

## ESTABILIDAD Y CAMBIO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL SALVADOR

Gabriel Alejandro MARTÍNEZ\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. El contexto: de la guerra civil a la segunda presidencia del FMLN. III. Las reglas del juego: cambios más importantes. IV. Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio. V. Principales continuidades y cambios del sistema de partidos salvadoreño. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

En 2015 se cumplieron veintiún años de la primera elección libre y competitiva en El Salvador, con la que se cerró un ciclo de autoritarismos, represión contra la ciudadanía y dictaduras militares. Con las elecciones de 1994 se inició un nuevo ciclo en el que las partes contendientes durante la Guerra Civil debían competir bajo reglas, autoridades electorales y pactos generados por los Acuerdos de Paz de 1992. Las elecciones hicieron que el voto sustituyera a las armas, a pesar de tener como principales competidores a aquellos que lucharon en la guerra. En dicha elección, ARENA ganó la presidencia de la República después de una segunda vuelta electoral. Veinte años después de aquella elección, en marzo de 2014, se escogió en segunda vuelta también, a un militante del FMLN y ex comandante de la guerrilla como presidente de El Salvador.

En estos veintiún años, el sistema de partidos en El Salvador ha ido tomando forma, se han logrado estabilizar algunos indicadores mientras que otros han experimentado cambios significativos. Dos décadas en los que, por un lado, el contexto político y las instituciones encargadas de promover la democracia y tratar de profundizarla

\* Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.

han evolucionado, y por otro, un periodo en el que se han mantenido constantes los problemas que más preocupan a la ciudadanía: la pobreza, el desempleo, la falta de ingresos y la ausencia de un crecimiento económico sostenido, así como la delincuencia, la criminalidad común y la criminalidad organizada.

Desde esa primera elección en 1994 se han celebrado cinco elecciones presidenciales, ocho elecciones para diputados y diputadas y ocho para consejos municipales. En dos de ellas, 1994 y 2014, se ha escogido presidente en una segunda ronda electoral y en dos oportunidades también, 1994 y 2009, han coincidido las presidenciales con las elecciones para diputados y diputadas y consejos municipales. Durante todo este periodo y a pesar de la creación y desaparición de varios partidos políticos, ARENA y el FMLN han sido los principales actores político-partidarios del país. Junto a ellos, han tenido presencia otros partidos minoritarios como PCN, PDC y CD. Desde 2009, se les ha sumado GANA, que ahora es el tercer partido político con mayor presencia en la Asamblea Legislativa.

El objetivo de este trabajo es describir y explicar la estabilidad y los principales cambios del sistema de partidos salvadoreño. El argumento que se desarrolla en esta investigación es que, a veintiún años de las primeras elecciones competitivas, el sistema de partidos en El Salvador comienza a entrar en una etapa de equilibrio e institucionalización. Este estudio evidencia: *a)* el predominio de ARENA y el FMLN en términos de apoyo electoral, que significa el reparto de la mayoría de escaños y la alternancia en la presidencia; *b)* que el sistema de partidos salvadoreño es pluripartidista limitado en cuanto a la Asamblea Legislativa, pero que tiende hacia el bipartidismo cuando se trata de elecciones presidenciales; *c)* que la oferta partidista se ha mantenido relativamente estable, conservando más allá de la aparición de GANA, los mismos actores políticos relevantes desde las elecciones de 1994; *d)* que esta misma estabilidad de la oferta partidista brinda a los partidos de derecha la llave de las negociaciones en el seno de la Asamblea Legislativa.

El trabajo muestra además que, *e)* a pesar de existir una alta polarización ideológica según la autoubicación de las élites, las negociaciones en la Asamblea Legislativa entre partidos de derecha e izquierda así como la oferta programática de los dos principales partidos políticos, denotan que sustantivamente izquierda y derecha no se encuentran tan separadas; *f)* que el principal cambio ha sido la variación

de la competitividad en las elecciones presidenciales, lo que se tradujo en la primera victoria del FMLN en 2009 y su segunda victoria consecutiva en 2014. Esta segunda victoria mucho más significativa, ya que llevó a la presidencia a un ex comandante de la guerrilla.

El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera trata sobre los principales rasgos del sistema político, el sistema de partidos y el sistema electoral en el periodo analizado. Se da cuenta en ella de la transición de la guerra a la paz, el primer gobierno elegido en elecciones competitivas, los sucesivos gobiernos del partido ARENA y el giro que dio la política salvadoreña cuando el FMLN accede por primera vez a la presidencia en 2009 y enlaza un segundo periodo en las elecciones de marzo de 2014.

La segunda parte está dedicada a los cambios más importantes experimentados por el sistema electoral. La búsqueda por establecer un sistema electoral que posibilite elecciones competitivas, la tendencia a proteger a los actores tradicionales y a impedir el acceso a otros nuevos, las reformas tendientes a facilitar el voto, la transición en un primer momento de las listas cerradas y bloqueadas a cerradas y desbloqueadas, y posteriormente, a listas abiertas; la nueva legislación como la Ley de Partidos Políticos y el Código Electoral, la habilitación del voto residencial y voto en el exterior, y la presencia de actores de naturaleza no político-partidistas como motores de cambios relevantes en este sistema, como la Sala de lo Constitucional, que está judicializando decisiones que hasta el momento se tomaban sólo por las instituciones políticas bajo control partidista.

La estructura y dinámica del sistema de partidos se aborda en la tercera parte. En ella se analizan los principales indicadores del sistema de partidos tales como la evolución de la orientación del voto, el cambio o estabilidad en la oferta partidista, el nivel de competitividad, el comportamiento de las preferencias electorales durante el periodo estudiado y la polarización ideológica del sistema. Con estos indicadores se presentan los principales rasgos de la política partidaria en El Salvador. En la parte cuatro se destacan los principales cambios y los elementos que dentro del sistema de partidos salvadoreño se han mantenido estables o tienden a estabilizarse y se ofrecen algunas posibles explicaciones sobre estos fenómenos. Por último, se expresan algunas conclusiones generales.

## II. EL CONTEXTO: DE LA GUERRA CIVIL A LA SEGUNDA PRESIDENCIA DEL FMLN

### 1. *La Guerra Civil*

En El Salvador el poder económico encontró en las Fuerzas Armadas a su principal aliado. Durante buena parte del siglo XX estas fueron el instrumento a través del cual se mantenía el orden económico que favorecía a la oligarquía salvadoreña. Una crónica represión y la desestabilización política del país fueron características del periodo previo al que se analizará en este trabajo. De 1931 a 1979 hubo 10 golpes de Estado (Martínez Peñate, 2007: 16), no hubo un presidente que no fuera militar sino hasta 1984, no existían elecciones competitivas, los partidos políticos PCN y PDC eran los actores político partidarios más relevantes, etcétera; el contexto político era precisamente el de una dictadura militar.

Dentro de este escenario se crearon una serie de organizaciones civiles de distinta naturaleza, entre las que se pueden mencionar: universitarias, obreras, campesinas, barriales, sindicales, etcétera, que se constituyeron para reaccionar frente a la represión anteriormente descrita. Esta exacerbada represión militar y del gobierno y las condiciones socioeconómicas del momento, provocaron un intenso conflicto armado que se sucedió fundamentalmente durante la década de 1980.

El periodo democrático que actualmente vive el país no se puede entender sin centrar el análisis en los actores políticos que tuvieron protagonismo durante la guerra civil. Precisamente los dos partidos políticos más importantes en la actual etapa democrática del país, ARENA y FMLN, tienen sus raíces en el periodo previo, siendo actores fundamentales del conflicto armado. El partido ARENA nace a partir de este conflicto, en 1981, pretendiendo ser una fuerza política de derecha que fuera una alternativa a las ya tradicionales fuerzas políticas representadas por el PCN y PDC. El FMLN, fundado como partido político en 1992, proviene de la “unificación de la izquierda” (Ribera, 1996: 45 y ss.) representada por cinco estructuras políticas, distintas entre sí, que tuvieron un papel activo en el conflicto armado: el Partido Comunista de El Salvador, las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí, el Ejército Revolucionario del Pueblo,

la Resistencia Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos.

Ambas fuerzas políticas tomaron parte en las negociaciones que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, lo que puso fin al conflicto armado que en el plano ideológico se debatía entre los que eran denominados como de “extrema derecha”, ARENA, y los señalados como “comunistas”, del FMLN, comenzando a configurar un sistema de dos polos que ha ido intercalándose en el poder.

## *2. Los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992*

Debido a la larga tradición militar en El Salvador, la transición a la democracia sólo podía ser posible dentro de un escenario en el que al mismo tiempo se transitara de la guerra a la paz, donde se desmontaran las Fuerzas Armadas y se construyera el Estado (Montobbio, 1999: 238 y ss.). Los Acuerdos de Paz además de pretender poner fin al conflicto armado, buscaron ser un instrumento para la nueva etapa democrática. De esta manera, se dio paso a reformas constitucionales y legales que buscaron preparar un terreno jurídico adecuado sobre el que debería basarse este nuevo ciclo democrático y la convivencia pacífica. A partir de allí, se realizaron reformas relativas a las Fuerzas Armadas, a la policía, a la garantía de los derechos humanos, al sistema judicial y entre otras también, las relativas a las instituciones encargadas de los procesos electorales. Se creó una nueva autoridad electoral, se dieron nuevas reglas de juego y con ello una nueva ley electoral.

El Tribunal Supremo Electoral se constituyó con al menos dos cambios importantes respecto a la institución que sustituyó: el Consejo Central de Elecciones. Estos cambios radicaron, en primer lugar, en tener la competencia de administrar los procesos electorales y en ser un tribunal con jurisdicción electoral exclusiva y, en segundo lugar, en cambiar el número de magistrados que componen el tribunal, sumándose a los tres representantes de los partidos políticos más votados en las elecciones presidenciales, dos representantes de la Corte Suprema de Justicia. Se determinó que la Asamblea Legislativa los eligiera con mayoría simple, en el caso de los representantes de los partidos políticos, y con mayoría de dos tercios para los demás.

### 3. *Los cuatro periodos presidenciales de ARENA*

En 1989, ARENA gana por primera vez las elecciones presidenciales, después de haberlas perdido en las elecciones anteriores de 1984 frente al candidato del Partido Demócrata Cristiano, José Napoleón Duarte. Desde 1989 hasta 2004, ARENA ganó cuatro elecciones presidenciales consecutivas, es decir, permaneció un total de veinte años seguidos en el Poder Ejecutivo. Los gobiernos de ARENA se caracterizan por tomar decisiones nacionales y adoptar políticas internacionales atribuidas típicamente a la derecha, como las reformas económicas de corte neoliberal que se implementaron agresivamente durante la década de 1990.

Dentro de estas reformas, destaca la privatización de bienes y servicios del Estado, entre ellas, la privatización de la banca, de la distribución y transmisión de la energía eléctrica, del sistema de pensiones, de las telecomunicaciones, etcétera. Como correlato de esta privatización también se optó por la disminución significativa de los empleados públicos. Estas reformas y otras de tipo neoliberal no obtuvieron los resultados esperados: la administración pública no se volvió más eficiente, el sistema previsional se encuentra en crisis, las telecomunicaciones a pesar de haber mejorado la calidad y cobertura de los servicios no lo han hecho con el crecimiento que justificó su privatización, la distribución del ingreso continúa siendo inequitativa, entre otros (Moreno, 2004: 71; Rivera, 2007: 61).

