

# ELECCIONES EN CENTROAMÉRICA: EL CASO DE EL SALVADOR 1992 - 1996

*Rubén Zamora*

## I.- INTRODUCCIÓN

El análisis de los procesos electorales en el período propuesto, presenta características especiales en el caso de El Salvador pues, precisamente, de 1991 a 1994, la sociedad salvadoreña ha vivido la transición política más profunda de su historia moderna: 1991 es el último año de la guerra civil que ensangrentó al país por más de 12 años y es, al mismo tiempo, el año en que las negociaciones de paz adquirieron un sorprendente ritmo, culminando en la suscripción del acuerdo de paz en las últimas horas de ese mismo año. El resto del período coincide con la implementación de los acuerdos de paz que, sumado a importantes cambios en la institucionalidad y prácticas electorales, introduce trascendentes modificaciones al sistema político nacional, lo que a su vez ha impactado aún más la evolución del sistema electoral.

Con el objeto de definir cuáles han sido los cambios experimentados en el período así como su impacto en las prácticas electorales desarrollaré el tema propuesto, haciendo uso de una doble perspectiva, cuyas dos vertientes son complementarias pero diferentes:

- a) Haré uso de un enfoque institucionalista, pasando revista tanto a los marcos electorales institucionales que delimitan la arena política como a las reglas que determinan los movimientos de los actores.
- b) Intentaré un análisis del “desempeño” de los actores políticos, tratando de determinar sus conductas electorales dentro y fuera de los marcos institucionales así como sus contribuciones, positivas y negativas, al desarrollo de un sistema político democrático.

## II.- LAS MODIFICACIONES DEL MARCO INSTITUCIONAL

La evolución del marco institucional durante el período 1991-1994 presenta una clara paradoja; por un lado se mantiene la continuidad del ejercicio electoral que lo ha caracterizado por décadas y, por el otro, en tan corto lapso, el sistema electoral es sujeto a constantes modificaciones.

En este sentido, el sistema político salvadoreño se caracterizó por el uso sistemático de las rutinas electorales por parte del régimen autoritario-militar que vivió el país en los últimos 60 años, de tal manera que en los últimos 40 años la sociedad no ha pasado más de tres años sin participar en un evento electoral de carácter nacional; es decir, desde los inicios de los años 50, los eventos electorales se suceden con la regularidad acordada por la Constitución.

Este rasgo de la situación salvadoreña debe destacarse porque introduce una clara diferencia con los procesos de democratización del resto del continente, especialmente los del Cono Sur, donde las rupturas del ejercicio electoral y de la actividad partidista caracterizaron a los regímenes anteriores. En los análisis de la transición del autoritarismo a la democracia, la celebración de elecciones se convierte en un indicador privilegiado de la transición democrática, no sólo por los cambios que el sistema político –y por ende, el subsistema electoral– presentan al iniciarse ésta, sino porque la exclusión de las consultas populares hechas por las dictaduras le da, en su retorno en la transición, un carácter afirmativo y novedoso; las primeras elecciones en la transición son la ocasión para señalar que el país está “re-estrenando” su democracia.

En El Salvador, las elecciones del 94, si bien tuvieron una importancia política muy grande como veremos después, no podían presentar la característica de “novedad” o de “re-estreno” que en otros procesos de transición democrática se asocia con las primeras elecciones en democracia, precisamente, porque éstas eran una rutina social.

Pero, por otro lado, si bien el ejercicio electoral no era novedoso, el sistema electoral salvadoreño atraviesa, en el corto período de tiempo que analizamos, por cambios institucionales y legales muy importantes tanto por su cantidad como por su profundidad. Analizado en su conjunto el proceso de transición democrática en El Salvador, claramente aparecen dos instituciones que han sido sujetas al mayor número y a las más profundas modificaciones: la Fuerza Armada y el Sistema Electoral; efectivamente, entre 1990 y 1993 se produce una sustancial reforma al Código Electoral,

otras varias reformas menores hasta que, finalmente, se aprueba un nuevo Código Electoral.

En este sentido, la institucionalidad electoral expresa con una gran claridad la naturaleza de la transición política que la sociedad salvadoreña está viviendo. Fruto de una negociación, la transición es un compromiso inestable entre cambio y continuidad, entre rupturas y arrastres, que en el campo electoral da origen a una permanente insatisfacción de la sociedad política con el desempeño electoral, tan practicado y tan reformado.

## 2.1. Los Cambios

Los principales cambios, de naturaleza sistémica, que las instituciones electorales han sufrido en el período, afectan cinco áreas del ejercicio electoral:

- 1- Se modifica en un doble sentido la normatividad constitucional que rige a la institución electoral; por una parte se transforma la naturaleza del organismo rector del proceso, dejando de ser Consejo Central de Elecciones para convertirse en Tribunal Supremo Electoral (TSE); asimismo, la composición del organismo se modifica tanto en su naturaleza como en su número, pues de una integración exclusivamente partidaria (dada por los 3 partidos políticos con mayor votación en la elección presidencial) pasa a tener una integración mixta, cuando se le añaden dos "letrados" propuestos por la Corte Suprema de Justicia y electos por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada; en consecuencia, el Tribunal queda integrado por 5 miembros y no sólo por 3 como anteriormente sucedía.
- 2- El papel de los Partidos Políticos como vigilantes y fiscalizadores del proceso electoral y, en general, de la actividad del Tribunal Supremo Electoral, fue ampliado y reforzado, tanto al institucionalizar más claramente la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos como al asignarse nuevas instancias de control interno en la Institución con el objeto de garantizar una mayor transparencia y honestidad.
- 3- La composición del órgano legislativo sufrió una doble modificación, tanto en el número de diputados a elegir que pasaron de 60 a 84, como por la introducción de un criterio adicional de elección, ya que a los diputados a elegir en base a circunscripciones departamentales –un total de 64–, se añadieron 20 diputados a elegir de una lista nacional y sobre la base del número de votos obtenidos en todo el país por cada partido político.

