

LAS «ELECCIONES DEL SIGLO» SALVADOREÑAS

Por MANUEL ALCANTARA SAEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA NORMATIVA DEL PROCESO ELECTORAL.—III. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES.—IV. LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS.—V. LAS ELECCIONES MUNICIPALES.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

Los comicios salvadoreños celebrados durante los meses de marzo y de abril de 1994 supusieron un hito histórico fundamental en el país centroamericano. A la circunstancia de su carácter inédito, en términos de su excepcionalidad en la tradición política nacional, debía añadirse el hecho de ser una cita en la que se elegían todos los cargos políticos representativos del país. Además, era la consecuencia inmediata del proceso de pacificación del enfrentamiento bélico que había asolado al país a lo largo de la década de 1980. La connotación extraordinaria de las elecciones se vio refrendada por la fuerte movilización de la sociedad internacional que monitoreó y avaló todo el proceso por mediación de una de las divisiones de ONUSAL (1), así como por otras instancias de observación electoral del universo de las organizaciones no gubernamentales o de organismos de carácter regional como la propia Organización de Estados Americanos.

(1) Nombre que recibió el dispositivo establecido el 26 de julio de 1991 de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador como resultado de la recomendación del secretario general del 20 de mayo de 1990 al Consejo de Seguridad como una operación integrada de mantenimiento de paz para supervisar todos los acuerdos firmados por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El primer acuerdo sustancial se logró el 26 de julio de 1990, cuando el Gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron en San José de Costa Rica un acuerdo sobre derechos humanos; posteriormente, el 31 de diciembre de 1991, las partes firmaron el Acta de Nueva York, que, junto a los acuerdos previamente firmados de San José, Ciudad de México (27 de abril de 1991) y Nueva York (25 de septiembre de 1991), concluía las negociaciones sobre los asuntos sustanciales del proceso de paz que se cerró en Chapultepec el 16 de enero de 1992. La División Electoral de ONUSAL comenzó sus actividades el 1 de junio de 1993.

La presente crónica es una primera aproximación al significado de estos comicios tanto desde la perspectiva de su impacto en el proceso de transición política vivido como en lo relativo al funcionamiento de la normativa electoral en su aspecto técnico y en su capacidad de procesar la participación y la representación popular. También se abordan los nuevos elementos constitutivos del sistema de partidos existente y, finalmente, se muestran las principales tendencias del comportamiento electoral de la sociedad salvadoreña. No se plantean, por el contrario, en su capacidad, por sí mismas, de contribuir «a solucionar los grandes problemas del país» (2).

En términos generales, se asumen las tesis que defienden el carácter «no fundacional» de estas elecciones y su condición «normalizadora» de las tendencias desarrolladas en la década anterior, a pesar de su significado simbólico de «reconciliación nacional» y de suponer la apertura hacia un nuevo régimen político. Si bien en El Salvador ha predominado la figura de la fundación (3) del sistema de partidos (Goodman *et al*: 1990, y Booth y Seligson: 1989) frente a otras formas de continuismo de países latinoamericanos, la presente cita electoral no ha hecho sino confirmar uno de los rasgos definidos desde 1989 de inclinación del electorado hacia la derecha de un espectro político, por primera vez, completo y sustituir como segunda fuerza política del país a la democracia cristiana por la izquierda. Por otra parte, con esta cita electoral puede estimarse concluida la transición salvadoreña, al quedar incorporados al sistema político procedimientos institucionales de regulación del juego político plenamente aceptados por los distintos actores.

II. LA NORMATIVA DEL PROCESO ELECTORAL

La normativa electoral que se aplicó en los comicios de marzo-abril de 1994 tenía como principal característica política la de ser el fruto inmediato de los acuerdos de paz en lo tocante al desarrollo del proceso político. La homologación de éste pasaba inequívocamente por la celebración de unas elecciones cuyo entramado formal fuera aceptado sin reservas por las fuerzas en liza. De esta suerte, la Constitución de 1983, que había sido el documento básico en el que se había articulado el despegue del proceso de transición política, se vio reformada en 1991 y en 1992 por imperativo del proceso pacificador. Las reformas se centraron fundamentalmente en aspectos relativos al desarrollo de los derechos humanos, a la potenciación del órgano judicial, a las responsabilidades de los funcionarios públicos y a la subordinación de la Fuerza Armada al poder civil. En lo atinente al entramado electoral, se configuró el Tribunal Supremo Electoral, «autoridad máxima en esta materia» (art. 208),

(2) Esta es, al menos, la posición del editorial del número 537-538 (julio-agosto 1993) de la revista *Estudios Centroamericanos* de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, que rechaza el carácter histórico de las elecciones.

(3) Por fundación partidista se entiende la creación de un sistema de partidos nuevo como consecuencia de la aparición de clivajes; así se incorporan al sistema político en el entramado de los partidos no sólo nuevas formaciones de personalidad jurídica diferentes a las anteriores, sino también nuevas elites políticas y grupos sociales que abarcan un abanico ideológico mucho más amplio que el precedente.

y se puso en marcha el Registro Electoral. Paralelamente, en este último ámbito se consensuó el Código Electoral publicado el 25 de enero de 1993. Todos estos mecanismos legales articularon un tejido cuya principal misión era la de procurar oportunidades reales de presencia institucionalizada en el sistema político a las fuerzas de la izquierda históricamente marginadas.