Los problemas económicos y los de inseguridad continuaban siendo el rasgo distintivo en El Salvador y, en este contexto, se tomaron medidas como la integración monetaria que no significó otra cosa más que el cambio de moneda, pasando del colón al dólar estadounidense. Asimismo, en el ámbito de la seguridad, se impulsó la política de “Mano Dura” y posteriormente, de “Súper Mano Dura” para hacerle frente al problema de las pandillas. Esta política fracasó, siendo muy criticada por su afectación a los derechos humanos e incluso declarándose inconstitucional la norma jurídica que la sustentaba: la Ley Antimaras. De la mano de ARENA, El Salvador profundizó su posicionamiento a favor de la política exterior de Estados Unidos en temas como la lucha contra el terrorismo, los conflictos iniciados a partir del 11 de septiembre y, como contracara, también marcó su oposición a los gobiernos de izquierda de América Latina (Artiga-González, 2011: 33).

El último gobierno de ARENA, el de Elías Antonio Saca, se distinguió de alguna manera de sus predecesores al incluir dentro de su programa de gobierno la implementación de programas sociales como Red Solidaria y Fosalud, entre otros. Este fue el último presidente de ARENA, quien fue señalado por su propio partido como el causante de la derrota en las elecciones presidenciales de 2009 frente al FMLN y al periodista Mauricio Funes. También fue acusado por el partido de ser el agente promotor de la escisión de la bancada de ARENA en la Asamblea Legislativa en el periodo legislativo 2009-2012, dando paso al nacimiento de GANA, un partido que surgió a partir de diputados tránsfugas de ARENA.

La derrota de ARENA en una contienda presidencial y la posterior ruptura de su bancada legislativa, hicieron entrar en una profunda crisis al principal partido de derecha de El Salvador. Sin embargo, los resultados de las elecciones legislativas de 2012 confirmaron que la crisis interna que vivía el partido no hizo cambiar las preferencias electorales. Tomando en consideración que esa fue una elección de “evaluación” del gobierno de Mauricio Funes, ARENA obtuvo más escaños en la Asamblea Legislativa que el FMLN. Si para ARENA las elecciones de 2012 significaron un espaldarazo del cuerpo electoral (ya sea por preferencia de partido o por castigo al partido de gobierno), también fue relevante para GANA, que se convirtió en la tercera fuerza política en su primera participación en una elección legislativa. Este éxito electoral lo convirtió en un nuevo actor político fundamental dentro del juego de negociaciones que tiene por característica la Asamblea Legislativa de El Salvador.

#### *4. La primera presidencia del FMLN en 2009*

El ciclo de cuatro elecciones presidenciales ganadas consecutivamente por ARENA fue roto por el partido FMLN en las elecciones presidenciales de 2009. Sin duda, desde una perspectiva democrática y desde los Acuerdos de Paz, este hecho tuvo mucho significado por ser la primera vez en la historia que un partido de izquierda llegaba a la presidencia y también, porque se constituía por primera vez una alternancia de gobierno entre los dos actores firmantes de los Acuerdos de Paz.

En la elección presidencial de 2004, la campaña del miedo había sido una variable determinante para conseguir la victoria. El FMLN

presentó a Schafik Handal como candidato presidencial, ex secretario general del Partido Comunista Salvadoreño, miembro de la Comandancia General del FMLN hasta su creación como partido político y miembro de la Comisión Política del FMLN. El FMLN presentó como candidato presidencial a un hombre de partido. ARENA aprovechó esta designación para usar como estrategia el manifestar los peligros que traería consigo un eventual triunfo del FMLN. La principal amenaza que hizo ver la derecha fue que el país se volvería comunista.

La victoria presidencial de 2009 fue la primera para el FMLN y se logró gracias al cambio de estrategia del partido de izquierda respecto a la designación de candidato, el *outsider* Mauricio Funes. El partido consiguió generar la expectativa del cambio después de veinte años de gobiernos de ARENA. Esta vez la estrategia del partido de derecha no tuvo efecto y terminó perdiendo con el margen de victoria más estrecho hasta ese momento para una elección presidencial salvadoreña.

El gobierno de Mauricio Funes no fue precisamente un gobierno del FMLN. La política de este *outsider* se distanció en sus primeros años con la del FMLN, lo que pudo constatarse con la procedencia de algunos de los funcionarios que nombró en su gobierno, la oposición a iniciativas de ley a través de la utilización del veto, diferencias ideológicas, entre otras. Al final de su mandato, sin embargo, esa relación de mutua conveniencia propició un acercamiento y el presidente Funes se convirtió en un agente más de la campaña presidencial del FMLN, principalmente, a través de la denuncia de actos de corrupción de ex funcionarios públicos pertenecientes al partido ARENA.

La última elección presidencial de 2014, nuevamente disputada entre el FMLN y ARENA, se constituyó en la elección más reñida hasta este momento, mucho más que aquella en la que ganó Mauricio Funes, arrojando el margen de victoria más estrecho en América Latina. Esta vez, Salvador Sánchez Cerén, un hombre de partido, ganó la presidencia para el FMLN.

Aunque ARENA gobernó por veinte años consecutivos desde el Poder Ejecutivo, en el ámbito legislativo no logró nunca obtener el número de diputados que le otorgaran una mayoría simple, y lo mismo ocurre a partir de los gobiernos del FMLN. Esto propició que para gobernar ambos partidos hayan tenido que buscar constantemente alianzas en la Asamblea Legislativa. ARENA logró aliarse tradicionalmente con el PCN y el PDC, mientras que el FMLN en muchas



ocasiones se ha aliado con GANA, a pesar que este partido político no es de izquierda.

### III. LAS REGLAS DEL JUEGO: CAMBIOS MÁS IMPORTANTES

Las reglas del juego electoral en El Salvador han estado definidas por la Constitución de 1983 y sus reformas, el Código Electoral vigente desde 1993, y sustituido por otro en 2013, y la Ley de Partidos Políticos de 2013. La Constitución y el Código Electoral crearon al Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones, otorgándole la administración de los procesos electorales y la jurisdicción electoral exclusiva. Todo ello como consecuencia de los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992.

Las reglas contenidas en este primer Código, sin embargo, cambiaron a través de muchas reformas, derogatorias, interpretaciones auténticas, adiciones, artículos transitorios, entre otros, siendo muchas de estas acciones relevantes para el sistema de partidos. En 2013, después de constantes reformas y veinte años de vigencia, el Código Electoral fue sustituido por uno nuevo, aunque no completamente distinto (tablas 1 y 2). En el periodo también ocurrieron reformas a las reglas electorales impulsadas por decisiones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. A continuación se describirán algunas de las principales modificaciones en las reglas electorales.

*Tabla 1*  
 Sistema electoral para elecciones presidenciales y sus reformas en El Salvador

Periodo	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1994-1999	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa*	Sí en primera vuelta
1999-2004	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa	No
2004-2009	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa	No
2009-2014	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa	Sí en primera vuelta
2014-2019	5 años	Después de dos periodos presidenciales	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa*	No

\* En 1994 y 2014 la Presidencia de la República se decidió en la segunda vuelta electoral.  
 Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y Base de Datos SISPSUB (1978-2015).

### 1. *Eliminación de la Plancha Nacional*

El órgano legislativo lo componen 84 escaños, número que se ha mantenido durante todo el periodo. Sin embargo, la forma de distribuirlos o asignar esos escaños fue reformada en 2005. Desde 1994 hasta antes de las elecciones legislativas de 2006, existían 15 circunscripciones electorales: una “Plancha Nacional” o circunscripción nacional que estaba conformada por 20 escaños y otras catorce circunscripciones electorales, coincidentes con los catorce departamentos en que se divide políticamente el país, y entre los que se distribuían los sesenta y cuatro escaños restantes conforme al número poblacional de cada departamento.

La llamada Plancha Nacional como circunscripción no se basaba sobre ningún criterio poblacional y dado que la Constitución exige que las circunscripciones electorales se construyan precisamente sobre la base poblacional, fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional en 2003 (a petición de algunos dirigentes del FMLN). El argumento de la Sala (sentencia 28-2002) fue que el artículo 13 del Código Electoral, al permitir una circunscripción electoral nacional que no se basaba en criterios poblacionales, afectaba la igualdad del voto así como el principio de representación proporcional. Esto trajo como consecuencia que la Asamblea Legislativa cambiara el Código Electoral y estableciera que la elección de diputados fuera únicamente sobre circunscripciones departamentales que siguen un criterio poblacional. Como principal consecuencia, los veinte diputados que correspondían a la Plancha Nacional fueron redistribuidos en las restantes catorce circunscripciones conforme a la población de cada departamento.

### 2. *La inclusión del Documento Único de Identidad en el proceso electoral*

Una reforma de gran calado de cara a la depuración y mayor certidumbre de las personas registradas para ejercer el sufragio fue la inclusión del Documento Único de Identidad (DUI) en sustitución del Carnet Electoral. El DUI fue introducido en 2001 y fue utilizado por primera vez para ejercer el sufragio en las elecciones presidenciales de 2004, gracias a una serie de reformas al Código Electoral en 2003. Esta reforma generó mayor confianza sobre el registro de personas capaces para ejercer el sufragio y en alguna medida pudo haber favorecido un incremento en la participación electoral ya que, desde que se comenzó

a utilizar el DUI para ejercer el sufragio (elecciones presidenciales de 2004), se observó un incremento en la participación electoral al comparar los datos con las elecciones previas.

### *3. Barreras de entrada a nuevos competidores y protección de los ya existentes*

Las barreras para entrar o mantener partidos políticos han sido modificadas en varias oportunidades siendo común denominador en estas reformas proteger a los partidos políticos ya consolidados. Las reformas han seguido al menos dos vías. La primera de ellas fue subir el piso necesario para que nuevos partidos políticos pudieran tener reconocimiento legal y, por lo tanto, para que pudieran competir en las elecciones. La razón de hacer reformas en esta vía, según los partidos políticos, fue evitar la fragmentación del sistema de partidos. Inicialmente para crear un partido político se requerían tres mil afiliados; después se reformó exigiendo en 1996 el 2% de los votos válidos de la última elección presidencial; en 1999 el 3% de la última elección presidencial y, en 2007, 50,000 ciudadanos afiliados. Este último número se mantiene en la actual Ley de Partidos Políticos.

La segunda vía de reformas, por el contrario, ha buscado evitar la desaparición de partidos políticos por no alcanzar el número de votos necesarios para seguir dentro del sistema. Se hace referencia a los casos del PDC y del PCN. La razón de esta reforma, otra vez según los partidos políticos en la Asamblea, fue la necesidad de mantener el pluralismo político. El PDC y el PCN, los dos partidos políticos más longevos del país, no obtuvieron en las elecciones presidenciales de 2004 el número de votos necesarios para seguir existiendo legalmente como partidos políticos. De acuerdo a las disposiciones del Código Electoral, ambos partidos debían desaparecer por no haber alcanzado el 3% de los votos válidos en la elección presidencial. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, a través del Decreto 586 de enero de 2005, evitó en un primer momento que estos partidos desaparecieran. Ante esta decisión y mediante un proceso de inconstitucionalidad, la Sala de lo Constitucional a través de la sentencia 11-2005, ordenó al Tribunal Supremo Electoral que iniciara el proceso de cancelación de ambos partidos, lo que les impediría participar en las elecciones legislativas de 2012.