- 4- Por primera vez se introducen reglas cuantitativas para limitar la cantidad de propaganda electoral en los medios de comunicación social, radiales y televisivos; se introduce un sistema de franjas de tiempo -horarios- durante las cuales se prohíbe la propaganda en los radios y en la televisión; asimismo, se dan normas para asegurar un acceso igualitario a los medios por parte de todos los partidos políticos contendientes.
- 5- Se desarrollan importantes campañas para lograr el empadronamiento de los ciudadanos así como para motivarlos a votar; por primera vez organizaciones de la sociedad civil asumen la práctica de incentivar a los ciudadanos para que cumplan con su responsabilidad electoral y al mismo tiempo ejerzan una función de vigilancia y colaboración con las autoridades electorales en el proceso de registro de los votantes y para dotarlos de un carnet electoral.

## **2.2. La evaluación de los cambios**

Evaluar el impacto definitivo, positivo o negativo, de todos estos cambios es aún prematuro, pues apenas contamos con un evento electoral, el de 1994, para hacerlo; y muchas veces los cambios institucionales toman su propio tiempo para asentarse. Pero tomando como referente la última elección se podría decir que el impacto es, si no pobre, cuando menos ambiguo.

En el aspecto positivo hay que señalar que continúa desarrollándose la tendencia a reducir las formas tradicionales del fraude; los cambios reseñados anteriormente y la manera consensuada de introducirlos, contribuyeron a acelerar esta tendencia positiva de tal manera que, de un sistema electoral cuya característica histórica era la falta de transparencia y la recurrencia sistemática al fraude, hemos pasado a un sistema que ya no hace uso del fraude en forma generalizada; hay que señalar que durante la década de los 80 se había iniciado un movimiento en favor de esta modificación y, en los primeros años de la presente década, se generaliza: una indicación de ello es que, en 1994, por primera vez la oposición ya no sólo se abstuvo de impugnar la elección con recursos legales o publicitarios sino que oficialmente reconoció el triunfo de su adversario.

Por otra parte, la cobertura del registro electoral se amplió considerablemente; según datos del mismo Tribunal Supremo Electoral el número de personas registradas pasó de 2,100,000 en 1989 a 2,715,628 en marzo de 1994, es decir un aumento de más del 20% en menos de 5 años; y si se toma en cuenta que, según el último censo de población realizado en 1992, el número

de habitantes mayores de 18 años, era de 2,700,436, se podría afirmar que el registro electoral ha logrado un nivel de cobertura casi total ya que el aumento natural de la población en los dos años, entre el censo y la elección, sería levemente superior a los 15,000 habitantes.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, el registro de electores, basado en los registros de personas naturales que llevan los municipios, presenta serios defectos estructurales y, por lo tanto, esta cobertura que aparentemente es casi total se convierte en una ficción relativa, pues la actual relación entre municipios y registro electoral hace casi imposible lograr la depuración del mismo; el número de personas muertas incluidas en él, es cada año más alto y habría que restarlas para obtener un cálculo más realista del estado actual del déficit de registro.

Por otra parte, el número de personas que, estando registradas, han obtenido su documento de identificación electoral –indispensable para ejercer el sufragio– es aún menor, con lo cual, en la práctica, el número de votantes se reduce; al suspenderse la entrega de carnets, previa a las elecciones de marzo 1994, el TSE reportaba la entrega de 2,200,000 carnets, lo cual nos da un déficit de 500,000 personas respecto a los dos millones setecientos mil habitantes en edad de votar reportados por el censo de población; a esto habría que añadir todos los carnets entregados cuyos portadores emigraron, murieron o lo han extraviado, datos que, de nuevo, son imposibles de obtener, pero que sin duda elevan sustancialmente el número de ciudadanos que no pueden votar. Una indicación de la magnitud de este problema podemos encontrarla en recientes declaraciones de funcionarios del TSE que estiman el número de muertos que no han sido eliminados del registro electoral en 200,000; creo que puede afirmarse con relativa seguridad que, de un poco más de dos millones setecientos mil salvadoreños en edad de votar, entre 500,000 y 1,000,000 no están en capacidad de hacerlo.

En el aspecto positivo hay que reconocer, también, la reducción de la injerencia de los aparatos políticos extraelectorales en el proceso eleccionario. La intervención de las Fuerzas Armadas, las políticas y los aparatos paramilitares habían sido uno de las constantes de los eventos electorales de las anteriores décadas, constituyéndose en la más importante fuente de fraude electoral; en las elecciones del período que analizamos, han sido notables los esfuerzos hechos por la Fuerza Armada y la Policía para mantenerse fuera del proceso y no ser involucradas en el mismo; un indicador de este cambio es el hecho de que en las últimas elecciones y a diferencia de todas las elecciones anteriores, la Fuerza Armada dejó de ser tema de debate o propaganda electoral.

Sin embargo, hay que señalar que este avance democrático no es generalizado; pues se continúa con las viejas prácticas de utilizar al gobierno para fines electorales; a lo largo de las campañas se siguen reportando el uso de vehículos, instalaciones y materiales del Estado para hacer avanzar los intereses de determinados partidos políticos.

Finalmente y como consecuencia, en parte, de los cambios institucionales así como de otras medidas políticas que se tomaron en este período, una característica que había sido constante en los eventos electorales pasados y que inclusive se había incrementado en la década anterior, tendió a disminuir: me refiero al miedo en la población, y no sólo durante el día de la votación sino durante el proceso electoral entero. El hecho de que la guerra había terminado, la presencia de Naciones Unidas y de muchos observadores internacionales, así como el clima nacional de reconciliación que acompañaron las elecciones de 1994, fueron poderosos incentivos para contrarrestar un inveterado temor en la población a manifestar su propio pensamiento y preferencias políticas.

Pero frente a estos avances, se perfilan claras y graves limitaciones institucionales.