No obstante, sin la puesta en marcha de las medidas políticas acordadas que jalonaron el proceso de negociación entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, el resultado final no habría sido el deseado. Estas medidas fueron consecuencia de la situación «de empate» que asumieron las dos partes en liza. Este quedaba de manifiesto tras el fallido intento de la ofensiva militar del FMLN de 1989 de controlar una mayor proporción del territorio nacional y la incapacidad del Gobierno de reducir el control de las zonas ocupadas por el FMLN en el seno de un ambiente de crispación internacional por las atrocidades cometidas por las Fuerzas Armadas, emblemáticamente representadas en la matanza de la Universidad Centroamericana de noviembre de 1989. El elemento que, por otra parte, coadyuvó al inmediato desarrollo de las políticas de pacificación fue el contenido del informe de la «Comisión de la Verdad» (4) de 15-3-93. Como consecuencia de todo ello, a la decisión de la legalización del FMLN el 14-12-92 como partido político se añadían los pasos emprendidos para la depuración de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), mediante su reestructuración, reducción y desmovilización; la creación de la Policía Nacional Civil (PCN), que sustituyera a la Policía de Hacienda y a la Guardia Nacional, cuerpos de orden muy ligados a la represión y a la violación de los derechos humanos; la entrega de tierras con fines agrícolas en las zonas ex conflictivas; la restauración de la administración pública en dichas zonas, y la desmovilización del FMLN acompañada de un programa de reintegración de sus ex combatientes.

El hecho de tratarse de una normativa electoral surgida de un proceso de superación de esta marginalidad histórica y de uno más específico de pacificación, en un contexto de negociación compleja, hizo que su principal característica a la hora de su aplicación se viera afectada por el síndrome de la «presunción de fraude» y por cierta premura. Circunstancia, la primera, por la que todo el proceso electoral quedaba orquestado con un sinfín de medidas tendentes a evitar el pucherazo. Estas pasaban por el otorgamiento de un papel estelar al Tribunal Supremo Electoral, estrechamente tutelado por ONUSAL, y por una prolíja profusión de medidas que se referían a evitar la posibilidad del voto múltiple (5) y la alteración de los resulta-

(4) La Comisión, establecida conforme al Acuerdo de México del 27 de abril de 1991 para investigar graves actos de violencia ocurridos desde 1980 y cuyo impacto en la sociedad requería de un público y urgente conocimiento de la verdad, estuvo compuesta por tres personalidades internacionales designadas por el secretario general de Naciones Unidas luego de una consulta con las partes: Belisario Betancourt, ex presidente de Colombia; Reinaldo Figueredo Planchart, ex canciller de Venezuela, y Thomas Buergenthal, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

(5) Entre ellas cabía destacar que las papeletas estuvieran numeradas y limitado su número por mesa al número de electores de la misma (400); que fueran firmadas por el presidente de la Junta Receptora de Votos y con el sello de la misma; la presentación del carnet electoral del votante, otorgado por el

dos desde las mesas a las Juntas Electorales Municipales y de éstas a las Departamentales y, finalmente, al Tribunal Supremo Electoral. Al mismo tiempo, la rapidez del proceso, marcado por la inflexible posición gubernamental de respetar los plazos fijados por la Constitución y no aplazar los comicios según los requerimientos del FMLN, implicaba cierta ineficacia en las medidas legales tomadas. Esto era así fundamentalmente en aquellas referidas a la inscripción de los ciudadanos en el Registro Electoral y a la obtención por parte de los mismos de su carnet electoral (6).

Complementariamente, los partidos desempeñaron un papel central al incorporar al proceso sus propios militantes o simpatizantes cuya presencia se extendió en todas las Juntas Receptoras de Votos del país. El resultado de todo ello, sin embargo, fue cierta sensación de bloqueo, lentitud e ineficacia, centrándose los problemas en los errores de equiparación de los datos del elector entre aquellos recogidos en el padrón y los que figuraban en su carnet, o simplemente en la circunstancia de no figurar en aquél, pese a tener carnet o, al contrario, en estar inscrito en el padrón, pero no poseer el carnet (7).

Otro elemento formal que incidió notablemente en el proceso, contribuyendo a la desincentivación para votar y en el caos para que el elector encontrase el lugar donde depositar su voto, era la concentración de los centros de votación en únicamente 355 lugares, que comprendían entre una Junta Receptora de Votos (máximo de 400 electores) en dos pequeños municipios y 280 en un gigantesco centro en San Salvador (8). Además, el criterio de conformación de las Juntas Receptoras y de las mesas era alfabético y no de proximidad geográfica al votante. Todo ello exigía a

Tribunal Supremo Electoral, y la verificación de hallarse inscrito en el Padrón Electoral y el marcado con tinta indeleble de un dedo del votante.

(6) En El Salvador, los ciudadanos no poseen cédula o carnet de identidad. Una de las modificaciones a la legislación electoral recomendadas para paliar los problemas de identificación de los electores ha sido la creación de un único documento de identificación civil y electoral, así como de un Registro Civil que permita la elaboración automática del registro electoral sin necesidad de que los ciudadanos tengan que solicitar su inscripción en el mismo.

