo he

optado por analizar lo que ocurre en las 14 cabeceras departamentales. Los votos locales son los votos válidos para elecciones de concejos municipales registrados en la cabecera departamental en cada año electoral. Los votos nacionales son los votos válidos para elecciones de diputados registrados también en las cabeceras<sup>11</sup>.

A simple vista las diferencias de votos para cada par de columnas parecen pequeñas. El análisis de  $\chi^2$  para estas diferencias determina que no son significativas ( $\alpha = 0.05$ ). No ha sido necesario excluir a ningún municipio para llegar a esta conclusión como lo era en el caso del análisis al nivel de departamentos. Parece claro, entonces, que el electorado sigue una misma lógica para la concurrencia efectiva. Ahora bien, ¿es una lógica nacional o se trata de una lógica local? ¿Son las elecciones nacionales las que arrastran a las elecciones locales o es a la inversa? Al haber realizado el análisis tomando en cuenta los votos en los municipios podría plantearse que es la elección local la que arrastra a la nacional. Justamente una conclusión contraria a la planteada a partir del análisis del Cuadro N° 1. Por tanto, si bien podemos sostener empíricamente la existencia de una sola lógica de votación, no podemos establecer con esta información a qué ámbito obedece esta lógica.

**Cuadro No. 2**  
**Comparación del voto “local” y “nacional”, según Municipios**  
**-1994, 1997 y 2000-**

Municipios	VOTOS VÁLIDOS					
	1994		1997		2000	
	Local	Nacional	Local	Nacional	Local	Nacional
San Salvador	60,793	161,381	120,839	122,002	121,923	122,738
Santa Ana	67,085	67,202	51,668	51,703	45,495	45,512
San Miguel	40,989	40,950	35,597	35,515	37,230	37,182
Nueva San Salvador	40,262	39,935	31,306	31,356	35,059	35,034
Usulután	18,374	18,236	13,986	13,933	14,595	14,543
Sonsonate	27,702	27,643	19,676	19,702	20,413	20,452
La Unión	11,402	11,349	9,253	9,269	8,648	8,571
Zacatecoluca	18,350	18,221	15,197	15,323	15,756	15,806
Chalatenango	7,691	7,686	7,074	7,040	8,129	8,161
Cojutepeque	16,530	16,534	13,582	13,542	11,794	11,802
Ahuachapán	21,019	20,980	18,164	18,059	18,286	18,406
San Francisco Gotera	4,951	4,921	4,411	4,409	4,985	4,927
San Vicente	14,976	14,971	12,583	12,531	10,527	10,487
Sensuntepeque	9,174	9,085	6,801	6,801	7,115	7,107

Fuentes: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Para 1994 y 1997, en TSE (2000)

Para 2000, en ECA # 617

## 1.2 ¿Votando al mismo partido independientemente del tipo de elección?

La existencia de una sola lógica para acudir o no a las urnas de votación no nos permite saber si, en términos agregados, los electores votan o no al mismo partido. Para intentar arrojar luz sobre este "misterio" analizaré si las diferencias entre los votos que reciben los partidos en cada tipo de elección son o no significativas. Si las diferencias no son significativas (con un  $\alpha = 0.05$ ) resultará verosímil el que los electores votan al mismo partido independientemente del tipo de elección. Utilizaré para este análisis los votos por ARENA, FMLN y PCN en las elecciones de concejos municipales de 2000. De nuevo restringiré el análisis a lo ocurrido en las catorce cabeceras del país. La información la presento en el Cuadro N° 3.

Al hacer el análisis de  $\chi^2$ , bajo la hipótesis de independencia del tipo de elección, las diferencias resultan significativas. Esto quiere decir que, al menos para los partidos y municipios analizados, los electores siguen lógicas distintas al momento de dar su voto por un partido. En otras palabras, estamos en presencia de un *voto cruzado*. Así que, pese a existir una sola lógica para concurrir a votar (quien vota para un nivel, vota para el otro), al momento de decidir por quién votar, muchos quienes votan por un partido en un nivel votan por otro partido en el otro nivel. El efecto agregado implica dos lógicas de votación.