1- El sistema no logra atraer masivamente a los votantes. El número de votos emitidos en la elección presidencial de 1994 fue de 1,246,220, lo que apenas significa un ligero aumento de 93,207 votantes respecto a la elección anterior de 1991 (1,153,013 votantes); en otras palabras, este 5% de incremento apenas da cuenta del aumento vegetativo de la población en los 3 años que mediaron entre las dos elecciones. El aumento más importante de votantes se produjo entre la última elección de la década anterior (1989 con 1,003,153 votantes) y la de 1991 registrando un 15% de aumento en los votantes en un período de 2 años.

Si partimos de nuevo de las cifras del censo, que en 1992 registraba una población mayor de 18 años de 2,700,436, y teniendo en cuenta un crecimiento de la población del 2.3% podemos calcular el abstencionismo de la población en las elecciones de 1991 y 1994; tendríamos entonces que en 1991 estaría en torno al 43% mientras que para las elecciones de 1994 habría subido al 44%; estas cifras, si bien no significan una tragedia –especialmente si se las compara con los porcentajes de abstencionismo en la mayoría de las democracias maduras– son en sí mismas un indicador de la forma cómo la población percibe los procesos o, más bien, cómo no percibe los procesos de transición de la misma manera que sus actores principales. Si tomamos en cuenta no sólo los esfuerzos que las instituciones electorales, organizacio-

nes de la sociedad civil, organismos internacionales, y los partidos políticos hicieron para motivar a la población a concurrir a las urnas, sino también el carácter propagandístico que se le dio al evento electoral, calificándolo como "las elecciones del siglo", se puede afirmar que el resultado ha sido muy pobre y que el fruto de todo este esfuerzo pareciera no ser otro que paliar una tendencia al abstencionismo que se está dando en el electorado, lo cual no deja de ser un signo ominoso para el futuro de la democracia electoral salvadoreña.

2- La organización de las votaciones dejó mucho que desear; las aglomeraciones de votantes, las dificultades que miles de ellos encontraron para ubicar sus urnas de votación, le dieron al evento una imagen cercana al caos y, lo que es más grave, varios miles de votantes que concurren a las urnas no pudieron ejercer el sufragio debido a la mala organización. Tan evidentes fueron las fallas que los dos candidatos presidenciales que compitieron en la segunda vuelta, suscribieron un pacto público de producir "profundas reformas" al sistema electoral en un plazo no mayor de dos años.

Hay que tener en cuenta esta situación para evaluar correctamente el abstencionismo al que hacemos referencia en párrafos anteriores; indiscutiblemente, un votante que es rechazado por el sistema, ya sea por mala organización o porque no tiene su documentación en regla, no puede ser considerado como abstencionista, pues hay una clara manifestación del ciudadano de su voluntad para ejercer el voto; el problema está en que no es posible cuantificar el fenómeno; los estimados que se produjeron en los días siguientes a la elección varían entre unos cuantos miles y hubo personas que afirmaron que entre un 5 y un 10% de los votantes fueron rechazados.

En todo caso, lo que demuestra la experiencia de 1994 es que existe un serio problema de organización en la institución electoral; efectivamente, en los últimos 13 años, el TSE ha operado administrativamente bajo el sistema de claves mediante el cual los tres partidos que en la década pasada constituían las primeras mayorías, se reparten el personal en forma alícuota; no hay duda que se trataba de un intento de incentivar a los partidos políticos a participar en las elecciones durante los difíciles años de la guerra ofreciéndoles la posibilidad de generar clientelas y, adicionalmente, la presencia de personal perteneciente a tres partidos políticos era un claro avance frente a la práctica anterior que consistía en que el partido oficial controlaba todos los puestos y empleos del sistema electoral; sin embargo, a lo largo de los años, esta práctica se ha vuelto sumamente negativa y es un obstáculo real para la modernización y eficiencia del aparato burocrático electoral. No sólo ha generado un exceso de burocracia que absorbe recursos e impide

una eficiente administración, sino que el criterio de contratación de personal deja de ser la capacidad para convertirse en la fidelidad al partido político; además, el empleado responde ante el magistrado que le ha dado el empleo y no frente a su superior administrativo, con lo que las líneas de autoridad en el TSE se encuentran totalmente tergiversadas; el resultado es un paupérrimo desempeño del aparato electoral.

3- En la medida en que la problemática tradicional del fraude violento, se va superando, el sistema evidencia cada vez más el problema del acceso no equitativo de los actores a la arena electoral. La disparidad de disponibilidad de recursos financieros entre los diversos competidores es de tal manera abrumadora, que el dinero se va convirtiendo en el real elector, distorsionando completamente el carácter competitivo del evento.

Las disposiciones adoptadas en las reformas al código electoral, limitando las horas de propaganda radial y televisiva, apenas paliaron el problema y el financiamiento estatal a los partidos no logra competir con el privado. La ausencia de cualquier regulación que establezca límite de gasto de campaña permite que un partido político tenga un acceso casi ilimitado a fondos privados, mientras que los demás partidos no logran la misma ventaja o lo hacen en condiciones de total desventaja. Lo que se plantea como problema, no es el financiamiento de campaña mediante contribuciones de particulares, sino que la ausencia de regulaciones al respecto genera una situación que atenta contra la naturaleza del ejercicio electoral, el cual es la expresión de la voluntad popular.

### **III.- EL DESEMPEÑO DE LOS ACTORES**

En los procesos electorales, los dos grandes actores son los partidos políticos y la ciudadanía; en este capítulo me concentraré en el análisis del comportamiento electoral de los partidos políticos y no trataré directamente la evolución del electorado ya que en el capítulo anterior analizamos sus niveles de participación.