(7) El proceso más laborioso se dio en la confección del Registro Electoral. Una gran parte de las solicitudes de inscripción en el Registro Electoral requerían un trabajo de indagación pormenorizado y laborioso a causa de problemas derivados de una correcta identificación del municipio y año de nacimiento y de la naturaleza y orden del nombre y los apellidos del ciudadano. En El Salvador no existe un Registro Civil propiamente dicho y la legislación al respecto ha permitido una gran libertad en el uso de los apellidos (uno o dos, el de la madre o del padre con independencia del orden...). A estos factores debe agregarse la distorsión, tanto física como de identificación de los lugares de nacimiento, originada por las migraciones del campo a la ciudad y los desplazamientos por causa del enfrentamiento armado. Los ciudadanos para inscribirse en el Registro debían presentar una partida de nacimiento expedida en el municipio de nacimiento, de muy difícil consecución. Todas estas circunstancias concurrían en el proceso de conformación de la documentación electoral y contribuían a la distorsión citada entre «estar en el padrón» y «poseer carnet electoral». En definitiva, quedaban de relieve los déficit de una administración civil y electoral que apenas si había empezado a ponerse en marcha una década atrás.

(8) Por otra parte, la hiperconcentración de las Juntas Receptoras de Votos en un único lugar creó aglomeraciones en su entrada que, en las primeras horas, pudieron desanimar a muchos electores por la espera dilatada. Paralelamente, el espacio solía ser insuficiente dentro del recinto, de suerte que las mesas se hacían con la presencia de constantes incomodidades y la pérdida de privacidad; complementaria-

los votantes recorrer grandes distancias para sufragar, en el marco de un déficit serio de transporte público especialmente agudo en los grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, hacía confluír a miles de votantes en un mismo espacio, contribuía a enfatizar la sensación de desorganización.

El proceso electoral de 1994 hizo coincidir cuatro elecciones diferentes: a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a la Asamblea Legislativa, a las autoridades municipales y al Parlamento Centroamericano. Esta situación era bastante insólita por cuanto que las elecciones presidenciales se llevan a cabo cada cinco años, mientras que el período de elección de legisladores y concejales es de tres años. De esta forma, era la primera vez, después de 1979, que ocurría una cosa similar, contribuyendo, en consecuencia, al carácter excepcional de esta cita electoral.

La coincidencia en el mismo día de estas elecciones no implicaba, sin embargo, que el elector se viera obligado a optar por una única candidatura partidista como sucede en otros comicios, donde la papeleta y la urna única así lo obliga. En el presente caso se diferenciaban perfectamente las papeletas de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales que, además, debían introducirse en urnas diferentes. La posibilidad, como más adelante se verá, del «voto cruzado» o «escindido» quedaba de este modo abierta, y el habitual «tirón» de la elección presidencial sobre las otras resultaba mitigado.

En las elecciones presidenciales se elige conjuntamente al presidente y al vicepresidente de la República por sistema mayoritario a doble vuelta. Esto es, para ser proclamado vencedor deben obtenerse la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta, de manera que, en caso contrario, concurrirán a una segunda elección las dos candidaturas que más votos hubieran obtenido en la primera. En esta segunda elección, que deberá realizarse dentro del mes siguiente a la publicación de los resultados de la primera, serán electos los candidatos a presidente y a vicepresidente que más votos hubieren obtenido.

Las elecciones a la Asamblea Legislativa, por su parte, se rigen por una fórmula de representación proporcional que combina dos tipos de circunscripción. De los 84 diputados que integran la Asamblea (no existe más que una sola Cámara), 20 lo son por una circunscripción nacional y los restantes 64 son representantes elegidos en las 14 circunscripciones que coinciden con los departamentos en que se divide el país (9). La distribución de los restos en sendas circunscripciones se lleva a cabo por la fórmula del «resto mayor». Las listas de candidatos, cuyos nombres no aparecen en las mismas (sólo el anagrama partidista) tienen el carácter de cerradas y bloqueadas.

mente, los electores, una vez depositado sus votos, tendían a permanecer en el recinto contribuyendo a una confusión generalizada. Por esta hiperconcentración, el caos también se adueñó de la situación cuando, tras el escrutinio, se debieron retornar los materiales y documentos electorales por parte de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos a la Junta Electoral Municipal, que en la mayoría de los municipios se encontraba en el propio recinto electoral.

(9) La distribución es la siguiente: San Salvador, 16; Santa Ana, 6; La Libertad y San Miguel, 5 cada uno; Sonsonate y Usulután, 4 cada uno, y los restantes, 3 cada uno (Chalatenango, La Paz, La Unión, Morazán, San Vicente, Cabañas, Ahuachapán y Cuscatlán).

El sistema electoral empleado en las municipales es de mayoría simple, de tal forma que el partido político o coalición que obtuviese más votos en el municipio obtendría la alcaldía y todos los puestos del Concejo. Sistema que, a diferencia del utilizado en la conformación del legislativo, elimina cualquier atisbo de oposición minoritaria en el municipio.