Ante la incertidumbre sobre la cancelación de sus partidos y ante la premura de las elecciones legislativas de 2012, los dirigentes del

PCN y PDC crearon partidos políticos paralelos para poder participar. Así, el PCN creó a Concertación Nacional (CN) y el PDC al Partido de la Esperanza (PES), institutos políticos a través de los cuales participaron en dichas elecciones. El Tribunal Supremo Electoral resolvió cancelar al PCN y al PDC, y aunque formalmente el CN y el PES se constituyeron en partidos nuevos, materialmente siguieron siendo los mismos PCN y PDC. En la actualidad y según los partidos que tienen representación en la Asamblea, el CN es conocido como PCN, y PES después de solicitar al TSE su cambio de nombre, recobró su nominación anterior como Partido Demócrata Cristiano (PDC). Como puede observarse, las reformas en estos ámbitos tuvieron una clara intención de favorecer a los partidos políticos ya existentes y, principalmente, a aquellos más identificados con la derecha.

#### *4. La Ley de Partidos Políticos y el nuevo Código Electoral*

En 2013 se crearon dos nuevas leyes que regulan los procesos electorales y a sus actores. En marzo de ese año entró en vigencia la primera Ley de Partidos Políticos de El Salvador. Desde hacía ya varios años se exigía una ley que regulara la actividad de los partidos políticos, principalmente en lo que respecta a su financiamiento. Esta nueva ley, más allá de incluir algunos elementos nuevos y regular ciertos aspectos del financiamiento de los partidos políticos, trasladó el régimen de los partidos políticos que se encontraba en el Código Electoral sin generar cambios de mayor envergadura.

En ella se incluye un apartado sobre la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y un régimen de sanciones para los mismos cuando estos transgredan las disposiciones de la ley, sin embargo, la ley carece de verdaderos instrumentos para la fiscalización de los partidos (FUSADES, 2013: 8). Además, el encargado de hacer efectivas estas sanciones es el Tribunal Supremo Electoral, que está compuesto en su mayoría por designados de los partidos políticos, de allí que se critique la imparcialidad para la imposición de sanciones. En cuanto al nuevo Código Electoral, los principales cambios respecto al anterior código de 1993 fueron únicamente en relación con el uso del lenguaje de género, el voto en el exterior y el voto residencial.

Dentro de este nuevo marco normativo, requiere especial mención la reforma del artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos realizada en septiembre de 2014, con la que se pretende establecer una

cuota de género. Con esta modificación los partidos políticos deben incorporar al menos 30% de mujeres en las planillas para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano, y miembros de los Consejos Municipales.

*5. El cambio de las listas para las elecciones legislativas: listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas y listas abiertas*

Otras de las reformas de mayor calado respecto a las elecciones legislativas fue el cambio de la estructura del voto, pasando a elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa primero, a través de una lista cerrada y desbloqueada y, actualmente, por medio de listas abiertas.

Hasta las elecciones legislativas de 2009, los partidos políticos presentaban sus candidatos a diputados en listas cerradas y bloqueadas, pero, nuevamente a raíz de un proceso de inconstitucionalidad, se motivó una reforma electoral en donde se permitiera escoger a través de una lista cerrada y desbloqueada.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional 61-2009 ocasionó una serie de reformas al Código Electoral de 1992 y en lo concreto, generó que la persona electora pudiera decidir el orden de preferencia de los diputados por los cuales optaba. Esto propició también, que los partidos cambiaran su estrategia de campaña y de selección de candidatos, pues ya no podrían presentar un bloque de diputados en el orden que el partido quería que fueran elegidos, sino una lista que permitía escoger en el orden de preferencia del elector y no del partido.

El cambio que se impulsó desde la Sala de lo Constitucional encontró mucha resistencia por parte de la Asamblea Legislativa, pues pasar a una lista cerrada y desbloqueada también implicó cambiar la forma de votar, el escrutinio y la declaratoria de candidatos electos. La Asamblea hizo varias reformas que pretendieron burlar el contenido de la sentencia e incluso se logró un acuerdo de reforma constitucional que permitiera únicamente las listas cerradas y bloqueadas. El descontento de las cúpulas partidistas radicaba en la pérdida de poder para asegurar que sus principales candidatos (precisamente las cúpulas), aseguraran un escaño en la Asamblea.

Pero las reglas vinculadas a la libertad del sufragio se volverían a modificar. Uno de los cambios más importantes de todo el periodo ocurrió a partir de noviembre de 2014, cuando la Sala de lo Constitucional emitió otra sentencia (48-2014) que modificó nuevamente las reglas del juego electoral que se aplicarían a partir de las siguientes

elecciones de marzo de 2015. Esta resolución de los jueces constitucionales habilitó las listas abiertas y el voto cruzado para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, por lo que el ciudadano podría escoger candidatos de distintos partidos políticos, seleccionar distintos candidatos no partidarios y también, candidatos de distintos partidos políticos y a la vez candidatos no partidarios. La única limitante que se estableció para el proceso electoral de marzo de 2015 fue que el número de marcas no sobrepasaran el número de escaños de la circunscripción en la que se votó (TSE Memoria Especial Elecciones, 2015).

No fueron pocas las dificultades que trajo consigo el aplicar esta nueva forma de votar, ocasionando que los resultados preliminares de las elecciones de 2015 no se obtuvieron en un tiempo razonable, contrario a como se había dado en elecciones anteriores, e incluso impidiendo la instalación completa de los 84 diputados de la Asamblea Legislativa el 1o. de mayo.

El poco tiempo entre la modificación de las reglas por parte de la Sala de lo Constitucional y la celebración de las elecciones, la complejidad para emitir el sufragio y la falta de educación y difusión de las formas para ejercerlo, la tardía capacitación de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos para procesar la información, una inadecuada gestión por parte del TSE en la transmisión y el procesamiento de datos, etcétera, fueron algunas de las posibles razones que se señalaron como causas de este problema (Editorial ECA, 2015; FUSADES, 2015).

Sumado a ello, las irregularidades provinieron también de los mismos partidos políticos que pretendieron manipular la implementación del voto cruzado y del voto preferente para su conveniencia desde que conocieron que se debía modificar esta regla, hasta el momento del escrutinio en el que se observaron múltiples inconsistencias. En consecuencia, las elecciones de 2015 son señaladas como las más cuestionadas de la historia democrática reciente en El Salvador (véase Aguilar, 2015).

6. *El cambio en la organización de las elecciones:  
voto residencial y voto en el exterior*

Para los eventos electorales de 2014, se sustituyó por completo el modelo de elecciones que concentraba a los electores en torno a centros de

votación urbanos, por uno en el que los electores tienen la posibilidad de votar en centros de votación desconcentrados y, por lo tanto, más cerca de sus residencias. Este fue un compromiso que se adquirió en los Acuerdos de Paz, pero fue hasta 1997 que se comenzó a trabajar en él; en los años 2001 y 2003 se le dio un nuevo impulso aprobando algunos decretos legislativos, y fue hasta 2006 en que de manera definitiva se inició con un plan piloto para aplicar el voto residencial, partiendo de siete municipios de los 262 existentes en todo el país.

En 2009 se amplió el programa a todo el departamento de Cuscatlán (23 municipios en total), en 2012, se amplió a 185 municipios, para alcanzar finalmente en la elección presidencial de 2014 a los 262 municipios. Dentro de todo este proceso, los centros de votación pasaron de ser 399 en 2006 a ser 1595 en las elecciones de 2015. Con esta modificación, el Tribunal Supremo Electoral pretende alcanzar una mayor participación electoral bajo el supuesto que acercar las urnas a las residencias de las personas votantes elimina barreras de acceso que grupos vulnerables podrían tener para ejercer el sufragio. Sin embargo, en términos de participación sobre inscritos, el porcentaje de electores de las elecciones presidenciales de 2014, donde se aplicó este modelo a nivel nacional, no fue mayor al que se registró en las elecciones presidenciales de 2009. La experiencia con las elecciones legislativas de 2015 indica que a pesar del voto residencial, tampoco se incrementó la participación. De hecho, fue menor en casi cuatro puntos porcentuales, si se compara con las elecciones legislativas de 2012.

En la elección presidencial de 2014 se aplicó por primera vez la modalidad del voto desde el exterior; a pesar que desde 1994 se planteaban ya algunas propuestas de reformas para que aquellas personas salvadoreñas que no residen en el país pudieran ejercer el sufragio. Para El Salvador, la posibilidad de que ciudadanos que residen en el exterior ejerzan el sufragio es de mucha relevancia, pues 2.5 millones de personas salvadoreñas residen fuera del país (casi una tercera parte de toda la población total), y principalmente en Estados Unidos (el 94% de ellas).

La Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, aprobada en enero de 2013, habilitó que el proceso electoral pudiera extenderse fuera de las fronteras de El Salvador. Sin embargo, al tratarse casi de un plan piloto, el impacto en términos cuantitativos no fue mayor. Según el TSE, para las elecciones presidenciales de 2014 se empadronaron únicamente 10,337 per-



sonas (TSE 2014) de las cuales ejercieron el sufragio 2727 personas en la primera vuelta electoral y 2706 en la segunda vuelta.

Esta experiencia en términos cualitativos podría ayudar a mejorar el proceso de cara a las siguientes elecciones; los principales obstáculos, más allá del tiempo que se tuvo para su implementación, radican como es de esperar, en el diseño, creación de sistemas, mecanismos y estructuras para ejecutar la medida, desde el registro de los residentes en el exterior hasta la forma de ejercer el sufragio y de escrutarlo.

### *7. La Sala de lo Constitucional como actor relevante en la modificación de las reglas electorales*

Son veintiún años ya desde la primera elección libre y competitiva en El Salvador y el sistema electoral ha sido modificado varias veces y con distintos niveles de incidencia. Estas modificaciones han ocurrido al menos desde dos grandes fuentes, una es la que proviene de los mismos partidos políticos que han tratado de configurar unas reglas del juego donde naturalmente ellos puedan verse favorecidos, tomando decisiones legislativas que fortalecen su presencia en la política salvadoreña y que disminuyen las probabilidades de actuación de nuevos actores. En algunos temas más que buscarse la mejora del sistema electoral al hacer las reformas, se busca la conveniencia de los partidos políticos (para un estudio a mayor profundidad véase Artiga-González, 2008).