**Cuadro N° 3**  
**Comparación del voto "local" y "nacional"**  
**por partido, según municipios**  
**-elecciones 2000-**

Municipios	VOTOS VÁLIDOS					
	1994		1997		2000	
	Local	Nacional	Local	Nacional	Local	Nacional
San Salvador	47,575	49,809	*68,660	52,243	1,619	2,102
Santa Ana	15,131	16,183	14,702	17,461	2,023	2,002
San Miguel	9,207	9,912	7,435	10,746	1,082	1,473
Nueva San Salvador	13,194	13,071	16,112	15,219	1,368	1,044
Usulután	5,019	4,989	*2,878	4,165	5,419	3,621
Sonsonate	7,655	7,411	8,540	8,023	713	753
La Unión	4,378	3,630	486	1,184	443	954
Zacatecoluca	4,675	4,594	7,531	7,310	1,735	1,554
Chalatenango	3,407	3,370	3,957	3,666	178	197
Cojutepeque	4,156	4,077	3,365	3,382	1,172	917
Ahuachapán	6,283	5,930	6,564	6,068	3,017	3,075
San Francisco Gotera	1,722	1,524	*1,785	1,101	924	1,078
San Vicente	4,399	4,415	4,062	3,813	733	756
Sensuntepeque	2,343	2,479	1,692	1,578	1,215	1,104

\* Coalición encabezada por el FMLN.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales en ECA # 617.

Al observar con mayor detenimiento el Cuadro N° 3 podemos darnos cuenta que la existencia de dos lógicas de votación, al considerar todos los municipios, podría estarse reflejando en el hecho de que no siempre los partidos reciben más votos en el mismo tipo de elección. Es decir, en algunos municipios los partidos reciben más votos en elecciones locales mientras que en otros, los reciben más en elecciones nacionales<sup>12</sup>. Para llevar a cabo este análisis sobre la información del Cuadro N° 3 podríamos tener en cuenta que:

- a) Si los votos locales son más que los votos nacionales, estamos ante el predominio de una lógica local. La disputa por el poder local cobra mayor importancia para los electores quienes al nivel nacional pueden votar por otro partido<sup>13</sup>.
- b) Si los votos nacionales son más que los votos locales, estamos ante el predominio de una lógica nacional. La disputa por los escaños legislativos es más relevante para los electores quienes al nivel municipal pueden votar por otro partido<sup>14</sup>.

Según los criterios arriba establecidos tenemos que para los electores que en marzo del 2000 dieron su voto por ARENA en San Salvador, Santa Ana, San Miguel, San Vicente y Sensuntepeque la elección nacional era más importante; lo mismo diríamos para quienes dieron su voto por el FMLN en Santa Ana, San Miguel, Usulután, La Unión y Cojutepeque; de igual manera para quienes dieron su voto por el PCN en San Salvador, San Miguel, Sonsonate, La Unión, Chalatenango, Ahuachapán, San Francisco Gotera y San Vicente.

El voto local habría predominado para quienes votaron por ARENA, en Nueva San Salvador, Usulután, Sonsonate, La Unión, Zacatecoluca, Chalatenango, Cojutepeque, Ahuachapán y San Francisco Gotera; por el FMLN, en San Salvador, Nueva San Salvador, Sonsonate, Zacatecoluca, Chalatenango, Ahuachapán, San Francisco Gotera, San Vicente y Sensuntepeque; por el PCN, en Santa Ana, Nueva San Salvador, Usulután, Zacatecoluca, Cojutepeque y Sensuntepeque.

Considerando únicamente a estos partidos podría concluirse que la disputa en Nueva San Salvador y Zacatecoluca fue predominantemente local. En estos municipios, los tres partidos obtuvieron más votos locales que nacionales. La disputa se centraba por el concejo municipal. Por otro lado, la disputa habría tenido tintes predominantemente nacionales en San Miguel. Los tres partidos obtuvieron su mayor cantidad de votos en el ámbito nacional. En el resto de municipios la situación es heterogénea.

Otra forma de estudiar el predominio de una u otra lógica de votación en el electorado de cada uno de los partidos es justamente atendiendo la heterogeneidad u homogeneidad del voto por partido en cada municipio. Para ello podemos valernos del índice de heterogeneidad del voto (**HeV**) cuyo valor nos indica cuán heterogéneo es el comportamiento electoral de los votantes. Cuanto mayor sea el valor de dicho índice, mayor heterogeneidad habrá. Esto a su vez indicaría una situación donde tiende a prevalecer una doble lógica de votación que, en

definitiva, nos mostraría cuán fluido es el voto por los partidos en el municipio analizado<sup>15</sup>. Los valores de HeV se muestran en el Cuadro N° 4 para cada municipio. También se muestra el valor promedio para los catorce municipios.