#### **3.1. La evolución de los partidos políticos**

En la época contemporánea, el sistema de partidos políticos evolucionó en tres grandes ciclos; el primero, que cubre las tres décadas que van de los años 30 a fines de los 50, se caracteriza por el predominio absoluto del partido oficial, conformando un sistema unipartidista; entre los años 60 y 80 lo que tenemos en El Salvador es un sistema bipartidista polarizante en el que subsiste el partido oficial pero acompañado por la aparición de una

vigorosa oposición que le confiere al sistema un carácter altamente competitivo, aún cuando los resultados de las contiendas electorales quedaban predeterminados por el fraude y la violencia oficial. El cuadro que a continuación se presenta nos puede dar una idea de la evolución de este sistema.

## Cuadro N° 1

**EL SALVADOR:  
RESULTADOS DE ELECCIONES LEGISLATIVAS 1952-1994  
PORCENTAJES Y PARTIDOS**

| <b>AÑO</b>             | <b>EN EL GOBIERNO</b> | <b>PRINCIPAL OPOSICIÓN</b> | <b>OTROS</b>  |                             |
|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|-----------------------------|
| 1952                   | 100.0 (PRUD)          | --                         | --            | MONOPARTIDISMO              |
| 1954                   | 100.0 (PRUD)          | --                         | --            |                             |
| 1956                   | 94.4 (PRUD)           | 5.6 (PAR)                  | --            |                             |
| 1958                   | 100.0 (PRUD)          | --                         | --            |                             |
| 1960                   | 87.7 (PRUD)           | 12.3 (PAR)                 | --            |                             |
| <i>GOLPE DE ESTADO</i> |                       |                            |               |                             |
| 1964                   | 58.6 (PCN)            | 26.1 (PDC)                 | 15.3 (PAR)    | BIPARTIDISMO<br>POLARIZANTE |
| 1966                   | 53.6 (PCN)            | 31.2 (PDC)                 | 15.2 (VARIOS) |                             |
| 1968                   | 47.7 (PCN)            | 43.3 (PDC)                 | 9.0 (VARIOS)  |                             |
| 1970                   | 59.8 (PCN)            | 27.0 (PDC)                 | 13.3 (VARIOS) |                             |
| 1972                   | 67.4 (PCN)            | 22.7 (UNO)                 | 9.9 (VARIOS)  |                             |
| 1974                   | NO HAY DATOS          |                            |               |                             |
| 1976                   | NO HAY DATOS          |                            |               |                             |
| 1978                   | 90.3 (PCN)            |                            | 9.7 (PPS)     |                             |
| <i>GOLPE DE ESTADO</i> |                       |                            |               |                             |
| 1985                   | 52.4 (PDC)            | 29.7 (ARENA)               | 18.0 (VARIOS) | GUERRA                      |
| 1988                   | 35.1 (PDC)            | 48.1 (ARENA)               | 16.8 (VARIOS) |                             |
| 1991                   | 44.3 (ARENA)          | 28.0 (PDC)                 | 27.8 (VARIOS) |                             |
| <i>ACUERDOS DE PAZ</i> |                       |                            |               |                             |
| 1994                   | 45.3 (ARENA)          | 21.4 (FMLN)                | 33.3 (VARIOS) | TRIPARTIDISMO               |

Fuente: Enciclopedia Electoral y ECA.

A la apreciación global anterior es necesario añadir algunas precisiones que se aplican a la década de los años 80. Como hemos señalado anterior-

mente, estos años se caracterizaron por un intenso conflicto armado que se convirtió en el factor determinante de toda la vida política del país y, en ese sentido, redefinió el carácter y función de los eventos electorales y el papel de los partidos políticos.

En primer lugar hay que señalar que a raíz del golpe de estado de octubre de 1979 se superó el fenómeno del partido oficial; a diferencia de los golpes de estado anteriores, la juventud militar no suprimió el partido oficial (PCN), simplemente lo dejó existiendo pero despojado de su carácter de partido creado por el poder militar y utilizado como instrumento de la institución militar para mantenerse en el gobierno. La característica más saliente del sistema de partidos salvadoreño de los 50 años anteriores, desaparece, y el PCN pasa a ser un partido menor dentro de las fuerzas de la derecha política.

Sin embargo, el hecho de que la institución armada ya no contara con un partido oficial, no significó que abandonara su carácter de elemento determinante de la política; al contrario, el desarrollo de la guerra civil en esa década, conllevó una mayor militarización de la vida política salvadoreña, los militares continuaron jugando el papel de actores principales; si bien el juego entre los diversos partidos legales y sus competencias electorales empezaron a tener un mayor sentido de igualdad y el organismo electoral comenzó a ser compartido por diversas fuerzas políticas, durante la década el bipartidismo polarizante adquiere la nueva connotación, pues el polo central de confrontación se desplaza de la lucha entre partidos legales al enfrentamiento del conjunto de partidos legales contra la insurgencia armada y sus aliados políticos.

A pesar de las fuertes pugnas que protagonizan los dos partidos principales de esta época, PDC y ARENA, se producen un conjunto de pactos y acuerdos entre los Partidos Políticos legales con el objeto de combatir lo que percibían como su enemigo principal: la guerrilla; así, vemos que los partidos políticos constituyen un gobierno provisional en el que se reparten el gabinete bajo un presidente independiente (gobierno Magaña 1983-4), firman un pacto nacional (Pacto de Apaneca) y establecen una serie de negociaciones en torno a elementos fundamentales que se plasman en la Constitución Política de 1983 (límites de tenencia de tierra, independencia del ministerio público, monopolio partidarista de la representación del pueblo en el gobierno).

El carácter excluyente de los cambios operados en el contexto de la guerra puede ser más claramente ilustrado si nos fijamos en las modificaciones

que los Constituyentes de 1983 introdujeron en el capítulo de la Constitución que trata de los partidos políticos. El Art. 85 de la Constitución define el sistema político como pluralista y que se expresa a través de los partidos políticos y continúa diciendo “que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”; lo curioso de este texto constitucional es su carácter excluyente, al conferir únicamente a los partidos la facultad de representar, con lo que obviamente se estaba excluyendo a cualquier otra organización de la sociedad civil; se puede afirmar, sin dudas, que la intención de los partidos políticos no era excluir a la sociedad civil, sino cualquier posible pretensión de la insurgencia armada de representar en parte o totalmente al pueblo y, por lo tanto, de compartir el poder; la lectura del dictamen de la Comisión redactora de la Constitución no deja ninguna duda al respecto.