Por otro lado, las reformas han tenido como fuente otros actores que teóricamente no son políticos, pero que en términos de impacto (más que cuantitativos), han generado reformas bastante significativas al sistema electoral y al sistema de partidos políticos. La Sala de lo Constitucional ha sido un actor fundamental en este sentido. A través de múltiples sentencias, como se ha visto en este apartado, la Sala se ha convertido en un agente activo en la modificación de las reglas electorales. Entre otras resoluciones, destacan las que declararon inconstitucional la circunscripción nacional para elegir diputados (Plancha Nacional), la que habilitó las candidaturas no partidarias, la que ordenó modificar la lista cerrada y bloqueada por una lista cerrada y desbloqueada en las elecciones para diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, permitió que personas que no están afiliadas a ningún partido político puedan optar a un escaño dentro de la Asamblea Legislativa; la que posteriormente dispuso que las listas para elección

de diputados debían ser abiertas; la que condiciona la candidatura presidencial de cualquier ex presidente al transcurso de dos periodos presidenciales; la que obliga a la Asamblea Legislativa a escoger a magistrados del Tribunal Supremo Electoral que no tengan filiación partidista. Muchos de los cambios fundamentales en las reglas del juego se han hecho “a golpe de sala” (Editorial ECA, 2015). La discusión sobre reformas electorales se mantiene vigente y no se descarta que de las más importantes, como la reforma al TSE en cuanto a su composición y funciones, se den gracias a los impulsos que la Sala de lo Constitucional genere, más allá de las motivadas por los partidos políticos.

#### IV. ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EVOLUCIÓN Y CAMBIO

##### 1. *Orientación del voto y participación electoral*

La participación electoral en El Salvador no se caracteriza por ser alta, a pesar que se le califique como un país en donde el voto es obligatorio o al menos no optativo (Alcántara Sáez y Tagina, 2011: 17). La Constitución de 1983, y la legislación electoral establecen que el sufragio además de ser un derecho es un deber (artículo 73, 1 Cn., 3 Código Electoral). Sin embargo, la obligatoriedad de dicho acto, al menos desde el enfoque jurídico, carece de algún medio de coercibilidad, por lo que tal deber en la práctica se convierte llanamente en la opción (derecho) de ir a votar. Estas disposiciones en lo sustantivo se han mantenido durante el periodo de estudio que se analiza en este trabajo.

Las elecciones del siglo (Alcántara Sáez, 1994), es decir, las primeras elecciones después del conflicto armado y que sucedieron en 1994, fueron las primeras libres y competitivas, en donde, después de mucho tiempo, el régimen no era autoritario ni tampoco semi-democrático y en las que la variable conflicto armado no estaba presente. Unas elecciones que además se presentaban ante significativos cambios institucionales que fueron fruto de los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992 como la creación del Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones, y la creación del Código Electoral de 1992, el cual fue “reemplazado” en 2013. Fueron unas elecciones en las que muchas variables cambiaron, pero que no representaron un cambio significativo en el nivel de participación electoral que se venían dando en elecciones anteriores.

*Tabla 2*  
 Sistema electoral para elecciones legislativas y sus reformas en El Salvador

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de Diputados	Número de Diputados	Distritos electorales	Estructura del voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1994-1997	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1*	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
1997-2000	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1*	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2003-2006	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1*	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2006-2009	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2009-2012	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2012**-2015	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y desbloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2015	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista abierta	3 años	Sí, de manera indefinida

\* Hasta 2005 existían 15 circunscripciones electorales: 1 nacional y 14 departamentales.

\*\* En las elecciones de 2012 se permitió por primera vez la participación de candidatos no partidarios.

Fuente: elaboración propia con datos oficiales y Base de Datos de SISPSUB (1978-2015).

La participación electoral en estas históricas elecciones de 1994 fue de un poco más de la mitad de los inscritos en el padrón electoral (53.6%); resultados que fueron muy similares a las dos últimas elecciones que sucedieron dentro del escenario previo a la transición pactada hacia la democracia: 54.7% en 1989 respecto a la elecciones presidenciales y 52.9% en 1991 respecto a las elecciones legislativas. Si se analiza la participación desde la perspectiva del porcentaje obtenido a partir de los inscritos en el registro electoral, esta relativamente baja participación se ha mantenido hasta la fecha. Además, durante este periodo se ha mantenido la tendencia de haber mayor participación en las elecciones presidenciales que en las legislativas. En las presidenciales el promedio de participación es del 56.1%, mientras que en las legislativas es del 47.5%, es decir, casi un 9% menos.

Como excepciones a esta baja participación, están las elecciones presidenciales de 2004 y las siguientes de 2009. Las elecciones presidenciales de 2004 han sido las de mayor participación electoral desde la transición a la democracia con el 69.4% de las personas habilitadas para votar. Posiblemente este cambio significativo pueda explicarse a partir del uso, por primera vez, del Documento Único de Identidad, el cual permitió tener un mejor registro de las personas en edad de votar, y principalmente, a partir del tipo de campaña realizada por el partido ARENA. En ese proceso electoral el candidato presidencial del FMLN fue Schafik Handal, reconocidísimo líder histórico de izquierda y parte del Partido Comunista, por lo que el partido ARENA utilizó su figura para generar el temor en la ciudadanía de que, en caso de ganar el FMLN, El Salvador se convertiría en un Estado comunista. Estrategia que resultó útil pues ARENA ganó con una amplia ventaja sobre el FMLN.

La elección presidencial de 2009 obtuvo un porcentaje de participación del 63.5% y en ella la estrategia del FMLN cambió notablemente al proponer como candidato a la presidencia a Mauricio Funes, un *outsider* que gozaba de mucha popularidad gracias a su labor como periodista. Esta elección, como se verá más adelante, cambió el nivel de competitividad que ocurría desde 1994, convirtiéndose en la elección con los resultados más estrechos hasta ese momento, lo que generó probablemente el aumento de la participación electoral respecto al promedio general. Esa fue la primera vez en la que el partido FMLN accedía al Poder Ejecutivo. Las últimas elecciones presidenciales de 2014, volvieron a presentar el nivel de participación muy próximo a las de 1994 (55.3%) en las que el FMLN accedía por

segunda vez a la presidencia, pero ahora con un candidato que no era un *outsider*, sino lo contrario, un hombre de partido, un líder histórico del FMLN.

*Tabla 3*  
 Participación electoral en El Salvador, 1994-2015

Presidencial		Legislativa	
Año	Participación sobre inscritos	Año	Participación sobre inscritos
1994*	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.6
2004	69.4	2000	38.5
2009	63.5	2003	41.0
2014*	55.3	2006	54.2
		2009	54.1
		2012	51.9
		2015	48.2
Promedio	56.08	Promedio	47.41

\* Elecciones donde se tuvo que recurrir a segunda vuelta. Los datos presentados se refieren a la primera vuelta.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

## 2. *Fragmentación, número efectivo de partidos y estructuración de la oferta partidista*

Al analizar los principales indicadores de la oferta partidista en El Salvador, se observa que la misma, en términos generales, se ha mantenido relativamente estable durante el periodo 1994-2015. Para conocer estos indicadores, en principio se utilizará el índice de fragmentación de Douglas Rae medido en una escala del 0 al 1, en el que 0 representa el escenario hipotético en donde todos los parlamentarios pertenecen a un mismo partido o todos los votantes votan al mismo partido, y 1 representa aquella situación donde los parlamentarios pertenecen a distintos partidos o los votantes apoyan a distintos partidos.

La fragmentación electoral tiene una media respecto a las elecciones legislativas del 0.71, con su pico más alto de 0.75 en las elecciones

de 1997, y su más bajo en 2009 con 0.66. Para las elecciones presidenciales la fragmentación disminuye, teniendo una media de 0.60, con dos elecciones (2004 y 2009) en torno al 0.50. Esta disminución se explica principalmente por la ya asentada contienda entre dos partidos políticos —ARENA y FMLN— y el nivel de polarización ideológica del sistema como se explicará más adelante.

Con estos datos, se observa que el sistema de partidos salvadoreño, analizado desde las elecciones parlamentarias, se caracteriza por estar en el umbral del pluralismo limitado (Sartori, 2009: 168), mientras que respecto a las elecciones presidenciales, la oferta tiende a reducirse a los dos principales partidos políticos del país orientando el sistema por lo tanto, hacia un bipartidismo. Sin embargo, como se verá a continuación, dentro del periodo estudiado participaron otros actores que inhiben considerar a El Salvador con un sistema totalmente bipartidista. El número efectivo de partidos ayudará a demostrarlo.

El número efectivo de partidos (NEP) ayuda a clarificar cuántos partidos conforman la oferta partidista en El Salvador complementando la fragmentación que se presentó anteriormente. De la misma manera que la fragmentación, existen diferencias respecto a si se trata de las elecciones presidenciales y las elecciones legislativas. En cuanto a las elecciones legislativas, el NEP electoral en promedio es de 3.4 y el NEP según escaños es de 3.3. Nuevamente, en términos legislativo, el sistema de partidos tiende hacia el pluripartidismo limitado.

*Tabla 4*  
 Fragmentación y número efectivo de partidos  
 en elecciones legislativas. 1994-2015

Año de elección	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	Media
Fragmentación sobre votos	0.71	0.75	0.73	0.76	0.67	0.66	0.69	0.68	0.71
NEPe	3.5	3.9	3.7	4.1	3.1	2.9	3.2	3.1	3.4
Fragmentación sobre escaños	0.67	0.75	0.71	0.72	0.67	0.66	0.69	0.67	0.70
NEP sobre escaños	3.1	4.0	3.5	3.5	3.0	2.9	3.2	3.01	3.3

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

El NEP para elecciones presidenciales, como puede observarse en la tabla 5, tuvo su punto más alto en las primeras elecciones democráticas en El Salvador, en las que, como se ha mencionado antes, existían las fuerzas políticas previas a la guerra, más la incorporación del FMLN como actor fundamental convertido en partido político. En este primer momento, el formato del sistema de partidos era el de un pluralismo limitado. Sin embargo, el NEP comenzó a disminuir a partir de la siguiente elección presidencial en la que ARENA y el FMLN se consolidaron definitivamente como las dos principales fuerzas, en detrimento del PDC y el PCN, quienes fueron por mucho tiempo los dos principales partidos. El NEP más bajo se observa en 2009, elecciones en las que precisamente hubo únicamente dos partidos políticos en la competencia por acceder a la presidencia. En esta elección el PCN y el PDC optaron no participar para no dividir el voto de los electores de derecha. A pesar de ello, el FMLN ganó por primera vez la elección presidencial.

Como puede observarse, el formato del sistema de partidos, tiende hacia el bipartidismo, aunque en las últimas elecciones presidenciales el número volvió a incrementarse levemente por la participación de UNIDAD, quien llevó como candidato al ex presidente con ARENA, Elías Antonio Saca. Este candidato a pesar de su alta popularidad, alcanzó únicamente el 11.4% del total de votos válidos, por lo que una vez más, se puso de manifiesto que en la política salvadoreña, además de un buen candidato, se necesita de un buen vehículo para acceder a la presidencia: ARENA o el FMLN.