Finalmente, la elección de representantes para el Parlamento Centroamericano se realiza en función del resultado obtenido en la circunscripción nacional de los comicios legislativos por las distintas formaciones. De este modo se produce una traslación a esta instancia del reparto de los 20 escaños de la circunscripción nacional.

Son electores, en cualquiera de los casos, todos los salvadoreños mayores de dieciocho años que estuvieran inscritos en el Registro Electoral elaborado por el Tribunal Supremo Electoral. La Constitución establece el derecho y el deber de ejercer el sufragio, si bien el Registro Electoral tiene carácter voluntario. Todo lo cual elevó a una cifra en torno al 83 por 100 de la población estimada en edad de votar el número de carnets entregados.

III. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

En un régimen político marcadamente presidencialista como es el salvadoreño, las elecciones presidenciales suponen el punto cenital del proceso electoral que centraliza toda la atención del electorado. Por otra parte, la personalización de la campaña electoral se dio cita en los comicios presidenciales, toda vez que el propio diseño de la convocatoria legislativa hurtaba explícitamente a los candidatos su expresa aparición frente al electorado. Solamente el carácter también personalizado de la elección municipal con respecto a los candidatos a alcalde quitaba algo de protagonismo a los candidatos al Ejecutivo.

El requisito constitucional de obtener la mayoría absoluta para ganar las elecciones contribuyó, en la izquierda, a presentar una coalición presidencial integrada por la Convergencia Democrática (CD) —resultado de la fusión en octubre de 1993 de la Unión Democrática Nacionalista (UDN), el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) y el Partido Socialdemócrata (PSD)—, el Frente «Farabundo Martí» para la Liberación Nacional (FMLN) (10) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fundado en 1965 por Guillermo Ungo y adscrito a la Internacional Socialista. Esta tendencia a la unidad no fraguó, sin embargo, en tres formaciones de inspiración religiosa que presentaron sus candidaturas: el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN), el Movimiento de Unidad (MU) y el Movimiento Auténtico

(10) El FMLN como partido político fue fundado en 1992. Lo conformaron las cinco organizaciones políticas pertenecientes al ex movimiento guerrillero: las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), Expresión Renovadora del Pueblo (ERP), Resistencia Nacional (RN), Partido de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

Cristiano (MAC). Paralelamente estuvieron presentes los tres partidos con experiencia directa de gobierno en el pasado: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fundada en 1981 y triunfadora de las elecciones presidenciales de 1989; el Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1960 y ganador de las elecciones presidenciales de 1984, y el Partido de Conciliación Nacional, fundado en 1961 y en el poder hasta el golpe de octubre de 1979.

CUADRO I
ESCRUTINIO FINAL PRESIDENCIAL

	ARENA	Coalición	MAC	MU	MSN	PCN	PDC	Votos válidos
San Salvador.....	187.640	128.946	1.708	9.540	2.912	11.995	37.363	380.204
Santa Ana.....	63.600	33.462	897	2.481	1.470	6.370	25.637	133.917
San Miguel.....	41.245	15.703	882	2.472	1.418	4.512	18.339	84.571
La Libertad.....	79.194	39.074	1.636	3.824	1.303	5.890	21.341	152.262
Usulután.....	34.744	15.151	894	1.879	1.814	3.955	13.667	72.104
Sonsonate.....	49.774	22.701	1.116	2.902	1.269	6.824	22.125	105.901
La Unión.....	22.544	4.669	593	1.646	549	3.274	13.383	46.658
La Paz.....	35.081	12.409	426	1.505	542	5.820	12.557	68.340
Chalatenango.....	23.994	10.531	382	1.223	378	3.376	10.436	50.320
Cuscatlán.....	26.717	11.561	601	745	306	3.555	5.295	48.780
Ahuachapán.....	27.516	11.015	501	778	873	6.449	13.530	60.662
Morazán.....	15.174	6.031	297	2.159	352	3.855	8.145	36.013
San Vicente.....	17.565	9.388	192	598	350	1.324	8.046	37.463
Cabañas.....	16.320	4.941	718	460	305	3.305	4.413	30.462
Total general.....	641.108	325.582	10.843	31.502	13.841	70.504	214.277	1.307.657
Porcentaje por partido..	49,03	24,90	0,83	2,41	1,06	5,39	16,39	

En términos porcentuales, el 20-3-94 ARENA quedaba a apenas 1 por 100 de obtener la mayoría absoluta que llevara a su candidato, Armando Calderón Sol, ex alcalde de San Salvador, a ser presidente en la primera vuelta. A pesar de la diferencia existente entre el primer y el segundo candidato, Rubén Zamora Rivas, y de la dificultad de que éste pudiera conformar una alianza con las restantes fuerzas políticas que le diera cierta posibilidad de alcanzar el triunfo en la segunda vuelta, el candidato de la coalición CD-FMLN-MNR no renunció a un nuevo enfrentamiento el 24 de abril de 1994. En la segunda vuelta, salvo el PCN, las fuerzas políticas ajenas a la liza electoral dieron libertad de voto a sus electores; por otra parte, quedaron confirmadas las dificultades de la izquierda de incorporar al electorado de los otros partidos, así como el reducido grado de polarización existente, que se evidenció en el menor interés del electorado, descendiendo la participación del 55 por 100 al 47 por 100. Si es habitual que una elección en segunda vuelta tienda a polarizar

al electorado de manera que éste se mueva en una franja para las dos opciones en liza del 45 al 55 por 100; en el caso salvadoreño esta circunstancia no se dio. Entre las distintas causas explicativas de este fenómeno concurrían la debilidad histórica de la izquierda incapaz de movilizar a un electorado cautivo tradicionalmente para sus presupuestos; pero igualmente debía tomarse en cuenta su «dificultad simpática» para atraer al electorado más progresista de la Democracia Cristiana. Los efectos de la guerra y el enfrentamiento más agudo entre el presidente y líder demócrata-cristiano José Napoleón Duarte y la insurgencia izquierdista entre 1983 y 1989 hacía muy difícil que las bases del PDC se inclinaran por la candidatura de Rubén Zamora, a pesar del poco atractivo de su candidato Fidel Chávez. Finalmente, aunque esta hipótesis necesita de una gran elaboración empírica, la abstención del 45 por 100 en la primera vuelta y del 53 por 100 en la segunda continuó penalizando a la izquierda, aunque, bien es cierto, no en los niveles de los comicios anteriores.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES PRESIDENCIALES
(En porcentajes)

Candidatura	1984		1989	1994	
	1.ª vuelta	2.ª vuelta		1.ª vuelta	2.ª vuelta
ARENA	29,8	46,4	53,8	49,0	67,9
PDC	43,4	53,6	36,5	16,4	—
PCN	19,3	—	4,1	5,4	—
CD	—	—	3,8	—	—
CD-FMLN-MNR.....	—	—	—	24,9	32,1

En el análisis de las preferencias presidenciales de los electores salvadoreños cabe interpretar que es la búsqueda de un posicionamiento de centro lo que hace generar apoyos electorales sustantivos para las diferentes candidaturas. Ese papel lo desempeñó en los primeros años la Democracia Cristiana, pero conforme el conflicto bélico se iba agudizando le fue sustraído por ARENA. El líder que sustituyó al más beligerante Roberto D'Aubuisson, ligado a las tramas más negras de la contrainsurgencia paramilitar de los «Escuadrones de la Muerte», fue Alfredo Cristiani. Desde su posición de empresario modernizante, y teniendo en su haber la puesta en marcha del proceso de pacificación y un moderado éxito en la recuperación de la economía, pudo desplazar su formación derechista hacia un espacio de centro que acogiera a parte del electorado demócrata-cristiano y a gran parte de aquellos sectores sociales que, por vía de la emigración, se veían influenciados por los patrones anticomunistas procedentes de los Estados Unidos. Por su parte, la izquierda, llegada de la clandestinidad e imbuída de un carácter ideológico más militante, que le aportaba ciertas dosis de inflexibilidad, no estaba en disposición de acercarse abiertamente a los sectores del centro. La campaña electoral de Calderón siguió los lineamientos del mensaje de Cristiani y en los medios de comunicación fue ayudada por mensajes anóni-

mos publicitarios, con la permisividad del Tribunal Electoral Supremo, que, contraviniendo la legislación electoral y el espíritu de reconciliación de los Acuerdos de Paz, eran marcadamente hostiles al FMLN y al candidato Rubén Zamora. Este último, desmarcado, no obstante, del discurso más radical del candidato a la alcaldía de San Salvador por el FMLN y coordinador general del mismo Jorge Schafik Handal (11) (Cerdas: 1993, 125), no pudo revertir la tendencia adversa del electorado.

IV. LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

El carácter proporcional en las elecciones legislativas tradujo la expresión del voto en representación política dentro de unos límites correctos especialmente para los dos partidos mayoritarios. El juego de una combinación de circunscripciones subrepresentadas con otras sobrerrepresentadas (12), al que se añade la aportación de diputados de la circunscripción nacional, genera un alto índice de proporcionalidad en la correlación entre voto expresado y escaño obtenido que, no obstante, oculta situaciones de desproporcionalidad en las circunscripciones más pequeñas (13).

Si bien en los comicios presidenciales las pequeñas irregularidades existentes en lo atinente tanto a la dificultad de ejercer el sufragio como a la impugnación de votos en el escrutinio no tuvieron incidencia alguna en el resultado final, en el ámbito legislativo, habida cuenta de la introducción del criterio proporcional y de la existencia de circunscripciones relativamente pequeñas, dichas anomalías sí que han podido llegar a afectar en mayor medida al proceso. Más, aun cuando se conoce que el partido gubernamental no obtuvo la mayoría absoluta.

En lo atinente a las candidaturas presentadas, lo más relevante fue el no mantenimiento de la coalición electoral de izquierda que apoyaba en la carrera presidencial a Rubén Zamora. En efecto, los tres socios principales de la coalición presentaron candidaturas por separado. Un análisis pormenorizado de los efectos de esta división muestra que contrariamente a lo que en un principio se vaticinó no fueron tan perjudiciales. De haber concurrido unidos FMLN, CD y MNR habrían obtenido un escaño más en el Departamento de Cabañas en detrimento del PDC, y, asimismo, en El Salvador se habrían producido modificaciones menores, pudiendo haber pasado la izquierda de seis a siete diputados.

El carácter anónimo de la elección, en el sentido de que el votante no tenía conocimiento expreso de los candidatos, no contribuyó a una mayor o menor presencia de mujeres en la Asamblea. Las candidatas propuestas por los partidos alcanzaron

(11) Si bien el propio Schafik Handal (1992) declaraba: «Estamos a favor de una coalición y a favor de cualquier otra forma de entendimiento que permita configurar este "centro político", este bloque de fuerzas plurales y comprometidas con este proceso de cambios que ya empezó a ponerse en marcha.» Palabras que quedaban muy alejadas de la realidad.

(12) Mientras que el Departamento de San Salvador acoge a un tercio del censo solamente tiene un cuarto de los diputados de procedencia departamental.

(13) Mientras que en el Departamento de Cabañas se obtuvo un diputado con 10.000 votos, en La Libertad se necesitaron 30.000 y en San Salvador 27.000.

diez escaños de la Asamblea, lo que representa el 11,9 por 100. Seis provenían de las candidaturas del FMLN, que suponían el 28,6 por 100 de todos los diputados de dicho grupo; tres de ARENA y uno del PDC.

CUADRO 3

DISTRIBUCION POR DEPARTAMENTOS/PARTIDOS DE LOS DIPUTADOS ELECTOS

Departamento	ARENA	FMLN	PDC	PCN	CD	MU
San Salvador.....	7	5	2	1	1	—
Santa Ana	3	1	1	1	—	—
San Miguel	2	1	1	1	—	—
La Libertad.....	3	1	1	—	—	—
Usulután	2	1	1	—	—	—
Sonsonate	2	1	1	—	—	—
La Unión	2	—	1	—	—	—
La Paz.....	1	1	1	—	—	—
Chalatenango.....	1	1	1	—	—	—
Cuscatlán	2	1	—	—	—	—
Ahuachapán.....	1	1	1	—	—	—
Morazán.....	1	1	1	—	—	—
San Vicente	1	1	1	—	—	—
Cabañas	2	—	1	—	—	—
Circuns. nacional.....	9	5	4	1	—	1
Total.....	39	21	18	4	1	1
Porcentaje sobre el total de la Cámara (84).....	46,4	25	21,4	4,8	1,2	1,2
Porcentaje de los votos sobre total votos válidos	44,8	21,8	17,6	6,0	4,7	2,4

CUADRO 4

EVOLUCION DE LA COMPOSICION DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Partido político	1982	1985	1988	1991	1994
PDC.....	24	33	22	26	18
ARENA.....	19	25	31	39	39
PCN.....	14	(1)	(1)	9	4
FMLN	—	—	—	—	21
CD.....	—	—	—	8	1
Otros.....	3	2	7	2	1
Total	60	60	60	84	84

(1) En coalición con ARENA.

En términos de la evolución de la composición de la Asamblea desde 1982, el espacio conseguido por la izquierda normaliza una carencia histórica recurrente. Paralelamente, se constata el estancamiento de la derecha con una leve tendencia a reducir su mayoría parlamentaria. En efecto, la integración de los diputados de ARENA y PCN pierde cinco diputados, que con los cedidos por el PDC pasan a engrosar las filas de la izquierda. En cualquier caso, la derecha de la Asamblea continúa manteniendo una posición mayoritaria favorable al Poder Ejecutivo. No obstante, el Parlamento salvadoreño se resiste a adquirir un semblante bipartidista; los efectos del sistema de representación proporcional contribuyen a que el juego gobierno-oposición no sea efectuado por dos únicas formaciones políticas.

V. LAS ELECCIONES MUNICIPALES

La característica más relevante del proceso electoral en el ámbito municipal era la introducción del sistema mayoritario para la conformación de la totalidad de las autoridades destinadas a regir el municipio. Estas componían los Concejos Municipales integrados por un alcalde, un síndico y dos o más regidores en función de la población del municipio. El carácter mayoritario de la elección no consistía únicamente en otorgar el gobierno del municipio a la candidatura más votada, con la consiguiente perversión conocida del efecto de sobrerrepresentación, también le concedía la totalidad de los integrantes del Concejo. Esta segunda circunstancia tiene una incidencia negativa en el alejamiento del escenario público de candidatos de las fuerzas minoritarias, con la consiguiente oportunidad perdida de iniciar su carrera de aprendizaje político.

Como puede constatarse por la lectura del cuadro 5, el 80 por 100 de los municipios del país cuentan con un gobierno de ARENA a pesar de haber obtenido poco más del 44 por 100 del voto popular. Este fuerte grado de desproporción se confirma al considerar que, a pesar de tener la izquierda un índice ligeramente superior de votación que la democracia cristiana ésta dobla el número de municipios en que gobierna a aquélla. Ciertamente esta situación es la que puede llegar a gravitar más negativamente en la regularización y normalización de la vida política salvadoreña, puesto que la marginación total de la representación del 56 por 100 de la población que acudió a las urnas, agrupado en fórmulas partidistas minoritarias, en cuanto a la reivindicación de sus intereses más próximos es fuente potencial de frustración y, por ende, desafección con el sistema.

Debido a la circunstancia de que un alto número de los municipios salvadoreños tienen una población inferior a los 20.000 habitantes, la equiparación entre porcentaje del voto a nivel nacional y porcentaje de municipios en poder de una u otra formación no es una fórmula de análisis que provea de una información demasiado válida. Se constata que únicamente ARENA no ha conquistado tres municipios de más de 20.000 habitantes: Nejapa y Aguilares, en el Departamento de San Salvador, en poder del FMLN y del PCN, respectivamente, y Metapán, en Santa Ana, donde

triunfó el PDC. Paralelamente, el FMLN solamente ganó en otros dos municipios de más de 10.000 habitantes: El Paisal y Suchitoto, de los Departamentos de San Salvador y Cuscatlán.

CUADRO 5
DISTRIBUCION DE MUNICIPIOS POR PARTIDOS GANADORES

Departamento	Núm. total municipios	ARENA	PDC	FMLN	PCN
Ahuachapán	12	10	2	—	—
Cabañas	9	7	—	1	1
Chalatenango	33	26	3	4	—
Cuscatlán	16	14	—	1	1
La Libertad	22	21	1	—	—
Morazán	26	18	3	5	—
La Paz	22	18	2	—	2
San Miguel	20	17	3	—	—
San Salvador	19	15	—	2	2
San Vicente	13	8	3	2	—
Santa Ana	13	10	3	—	—
Sonsonate	16	13	3	—	—
La Unión	18	15	2	—	1
Usulután	23	18	4	—	1
Total	262	210 (80,2 %)	29 (11,1 %)	15 (5,7 %)	8 (3 %)
Porcentaje del voto:		44,4 %	18,7 %	20,8 %	7,9 %

En el municipio de San Salvador, ARENA dobló el número de votos del FMLN, obteniendo el 48,4 por 100 de los votos válidos emitidos frente al 24,1 por 100 del FMLN (27,6 por 100 si se le suman los votos de las otras dos opciones de izquierda, CD y MNR), al 13,4 por 100 del PDC y al 8,2 por 100 del PCN. Sin embargo, la separación entre el partido gubernamental y el principal partido de la oposición fue mucho más reducida en los siguientes cinco municipios del Departamento de San Salvador, cuya población supera los 100.000 habitantes, y que en su conjunto llegan a alcanzar 697.243 habitantes. En efecto, en Soyapango, segundo municipio del país, ARENA obtuvo el 40,7 por 100 del voto válido frente al FMLN, que alcanzó el 33,9 por 100; en Ciudad Delgado ambos porcentajes fueron del 40,9 por 100 y del 31,4 por 100; en Mejicanos, del 39,5 por 100 y del 29 por 100; en Apopa, del 41,6 por 100 y del 33,9 por 100, y en Ilopango, del 46,3 por 100 y del 30 por 100. La desunión de la izquierda, al presentar en esta instancia también tres candidaturas diferentes (FMLN, CD y MNR), contribuyó, además, a no acortar la diferencia, a pesar de que su electorado se acercaba al de ARENA. En estos cinco municipios la izquierda alcanzó el 37,6 por 100 de los votos válidos frente al 41,4 por 100 que

obtuvo ARENA (en votos, una diferencia de 6.190). Más aún, en los cinco municipios señalados, una eventual, y no imposible, coalición entre toda la izquierda y el PDC podría haber arrebatado el triunfo a ARENA de haber primado criterios proporcionales. En cualquier caso, el éxito electoral de ARENA y, en menor medida, del PDC, se basó también en la inclusión de candidatos locales muy conocidos frente a los de la izquierda que, en ocasiones, resultaron auténticos desconocidos.

Desde una perspectiva de la construcción de un nuevo sistema de partidos en el que la izquierda tuviera una mayor presencia en el ámbito municipal, el escenario existente tras las elecciones de marzo de 1994 es bastante sombrío. El patrón electoral seguido la mantiene, por mor de la legislación electoral, en una situación extraña a los Concejos Municipales y deja sin representación en los mismos a miles de ciudadanos. Si, por otra parte, se acepta el aforismo de que «toda política es local», en un escenario de construcción de un sistema político nuevo, con normas y pautas de conducta que pretenden abandonar las del pasado y con una clara necesidad de integrar en el mismo a importantes sectores marginados durante la época de la guerra, la situación no puede ser menos favorable. La presencia de la izquierda en los Concejos Municipales en la perspectiva de la evolución de su constitución desde 1985, como lo pone de relieve el cuadro 6, es irrelevante y alejada de su significado real, a pesar de haberse incorporado plenamente al proceso político en 1994.

CUADRO 6
EVOLUCION DEL NUMERO DE CONCEJOS GOBERNADOS
POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS

Partido	1985	1988	1991	1994
ARENA.....	107	178	176	210
PCN.....	—	4	14	8
PDC.....	154	79	70	29
FMLN.....	—	—	—	15
Otros.....	1	1	2	—
Total.....	262	262	262	262

Unicamente un mayor uso de la figura de los Cabildos Abiertos, regulada por la Ley Municipal, puede atemperar la exclusión de amplios sectores de la población de las decisiones municipales. Los Cabildos Abiertos son un mecanismo consultivo que facilitan la Consulta Popular. Su institucionalización en los años recientes ha sido un paso positivo en pro de una mayor implicación de los ciudadanos, aunque en la práctica han funcionado más como un mecanismo de requerimiento de asistencia del Gobierno central que como un ejercicio de toma de decisiones comunitario (Córdova: 1994, 29).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las elecciones de 1994 han supuesto un paso adelante en el proceso de constitución de un sistema político democrático en El Salvador. Simbólicamente han contribuido a sellar el proceso de pacificación y de reconciliación del país y han servido para la renovación de la élite política a través de reglas asumidas por todos y cuyo cumplimiento formal se ha desarrollado de manera «aceptable» (14). En su condición de ser los primeros comicios donde se daban cita todos los grupos políticos y cuya ejecutoria se basaba en procedimientos con escasa tradición y factibles de producir errores técnicos, sus resultados no pueden ayudar a establecer un marco de análisis riguroso de tendencias consolidadas del electorado y de configuración del sistema de partidos. No obstante, a las caracterizaciones realizadas en los apartados anteriores pueden añadirse las siguientes: el sistema de partidos configura tres grandes bloques: derecha, centro e izquierda, eliminada la bipolaridad artificial del espacio de la competencia electoral de la década anterior entre el centro-derecha reformista (PDC) y la ultraderecha (ARENA) (Córdova: 1992, 23). La derecha va a acaparar en los tres próximos años el Poder Ejecutivo, el Legislativo y los Municipios. La mayoría de derecha existente en la Asamblea Nacional facilitará la gobernabilidad del sistema por cuanto no se producirán enfrentamientos con el Ejecutivo.

El bloque de la derecha integra a ARENA y al PCN. Este último, el más antiguo de los partidos en liza y auténtico bastión de los intereses militares y oligárquicos durante las décadas de 1960 y 1970 tiende a desaparecer en la medida en que los militares vayan eliminando sus veleidades políticas y se subordinen al poder civil; esta circunstancia viene a confirmar el hecho histórico que ha supuesto que la oligarquía descienda directamente, por primera vez desde 1930, a la arena política y asuma sin intermediación de los militares la conducción política del país. El segundo bloque lo constituye la democracia cristiana, en franco retroceso y sin haberse repuesto de la pérdida de Duarte y de la política de conflagración de la década de 1980, desasistida, en fin, de un electorado que ha optado por la derecha. El tercer bloque, segundo en tamaño, lo integran el FMLN y CD, su principal reto en los próximos tres años es el de evitar las escisiones, consolidar su bloque parlamentario y evitar la frustración de su electorado en el ámbito municipal donde su capacidad institucionalizada de influencia va a ser muy reducida. Los otros pequeños partidos de izquierdas y de corte evangelista —MNR, MSC y MAC— han desaparecido en virtud de no haber alcanzado el 1 por 100 de los votos, tal como lo establece el artículo 261 del Código Electoral.

(14) Este es el término calificativo del proceso electoral asumido en el informe del secretario general sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador: S/1994/375, de fecha 31 de marzo de 1994.

CUADRO 7

COMPARACION DE LOS RESULTADOS PORCENTUALES EN LAS TRES ELECCIONES
(En porcentajes)

Candidatura	Presidente	Diputados	Alcaldes
ARENA.....	49,03	44,85	44,40
CD-FMLN-MNR.....	24,90	—	—
CD.....	—	4,67	3,87
FMLN.....	—	21,81	20,82
MNR.....	—	0,73	0,52
MAC.....	0,83	0,86	0,79
PMU.....	2,41	2,44	2,07
MSN.....	1,06	0,95	0,86
PCN.....	5,39	6,03	7,93
PDC.....	16,39	17,61	18,69

En cuanto al comportamiento electoral, cuando se comparan los tres comicios del 20-3-94 se constata el uso moderado del «voto cruzado» a diferentes candidaturas. Esta circunstancia equipara el comportamiento electoral de los salvadoreños al de otras sociedades en coyunturas similares. Mientras que la diferencia entre la candidatura ganadora y la siguiente en los comicios presidenciales es del 24,13 por 100, en los comicios legislativos es del 17,64 por 100 (agrupando los votos de FMLN, CD y MNR), y en los municipales, del 19,19 por 100. El arrastre presidencial, ayudado del voto útil de electores del PCN y del PDC hacia ARENA, explican los casi cinco puntos de diferencia que obtiene este partido en las elecciones presidenciales frente a las parlamentarias y municipales. Es, por consiguiente, una actitud racional de un votante que, en no muy escasa medida, quiere rentabilizar lo mejor posible sus votos.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- BOOTH, JOHN A., y SELIGSON, MITCHELL A. (eds.) (1989): *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- CERDAS, RODOLFO (1993): *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, San José, REI.
- CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO (1992): *Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)*, Documentos de Trabajo, San Salvador, Fundaungo.
- (1994): «National and Local Elections in Salvadoran Politics (1982-1993)», Ponencia presentada en el Congreso de LASA, Atlanta, 10-13 de marzo de 1994.
- GOODMAN, LOUIS W.; LEOGRANDE, WILLIAM M., y MENDELSON FORMAN, JOHANNA (eds.): (1990): *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder, Westview Press.
- HANDAL, SCHAFIK (1992): *La participación política del FMLN*, Colección Seminarios, núm. 16, San Salvador, CENITEC.