Como puede notarse el voto por ARENA resulta ser más homogéneo comparado con el voto por el FMLN y PCN. La heterogeneidad del primero es más baja que la de los otros dos partidos. Dicho de otra forma, quienes votan por ARENA en un nivel tienden, en general y de manera agregada, a votarle en el otro nivel. No sucede así en el caso del FMLN y el PCN. Si tomamos en cuenta que la heterogeneidad del voto nos indica también la fluidez del voto, los valores del Cuadro N°4 indican que ARENA tiene un voto más consolidado. Lo cual quiere decir que su voto proviene normalmente de sus seguidores. No se nutre tanto de votantes de otros partidos o de indecisos. Sus electores le prefieren en ambos niveles. El FMLN y el PCN tienden a nutrirse de votantes ajenos o de indecisos según lo que esté en juego y según sean las percepciones de éstos en cada nivel electoral.

**Cuadro N° 4**  
**Heterogeneidad del voto, por partido y municipio**  
**elecciones 2000 -porcentajes-**

Municipios	Índice de Heterogeneidad del Voto		
	ARENA	FMLN	PCN
San Salvador	4.6	27.2	26.0
Santa Ana	6.7	17.2	1.0
San Miguel	7.4	36.4	30.6
Nueva San Salvador	0.9	5.7	26.9
Usulután	0.6	36.5	39.8
Sonsonate	3.2	6.2	5.5
La Unión	18.7	83.6	73.2
Zacatecoluca	1.7	3.0	11.0
Chalatenango	1.1	7.6	10.1
Cojutepeque	1.9	0.5	24.4
Ahuachapán	5.8	7.9	1.9
San Francisco Gotera	12.2	47.4	15.4
San Vicente	0.4	6.3	3.1
Sensuntepeque	5.6	7.0	9.6
Promedio	5.1	20.9	19.9

Fuente: elaboración propia.

Finalmente el Cuadro N° 5 presenta una clasificación de las distintas cabeceras departamentales según el índice HeV para cada partido. Este cuadro nos permite ver también la menor heterogeneidad en el comportamiento electoral de los votantes del partido ARENA. En ocho de las catorce cabeceras el HeV es muy bajo. Situación que contrasta con las cinco o seis cabeceras donde el HeV es muy alto para el FMLN y PCN respectivamente. Esto quiere decir que los votantes de ARENA, en esas ocho cabeceras tienden a votar bajo un mismo criterio en ambos tipos de elecciones. Su decisión resulta independiente si se trata de elecciones a concejos municipales o elecciones de diputados. Tienden a “marcar la crucita” en las dos papeletas de votación. El voto para el FMLN y PCN en San Salvador, San Miguel, Usulután y La Unión depende del tipo elección. Quienes votan por ellos no son absolutamente leales. Razonan su voto<sup>16</sup>.

**Cuadro N° 5**  
**Heterogeneidad de las cabeceras departamentales**  
**según voto por partido**

Índice HeV (clasificación)	Cabeceras con similar heterogeneidad del voto		
	ARENA	FMLN	PCN
0 – 5 (muy baja)	San Salvador Nueva San Salvador Usulután Zacatecoluca Chalatenango Cojutepeque San Vicente	Zacatecoluca Cojutepeque	Santa Ana San Francisco Gotera
5.1 – 10 (baja)	Santa Ana San Miguel Ahuachapán Sensuntepeque	Nueva San Salvador Sonsonate Chalatenango Ahuachapán San Vicente Sensuntepeque	Sonsonate Sensuntepeque
10.1 – 15 (mediana)	San Francisco Gotera		Zacatecoluca Chalatenango
15.1 – 20 (alta)	La Unión	Santa Ana	San Francisco Gotera
Más de 20 (muy alta)		San Salvador San Miguel Usulután La Unión San Francisco Gotera	San Salvador San Miguel Nueva San Salvador Usulután La Unión Cojutepeque

Fuente: elaboración propia.

## 2. Participación electoral y ausentismo en las elecciones municipales de 2000.

Las elecciones municipales parecen tener menor importancia para los llamados analistas políticos. La mayor atención suele ser captada por las elecciones de ámbito nacional, ya sean éstas presidenciales, ya sean legislativas. No es extraño entonces que las cifras relativas a la participación y ausentismo se refieran al ámbito nacional. Contrario a este "imán de análisis" voy a realizar una primera aproximación a lo que ocurre en el ámbito municipal.