*Tabla 5*  
 Fragmentación y número efectivo de partidos en elecciones presidenciales en El Salvador. 1994-2014

	1994	1999	2004	2009	2014	Media
Número candidatos presidenciales y partidos	7	7	4	2	5	5
Fragmentación electoral	0.68	0.64	0.54	0.5	0.6	0.59
NEPe	3.1	2.7	2.2	2.0	2.5	2.5

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

Las principales implicaciones de este multipartidismo y la tendencia hacia el bipartidismo según se trate de elecciones legislativas o presidenciales respectivamente, se encuentran en la necesidad de establecer alianzas y hacer negociaciones para poder gobernar. La característica multipartidista de la oferta partidista y las reglas electorales generan un escenario de competencia en el que ningún partido político puede obtener la mayoría en la Asamblea Legislativa. De esta manera, uno de los dos grandes partidos, los únicos con capacidad real de acceder a la presidencia, ARENA o FMLN, han necesitado siempre recurrir a otro partido político para tomar resoluciones legislativas.

El presidente siempre ha tenido que recurrir a buscar apoyos más allá de la representación de su partido en la Asamblea Legislativa. De esta manera, partidos políticos que no han tenido el mismo peso en términos de escaños como lo han tenido los dos grandes partidos, se han convertido en pieza indispensable dentro del mapa legislativo, al convertirse en un condicionante para la toma de decisiones. Este papel tradicionalmente lo desempeñaron el PCN y el PDC cuando ARENA estaba en el Ejecutivo; en los últimos años y a partir del triunfo presidencial del FMLN en 2009, GANA se ha convertido en el aliado fundamental del partido en el gobierno.

Ahora, si se analiza más allá de la fragmentación y el Número Efectivo de Partidos y el enfoque se hace sobre los actores políticos que durante el periodo 1994-2014 han tenido presencia en la Asamblea Legislativa, se evidencia que desde 1997 hay cinco partidos políticos que obtienen escaños elección tras elección (tabla 6). Es decir, la oferta partidista respecto a las elecciones parlamentarias es una “oferta estructurada” (Artiga-González, 2007: 705), lo que significa que los mismos partidos políticos han logrado obtener representación en las siete elecciones a diputados a la Asamblea Legislativa desde 1994 hasta 2012, aunque con diferencias notables en número de escaños. Estos partidos políticos son: ARENA, CD/CDU, FMLN, PCN y PDC.



*Tabla 6*  
 Composición del Legislativo en número de escaños en El Salvador. 1994-2015

Año	1994		1997		2000		2003		2006		2009		2012		2015	
	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
ARENA	39	46.4	28	33.3	29	34.5	27	32.1	34	40.5	32	38.1	33	39.3	35	41.7
FMLN	21	25.0	27	32.1	31	36.9	31	36.9	32	38.1	35	41.7	31	36.9	31	36.9
GANA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	13.1	11	13.1
PCN	4	4.8	11	13.1	14	16.7	16	19.0	10	11.9	11	13.1	6	7.1	6	7.1
CD	0	0.0	2	2.4	3	3.6	5	6.0	2	2.4	1	1.2	1	1.2	0	0.0
PDC	18	21.4	7	8.3	5	6.0	4	4.8	6	7.1	5	6.0	1	1.2	1	1.2
Otros	2	2.4	9	10.7	2	2.4	1	1.2	0	0.0	0	0.0	1	1.2	0	0.0
Total	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

En las últimas elecciones legislativas de 2015, la CD no obtuvo ningún diputado, por lo que la composición de la Asamblea se redujo a los tradicionales partidos políticos, ARENA, FMLN, PCN y PDC, más GANA, quien participando por segunda vez en una elección de este tipo, mantuvo su tercer lugar en número de diputados. El nacimiento de GANA como partido político se produjo a raíz de una escisión del partido ARENA ocurrida después de perder las elecciones presidenciales de 2009. En las elecciones de 2012, GANA logró obtener representación en la Asamblea compitiendo por primera vez, y convirtiéndose en el tercer partido político en término de número de escaños. La estabilidad de la oferta partidista se manifiesta entonces, no sólo por las pocas variaciones en términos del nivel de fragmentación y del número efectivo de partidos, sino también por los actores que durante las elecciones legislativas han logrado representación en el órgano legislativo.

### *3. Concentración y competitividad*

La concentración del voto es una variable dentro del sistema de partidos en El Salvador que se ha mantenido constante, principalmente en lo que se refiere a quiénes son los dos partidos políticos más votados desde 1994. Aunque con diferencias, tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales, el partido ARENA y el FMLN son los dos partidos políticos que mayor apoyo electoral han recibido durante todo el periodo de estudio.

En El Salvador, el sistema de partidos legislativo tiene un formato de pluralismo limitado. Sin embargo, la concentración de votos y de escaños en la Asamblea Legislativa nos muestra el peso relativo que tienen los dos principales partidos políticos del país. En promedio para las elecciones legislativas, la concentración según número de votos es 73.3%, y la concentración según número de escaños es 73.8%. ARENA y el FMLN atraen más del 70% de los votos y de los escaños disponibles.

¿Cómo se reparte este porcentaje entre ARENA y el FMLN? Esta es otra constante dentro del sistema de partidos salvadoreño respecto al órgano legislativo: la mínima diferencia de resultados entre uno y otro. Si bien en la elección de 1994 la diferencia a favor de ARENA respecto al FMLN fue de 23.6% respecto al número de votos válidos y

del 21.4% en términos de escaños, debe tomarse en cuenta que precisamente esa fue la primera elección después del conflicto armado, en el que el FMLN actuó como parte beligerante, y en la que participaba por primera vez después de su transformación en partido político.

Pero si se analizan los datos a partir de las elecciones legislativas de 1997, la diferencia entre uno y otro partido es en promedio del 2.3% en número de votos y del 3.1% en número de escaños. Esto refleja un alto nivel de competitividad del sistema de partidos políticos desde el enfoque legislativo. Según estos datos, tanto el FMLN como ARENA, han persuadido a sus votantes casi en iguales proporciones desde 1997, manteniendo este indicador estable desde entonces.

La concentración del voto para el caso de la presidencia ha sido similar a lo que ocurre en las elecciones legislativas. ARENA y FMLN han sido desde 1994, los únicos competidores con posibilidades de alcanzar el Poder Ejecutivo. Ambos partidos han concentrado en promedio el 87.3% de los votos en las cinco elecciones presidenciales celebradas a partir de 1994. Sin embargo, el nivel de competitividad no ha seguido el mismo patrón que han tenido las elecciones legislativas. En las primeras tres elecciones el partido ARENA obtuvo en promedio un 23% más de votos que el partido de izquierda FMLN. Pero a partir de las elecciones de 2009, el nivel de competitividad que se había estabilizado hasta ese momento, se perdió totalmente.

Por primera vez el FMLN alcanzó la presidencia derrotando al partido que en cuatro periodos consecutivos la había ganado. La victoria del FMLN se produjo, como ya se ha expresado y entre otras posibles explicaciones, gracias a un cambio de estrategia del FMLN al proponer como candidato a un *outsider*, Mauricio Funes, capaz de atraer a votantes que no necesariamente compartían la visión del FMLN. El resultado en estas elecciones cambió el patrón que favorecía a ARENA con márgenes de victoria en promedio del 23%, a ubicarse en un 2.6% a favor del FMLN.

*Tabla 7*  
**Competitividad y concentración en las elecciones legislativas en El Salvador. 1994-2015**

Elecciones	ARENA				FMLN				Concentración según votos	Concentración según escaños	Competitividad según votos	Competitividad según escaños
	Votos	%	Escaños	%	Votos	%	Escaños	%				
1994	605,775	45.0	39.0	46.4	287,811	21.4	21.0	25.0	66.4	71.4	23.6	21.4
1997	396,301	35.4	28.0	33.3	369,709	33.0	27.0	32.1	68.4	65.5	2.4	1.2
2000	436,190	36.0	29.0	34.5	426,298	35.2	31.0	36.9	71.3	71.4	0.8	2.4
2003	446,279	31.9	27.0	32.1	475,130	34.0	31.0	36.9	65.9	69.0	2.1	4.8
2006	783,230	39.2	34.0	40.5	785,072	39.3	32.0	38.1	78.5	78.6	0.1	2.4
2009	854,166	38.6	32.0	38.1	943,936	42.6	35.0	41.7	81.2	79.8	4.1	3.6
2012	897,054	39.8	33.0	39.3	827,522	36.7	31.0	36.9	76.5	76.2	3.1	2.4
2015	9,259,027	40.7	35.0	41.7	8,472,894	37.2	31.0	36.9	77.9	78.6	3.5	4.8
Promedio		38.0		37.8		34.6		35.4	73.3	73.8	5.2	5.4

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

*Tabla 8*  
 Concentración y competitividad en las elecciones presidenciales  
 en El Salvador. 1994-2014

Elecciones	ARENA		FMLN		Concentración	Competitividad
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
1994	651,632	49.1	331,629	25.0	74.1	24.1
1999	614,268	52.0	343,472	29.1	81.0	22.9
2004	1,314,436	57.7	812,519	35.7	93.4	22
2009	1,284,588	48.7	1,354,000	51.3	100	2.6
2014	1,047,592	39.0	1,315,768	48.9	87.9	10*
Promedio					87.3	16.3

\* En la segunda vuelta el margen de victoria fue de apenas 0.21%.  
 Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

De esta manera, pueden encontrarse dos tendencias en términos de concentración del voto y competitividad: una respecto a las elecciones legislativas y otras sobre las elecciones presidenciales. En referencia a las elecciones legislativas hay una considerable concentración del voto en ARENA y el FMLN, y al mismo tiempo una alta competitividad electoral entre ambos partidos. Esto último provoca una alta incertidumbre sobre qué partido tendrá más escaños en la Asamblea Legislativa, lo que en alguna manera disminuye su importancia si se toma en cuenta que la tendencia indica que ninguno de los dos puede obtener por sí solo la mayoría, necesitando ambos de los partidos políticos pequeños.

En relación con las elecciones presidenciales, existe una alta concentración del voto a favor de ARENA y el FMLN durante todo el periodo de estudio, pero el aspecto que no se ha mantenido estable es la competitividad. Hasta antes de 2009, había una clara tendencia a que ARENA ganara la presidencia, pero desde las elecciones presidenciales de 2009, la incertidumbre sobre los resultados ha prevalecido. Tanto en 2009 como en 2014, el FMLN ha ganado con los márgenes de victoria más estrechos en la historia del país, e incluso de América Latina.

#### 4. *Volatilidad electoral agregada y principales issues de campaña*

La volatilidad electoral agregada es otra variable que indica la relativa estabilidad e institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1997). Si la volatilidad mide el cambio de preferencias de los electores respecto a la oferta partidista entre una elección y su inmediata posterior, en El Salvador este cambio es bajo comparado con los indicadores de otros países de la región (Alcántara Sáez y Tagina, 2011: 25). Dicho en otras palabras, la tendencia del electorado salvadoreño es la de apoyar elección tras elección al mismo partido, habiendo un número reducido de electores que optan por votar a otro partido distinto al que votaron en la elección anterior.

En el ámbito legislativo, los dos principales partidos políticos de El Salvador, ARENA y FMLN, han consolidado un número significativo y equilibrado de votantes fieles. Al observar los datos se obtiene en promedio una volatilidad electoral agregada de alrededor de nueve puntos porcentuales en el periodo analizado. Esto refleja cierta estabilidad en términos de las preferencias electorales, principalmente respecto a aquellos que apoyan a ARENA y al FMLN.