Adicionalmente a los cambios antes mencionados hay que señalar dos más que, desde la perspectiva electoral, revisten especial importancia; en los años 80 se produce el primer caso de alternancia en la presidencia de la República, vía elecciones. Efectivamente, en las elecciones de 1989 el Partido Demócrata Cristiano pierde las presidenciales y cede el mando al partido ARENA en forma pacífica. En las elecciones del año anterior –1988–, para diputados y alcaldes, el PDC pierde el control del Congreso que queda bajo el dominio de una mayoría de oposición.

### 3.2. El comportamiento partidista en 1991 y 1994

Pasando al análisis del período propuesto hay que señalar que los cambios más importantes en el comportamiento de los actores políticos fueron los siguientes:

- A) En las dos elecciones analizadas (de diputados y alcaldes en 1991 y de presidente, diputados y alcaldes en 1994) se produce una notable ampliación del espectro de participación política; ya en las elecciones de 1989, pero más claramente en las de 1991, entran a participar fuerzas que en los años anteriores habían estado aliadas con la insurgencia; se trata de la coalición Convergencia Democrática. En las elecciones de 1994, después de firmados los acuerdos de paz, participa electoralmente la antigua guerrilla del FMLN transformada en partido político; de esta manera, se logra superar el esquema de exclusión electoral que había estado vigente, de una u otra manera, desde las elecciones de 1930, es decir desde hacía casi 65 años.
- B) La firma e implementación de los acuerdos de paz significó un importante traslado de poder a los partidos políticos. En la medida que los

acuerdos redujeron drásticamente el poder de los militares se incrementó el papel del sistema de los partidos políticos. Las reformas al código electoral, pero sobre todo las reformas a la Constitución Política que crearon mayorías especiales para la elección de los titulares del ministerio público y de la Corte Suprema de Justicia, determinan que el papel de los partidos políticos se privilegia; adicionalmente, la creación de COPAZ (Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz) como organismo nacional para la supervisión del cumplimiento de los acuerdos de paz y conformado por los partidos políticos, les da a estos un papel más destacado.

- C) Asimismo, los acuerdos de paz, al introducir profundas modificaciones en el sistema político, abren la posibilidad de superar el bipartidismo polarizante para configurar un sistema pluripartidista o tripartidista, lo que es más congruente con las características de la estructura social salvadoreña.

Las condiciones para este cambio se generan, por un lado, en el hecho de que, al incorporar a la izquierda extra legal (guerrilla) al sistema electoral, se abre la posibilidad de una competencia política ya no sólo entre gobierno versus oposición o sistema legal versus fuerzas extra-legales, sino entre las fuerzas de la derecha, la izquierda y el centro; pero el elemento más importante se encuentra en el hecho de que los acuerdos de paz constituyen el primer intento sistemático y moderno en El Salvador de crear un consenso social básico en torno a la convivencia social y es precisamente la existencia de este consenso social básico lo que posibilita anclar una posición de centro político y evitar el síndrome que más desfigura al centro político, cual es su constante oscilación en función de los movimientos de la derecha y la izquierda.

La historia del país puede ser vista como una sucesión de pugnas por apropiarse completamente del espacio político, pretendiendo la exclusión o eliminación del adversario; ello se expresa en las Constituciones que el país se dio, las cuales, o bien eran un mecanismo para legitimar golpes de estado -que a su vez eran formas de imposición excluyente en la sociedad- o bien un instrumento para excluir las posibilidades de un sector de la sociedad, como fue el caso de la última Constitución aprobada durante el período de la guerra. Con los acuerdos de paz esta situación cambia sustancialmente pues, por primera vez, los cambios políticos fundamentales que se reflejan en las reformas constitucionales son el fruto del consenso no excluyente de los diversos integrantes de la sociedad y se constituyen en un referente legítimo para todos; por primera vez se instauran mecanismos de

toma de decisiones como es el caso de COPAZ y las nuevas mayorías calificadas en la Asamblea, que no sólo no excluyen a una parte de la sociedad sino que son diseñadas para ubicar a los participantes ante la alternativa de lograr consensos o quedarse inmovilizados.

Estos cambios empiezan a reflejarse ya en los resultados de las elecciones de 1991 cuando, por primera vez, las proporciones de voto se reparten sustancialmente entre tres agrupaciones y no entre dos: ARENA logra un 44.3% del voto, el PDC un 28% y, lo que es novedoso, los otros partidos que, en conjunto, no habían llegado al 20% nunca, en esta elección alcanzan el 27.8%; en las elecciones de 1994, la tendencia tiende a confirmarse, al distribirse los porcentajes en 45.3 (ARENA), 21.4 (FMLN) y 33.3 el resto. Una comparación entre las elecciones presidenciales de 1989 y 1994 ilustra el punto que estamos argumentando:

#### CUADRO N° 2

##### EL SALVADOR: ELECCIONES PRESIDENCIALES 1989 y 1991

| Candidato | 1989     |      | Candidato | 1994     |      |
|-----------|----------|------|-----------|----------|------|
|           | Nº Votos | %    |           | Nº Votos | %    |
| Cristiani | 505,370  | 53.8 | Calderón  | 651,632  | 49.0 |
| Chávez M. | 342,732  | 36.5 | Zamora    | 331,629  | 25.0 |
| Otros     |          | 10.0 | Chávez    | 215,936  | 16.0 |
|           |          |      | Otros     |          | 9.0  |

Fuente: *Ibidem*

#### D) LA CRISIS DEL SISTEMA PARTIDISTA

Por otra parte, el fin de la guerra y la apertura de nuevos espacios para la acción política, también ha tenido un profundo efecto para el Sistema de Partidos Políticos en la medida que hicieron evidente su no adecuación a las necesidades y demandas del período de posguerra. Esta tensión se encuentra en la base de la crisis del sistema partidario salvadoreño.

Se puede afirmar con suficiente certeza que tanto el sistema como los partidos tienen un origen bélico y se inscriben en las dinámicas que generó el conflicto armado.

Ya analizamos en el acápite anterior la matriz constitucional del Sistema de Partidos y destacamos la novedad de conferir a los Partidos el mo-

**nopolio** de la representación popular en el gobierno; se trataba de establecer una "limitación", es decir, de excluir a alguien de la participación y, si entendemos bien las intenciones del Constituyente, ese "alguien" no podía ser la sociedad civil sino la insurgencia que en ese momento alegaba el derecho al cogobierno como forma de terminar con el conflicto armado. En otras palabras, la partida de nacimiento del Sistema de Partidos tiene un carácter contrainsurgente y está marcada por las necesidades que imponía la guerra civil.

Por otro lado, el origen de los actores políticos no puede ser menos revelador: ARENA nace en la coyuntura del inicio de los 80's claramente expresando la necesidad que un sector de la derecha sentía de una respuesta a la guerra que se aproximaba aceleradamente; el FMLN nació para hacer la guerra. La Convergencia Democrática fue fundada en 1987 y establece que su primer objetivo es "luchar por una solución política al estado de guerra interno". Si bien el PCN y el PDC se fundaron antes del conflicto armado, el período de la guerra los modificó profundamente. El PCN pasa a jugar un papel completamente diferente al que había protagonizado en los 20 años anteriores: de partido oficial y militar se convierte en un partido menor del sistema tal como lo señalamos en el capítulo anterior. En el caso del PDC el hecho de ser gobierno durante 9 de los 12 años de la guerra, le significó una profunda transformación y el nivel de crisis más dramático, si lo vemos comparativamente con los demás partidos.

Estos partidos, no hay duda, empujaron en los primeros años de la presente década la solución negociada; sin embargo, el advenimiento de la paz no fue acompañada por una revisión a fondo de los lenguajes que utilizan, de sus formas de relacionarse con la sociedad civil, de sus propuestas y, mucho menos, de sus estructuras internas. Al no producirse estas modificaciones, el sistema ha mostrado su inadaptación a las condiciones posbélicas, generándose crisis internas en prácticamente todos los partidos. Estas crisis asumen peculiaridades de acuerdo a la idiosincrasia de cada partido; sin embargo, todos ellos muestran un carácter común, sistémico:

- No saben cómo plantearse la nueva situación.
- La población está agotada del sistema y de cada uno de sus componentes, y lo expresa tanto en sus juicios negativos sobre "la política" como en su escasa afiliación a los partidos. (Ver encuesta de opinión pública del IUDOP).

Esta crisis golpea con mayor fuerza al centro político; generando así la paradoja de que son los acuerdos de paz los que abren un espacio objetivo

para el desarrollo de dicho centro, pero estos mismos Acuerdos sacuden, precisamente, con mayor profundidad a las expresiones políticas centristas.

Lo que estamos señalando se evidencia de una doble manera; por un lado el declive electoral del PDC se acelera y por otro se produce una proliferación de expresiones orgánicas buscando llenar el espacio de centro.

Efectivamente, el comportamiento electoral del PDC presenta, en los últimos 15 años, una curva de ascenso y descenso muy pronunciadas. Después de ubicarse en el indisputado primer lugar en los primeros 5 años de la década, absorbiendo entre el 40 y 50% del voto, en la segunda mitad inicia su descenso que se hace más pronunciado en la elección practicada después de la firma de los Acuerdos de Paz.

### CUADRO N° 3

#### EL SALVADOR: VOTOS OBTENIDOS POR EL PDC 1982-94

| Tipo Elección        | Año  | Votos   | %    |
|----------------------|------|---------|------|
| A. Constituyente     | 1982 | 590,644 | 40.2 |
| Presidente           | 1984 | 549,727 | 43.4 |
| Asamblea Legislativa | 1985 | 505,338 | 52.4 |
| “ “                  | 1988 | 326,719 | 35.1 |
| Presidente           | 1989 | 342,732 | 36.5 |
| Asamblea Legislativa | 1991 | 294,029 | 28.0 |
| “ “                  | 1994 | 240,450 | 18.0 |

Fuente: Enciclopedia Electoral y ECA.

El PDC, después de obtener medio millón de votos en las 3 primeras elecciones de la década pasada, ha visto su electorado reducido a un poco menos de la mitad en 1994 y, en términos porcentuales, a menos de la quinta parte. Es obvio que atribuir la crisis del PDC a los Acuerdos de Paz sería un claro anacronismo y una enorme simplificación, dado que su descenso se produce durante la etapa final del conflicto; pero lo que interesa subrayar es la paradoja de que el advenimiento de la paz, que objetivamente le abre al PDC las condiciones para llegar a ser lo que pretendió cuando nació, pero que el sistema la había vedado, al mismo tiempo acelera su declive en la medida que la presencia de alternativas de izquierda legalizadas le roban votos.

Por otra parte la situación de crisis del PDC tiende a incentivar el surgimiento de nuevos candidatos a llenar ese espacio abierto por la paz

pero que nadie está ocupando. Así, en un corto lapso de 4 años han aparecido varias expresiones partidaristas con vocación centrista: la primera fue un fraccionamiento del PDC que dio origen al Movimiento Auténtico Cristiano (MAC); luego aparecieron 2 expresiones más o menos vinculadas a sectores evangélicos, el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN) y el Movimiento Unidad (PMU). Después de las elecciones de 1994 el proceso se ha acelerado pues, por un lado, la Convergencia Democrática ha hecho esfuerzos por desligarse de su identificación con el FMLN, buscando una ubicación más independiente y, por el otro, 2 desprendimientos, uno del PDC y otro del FMLN, han dado origen a nuevas expresiones políticas que buscan ubicarse en el centro: el Movimiento de Renovación Social Cristiana (MRSC) y el Partido Demócrata (PD), ambos en formación al momento de escribir este ensayo. Finalmente, ha sido legalmente inscrita una nueva formación, también con aspiraciones de ubicarse en el centro, que es el Partido PUNTO, vinculado a los sectores gnósticos locales.

#### **IV.- LAS PERSPECTIVAS**

No hay duda de que El Salvador, a partir de los acuerdos de paz, ha emprendido una transición democrática de importantes proporciones, pero es igualmente cierto que dicha transformación aún se encuentra en proceso de concretarse y que, por lo tanto, el riesgo de revertirla es real y no puede ser subestimado. La pregunta entonces es hacia dónde debe encaminarse este proceso para garantizar la transición y construir una democracia consolidada. En otras palabras, la pregunta por las perspectivas inmediatas y de mediano plazo para el desarrollo del sistema electoral salvadoreño, sólo puede ser contestada planteando los nuevos retos a enfrentar y los caminos a recorrer en el futuro.

Pretender que es posible desarrollar un sistema electoral abstrayéndose del contexto sociopolítico del país, sería una ingenuidad imperdonable. Por ello, al hablar de las posibilidades futuras del mismo, debemos presuponer un conjunto de desarrollos positivos en una gran variedad de campos y ésto, evidentemente, es imposible de desarrollar en el contexto de este ensayo; por ello, me referiré a tres desafíos que no sólo tienen un carácter fundamental para el desarrollo democrático del país sino que, a mi juicio, son los que se encuentran más íntimamente vinculados con el tema que tratamos.

En primer lugar, el reto que se le plantea a la sociedad salvadoreña para poder seguir avanzando es la reconciliación entre la política propiamente dicha y la política socioeconómica; no hay duda de que los años que analizamos han significado un avance sustancial en el campo propiamente

político; no así en el campo socioeconómico, donde no sólo no se ha logrado enfrentar eficientemente el problema central, cual es el de una mayoría de la población viviendo en pobreza y, por lo tanto, sujeta a un sistema de exclusión, sino que este problema tiende a agravarse.

El creciente desfasaje entre desarrollo político y desarrollo social, entre democratización política y democratización social, está afectando y poniéndole obstáculos al mismo desarrollo político de la democracia; en principio, porque al producirse los cambios políticos, las demandas socioeconómicas de la población tienden a expresarse en el plano público con mayor facilidad; las "censuras" que el sistema represivo ponía a la expresión social han ido disminuyendo; pero este avance, si no va acompañado de una mayor capacidad del sistema por atender este tipo de demandas, lo que genera es una situación de incertidumbre social, que puede llevar a la ingobernabilidad; en El Salvador, en el año de 1995, se empezaron a vislumbrar signos de este fenómeno y en el presente año se han hecho cada día más evidentes. Por otra parte, esta falta de correspondencia en los niveles del cambio, impacta directamente a la política, al producir una actitud de desencanto—incluso de cinismo— por parte de la población; es lógico que al generarse una apertura, la ciudadanía espere un mejoramiento de su situación material; al no producirse, se tiende a adjudicar responsabilidad a los partidos políticos y los políticos, generándose una deslegitimación del sistema democrático que, inclusive, puede llegar, en algunos casos a que sectores sociales importantes "clamen" por un retorno al autoritarismo.

La tendencia al abstencionismo que se empieza a detectar en el electorado me parece que está vinculada con este fenómeno y los resultados de las encuestas de opinión que señalan una y otra vez la pérdida de legitimidad política son otro claro indicador del mismo.

Más directamente relacionada con la cuestión electoral se encuentra lo que a mi juicio es el segundo gran reto para el desarrollo democrático del país; se trata de la reforma de los Partidos Políticos. Una paradoja de los acuerdos de paz es que si bien, como lo señalamos anteriormente, significaron un traslado de importantes cuotas de poder a los partidos, por otra parte dejaron el sistema de partidos completamente inmodificado.

Pero una característica del actual sistema de partidos y de sus componentes principales es que se trata —me parece necesario reiterarlo— de algo surgido del período de la guerra y marcado profundamente por esa dinámica de confrontación y predominio de lo militar; partidos como el FMLN nacieron para hacer la guerra, el partido ARENA, fundado en 1980 es la

respuesta político militar de la derecha a una guerra que veía venir como algo inevitable; el Partido Convergencia Democrática (PCD), tiene como primer punto en su plataforma programática la lucha por la superación política del estado de guerra interno; y partidos como la Democracia Cristiana (PDC) y Conciliación Nacional (PCN) que si bien nacieron y se desarrollaron antes del conflicto bélico, fueron de tal manera impactados por éste, que en términos políticos se puede afirmar que su naturaleza ha sido variada en forma substantiva, en el primer caso por la asunción del gobierno durante la mayor parte del período de guerra y en el segundo por haber sido despojado de su carácter de partido oficial.

Las dificultades de un sistema y sus actores por adecuarse a la nueva situación de posguerra son evidentes; las divisiones internas recorren prácticamente todos los institutos políticos, desgarrándolos y fracturándolos, y la población no encuentra en ellos respuestas a sus demandas. La necesidad de una verdadera **refundación** de los partidos políticos y de su sistema, se presenta en El Salvador como impostergable para superar no sólo la crisis de los partidos sino el deterioro del sistema político democrático.

Finalmente, y más directamente vinculado con lo electoral, el reto del futuro inmediato es llevar a la práctica la reforma del sistema eleccionario, tanto en la parte asumida públicamente pero no cumplida como en la parte de la agenda de reforma que aún no es socialmente asumida.

A raíz de las dificultades que se patentizaron en las elecciones de marzo de 1994, ambos candidatos a presidente en la segunda vuelta firmaron un compromiso público de reforma profunda del sistema electoral en un plazo de dos años; consecuentemente, después de la toma de posición del nuevo presidente se estableció la Comisión Presidencial para la Reforma del Sistema Electoral que trabajó junto con los partidos políticos y preparó un paquete de reformas.

Se trataba, en primer lugar, de la reforma administrativa del TSE, superando el recurso de las claves políticas, preservando el carácter técnico-profesional de su burocracia y dotando al TSE de una organización moderna; adicionalmente se planteó la estructuración de un Registro Nacional de Personas Naturales, dotando al país de un instrumento moderno para determinar la naturaleza jurídica de las personas naturales, resolviendo el problema estructural que el actual registro electoral enfrenta y simplificando el acto electoral mediante el documento único de identidad; vinculado a esta reforma, se propuso la introducción del voto domiciliario, como un recurso para facilitar al ciudadano el acceso al proceso electoral y, finalmen-

te, la comisión propuso la reforma a la composición de los concejos municipales, integrando una forma incipiente de representación proporcional en los mismos.

Desgraciadamente, el proceso de reformas, que había contado con el consenso de todos los partidos políticos, ha sido paralizado en el Congreso debido a la oposición al mismo por parte del partido de gobierno; de cara a las elecciones de 1997 la situación se presenta muy riesgosa pues, para argumentar la necesidad de las reformas, fue necesario dejar al descubierto los vicios del sistema con mayor claridad y también porque al no concretarse éstas el país se acerca a un evento comicial con el instrumento electoral muy deslegitimado y por lo tanto fácilmente abierto a la acusación de fraude por cualquier partido que no se sienta satisfecho con los resultados electorales.

Pero, más allá del presente paquete de reformas presentado, hay una agenda de reformas electorales que si bien no están en la agenda pública se van convirtiendo en una necesidad para el desarrollo democrático del país.

En este sentido hay que señalar el área de nuevas iniciativas en torno a la participación del pueblo en el ejercicio de su voluntad soberana. Nuestra Constitución Política es sumamente formal y restrictiva en este campo; restrictiva en la medida que reduce los instrumentos de participación electoral del pueblo y formal en la medida que reduce esta participación a la elección de presidente, diputados y alcaldes. La posibilidad de que el sistema electoral, sin abandonar a los partidos políticos como su eje central, se abra a otras formas de participación ciudadana, especialmente a nivel local, ampliaría su cobertura y enriquecería su carácter democrático; por otra parte, la ampliación de oportunidades para la ciudadanía –a nivel nacional, regional o local– para participar en la toma de decisiones, puede contribuir positivamente a reactivar el sistema político; la introducción de formas plebiscitarias o de referéndum, la iniciativa de ley ciudadana, la elección popular de los gobernadores departamentales y las consultas locales, pueden ser instrumentos en este sentido.

Hay que tener en cuenta que una agenda futura de cambios en materia comicial debe contemplar la creación de condiciones de igualdad entre los participantes en los eventos electorales; la regulación de campañas electorales se vuelve cada vez más una necesidad. Sobre todo, porque las campañas políticas en nuestro país, en la medida que recurren cada vez más a las tecnologías modernas de la comunicación y la propaganda, tienden a elevar sus costos financieros de una manera acelerada; los gastos de campaña se vuelven un verdadero escándalo social, en la medida que los

partidos derrochan millones y millones en unas pocas semanas para hacer elegir a sus candidatos en un país donde la pobreza y la escasez de recursos es una cruda realidad para la gran mayoría; en ese sentido, somos tributarios de las más deleznable características de algunos sistemas electorales de países desarrollados y simplemente trasladamos sus prácticas sin darnos cuenta que, al hacerlo, estamos poniendo en evidencia la separación brutal que existe entre la práctica electoral y la situación de la sociedad.

La regulación de las finanzas de campaña se vuelve necesaria para establecer condiciones de relativa igualdad entre los participantes. Pretender que es posible un sistema en que todos los partidos participen en iguales condiciones no sólo es utópico sino inconveniente, como lo sería una sociedad en la que todos sus integrantes fueran iguales; pero, por el contrario, permitir diferencias de acceso a los recursos electorales de magnitudes exponenciales, así como tolerar o generar en la sociedad polarizaciones sociales extremas, es el camino de la deslegitimación la inestabilidad y el fracaso del sistema.

La regulación de las finanzas electorales, del uso de los medios de campaña, así como la regulación estricta de la separación entre Estado y partido en los eventos electorales, son medidas de sanidad electoral.

Finalmente, un área de reforma estratégica del sistema se refiere a las regulaciones sobre los partidos políticos. Hasta ahora, los partidos operan en un contexto de cuasi impunidad, son receptores de fondos públicos y no rinden cuentas a nadie: sus finanzas no están sujetas a ningún control y, en definitiva, una vez autorizado el partido por el TSE puede operar con entera independencia. Evitar que la ley se entrometa abusivamente en la vida interna de los entes sociales es un signo de la democracia, pero la ausencia casi total de regulaciones puede ser el caldo de cultivo para la ilegalidad e irresponsabilidad; el equilibrio se encuentra en la búsqueda de una sana regulación del sistema de partidos, a partir de la voluntad democrática y con el concurso de las mismas organizaciones políticas.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

Este somero recorrido por las vicisitudes del sistema electoral salvadoreño entre 1991 y 1995, nos muestra con toda claridad un sistema político y electoral en plena transición y, como todo proceso transicional, no es sino la expresión de una precaria e inestable correlación de fuerzas entre las antiguas instituciones y prácticas de la sociedad electoral y las recién creadas instituciones y las nuevas prácticas que las acompañan; cual de las dos han

de predominar en definitiva es algo que no puede prescribirse de antemano; la superioridad de la democracia es ética, pero de ninguna manera implica una capacidad garantizada para predominar sobre el autoritarismo.

Lo que si pareciera claro, en el caso salvadoreño, es que las posibilidades de completar la transición democrática se fincan en la capacidad del sistema político para desarrollar sus proyectos de reforma y renovación.