Como en el apartado anterior el análisis de la participación y la abstención lo limitaré al caso de las cabeceras departamentales. La información pertinente puede verse en el Cuadro N° 6. En éste, la participación absoluta viene dada por el total de votos (válidos, impugnados y nulos)<sup>17</sup>. Según este cuadro, la mayoría de cabeceras departamentales registraron una participación entre 30 y 40%, aunque estuvieron más cercanas al límite inferior. La Unión es la cabecera con menor participación (29%) mientras que Nueva San Salvador y Chalatenango están arriban del 42% siendo las más participativas.

**Cuadro N° 6**  
**Participación y Abstención**  
**en elecciones municipales -2000-**

Municipio	Población	Electorado	Participación		Abstención
			Abs.	%	%
San Salvador	479,605	n.d.	123,111	n.d.	n.d.
Santa Ana	248,963	149,412	46,462	31.1	68.9
San Miguel	239,038	122,930	37,939	30.9	69.1
Nueva San Salvador	158,207	84,589	35,599	42.1	57.9
Usulután	69,099	49,139	15,100	30.7	69.3
Sonsonate	96,772	62,440	20,877	33.4	66.6
La Unión	40,371	31,565	9,156	29.0	71.0
Zacatecoluca	62,352	44,986	16,147	35.9	64.1
Chalatenango	30,096	18,673	8,293	44.4	55.6
Cojutepeque	53,122	37,159	12,039	32.4	67.6
Ahuachapán	107,534	55,823	18,774	33.6	66.4
San Francisco Gotera	21,181	13,428	5,124	38.2	61.8
San Vicente	50,751	33,006	10,756	32.5	67.5
Sensuntepeque	41,068	24,157	7,392	30.6	69.4

Fuentes: Población, en DIGESTYC (1996)

Electorado, en La Prensa Gráfica, 10 de marzo de 2000

Participación absoluta, en ECA N° 617

Para obtener una mejor imagen de la participación en elecciones municipales he elaborado el Cuadro N° 7 que recoge la *participación efectiva*<sup>18</sup> para los años 1994, 1997 y 2000. Este cuadro muestra también las tasas de incremento o descenso de la participación efectiva para cada par de elecciones municipales. Como puede observarse, en general hubo una leve recuperación en la participación entre 1997 y 2000. Salvo los municipios de Santa Ana, La Unión, Cojutepeque y San Vicente, en el resto se registró un incremento de votos. Sin embargo, dicho incremento no fue suficiente como para recuperar los niveles de votación alcanzados en 1994 (excepción hecha de Chalatenango y San Francisco Gotera). Por otro lado, las tasas de variación en la votación efectiva, en dirección del descenso, fueron bastante elevadas entre 1994 y 1997. Adicionalmente, llama la atención el caso de Chalatenango cuya tasa de descenso fue la menor para todos los municipios entre 1994 y 1997 y cuya tasa de incremento es la más alta entre 1997 y 2000. Habría que ver qué características tiene este municipio para explicar este comportamiento.

**Cuadro N° 7**  
**Participación efectiva local**

Municipios	1994	1997		2000	
	Votos	Votos	T.V.	Votos	T.V.
San Salvador	160,793	120,839	-24.8	121,923	+0.9
Santa Ana	67,085	51,668	-23.0	45,495	-11.9
San Miguel	40,989	35,597	-13.2	37,230	+4.6
Nueva San Salvador	40,262	31,306	-22.2	35,059	+12.0
Usulután	18,374	13,986	-23.9	14,595	+4.4
Sonsonate	27,702	19,676	-29.0	20,413	+3.7
La Unión	11,402	9,253	-18.8	8,648	-6.5
Zacatecoluca	18,350	15,197	-17.2	15,756	+3.6
Chalatenango	7,691	7,074	-8.0	8,128	+14.9
Cojutepeque	16,530	13,582	-17.8	11,794	-13.2
Ahuachapán	21,019	18,164	-13.6	18,286	+0.7
San Francisco Gotera	4,951	4,411	-10.9	4,985	+13.0
San Vicente	14,976	12,583	-16.0	10,527	-16.3
Sensuntepeque	9,174	6,801	-25.9	7,115	+4.6

T.V. Tasa de Variación =  $100 \times (V - V) / V$  .

Fuentes: elaboración propia sobre resultados oficiales

Votos de 1994 y 1997 en TSE (2000)

Votos de 2000 en ECA #617.

**Cuadro N° 8**  
**Concentración municipal del voto legislativo departamental**

Municipios	1994			1997			2000		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
San Salvador	161,381	421,206	38.3	122,002	341,286	35.7	122,738	363,846	33.7
Santa Ana	67,202	133,667	50.3	51,703	106,941	48.3	45,512	101,198	45.0
San Miguel	40,950	83,605	49.0	35,515	76,741	46.3	37,182	84,830	43.8
Nueva San Salvador	39,935	151,816	26.3	31,356	120,771	26.0	35,034	132,191	26.5
Usulután	18,236	71,787	25.4	13,933	60,874	22.9	14,543	71,297	20.4
Sonsonate	27,643	106,043	26.1	19,702	82,927	23.8	20,452	91,377	22.4
La Unión	11,349	45,969	24.7	9,269	39,753	23.3	8,571	43,402	19.7
Zacatecoluca	18,221	68,329	26.7	15,323	59,341	25.8	15,806	66,196	23.9
Chalatenango	7,686	50,252	15.3	7,040	44,879	15.7	8,161	50,882	16.0
Cojutepeque	16,534	48,602	34.0	13,542	41,731	32.5	11,802	44,960	26.3
Ahuachapán	20,980	60,388	34.7	18,059	53,087	34.0	18,406	58,223	31.6
San Francisco Gotera	4,921	35,812	13.7	4,409	33,410	13.2	4,927	39,817	12.4
San Vicente	14,971	37,426	40.0	12,531	32,805	38.2	10,487	32,804	32.0
Sensuntepeque	9,085	30,375	29.9	6,801	25,057	27.1	7,107	29,246	24.3

A = Votos legislativos del municipio.

B = Votos legislativos del departamento.

C = Concentración municipal del voto legislativo,  $100 \times A/B$ .

Fuentes: elaboración propia sobre resultados oficiales

Votos de 1994 y 1997, en TSE (2000)

Votos de 2000, en ECA # 617.

Finalmente el Cuadro N° 8 registra la concentración del voto legislativo en cada una de las cabeceras departamentales. El objetivo de presentar este cuadro consiste en determinar la importancia que estos municipios tienen para los resultados en las elecciones legislativas. Se supone que cuanto mayor sea la concentración del voto legislativo en el municipio en cuestión, mayor importancia tendrá éste para los partidos. Municipios como Santa Ana y San Miguel, por ejemplo, han concentrado a lo largo del período más del 40% de los votos necesarios para obtener un escaño legislativo en sus respectivos departamentos. En el otro extremo, Chalatenango y San Francisco Gotera han registrado unos niveles de concentración del voto legislativo por debajo del 15%. Esto no quiere decir que sean los municipios de menor importancia dentro de sus respectivos departamentos. La menor concentración puede deberse, especialmente en el caso de Chalatenango, a la cantidad de municipios (33) que hay en el departamento, lo que favorece la dispersión del voto legislativo entre todos estos municipios. Lo mismo vale para Gotera pues en Morazán el voto legislativo se reparte entre 26 municipios.

### 3. Evolución del control partidista sobre los gobiernos municipales.

Otra dimensión que puede resultar interesante para el análisis del comportamiento electoral municipal viene dada por el control de los gobiernos municipales por partidos, en la medida en que dicho control expresa las preferencias mayoritarias de los electores en los municipios respectivos. Al hacer este análisis a lo largo de varios periodos electorales puede obtenerse una imagen sobre la estabilidad de estas preferencias mayoritarias. Por ejemplo, el control del gobierno de un municipio dado por determinado partido durante varios periodos puede interpretarse como la satisfacción del electorado con la gestión del partido en dicho gobierno. Según el Cuadro N°9, esta situación estaría ocurriendo en San Vicente y Sensuntepeque en tanto que, para el periodo democrático iniciado en 1994, ARENA ha ganado consecutivamente.

**El Cuadro N° 9**  
**Control de Concejos Municipales, según partido, 1994-2000-07-03**

Municipio	Partido o Coalición electoral		
	1994	1997	2000
San Salvador	ARENA	FMLN-CD-MU	FMLN-USC
Santa Ana	ARENA	FMLN-CD-MU	FMLN-USC
San Miguel	ARENA	ARENA	PDC
Nueva San Salvador	ARENA	FMLN	FMLN
Usulután	ARENA	ARENA	PCN
Sonsonate	ARENA	FMLN-CD	FMLN
La Unión	PDC	PDC	ARENA
Zacatecoluca	ARENA	FMLN	FMLN
Chalatenango	ARENA	FMLN	FMLN
Cojutepeque	ARENA	PRSC	ARENA
Ahuachapán	ARENA	ARENA	FMLN PD-
San Francisco Gotera	ARENA	ARENA	FMLN-CD
San Vicente	ARENA	ARENA	ARENA
Sensuntepeque	ARENA	ARENA	ARENA

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Por otro lado, considerando las catorce cabeceras en conjunto, ARENA ha venido perdiendo el control de municipios entre 1994 y 2000. De gobernar 13 cabeceras ha pasado a gobernar 4, en 2000. Un movimiento inverso se registra con relación a los municipios donde el FMLN goza de preferencias mayoritarias. De no gobernar cabecera alguna en 1994 ha pasado a ejercer el gobierno en 8 cabeceras. Aunque hay que hacer constar que en tres de estas ocho cabeceras, el

FMLN comparte el gobierno con otros partidos. Finalmente, el PDC ha logrado controlar una alcaldía en cada proceso electoral y el PCN le arrebató la alcaldía de Usulután al partido ARENA en 2000<sup>19</sup>.

#### 4. Expectativas y ofertas electorales.

Uno de los rotativos nacionales de mayor circulación publicó en un suplemento dedicado al proceso electoral 2000 una serie de problemas que aquejaban a la población de cada uno de los departamentos del país. Entre estos problemas se puede mencionar: contaminación ambiental, desorden comercial, deforestación, basura, delincuencia, congestamiento vehicular, falta de lugares recreativos, mala red de caminos vecinales y necesidad de mercados municipales (La Prensa Gráfica, 11 de marzo de 2000). Algunos de estos problemas, si no todos, aparecen a los ojos de los electores como sin solución. Sin embargo, el que estos problemas aparezcan de este modo puede tener diversas explicaciones. Para algunos electores se trata de problemas que exigen recursos de cuyo monto no disponen los gobiernos municipales. Para otros, se trata de problemas en los que es necesaria una acción concertada de varios concejos municipales que comparten tales problemas. Finalmente, para otros el “problema” no está en los “problemas” sino en quienes dicen que van a resolverlos (los candidatos o candidatas, y los partidos) siendo que una vez “en el poder” se olvidan de las promesas hechas<sup>20</sup>. En la medida en que finalmente no son resueltos los problemas que aquejan a la ciudadanía, estos últimos electores reafirman su convicción de que el problema está en los políticos<sup>21</sup>. Es probable que este grupo de electores vaya creciendo y esté en la base de quienes, de elección a elección, se van ausentando de las urnas o centros de votación<sup>22</sup>.

Este tipo de problemáticas han sido abordadas por diversos analistas y medios. No voy a insistir aquí en este asunto. Quisiera más bien llamar la atención sobre un punto que me parece importante tratar. En el ámbito de las elecciones legislativas ha salido a luz pública bajo la denominación de *candidaturas independientes*. Varios ciudadanos intentaron ser inscritos como candidatos a diputados sin respaldo de partido político. Esto, según lo señala el Código Electoral no es posible. El Código establece el monopolio de la representación política para los partidos políticos. Sin embargo, la iniciativa de estos ciudadanos no debería ser desechada “hasta nuevo aviso”. Valdría la pena discutir la posibilidad de las candidaturas independientes en los niveles locales. Al final de cuentas, en estos niveles es más probable que se de un contacto directo entre candidatos y ciudadanos. Dicho de otra forma, el control de la ciudadanía sobre la gestión gubernamental de sus representantes puede resultar más viable en los municipios, especialmente si éstos son pequeños, si se hace depender la reelección de las autoridades municipales directamente del juicio de los electores.

Por otra parte, no estoy planteando la sustitución de las candidaturas partidistas por candidaturas independientes. Más bien se trata de ofrecer una mayor opción (y tal vez en mejores condiciones de selección) a los electores. Esta medida no es nada nueva en la experiencia electoral centroamericana. En Guatemala y Nicaragua ya hace varios años se permitió siempre que la candidatura estuviese apoyada por una Asociación o Comité Cívico. La experiencia en este nivel podría convertirse posteriormente en criterio de decisión para permitirla o no en el nivel de las candidaturas legislativas.

En el fondo aquí hay un problema que tiene que ver, por un lado, con el acercamiento o distanciamiento de los representantes y la ciudadanía, y por otro lado, con la mediación de los partidos entre representantes y ciudadanos. Se supone que cuanto mayor es el tamaño del municipio, la relación representante-ciudadanía tiende a ser menor. El partido media esta relación y sirve de criterio a la segunda para decidir sobre el primero. La bandera del partido tiende a pesar más que la biografía del que se postula a representante. El partido, que se supone se convierte en elemento racional de decisión a través de su programa, orienta la decisión del elector. Los partidos políticos están llamados a resumir en sus plataformas electorales las soluciones técnicas que ofrecen a los problemas que aquejan a la ciudadanía. Los partidos gozan de más recursos para preparar las propuestas de solución que ofrecen a los electores en el intercambio político. Sin embargo, habría que examinar si así funciona realmente la política partidista y el comportamiento de los electores. Si las cosas no siguen la lógica planteada ¿cuáles son los argumentos a favor del monopolio de la representación política por parte de los partidos al nivel municipal?

Finalmente, si los partidos que compiten en el ámbito municipal son los mismos que compiten en el ámbito nacional se corre el riesgo de que sea la política nacional la que predomine sobre la política municipal en la orientación de los partidos. Éstos pueden buscar votos legislativos a través de los votos municipales, especialmente en el caso de los votantes que no siguen la lógica del voto cruzado. Ofreciendo un "buen concejo municipal" se puede estar intentando arrastrar votos legislativos hacia el propio partido. Al final de cuentas, uno de los objetivos fundamentales de los partidos es obtener el número de votos que le asegure el máximo poder. Y el máximo poder en un sistema presidencialista como el nuestro va de lo nacional a lo municipal.

### Referencias Bibliográficas

- Artiga-González, Álvaro (2000). "*Electores, partidos y la caja de Pandora*", en ECA # 617, Pp.267-287.
- DIGESTYC (1996). Proyección de la población de El Salvador. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía.
- ECA # 617. Documentación, Pp.329-360.
- La Prensa Gráfica*, 10 de marzo de 2000.

*La Prensa Gráfica*, 11 de marzo de 2000, Pp.43-54.

TSE (2000). *Guía elección 2000*. San Salvador, Edit-TSE.

Zavala, Claudia (2000). "¿Votaciones? ¡No, gracias!", en *La Prensa Gráfica*, 13 de marzo de 2000, P.42.

## Notas

1. El análisis electoral que aquí realizo para el nivel municipal se refiere únicamente a las cabeceras de los 14 departamentos. Esta es otra de las razones por las cuales considero que los hallazgos deben considerarse como nuevas hipótesis sobre las que hay que profundizar.
2. Es decir, cualquier ciudadano podría votar por dos partidos o coaliciones diferentes según sus preferencias partidistas para la elección municipal y nacional.
3. De aquí en adelante utilizaré los términos "municipal" y "local" de manera indistinta. Ambos hacen referencia a las elecciones de concejos municipales. El término "nacional" lo empleo para referirme a la elección de autoridades nacionales. Aunque los diputados se eligen en circunscripciones departamentales forman parte de un "poder nacional".
4. La discusión sobre si el electorado vota por el partido o por la candidatura es otra manera de aproximarse al fenómeno de una o dos lógicas de votación. Este fenómeno se da no sólo cuando hay simultaneidad electoral sino también cuando no la hay.
5. Por supuesto que esto llevaría a una discusión más sustantiva respecto de si una acción de este tipo representaría una limitación o restricción más para la decisión de los electores.
6. El Código electoral vigente no contempla la existencia de este tipo de organizaciones partidarias. Esto supone un monopolio de la representación política a favor de los partidos de ámbito nacional. Uno puede preguntarse por la autonomía de las candidaturas y partidos locales respecto de los intereses nacionales de los partidos de ámbito nacional.
7. La selección de los años 1994, 1997 y 2000 obedece a que sólo para estos años se puede hablar de elecciones libres y competitivas. Aunque la serie de elecciones más o menos libres y limpias, con respeto de los resultados, puede fecharse desde 1982 con la elección de Asamblea Constituyente, elecciones competitivas (sin restricción de partido político alguno) sólo han sido estas tres.
8. No resulta extraño el comportamiento observado en este año si tomamos en cuenta el efecto "Silva" sobre la decisión de los electores. Aquí estaríamos muy probablemente ante un voto cruzado. Simpatizantes de otros partidos, en elecciones nacionales, dieron su voto al FMLN en elecciones locales.
9. Medida a partir de los votos válidos.
10. Hay quienes sostienen que el nuevo régimen se habría instaurado con la Constitución Política de 1983. Considero que lo que se observa desde el golpe de estado de 1979 es más bien una transición política prolongada que combina elecciones y conflicto bélico interno y que termina justamente con las reformas a la Constitución de 1983, que permiten la participación política legal de la oposición armada aglutinada en el FMLN. El contexto de diálogo y negociación en el que se pactan dichas reformas desemboca en la firma de los Acuerdos de Paz, cuyo cumplimiento

es precisamente la instauración del régimen diseñado en tales Acuerdos. Todos los procesos electorales desde 1982 hasta 1991 se llevan a cabo en contexto de guerra. Formaron parte de la estrategia contrainsurgente de los Estados Unidos. Lo cual no debería llevar a la negación de algún aporte a la posterior pacificación y transición política.

11. Mientras los votos locales deciden la elección de las autoridades municipales, los votos nacionales registrados en las cabeceras deben ser agregados a los votos nacionales del resto de municipios del departamento en cuestión.
12. Este análisis podría completarse con una perspectiva temporal al estudiar lo que ocurre en cada municipio en diferentes años electorales. Al proceder así podría establecerse el predominio o no de determinada lógica de votación por municipio. Razones de espacio me impiden realizar dicho análisis aquí.
13. Esta situación podría sugerir que los caudales electorales de los partidos en el nivel municipal se nutren de votos de electores que no necesariamente se identifican con tales partidos. Podríamos hablar en este caso de un *arrastre municipal del voto*.
14. Esta situación podría sugerir que los caudales electorales de los partidos en el nivel nacional se alimentan de votos provenientes de electores que no necesariamente se identifican con tales partidos. Podríamos, entonces, hablar de un *arrastre nacional del voto*.
15. El *índice de heterogeneidad del voto* puede calcularse mediante la expresión:  $HcV = \Omega V_{loc} - V_{nac} \Omega x 100 / V_{medio}$ , donde  $V_{loc}$  es el total de votos locales;  $V_{nac}$ , el total de votos nacionales y  $V_{medio}$  es el promedio de los dos anteriores.
16. Recomiendo al lector que se auxilie del Cuadro N°4 para leer correctamente el Cuadro N°5.
17. Debe diferenciarse el ausentismo y el abstencionismo. El primero se refiere a la no concurrencia de los electores a los centros de votación. El segundo incluye a quienes no van a votar (quienes se ausentan) y quienes una vez en los centros de votación emiten un voto en blanco. Esto quiere decir que el abstencionismo es siempre mayor que el ausentismo.
18. Medida, en términos absolutos, por los votos válidos en cada municipio.
19. Un análisis de los apoyos territoriales de los partidos al nivel municipal puede verse en *Artiga-González (2000)*.
20. Interrogado por *Claudia Zavala (2000)*, un empleado de 31 años que no acude a votar responde: "Cuando estuve metido en eso, yo creía que de verdad se podían cambiar las cosas. Ahora sé que lo único que esa gente busca es poder...eso no es democracia. Y yo ya estoy harto de lo mismo".
21. En este sentido resulta muy atinada la afirmación de *Claudia Zavala (2000)* cuando dice: "La indiferencia, la decepción y la incredulidad pudieron más que la responsabilidad ciudadana. El radiante sol y el olor a pescado frito fue tentador para muchos". Recordar que las elecciones se celebran en el país en los meses más calurosos del año, meses en los que cualquier "vacación" puede ser aprovechada para darse una escapada al mar.
22. Otro grupo de electores se ausenta de los centros de votación por los obstáculos que tiene que superar, como por ejemplo, la búsqueda del lugar donde les toca votar, el transporte hacia los centros de votación, el tener que contar con un carné para poder votar, etc.