Los datos de la elección legislativa de 1994 respecto a los de las elecciones de 1997 producen la mayor volatilidad electoral agregada del periodo que se analiza, pues en esta elección ARENA obtuvo 18 escaños más que el FMLN. Para comprender estos datos hay que recordar que en 1994 sucedieron las primeras elecciones competitivas, que ARENA estaba en la presidencia, que ese mismo año se celebraron elecciones presidenciales (que también ganó ARENA) y que el FMLN participaba por primera vez en una elección.

A partir de las elecciones legislativas de 1997 y hasta las últimas de 2015, ARENA y FMLN han tenido un número similar de escaños, con cuatro diputados de diferencia como mayor distancia en 2003 a favor del FMLN, y en 2015 en favor de ARENA. Esta estabilidad de las preferencias de los electores explica también la configuración de la Asamblea Legislativa y su funcionamiento: un número relativamente igual de electores que votan a ARENA y al FMLN, que los convierten en los dos más grandes partidos políticos pero sin que ninguno obtenga la mayoría, y otro número de electores que votan a los demás partidos políticos, convirtiendo a uno o dos de ellos en la llave de negociación en el órgano legislativo, aunque con un número significativamente menor en términos de escaños obtenidos. Lo anterior y naturalmente las

reglas electorales, disminuyen las probabilidades de que un solo partido pueda obtener la mayoría en la Asamblea Legislativa.

*Tabla 9*  
Volatilidad electoral agregada en las elecciones legislativas  
en El Salvador. 1994-2015

Elección	Volatilidad electoral agregada
1994-1997	19.2
1997-2000	8.3
2000-2003	5.4
2003-2006	12.6
2006-2009	4.2
2009-2012	11.6
2012-2015	2.8
Promedio	9.2

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

La volatilidad electoral agregada en el ámbito presidencial ha sido constante como puede verse en la tabla 10. En casi todas las elecciones se ha mantenido alrededor del 12%. La excepción la constituye la volatilidad que se obtiene del par de elecciones 2004-2009. Y esto puede explicarse porque fue precisamente en la elección presidencial de 2009 cuando por primera vez ganó el FMLN, terminando con el ciclo ganador del partido ARENA (victoria en cuatro elecciones presidenciales consecutivas), además de ser las dos elecciones presidenciales que registran el porcentaje más alto de participación electoral.

La competencia por la presidencia ha sido desde 1994 entre dos competidores, ARENA y FMLN. Aún así, a diferencia de los resultados de las elecciones legislativas en donde estos partidos obtenían resultados muy similares, en las elecciones presidenciales, la preferencia electoral se ha decantado claramente hacia ARENA en cuatro elecciones consecutivas (1989, 1994, 1999, 2004), configurando un sistema de partido predominante en esta arena del juego político. Pero en la elección de 2009, si bien la volatilidad electoral aumentó únicamente alrededor de tres puntos, fue suficiente para que el

FMLN ganara por primera vez la presidencia. Esta volatilidad, en términos de porcentaje de votos, significó un 9% de pérdida de votos para ARENA y un incremento del 15.6% para el FMLN si comparamos los resultados de las elecciones de 2004 y 2009.

*Tabla 10*

Volatilidad electoral agregada en las elecciones presidenciales en El Salvador. 1994-2014

Elección	Volatilidad electoral agregada
1994-1999	12.1
1999-2004	12.4
2004-2009	15.6
2009-2014	12.1
Promedio	13.1

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

¿En torno a qué problemas gira la competencia partidista en El Salvador? Nuevamente aquí se encuentra una constante en cuanto a los principales problemas que la población y los electores de El Salvador enfrentan, que esperan sean solucionados por el gobierno, y sobre los que gira la competencia de los partidos políticos en cada elección. La Encuesta sobre el Proceso Electoral que previo a cada elección legislativa, municipal y presidencial realiza el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana de El Salvador, destaca que los principales temas sobre los que gira la competencia electoral se resumen en aquellos relacionados a la delincuencia y los problemas económicos. En la tabla 11 se observa que la percepción de la población sobre los principales problemas son los mismos desde 1994, es decir: la delincuencia y los problemas económicos.



*Tabla 11*  
 Principales problemas sobre los que gira la campaña electoral. 1994-2015

Año	Más importante	(%)	Segundo más importante	(%)	Tercero más importante	(%)
1994	Delincuencia	33	Economía	16.2	Pobreza	13.6
1997	Delincuencia	33.3	Economía	18.7	Inflación	14.7
1999	Delincuencia	50.6	Pobreza	14.7	Desempleo	14.0
2000	Delincuencia	40.7	Desempleo	16.1	Pobreza	14.8
2003	Delincuencia	38.5	Pobreza	12.5	Desempleo	12.3
2004	Desempleo	27.7	Delincuencia	18.3	Pobreza	16.1
2006	Delincuencia	46.5	Pobreza	12.4	Maras	12.3
2009	Economía	33.3	Desempleo	17.9	Pobreza	16.8
2012	Delincuencia	50.3	Violencia	12.8	Economía	11.6
2014	Delincuencia	51.5	Maras	10.6	Desempleo	9.7
2015	Delincuencia	63.1	Violencia	10.5	Economía	6.8

Fuente: IUDOP, encuestas sobre el proceso electoral desde 1994 hasta 2015.

### 5. Polarización ideológica y propuestas de campaña

El sistema de partidos políticos en El Salvador es uno de los más polarizados de toda la región. Si se utiliza la tradicional escala que va del 1 al 10, donde 1 representa la posición más a la izquierda y 10 la posición hacia la derecha, se observa que los dos principales partidos políticos de El Salvador se encuentran precisamente en ambos extremos. El FMLN, desde 1994 hasta 2014, tiene en promedio una autoubicación de sus parlamentarios de 1.50, mientras que ARENA se ubica en el otro extremo, con una autoubicación de sus parlamentarios que en promedio, dentro del mismo periodo, es de 9. La distancia ideológica media entre ambos extremos y partidos políticos es de 0.84 para el periodo 1994-2014.

Los datos de la tabla 12 muestran la manera en que la polarización ideológica a nivel legislativo se ha mantenido estable dentro del periodo que se ha analizado, ubicando a los dos principales partidos políticos en los dos extremos de la escala: el FMLN constantemente

muy a la izquierda y ARENA constantemente muy a la derecha. Sin embargo, hay que resaltar que en la presente legislatura, la polarización de ambos partidos registra los valores más bajos de todo el periodo. Estos datos naturalmente no cambian la tendencia que a largo plazo se ha mantenido en El Salvador, pero podría ser un indicio de la disminución de la polarización a mediano plazo.

*Tabla 12*  
Autoubicación parlamentarios salvadoreños. 1994-2012

Legislatura	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
1994-1997	1.53	8.28	0.75
1997-2000	1.46	9.76	0.92
2000-2003	1.59	9.55	0.88
2003-2006	1.22	9.31	0.90
2006-2009	1.31	8.61	0.81
2009-2012	1.41	9.67	0.92
2012-2015	1.96	8.14	0.69
Promedio	1.50	9.0	0.84

Fuente: Artiga-González (2014: 26).

Respecto a la autoubicación de la población en esta misma escala ideológica del 1 al 10, se observa que en el periodo 2003-2012, existen tres grupos de electores: los dos que ocupan los extremos de la escala y otro sector que se ubica más al centro. Este último grupo en promedio ha sido del 26.5% de la población, mientras que muy a la izquierda se ubica el 17.9%, y muy a la derecha el 24.2%. Si se suma la población que se encuentra en la escala dentro de las posiciones del 1 al 4 y se les considera de izquierda resulta que el 30.7% de la población se ubicaría en este segmento y si se hace lo mismo respecto a las posiciones del 7 al 10 considerando este segmento como de derecha, el 43.1% de la población pudiera ser considerada de derecha en El Salvador.

*Tabla 13*  
 Autoubicación ideológica de los electores. 2003-2012 (%)

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9.6	2.1	4.5	5.9	17.6	10.1	11	13.2	5.5	20.4
2004	13.8	2.3	3.9	3.9	13.6	6.2	7.9	10.8	7.6	29.9
2006	13	3.9	5.7	5.6	16.6	10.3	8.7	10.6	7.5	18
2008	15.1	7.3	9.3	8.3	20	7	6.6	8.1	7.4	10.8
2009	21.6	6	6.6	6.9	18.9	5.8	6.6	9.3	5.2	13.2
2012	8	4.5	6.7	7.5	22.2	10.6	9.4	11.2	9.1	10.7
Promedio	13.52	4.35	6.1	6.4	18.2	8.3	8.4	10.5	7.1	17.2

Fuente: IUDOP, varias encuestas.

A nivel discursivo, El Salvador es el país con una alta polarización como lo demuestran los datos anteriormente presentados. Sin embargo, al utilizar otras herramientas para medir este fenómeno, los resultados pueden variar. Para el caso de El Salvador, se ha analizado la polarización desde las posiciones que adoptan los partidos políticos respecto a temas generalmente calificados como conservadores o progresistas y los datos indicaron que no existe una separación radical de las élites políticas como señala la escala ideológica anteriormente presentada (Zamora, 1998: 309 y ss.).

*Tabla 14*  
 Distribución de electores de acuerdo a tres segmentos de la escala ideológica. 2003-2012 (%)

Izquierda				Centro		Derecha			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Muy a la izquierda (1-2)		12.5		Centro (5-6)		18.9		Muy a la derecha (9-10)	
17.87				26.5				24.2	
30.4				26.5		43.1			

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP.

Asimismo, si se analiza la polarización a través de un modelo sustantivo (Artiga-González, 2014: 21) en el que más que estudiar la ubicación espacial de los partidos entre izquierda o derecha, se estudian sus propuestas programáticas expresadas inicialmente en las ofertas electorales y posteriormente, en caso de llegar al poder, a través de las políticas públicas o de los planes de gobierno que efectivamente ha presentado, se puede encontrar que esta diferencia tan radical entre la derecha y la izquierda pierde peso.

Si dentro de la escala ideológica se tiene a dos partidos políticos que se encuentran en los polos opuestos, pudiera esperarse que sus ofertas electorales, planes de gobierno y las políticas públicas que implementan fueran asimismo radicalmente opuestos. Podría compararse la forma de gobernar para tener una aproximación distinta a la polarización existente en El Salvador. Para ello, se debería compararse un gobierno de ARENA y otro del FMLN. ARENA gobernó durante cuatro periodos consecutivos y entre sí, de acuerdo a la coyuntura global del momento, su forma de gobernar no fue radicalmente distinta. El FMLN llevó a su candidato al Poder Ejecutivo en 2009, pero éste no era precisamente el candidato más puro y que mejor representaba los principios y valores del partido de izquierda. La comparación entre un gobierno de ARENA y uno del FMLN requeriría precisamente hacerla con presidentes que ideológicamente se ubiquen dentro de la escala ideológica en la misma proporción que sus respectivos partidos. Pero al comparar los planes de gobierno que durante la campaña electoral ARENA y el FMLN presentaron a sus electores, se encuentra que la diferencia ideológica no se traslada a la propuesta de políticas públicas.

Como se ha visto, en el periodo que se analiza los dos principales problemas son la delincuencia y los problemas económicos. Al analizar la última elección presidencial surge la duda sobre ¿qué propuestas programáticas respecto a los dos principales problemas de El Salvador hicieron los dos principales partidos políticos? y ¿qué tan diferentes son entre sí tales propuestas? En las tablas 15 y 16 se expone un resumen de las principales propuestas programáticas de los partidos políticos ARENA y FMLN, presentadas durante la campaña presidencial de 2014. Naturalmente estas propuestas se hacen para atraer al mayor número de electores posibles, pero indican qué tan dispuestos están los partidos de sacrificar su postura ideológica con tal de atraerlos. En resumen, las diferencias entre uno y otro partido

no parecen ser tan radicales, aunque representen ideas y propuestas diferentes sobre temas claves.

*Tabla 15*

Propuestas en materia de seguridad de los principales candidatos

<i>Issue</i>	FMLN	ARENA
Nombre del proyecto/Plan	El Salvador Adelante	Plan País
Maras: Tregua*	No hay oposición expresa	Oposición
Militarización	Apoyo a la PNC en temas de seguridad pública	Tareas de seguridad pública Servicio militar obligatorio en granjas*
Prevención del delito	Participación ciudadana, actividades comunitarias, etcétera.	Promoción de comunidades activas e integradas.
Combate al delito: Reformas institucionales	Fortalecer a la PNC, depuración, mejorar sistema penitenciario, ciudadanía.	Fortalecer PNC, reformas normativas, creación de instituciones.

\* Propuestas no incluidas directamente en los planes de gobierno.

Fuente: elaboración propia sobre la base de planes de gobierno, medios de comunicación y campaña

De mismo modo que en la elección presidencial de 2009 (Artiga-González, 2011: 36), ambos partidos políticos compitieron con propuestas de políticas similares que en definitiva constituían una postura moderada hacia el centro. Bajo este aspecto, la competencia fue centrípeta en lugar de centrífuga, es decir, contrario a lo que sugieren los datos sobre la polarización ideológica que alejan a ARENA y al FMLN del centro.

*Tabla 16*

Propuestas economía, empleo y programas sociales de los principales candidatos en las elecciones presidenciales de 2014

<i>Issue</i>	FMLN	ARENA
Economía y empleo		
El rol del Estado	Promotor y gestor del desarrollo, socio estratégico del sector privado	Efectivo
Economía y empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura e industria</li> <li>• Financiamiento a MI-PYMES</li> <li>• Exportaciones</li> <li>• Desburocratizar.</li> <li>• Atracción de inversión</li> <li>• Ajuste al salario mínimo</li> <li>• Superar modelo neoliberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura e industria</li> <li>• Financiamiento MYPI-MES</li> <li>• Exportaciones</li> <li>• Estado efectivo</li> <li>• Clima de negocios</li> <li>• Mayor énfasis en economía de mercado</li> </ul>
Programas sociales		
Pobreza	Consciencia de la pobreza y desigualdad, reducción.	Reconocimiento de la pobreza y desigualdad, reducción.
Programas sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento</li> <li>• Focalización</li> <li>• Protección Universal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crítica, continuidad y mejoramiento</li> <li>• Focalización</li> </ul>

Fuente: elaboración propia sobre la base de planes de gobierno, medios de comunicación y campaña.

*Tabla 17*  
 Resumen similitudes y diferencias entre las propuestas  
 de los dos principales candidatos

<i>Issue</i>	Similitudes	Diferencias
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de combate al crimen</li> <li>• Prevención del delito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tregua (ARENA se opone)</li> <li>• El FMLN habla de usar la Fuerza Armada para apoyar tareas de seguridad pública, mientras que ARENA busca el servicio militar forzoso</li> </ul>
Empleo y economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coincidencia en principales políticas y sectores a desarrollar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias ideológicas (¿a nivel de discurso?)</li> <li>• Mayor énfasis en economía de mercado (ARENA)</li> <li>• Regulación del salario mínimo (FMLN)</li> </ul>
Programas sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad</li> <li>• Fortalecimiento</li> <li>• Focalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalización por parte del FMLN</li> <li>• Cambio de discurso de ARENA, de oponerse en un principio a hacerlo parte importante de campaña</li> </ul>

Fuente: elaboración propia sobre la base de planes de gobierno, medios de comunicación y campaña.

## V. PRINCIPALES CONTINUIDADES Y CAMBIOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS SALVADOREÑO

### 1. *La poca confianza sobre los partidos políticos y la baja participación electoral*

La participación electoral en El Salvador no es alta y una de las distintas explicaciones a este fenómeno es la percepción negativa que tiene la ciudadanía sobre las instituciones encargadas de dirigir los procesos electorales, y principalmente de los actores que participan en estos procesos, es decir, los partidos políticos. Más allá de que los partidos políticos tienen una base electoral consolidada principalmente cuando

se trata de ARENA y el FMLN, estos en general no gozan de mucha credibilidad por parte de la ciudadanía salvadoreña.

Según datos de IUDOP y en una ubicación temporal de más de 10 años (2001-2012), ante la pregunta hecha a la ciudadanía: “¿cuánta confianza tuvo durante el año... en los partidos políticos?”, la respuesta a nivel nacional indica que menos del 25% de las personas confían en los partidos políticos. Para la línea temporal 2004-2010 y según el Barómetro de las Américas por LAPOP (Córdova, 2012: 16 y ss.), los partidos políticos salvadoreños tienen en promedio 37.4 puntos de confianza en una escala donde 0 es nada y 100 mucho, convirtiéndose así en las instituciones que menor confianza generan en el país.

Esta desconfianza puede estar fundada en la idea que puede tener la población de que la preocupación fundamental de los partidos políticos es atender los intereses del sector o grupo que representan y también, que en los partidos políticos la democracia interna es limitada o inexistente (Ramos y Briones, 1999: 57). La participación registrada indica que la ciudadanía salvadoreña ejerce el sufragio en mayor proporción cuando se trata de elecciones presidenciales. Esto es reflejo del mismo sistema presidencial y de la percepción general de considerar la elección del presidente más relevante de cara a la solución de problemas.

## *2. Los mismos actores (más GANA), el pluralismo limitado en la Asamblea y la tendencia al bipartidismo entre ARENA y FMLN*

En términos de fragmentación, el sistema de partidos en El Salvador se ha mantenido relativamente estable y en el mismo se observan dos tendencias. Por un lado, respecto a la fragmentación de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa, se ha mantenido un formato de partidos correspondiente al pluralismo limitado, con un promedio de 3.4 partidos relevantes. Por el lado de los partidos políticos relevantes para la competencia por la presidencia, se tuvo un punto inicial en el que se configuró un pluralismo limitado, pero conforme avanzaron los años y ARENA y el FMLN se asentaron como los principales partidos políticos, los demás partidos políticos sufrieron un rezago. Esto hizo que comenzara a darse una tendencia al bipartidismo, que fue atenuada por UNIDAD y la candidatura de Elías Antonio Saca en la elección presidencial de 2014.



Estas dos tendencias insertadas en el contexto de ejercer el gobierno, ha obligado a que el partido que ha ganado la presidencia busque aliarse con otros partidos políticos en la Asamblea Legislativa. Es en este escenario donde los partidos políticos pequeños adquieren relevancia (así como la misma disciplina de los diputados respecto a sus partidos y el transfuguismo). En todo caso, independientemente de qué partido se encuentre en la presidencia, son los partidos de derecha los que tienen la llave de las negociaciones. PCN y PDC fueron para ARENA, lo que GANA es actualmente para el FMLN, es decir, los partidos políticos que colaboran para alcanzar mayoría. En todos los casos, partidos políticos cuyas élites se ubican a la derecha en la escala ideológica.

La oferta partidista durante el periodo estudiado ha sido también constante. Para el caso de la competencia por la presidencia, ARENA y FMLN se han convertido en casi los únicos partidos con posibilidades reales de ganar; para el caso de la Asamblea Legislativa, además de los dos partidos anteriores y más allá de las transformaciones sufridas, PCN, PDC y CD se han mantenido en la competencia por la obtención de escaños.<sup>1</sup> El partido GANA que nació desde dentro de la Asamblea, al conformarse inicialmente con diputados tránsfugas de ARENA, es el único nuevo actor con relevancia suficiente que ha surgido en este período, el cual, si se analiza la distribución de escaños, pudo desplazar a los tradicionales partidos políticos pequeños.

### *3. ARENA y FMLN: la concentración de los votos, la repartición de la Asamblea y el cambio en la competitividad por la presidencia*

Desde 1994 se registra una alta concentración del voto a favor del FMLN y de ARENA, tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales, este es otro de los indicadores de la estabilidad del sistema de partidos en El Salvador. De la misma manera, los niveles de competitividad respecto a las elecciones legislativas ha sido otra constante a partir de 1997, año en el que ARENA y FMLN establecen márgenes de victoria estrechos generando incertidumbre sobre quién será el partido que obtendrá mayor número de escaños.

Sin embargo, uno de los cambios más fundamentales durante este periodo lo constituye sin duda el que un partido de izquierda, forma-

---

<sup>1</sup> Sin embargo, el CD no obtuvo ningún diputado en las elecciones de 2015.

do a partir de organizaciones guerrilleras, pudiera alcanzar la presidencia del país. Esto significó un punto de ruptura o un fin de ciclo en el que ARENA se había asentado como el seguro ganador de la presidencia. Lo anterior se confirma al analizar el nivel de competitividad de las elecciones presidenciales: más del 20% de margen de victoria a favor de ARENA hasta antes de las elecciones presidenciales de 2009, y un cambio rotundo a partir de ellas con la victoria del FMLN. Ahora en las elecciones presidenciales, dados los niveles de competitividad, existe como nunca, mayor incertidumbre sobre quién puede acceder a la presidencia. La contienda electoral se vuelve altamente concentrada en ambos partidos políticos y asimismo, altamente competitiva, tanto para las elecciones legislativas como, a partir de 2009, para las elecciones presidenciales.

#### 4. *Delincuencia, problemas económicos y la estabilidad de las preferencias electorales*

El sistema de partidos salvadoreño también encuentra su estabilidad a partir de la volatilidad electoral, la cual se ha mantenido en promedio cerca de 10 puntos para las elecciones legislativas, y de 13 puntos para las elecciones presidenciales. Como se observa en los indicadores anteriores, los partidos políticos salvadoreños han logrado mantener un constante apoyo de parte de los electores, un grupo conocido como voto duro, es decir, votantes fieles que de elección a elección prefieren al mismo partido. Esto es claro en el caso de los dos grandes partidos salvadoreños.

En el caso de las elecciones presidenciales, la volatilidad electoral rondó siempre los 13 puntos. Fue la elección de 2009 la que alteró esta dinámica alcanzando los 15.6 puntos, siendo precisamente la elección que, a pesar de que la volatilidad cambió únicamente alrededor de tres puntos, trajo consigo uno de los principales cambios dentro del periodo de estudio: el acceso del FMLN a la presidencia. Esto puede explicarse por el incremento de la participación electoral en términos brutos respecto a la elección anterior (360,000 votos más), la caída en los votos de ARENA en un 9% y el aumento del FMLN en un 15.6%.

En el caso de las elecciones para obtener escaños en la Asamblea Legislativa, esta volatilidad se traduce en números de escaños relativamente iguales para ARENA y FMLN que se han mantenido

constantes a partir de 1997. El cambio en las preferencias electorales afectó, no a los partidos grandes, sino principalmente a los otros partidos. Como pudo observarse en la tabla 6 sobre la distribución de escaños, frente a la estabilidad de ARENA y FMLN, en términos proporcionales PCN, PDC, y CD han sido los partidos que más oscilaciones han tenido en número de escaños ganados, diferencias que se hicieron más evidentes con la inclusión de GANA como la tercera opción política en la Asamblea Legislativa.

5. *¿Izquierda y derecha? Alta polarización ideológica de las élites pero movimiento centripeto en sus propuestas programáticas*

La polarización ideológica de las élites ha sido otro factor que se ha mantenido en niveles altos durante los últimos veintiún años. Más allá de los discursos y la autoubicación ideológica de las élites, las propuestas de programas de gobierno en el contexto de campaña electoral, no arrojan las diferencias que se esperarían entre los dos partidos políticos que se encuentran en cada uno de los extremos de la escala ideológica. En los últimos años, el hecho que dentro de la Asamblea Legislativa el FMLN pueda hacer alianzas con un partido de derecha (GANA) robustece esta apreciación, en donde los intereses que guían la negociación pueden pesar más que la ideología que cada grupo parlamentario tenga.

## VI. CONCLUSIONES

Después de sufrir décadas de dictaduras militares y una guerra civil, y de pactar la paz, el reto inicial para El Salvador era encontrar los elementos que permitieran construir las bases de la democracia, siendo un pilar fundamental para la misma crear un sistema de partidos cuyo funcionamiento garantizara al menos una democracia electoral. Si bien, como quedó evidenciado con las elecciones de 2015, existe aún mucha fragilidad en el sistema electoral, dado principalmente por el cambio de reglas, veintiún años después de la primera elección libre y competitiva puede afirmarse que el país ha avanzado en la consecución de un sistema electoral estable. Asimismo, conformó un sistema de partidos con sus características particulares y que conforme al paso del tiempo se ha ido estabilizando en sus principales indicadores, y

al mismo tiempo generando los cambios necesarios para dar un salto cualitativo.

El sistema de partidos tiene a dos actores fundamentales sobre los que gira casi toda la competencia electoral presidencial y legislativa: ARENA y el FMLN. Tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, ambos concentran la mayoría de los votos, se reparten la mayoría de escaños y se alternan la presidencia. Sin embargo, el juego político dentro de la Asamblea Legislativa no podría suceder sin la intervención de los demás partidos políticos, principalmente aquellos que tienen la llave para alcanzar la mayoría. Esta es una de las principales características del sistema de partidos: dos partidos grandes y en principio opuestos, y otros partidos pequeños que generan vías de gobernabilidad al tener con sus escaños la posibilidad de alcanzar la mayoría si se suman a ARENA o al FMLN. Esto es posible gracias a la baja y estable volatilidad del periodo estudiado, la alta concentración de votos y el nivel de competitividad de ARENA y FMLN.

La distribución de los escaños en la Asamblea Legislativa y la necesidad de buscar alianzas para llevar adelante iniciativas legislativas muestran que los partidos políticos de derecha han tenido un importante peso, pues la mayoría de los escaños y los actores determinantes para alcanzar mayoría se ubican en este lado de la escala ideológica. Y este es otro elemento que se ha mantenido estable: la escasa variación de la oferta partidista. Es decir, más allá de la aparición de GANA en 2009, de 1994 a 2015 los actores políticos relevantes han sido los mismos. Precisamente la polarización como parte innata del sistema de partidos evita que en la mayoría de casos ARENA y FMLN puedan ponerse de acuerdo en la Asamblea; pero por otro lado, los intereses y estrategias partidistas pueden pesar más que la ideología en muchas ocasiones, lográndose acuerdo entre partidos con diferente ideología. Asimismo, las propuestas programáticas de los dos principales partidos políticos durante la última campaña presidencial, muestran que desde una perspectiva sustantiva, las diferencias ideológicas se reducen considerablemente.

Un gobierno del FMLN, tal como se ha configurado constantemente la Asamblea Legislativa desde 1994 hasta la fecha, necesitará siempre de al menos un partido de derecha para gobernar. Partiendo de los datos presentados, se ve poco probable que en la liza política aparezca otro partido político de izquierda con el peso suficiente para que el FMLN prescindiera de hacer alianzas con la derecha. El principal

cambio dentro del periodo fue el incremento en el nivel de competitividad del sistema de partidos en las elecciones presidenciales. Esto se tradujo en que el partido de izquierda, FMLN, haya llegado a la presidencia por primera vez. Con las elecciones presidenciales del año 2009 se rompió un ciclo de cuatro presidencias consecutivas del partido ARENA, se dio al fin la alternancia en el poder entre las dos principales fuerzas políticas del país. En síntesis, con la llegada del FMLN y Salvador Sánchez Cerén a la presidencia, el sistema de partidos entró en su etapa más avanzada.

El acceso a la presidencia de un ex comandante de la guerrilla más que significar una alternancia en el poder, significa también la aceptación de la mayoría de la ciudadanía de que la fuerza política que poco más de dos décadas atrás era la guerrilla, puede también gobernar desde la presidencia y estar sometida a las reglas del juego político. Sin duda, este es un paso importante del sistema de partidos políticos en El Salvador que indica además un mejor funcionamiento y respeto a las instituciones electorales.

Esta última elección presidencial y los datos ofrecidos indican también que la bandera del partido tiene más importancia que la persona que es candidata. Un buen candidato (en términos de popularidad) parece no ser suficiente para acceder a la presidencia precisamente por los vínculos o apoyos electorales que durante todo el periodo los dos principales partidos han mantenido y recibido. Por lo tanto, en El Salvador quien no compita bajo la bandera de ARENA o del FMLN, difícilmente puede llegar a la presidencia. Por último, durante el periodo analizado las modificaciones realizadas a las reglas electorales han sido fundamentadas por la protección al sistema de partidos y a los actores tradicionales que lo conforman, las reformas que no han sido guiadas por este interés y que más han impactado a estos actores y al sistema mismo, han sido impulsadas por actores que se encuentran teóricamente fuera de la contienda política: la Sala de lo Constitucional. El sistema de partidos, al haber mantenido muchos de los indicadores relativamente estables, y al haberse producido cambios muy significativos como la alternancia en la presidencia, parece haber entrado en el camino hacia el equilibrio y su institucionalización.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Jeannette (2015), “Elecciones 2015: Ruptura institucional y desafección política”, *ECA Estudios Centroamericanos*, núm. 740, enero-marzo, vol. 70, pp. 45-60.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (2011), “Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Cuadernos y Debates, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1994), “Las elecciones del siglo salvadoreño”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. 85, pp. 323-337.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2007), “Los sistemas de partidos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Caracterización, similitudes, diferencias y desafíos”, *Estudios Centroamericanos*, No. 705, vol. 62, pp. 541-569.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2008), *Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007)*, San Salvador, Fundaungo.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2011), “El Salvador 2009: fin de un ciclo político electoral”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*, Cuadernos y Debates, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2012), “Elecciones 2012: ¿algo nuevo bajo el sol?”, *ECA Estudios Centroamericanos*, num. 729, vol. 67, pp. 259-282.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2014), “Elecciones 2014: el sistema electoral puesto a prueba”, *Estudios Centroamericanos*, núm. 736, vol. 69, pp. 11-31.
- “A GOLPE DE SALA” (2015), *Estudios Centroamericanos*, núm. 740, vol. 70, enero-marzo, pp. 45-60.
- CÓRDOVA, Ricardo (2012), *Los partidos políticos en El Salvador: Una lectura desde las encuestas de opinión*. Fundaungo, FLACSO El Salvador, FUNDE, UCA, UTEC, San Salvador.
- FUSADES (2013), “La legitimidad e integridad del proceso electoral salvadoreño”, *Boletín de Estudios Políticos*, núm. 12.
- FUSADES (2015), “El Salvador. Año Político”, Departamento de Estudios Políticos, San Salvador.

- IUDOP (1994), *La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones. La última encuesta preelectoral de 1994*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (1997), *Encuesta sobre el proceso electoral de 1997*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA,
- IUDOP (1999), *Encuesta sobre el proceso electoral de 1999*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2000), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2000*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2003), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2003*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2004), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2004*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2006), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2006*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2009), *Encuesta de evaluación post electoral de enero y sobre el proceso electoral de marzo*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2012), *Encuesta sobre el proceso electoral 2012*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.
- IUDOP (2014), *Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales 2014*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA. Boletín de Prensa, Año XXVIII, No. 1.
- IUDOP (2015), *Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2015*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA. Boletín de Prensa, año XXIX, núm. 1.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (1997), “La institucionalización de los sistemas de partidos en la América Latina”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, pp. 91-108.
- MARTÍNEZ PEÑATE, Oscar (2007), *El Salvador. Del conflicto armado a la negociación 1979-1989*, San Salvador, Nuevo Enfoque.
- MONTOBBIO, Manuel (1999), *La metamorfosis del pulgarcito. Transición política proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, FLACSO Guatemala/ El Salvador.
- MORENO, Raúl (2004), *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones*, Barcelona, Fundación Món-3.

- RAMOS, Carlos y BRIONES, Carlos (1999), *Las élites: percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador*, San Salvador, FLACSO El Salvador.
- RIBERA, Ricardo (1996), *Los partidos políticos en El Salvador entre 1979 y 1992. Evolución y cambios*, San Salvador, FLACSO El Salvador.
- RIVERA, Eugenio (2007), *Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México*, México, CEPAL.
- SARTORI, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (1994), *Memoria Anual de Labores correspondiente a 1994 y Memoria de Labores de las elecciones de 1994*, San Salvador, TSE.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2003), *Memoria Especial Elecciones 2003*. San Salvador, TSE.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2014), *Memorias Especial Elecciones 2014*, San Salvador, TSE.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2015), *Memoria Especial Elecciones 2015*, San Salvador, TSE.
- ZAMORA, Rubén (1998), *El Salvador: Heridas que no cierran. Los Partidos Políticos en la Post-Guerra*, San Salvador, FLACSO El Salvador.

#### *Resoluciones y normativa*

- Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 6-2000, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.
- Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 28-2002, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.
- Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 11-2005, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.
- Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 61-2009, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.
- Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2ª reimpresión. Madrid: Alianza, 2009.
- Tribunal Supremo Electoral. Proceso de cancelación de partido polí-



tico. Partido de Conciliación Nacional. Resolución recurso de revisión. San Salvador, 2011.

Tribunal Supremo Electoral. Proceso de cancelación de partido político. Partido Demócrata Cristiano. Resolución recurso de revisión. San Salvador, 2011.

*Bases de datos*

Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

*Siglas de partidos*

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CD	Convergencia Democrática
CD	Cambio Democrático
CDU	Cambio Democrático Unido
CN	Conciliación Nacional
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PES	Partido de la Esperanza
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional