



ÁLVARO ARTIGA-GONZÁLEZ

EL SISTEMA POLÍTICO SALVADOREÑO



EL SISTEMA POLÍTICO SALVADOREÑO

Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD © El Salvador, 2015

Equipo PNUD El Salvador

Sergio Aguiñada, Coordinador Proyecto PAPEP

Rodrigo Barraza, Investigador Proyecto PAPEP

Investigador UCA

Dr. Álvaro Artiga-González

Equipo editorial

Hana Sztarkman Aráuz (Edición y corrección de textos)

Valmore Castillo Deras (Diseño y diagramación)

ISBN 978-99923-55-56-5

Esta publicación forma parte del Proyecto de Análisis Político de Escenarios Prospectivos (PAPEP) y se realizó en el marco del proyecto “Diálogo político y construcción de propuestas concertadas para la seguridad, el empleo y la cohesión social” implementado por PNUD y financiado a través del Fondo Fiduciario España-PNUD «Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe» y la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja, necesariamente, la postura de AECID, del PNUD ni los del proyecto PAPEP en particular.



Álvaro Artiga-González

EL SISTEMA POLÍTICO SALVADOREÑO



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

*A Jonathan, Manuel, Juanita, Mayela,
Andreu, Chochi y Wendy*

PRESENTACIÓN

El presente libro es el producto de un esfuerzo conjunto entre el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Con la presente obra, se pretende contribuir al debate que hoy por hoy colma el ambiente respecto de los derroteros del sistema político salvadoreño.

Si bien el actual diseño institucional ha jugado un papel clave en el establecimiento de la democracia y la libre competencia por el poder político a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, el compendio de sus aciertos y limitaciones ha puesto en la palestra pública la necesidad de su ajuste y transformación a fin de responder a las exigencias de una sociedad salvadoreña que se ha visto transformada en veintitrés años y que demanda cambios fundamentales en la forma de hacer política.

Siendo conscientes de lo delicado de una empresa como esta, consideramos indispensable a la hora de imaginar cambios en

el sistema, abonar a una reflexión que tome en consideración las lecciones del pasado y tenga siempre presente las implicaciones en el futuro de cada ajuste. No es una tarea simple y demanda la creación de un balance que haga posible en cada momento determinado la gobernabilidad democrática. Este ejercicio es por tanto, más allá de un ejercicio intelectual, técnico u jurídico, uno de carácter político que recoja la realidad del momento y que sea capaz de proyectarse a futuro, en el marco del pleno respeto y goce de los derechos humanos y con el objetivo de procurar el desarrollo humano sostenible.

Así, el texto desarrolla en detalle los elementos que conforman el sistema político salvadoreño desde su génesis hasta el presente. Partiendo de una concepción de la política como sistema, el libro describe el proceso de configuración del actual sistema político salvadoreño y sus principales estructuras e incursiona, en una primera aproximación, en algunas de las áreas donde tienen impacto sus productos. El libro, por tanto, sigue la clásica distinción de la política como procesos, estructuras y productos.

Uno de los aportes fundamentales del texto es que no responde a un análisis estático o coyuntural del sistema político salvadoreño contemporáneo; por el contrario, el texto es un análisis que presenta la evolución del sistema y la forma en que este se ha constituido en lo que es hoy día. En el texto se abordan de manera crítica y profunda distintas etapas del sistema, y refleja cómo a lo largo de su evolución se ha construido el consenso político y manejado el disenso.

Además de aspectos estructurales del sistema, el libro brinda detalles relevantes sobre el diseño y formación de las distintas estructuras administrativas, mostrando de una forma detallada e interesante cómo se ha creado la institucionalidad salvadoreña. En algunos casos específicos se ofrecen también detalles de la conformación de los Gabinetes para aportar al registro histórico de los cargos.

Hasta esta publicación, no existía en la literatura científica un producto que, desde esta óptica, ayudara a comprender tan en detalle la historia salvadoreña y que, a la vez, permitiera valorar la evolución del diseño institucional vigente. Es por esta razón que este esfuerzo se considera un valioso aporte, no solo para la Ciencia Política en el país, sino para todas aquellas personas que deseen conocer con detalle el sistema político salvadoreño y para aquellas que sean parte de su proceso de transformación.

Quiero agradecer sobremanera a la UCA y la AECID por unir esfuerzos conjuntamente con el PNUD, y un reconocimiento especial al Doctor Álvaro Artiga por su extensa obra, por su compromiso constante y por el presente libro que sin duda contribuirá al enriquecimiento del debate y del conocimiento.

Finalmente, quiero agradecer al equipo del PNUD y en especial a las y los colegas del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos, PAPEP, por su empeño y dedicación para el logro de la presente obra.

San Salvador, 15 de marzo de 2015

Roberto Valent

Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y
Representante Residente del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

Este libro no habría sido posible sin el aporte de muchas personas: desde quienes aparecen citados como fuentes bibliográficas hasta quienes me proporcionaron un auxilio en las tareas domésticas para poderme dedicar a tiempo completo en su realización. Entre estas últimas quiero mencionar a Vilma Calles, quien, mientras escribía este libro, hizo que no me preocupara de esos asuntos tan vitales pero poco reconocidos públicamente.

En el ámbito académico quiero agradecer a Mayela Sánchez y a Esmeralda Díaz. Ellas, como asistentes de investigación de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), colaboraron conmigo en las primeras etapas de la investigación documental que sustenta el contenido de este libro. En este marco también deseo mencionar a Charly Martínez y a Ángel Del Cid, empleados de la Hemeroteca de la UCA, pues me facilitaron acceso a fuentes para la parte histórica de este trabajo. Estoy seguro de que ellos simplemente cumplieron con su función, pero yo deseo dejar constancia de que, cumpliendo su función, apoyaron mi investigación.

A nivel de jerarquías, siempre en el ámbito académico, quiero agradecer a Roberto López, jefe del Departamento de Sociología y

Ciencias Políticas, por apoyar este esfuerzo y aguantar mis retrasos en el cumplimiento de algunos requerimientos administrativos. Han sido meses de concentración en esta tarea, y como ya no soy un *multitasking human resource*, hay trámites administrativos que los pospuse hasta finalizar este trabajo. También agradezco a Andreu Oliva, rector de la de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), por apoyar con su autorización institucional la realización de este libro como parte de mi actividad académica durante buena parte de este año. Dicha autorización quedó plasmada en un acuerdo de subsidio de microcapital firmado entre la UCA y la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador. En este marco, también, agradezco a Roberto Valent, Sergio Aguiñada y Rodrigo Barraza, del PNUD, por el apoyo financiero que facilitaron para esta obra.

Junto con el agradecimiento a quienes he mencionado arriba, agradezco también al que es Señor y Dador de Vida, porque me ha permitido llegar hasta el final de esta empresa. Han sido meses de tensión, de desgaste, en medio de la labor cotidiana de enseñar a aprender en las aulas universitarias. Pero gracias a Él, que mantuvo latiendo mi corazón, he logrado cumplir la tarea. Ahora, como un eterno peregrino, me toca comenzar otra faena.

San Salvador, diciembre de 2014.

PRÓLOGO

Este trabajo da continuidad a un esfuerzo que emprendí hace una década cuando publiqué *Elitismo competitivo* bajo el sello de UCA Editores. En aquel librito traté ampliamente tres temáticas cuya literatura es abundante: el comportamiento electoral, el sistema de partidos y los sistemas electorales. Entonces pretendía hacer accesible una literatura que resultaba escasa en el país, especialmente a los estudiantes de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), que en 2001 se comenzó a implementar como programa de posgrado. Como contaba con suficiente información sobre estas temáticas para el caso salvadoreño, además de los aspectos teóricos abundé en la medición de las variables e indicadores básicos utilizados en la Ciencia Política comparada.

A *Elitismo competitivo* le precedió mi tesis doctoral en la que, utilizando una metodología comparativa, daba cuenta de la configuración de los sistemas de partidos prevalecientes en Centroamérica a finales de la década de 1990. Aquella tesis me permitió acumular conocimiento sobre sistemas de partidos y sistemas electorales. Mediante un enfoque histórico-comparado me familiaricé con el desarrollo de los regímenes políticos de cada uno de los países de la región centroamericana. Con excepción del caso costarricense,

la historia política del siglo xx en Centroamérica fue una historia de regímenes autoritarios que culminó en la década de 1990 con la instauración de regímenes políticos de nuevo tipo. Para algunos —los más optimistas— se había transitado hacia regímenes democráticos; para mí, entrábamos a una fase de democratización de unos regímenes en los que persistían rasgos autoritarios mezclados con rasgos democráticos.

Al trabajar en *Elitismo competitivo* di un paso atrás en la medida en que me centré en el estudio de la política salvadoreña y dejé de lado la política en todos los países de Centroamérica. Sin embargo, no abandoné esta línea de trabajo, pues tuve la oportunidad de seguirla desarrollando en el contexto de los informes sobre el estado de la región en desarrollo humano sostenible que se vienen llevando a cabo a través de una coordinación en Costa Rica. En ese contexto seguí siendo un politólogo centroamericanista con especialidad en sistemas electorales y partidos políticos. La participación en este esfuerzo regional me proporcionó la posibilidad de entrar en contacto con otras preocupaciones y otros investigadores interesados en la calidad de la democracia. Mis clases en la Maestría en Ciencia Política de la UCA me permitieron ir acumulando nuevo conocimiento y actualizando el ya adquirido. El resultado fue la publicación en 2008 del libro *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición*, también bajo el sello de UCA Editores y con el apoyo de la oficina en El Salvador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De nuevo la intención era facilitar a los estudiantes de Ciencia Política una literatura especializada que no se encuentra, o es difícil obtenerla, en las librerías salvadoreñas. De igual forma, *Gobernabilidad y democracia* daba continuidad a mi preocupación por la mixtura del régimen político salvadoreño que, en materia de participación y selección de gobernantes, exhibía avances democráticos, pero en materia de control del ejercicio de la autoridad, mostraba deficiencias. El nuevo libro ofrecía un camino para medir el peso de los rasgos democráticos y autoritarios del régimen político salvadoreño.

La preocupación por la persistencia de rasgos autoritarios en la política salvadoreña me llevó a profundizar en los dos grandes temas de *Gobernabilidad y democracia*. Entonces, de una forma más colectiva —a través de dos grupos de investigación—, publicamos en el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA, de manera conjunta con el Departamento de Letras, Comunicación y Periodismo, un “cuaderno de investigación” (el libro blanco) llamado *Rendición de cuentas en el sector público de El Salvador*, que contó con el apoyo de USAID, en el que examinamos parte del que por entonces denominé “sistema de rendición de cuentas”. El enfoque recayó en cuatro de las instituciones salvadoreñas con facultades para el ejercicio del control político: la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Por otro lado, aunque no se publicó, elaboré con otro equipo de investigación un modelo para medir la “gobernanza en El Salvador” como distinta a la “gobernabilidad”. En este caso, la investigación no tenía una finalidad de difusión académica; se trató de una consultoría para un observatorio de gobernanza que quería implementar la oficina de cooperación alemana en El Salvador, que en ese entonces era conocida por las siglas GTZ.

En 2008 también fue publicada en México la obra colectiva a nivel latinoamericano *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Participé en aquella obra con el capítulo correspondiente a El Salvador y eso me permitió mantenerme actualizado en los temas sobre los que ya venía investigando desde mi tesis doctoral, a la vez que me introducía en nuevas temáticas como la “forma de gobierno” o las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En realidad se trataba de plantear en una perspectiva más específica un tema que ya aparecía en *Elitismo competitivo*: el de los mutuos controles en el ejercicio de la autoridad que le ha sido delegada por la ciudadanía tanto al presidente de la República como a los diputados de la Asamblea Legislativa.

Antes he señalado la escasez de literatura especializada en Ciencia Política en las librerías del país. Mis proyectos de investigación han estado orientados a facilitar el acceso de dicha literatura a los estudiosos de la política y a otros públicos interesados. Pero resulta que no solo la literatura especializada es escasa en el país; también lo es el recurso humano que se dedica a esta clase de investigación. Ello significó siempre un desafío para el desarrollo académico de mis estudiantes. No podíamos contar siempre con los profesores-investigadores en todas las materias del plan de estudios de la Maestría en Ciencia Política de la UCA. Como director de dicho programa de posgrado, aproveché esta dificultad para asumir yo mismo el reto de prepararme en las temáticas donde no teníamos profesor. Como ya teníamos algunos graduados de la Maestría que se estaban integrando como docentes de la misma en las áreas en las que yo era el especialista, comencé a consultar bibliografía y a acumular conocimiento en análisis organizacional, gestión de recursos humanos, formulación e implementación de políticas públicas. Me ayudó mucho también tener a mi cargo la dirección de varias investigaciones realizadas por estudiantes de la Maestría como trabajos de graduación.

Pues bien, en cierta forma, nuevas temáticas agregadas a mis preocupaciones académicas están recogidas en este trabajo en el que, además, se coloca en un esquema sistémico parte del resultado de mis investigaciones hechas a lo largo de la década que comenzó con *Elitismo competitivo*, e incluso desde la publicación, como libro, de mi tesis doctoral bajo el título *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*.

Finalmente, estudiantes e investigadores centroamericanos encontrarán en este texto una fuente de datos organizados sistemáticamente sobre la política salvadoreña, y estos datos pueden ser utilizados en sus propias investigaciones. ¡Ya quisiera yo encontrar textos similares sobre la política en los otros países de la región! La Ciencia Política centroamericana todavía está en una fase incipiente y, a su desarrollo, espero contribuir con este trabajo.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de cada uno de los capítulos contenidos en esta obra refleja el nivel de investigación acumulado en cada una de las temáticas abordadas. En el capítulo 1 se desarrolla el esquema sistémico para el análisis de la política originalmente propuesto por D. Easton en 1965. En dicho esquema, ampliado con la introducción de la estructura de intermediación de intereses y el desarrollo de las políticas públicas como productos del sistema, se hace patente todo un programa de investigación de la política salvadoreña y de un enorme programa de investigación comparada a nivel centroamericano, del cual este libro podría ser uno de los tomos de la colección que tal programa produzca. El esquema sistémico de la política permite entenderla y estudiarla como proceso, estructura y productos.

En el capítulo 2 se desarrolla la primera comprensión de la política en su forma más general: como proceso político. En este sentido, se hace una retrospectiva del desarrollo del régimen político salvadoreño desde la década de 1870, donde se encuentran los orígenes del régimen autoritario que perdurará cien años, hasta su ruptura en 1979. Fueron cien años de predominio político de una oligarquía agroexportadora de café, algodón y caña de azúcar, y durante este periodo, el sistema político operó para favorecer los

intereses de esa oligarquía. A nivel de régimen político, los militares jugaron un papel clave, tanto en términos personalistas como institucionales. Los gobiernos que se sucedieron desde la década de 1930 fueron militares, y la alternancia por la vía de las elecciones resultó imposible, al igual que la realización de una reforma agraria, porque ambas podrían haber atentado contra el dominio oligárquico. En la década de 1980 se abrió el periodo de cambio de régimen que culminó en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México, entre el Gobierno salvadoreño y la otrora guerrilla Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional. Un nuevo régimen político con rasgos híbridos se instauró. El tratamiento de este capítulo abunda en referencias y citas del Diario Oficial, ya que una buena parte del proceso político salvadoreño está contenida en esta valiosa fuente de información. La revista *Estudios Centroamericanos (ECA)* también sirvió como fuente de datos, especialmente la sección de Documentación.

En el capítulo 3 se encara el análisis de la estructura del nuevo régimen. Se discuten la forma de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de control y la función pública. La mirada en este capítulo es más sincrónica que diacrónica. A la descripción del sistema de partidos se le da un tratamiento diacrónico, pues los datos electorales y las encuestas de opinión, como fuentes de información, permiten trazar tendencias que ayudan a comprender el funcionamiento actual del sistema. Un trato similar recibe el sistema electoral, aunque el foco, más que en las variaciones, recae en la configuración vigente. Además, tratamientos diacrónicos sobre el sistema electoral salvadoreño están disponibles en publicaciones anteriores del autor, donde incluso se ha mostrado la tendencia que prevaleció en sus reformas, a modo de fortalecer a los partidos mayoritarios del país. La forma de gobierno, el sistema de control o de rendición de cuentas y la función pública tienen un tratamiento sincrónico en lo fundamental. A diferencia de los temas anteriores, estos han sido menos investigados en el país y constituyen, por tanto, futuras líneas de investigación. De radical importancia es la función pública, no solo porque es la menos estudiada, sino porque

tiene que ver con todo el personal responsable de la implementación de las políticas públicas. Además, hay que tomar en cuenta que la función pública se ha vuelto en un asunto de reforma política. En el texto se incluyen referencias al anteproyecto de Ley de la Función Pública que fue elaborado por la Subsecretaría de Modernización durante el periodo presidencial 2009-2014. Habrá que ver si dicho anteproyecto es retomado por el actual Gobierno para impulsar una reforma harto necesaria.

En el capítulo 4 se abordan los productos del sistema político: las políticas públicas. Cabe destacar que este capítulo tiene un carácter más ilustrativo y sugerente que acabado; en él hay más bien aproximaciones a diferentes áreas de políticas que vale la pena investigar en profundidad: empleo, salarios y pobreza, vivienda, salud, educación, administración de justicia y seguridad ciudadana, y especialmente la que podríamos denominar “la madre de todas las políticas”, es decir, la política presupuestaria. Realizar un estudio más en profundidad habría dilatado demasiado el periodo para terminar con esta obra, como también habría implicado muchísimas más páginas. Los estudios de políticas constituyen todavía un campo poco explorado de manera científica en el país, y las herramientas teóricas para el análisis de la formulación y la implementación de políticas también son de escaso acceso en las librerías locales.

El libro se cierra con un breve capítulo en el que se establece un balance del conocimiento contenido en los cuatro capítulos precedentes. En este sentido, allí se identifican temas que requieren mayor profundización y que constituyen, entonces, una nueva agenda de investigación sobre el sistema político salvadoreño. En especial se enfatiza la necesidad de desarrollar los estudios sobre la formulación e implementación de políticas públicas desde una perspectiva politológica.

En definitiva, por el tratamiento dado a las diferentes temáticas abordadas, este libro fue concebido para utilizarse como un manual de referencia para el estudio de la política en El Salvador. No se

trata de una investigación orientada por alguna hipótesis o conjunto de hipótesis: quien quiera tener una panorámica de la política salvadoreña contemporánea lo encontrará útil y, en este sentido, los capítulos pueden ser leídos de manera independiente. El libro está escrito también para incentivar a las nuevas generaciones de estudiosos —y especialmente estudiosas— de las distintas temáticas aquí contenidas para que se animen a continuar con el desarrollo de la Ciencia Política en El Salvador.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A	
ABC	Asociación de Bienestar Campesino
AD	Acción Democrática
AGEUS	Asociación General de Estudiantes Universitarios
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
AP	Acción Popular
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
B	
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPR	Bloque Popular Revolucionario
C	
CAE	Centro de Atención de Emergencias
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CCE	Consejo Central de Elecciones
CCR	Corte de Cuentas de la República
CD	Convergencia Democrática o Cambio Democrático
CDU	Centro Democrático Unido
CE	Código Electoral
CEFAFA	Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CM	Código Municipal

COMURES	Corporación de Municipalidades de El Salvador
COPAL	Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada
COPAZ	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSSP	Consejo Superior de Salud Pública
D	
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DRU	Dirección Revolucionaria Unificada
E	
ECOS-E	Equipos Comunitarios de Salud Especializados
ECOS-F	Equipos Comunitarios de Salud Familiar
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
F	
FAL	Fuerzas Armadas de Liberación
FAPU	Frente de Acción Popular Unificada
FARN	Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional
FARO	Frente de Agricultores de la Región Oriental
FC	Fuerza Cristiana
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FECCAS	Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños
FGR	Fiscalía General de la República
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FPL	Fuerzas Populares de Liberación
FPS	Fraternidad Patriota Salvadoreña
FRTS	Federación Regional de Trabajadores de El Salvador

FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSR	Frente Social Republicano
G	
GANA	Gran Alianza Nacional
I	
ICR	Instituto de Colonización Rural
IDD	Índice de Desarrollo Democrático
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la UCA
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IML	Instituto de Medicina Legal
INAZUCAR	Instituto Nacional del Azúcar
INCAFE	Instituto Nacional del Café
IRA	Instituto Regulador de Abastecimientos
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de la Mujer
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVA	Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios
IVU	Instituto de Vivienda Urbana
J	
JED	Junta Electoral Departamental
JEM	Junta Electoral Municipal
JRV	Junta Receptora de Votos
L	
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LIDER	Liga Democrática Republicana

LNB	Lotería Nacional de Beneficencia
LP-28	Ligas Populares 28 de Febrero
LPG	La Prensa Gráfica
M	
MAC	Movimiento Auténtico Cristiano
MAS	Movimiento Auténtico Social
MERECEN	Movimiento Republicano Estable Centrista
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
MPL	Movimiento Popular de Liberación
MR	Movimiento Reformador
MSN	Movimiento Solidaridad Nacional
MU	Movimiento de Unidad
O	
OEA	Organización de los Estados Americanos
OGE	Organismos de gestión electoral
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORDEN	Organización Democrática Nacionalista
P	
PAC	Partido Auténtico Constitucional
PAISA	Partido Auténtico Institucional Salvadoreño
PAN	Partido Acción Nacional
PAR	Partido Acción Renovadora
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PAS	Partido Agrario Salvadoreño

PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PCD	Partido Constitucional Demócrata
PCN	Partido de Conciliación Nacional o Concertación Nacional
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PDN	Partido Demócrata Nacionalista
PDR	Partido Democrático Republicano
PDS	Partido Demócrata Salvadoreño
PES	Partido de la Esperanza
PFP	Partido Fraternidad Progresista
PIB	Producto Interno Bruto, o Producto Interior Bruto
PID	Partido Institucional Democrático
PL	Pueblo Libre
PLD	Partido Liberal Democrático
PNC	Policía Nacional Civil
PNL	Partido Nacional Liberal
PNR	Partido Nacional Republicano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Partido de Orientación Popular
PP	Partido Popular
PPL	Partido Popular Laborista
PPR	Partido Popular Republicano
PPS	Partido Popular Salvadoreño
PRSC	Partido Renovación Social Cristiana
PRTC	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
PRUD	Partido Revolucionario de Unificación Democrática
PSD	Partido Social Demócrata
PSDI	Partido Social Demócrata Independiente

PSP	Partido Salvadoreño Progresista
PUD	Partido Unión Democrática
PUN	Partido Unión Nacional
PUNTO	Partido Unido Nuevo Trato
PUSD	Partido Unión Social Demócrata
R	
RISS	Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud
RNCAM	Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal
RUI	Registro Único de Inscritos
T	
TEG	Tribunal de Ética Gubernamental
TSE	Tribunal Supremo Electoral
U	
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UCS	Unión Comunal Salvadoreña
UCSF	Unidades Comunitarias de Salud Familiar
UDN	Unión Democrática Nacionalista
UES	Universidad de El Salvador
UM	Unidades Móviles
UNO	Unión Nacional Opositora
USC	Unión Social Cristiana
UTC	Unión de Trabajadores del Campo

ÍNDICE

	Pág.
Presentación	i
Agradecimientos	v
Prólogo	vii
Introducción	xi
Siglas y acrónimos	xv
Capítulo 1 El análisis sistémico de la política	1
1.1 El sistema político y su ambiente	3
1.2 Los agentes reguladores y la estructura de intermediación	8
1.3 Los insumos: demandas y apoyos	37
1.4 Los productos: las políticas públicas	41
1.5 La retroalimentación	47
1.6 La política como influencia sobre el sistema político	48
Capítulo 2 La política como proceso	51
2.1 El periodo autoritario	52
2.1.1 La República Liberal	53
2.1.2 La dictadura militar personalista: el Martinato	63
2.1.3 La dictadura militar institucional: el PRUD y el PCN	72
2.2 El cambio de régimen o transición política	116
2.3 Los Acuerdos de Paz de 1992	178
2.4 Elitismo competitivo y la democratización del régimen	186
Capítulo 3 La política como estructura	197
3.1 La forma de gobierno	197
3.1.1 Distribución territorial de las capacidades sistémicas	199
3.1.2 Especialización funcional	209
3.2 El sistema de partidos	235
3.2.1 El formato	236
3.2.2 La polarización	244
3.2.3 Fluidez partidista y volatilidad electoral	253
3.2.4 ¿Un sistema de pluralismo polarizado?	258
3.3 El sistema electoral	260

3.3.1	El concepto	260
3.3.2	Los elementos constitutivos	261
3.3.2.1	El número de representantes a elegir (M)	265
3.3.2.2	Las circunscripciones	268
3.3.2.3	La forma de la candidatura	275
3.3.2.4	Formas de expresión del voto	279
3.3.2.5	Barreras electorales	281
3.3.2.6	La fórmula electoral	286
3.3.3	Proporcionalidad en el reparto de escaños	297
3.3.4	Los organismos de gestión electoral	302
3.4	El sistema de control	311
3.4.1	La Asamblea Legislativa	318
3.4.2	El Ejecutivo	319
3.4.3	La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	320
3.4.4	La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia	323
3.4.5	La Corte de Cuentas de la República	324
3.4.6	La Fiscalía General de la República	328
3.4.7	La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	330
3.4.8	El Instituto de Acceso a la Información Pública	332
3.4.9	El Tribunal de Ética Gubernamental	335
3.4.10	La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia	339
3.4.11	El Tribunal Supremo Electoral	341
3.5	La función pública	342
Capítulo 4	Las políticas públicas como productos del sistema	363
4.1	Empleo, salarios y pobreza	364
4.2	Vivienda	368
4.3	Salud	373
4.4	Educación	385
4.5	Seguridad ciudadana	393
4.6	Presupuesto: gastos e ingresos	404
4.7	La organización de las políticas públicas y las redes de políticas	410
Capítulo 5	Una nueva agenda de investigación	417
Anexos		425
Bibliografía		449

ÍNDICE DE CUADROS

N°		Pág.
1.1	Confianza en diversas instituciones salvadoreñas, 2003-2012	25
1.2	Intereses representados por los partidos	26
1.3	Apoyos monetarios al sistema político salvadoreño, 2004-2013	40
1.4	Definiciones de políticas públicas según varios autores	44
1.5	Políticas públicas sociales y económicas en El Salvador, 2013	46
2.1	El periodo autoritario salvadoreño	53
2.2	Presidentes salvadoreños en la República Liberal, 1871-1930	57
2.3	Disposiciones constitucionales sobre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial durante la República Liberal, 1871, 1883 y 1886	61
2.4	Resultados elecciones presidenciales, 1931	62
2.5	Organización del Gobierno, 1871, 1903 y 1934	70
2.6	Organización del Gobierno, 1939, 1950 y 1956	89
2.7	Presidentes de la República entre 1962 y 1979	91
2.8	Votos y escaños, por partido político, en elecciones de diputados, 1961 y 1964	94
2.9	Escaños legislativos según partidos políticos, 1966, 1968 y 1970	95
2.10	Organización de los gobiernos “pecenistas”, 1962-1979	96
2.11	Integración de la Junta Revolucionaria de Gobierno	120
2.12	Organización del Gabinete de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 1979	124
2.13	Votos y escaños en elecciones de Asamblea Constituyente, 1982	127
2.14	Gabinete del presidente Álvaro Magaña, 1982	131
2.15	Resultados de las elecciones presidenciales, 1984	145
2.16	Gabinete del presidente José Napoleón Duarte, 1984	146
2.17	Votos y escaños en elecciones de Asamblea Legislativa, 1985	149
2.18	Contenido del Código Electoral, 1988	152
2.19	Votos y escaños en elecciones de Asamblea Legislativa, 1988	153
2.20	Caudal de votos y volatilidad en elecciones parlamentarias, 1982-1991	156
2.21	Resultados de las elecciones presidenciales, 1989	165
2.22	Gabinete del presidente Alfredo Félix Cristiani Burkard, 1989	173
2.23	Votos y escaños en elecciones de Asamblea Legislativa, 1991	174
2.24	Los Acuerdos de Paz	181
2.25	“Derechos políticos” y “Libertades civiles” en Centroamérica y Panamá, 2013	188

2.26	IDD en Centroamérica y Panamá, 2013	190
2.27	Evolución del IDD-El Salvador, 2002-2013	190
2.28	Participación según clase de elecciones, 1994-2014	193
3.1	Funciones y atribuciones del ISDEM	204
3.2	Competencias municipales, 2012	207
3.3	Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños, 1994-2014	213
3.4	Facultades legislativas del presidente según la Constitución de 1983	214
3.5	Tasas de contribución al trabajo parlamentario por mocionante, 2000-2009	219
3.6	Gabinete del presidente Armando Calderón Sol, 1994	224
3.7	Gabinete del presidente Francisco Guillermo Flores Pérez, 1999	225
3.8	Gabinete del presidente Elías Antonio Saca González, 2004	226
3.9	Gabinete del presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena, 2009	227
3.10	Gabinete del presidente Salvador Sánchez Cerén, 2014	229
3.11	Organizaciones de Gobierno descentralizadas, 2014	233
3.12	Formato del sistema de partidos según clase de elección, 1994-2014	240
3.13	Concentración del voto, 1994-2014	242
3.14	Competitividad electoral y parlamentaria, 1994-2014	243
3.15	Polarización ideológica del sistema de partidos, 2014	249
3.16	Autoubicación de los parlamentarios salvadoreños, 1994-2012	251
3.17	Disminución de la polarización ideológica, 2003-2013	251
3.18	Oferta partidista en las contiendas electorales, 1994-2014	254
3.19	Evolución de la fluidez de la oferta partidista (F_p)	256
3.20	Evolución de los apoyos electorales y volatilidad entre 1994 y 2012	257
3.21	Evolución de la distribución territorial de los escaños legislativos, 1982-2012	270
3.22	Diputadas propietarias en El Salvador, 1994-2012	271
3.23	Razón de representación y <i>malapportionment</i> , 2012	273
3.24	<i>Malapportionment</i> en El Salvador, 2003 y 2012	275
3.25	Evolución de la barrera electoral para inscribir partidos, 1993-2013	283
3.26	Distribución hipotética de escaños, según la fórmula Hare/restos mayores	289
3.27	Distribución de diputados en el departamento de La Libertad, 2012	289
3.28	Cocientes electorales en las elecciones de diputados, 2012	290
3.29	Cocientes electorales, 1994-2012	292
3.30	Residuos utilizados en la distribución de escaños, 2012	293
3.31	Reparto de escaños según la fórmula D'Hondt	295

3.32	Simulación del reparto de escaños con la fórmula D'Hondt en el departamento de La Libertad, 2012	296
3.33	Simulación del reparto de escaños empleando la fórmula Saint Lagüe modificada, en el departamento de La Libertad, 2012	297
3.34	Proporcionalidad del sistema electoral salvadoreño, 1994-2012	298
3.35	Desviación electoral en la competencia por los escaños legislativos, 1994-2012	299
3.36	El TSE en el proceso de diálogo-negociación y la reforma constitucional de 1991	304
3.37	Diseños de OGE para garantizar limpieza de las elecciones	306
3.38	Distribución de Centros de Votación, JRV y electores en 2014	310
3.39	Padrón electoral de salvadoreños en el exterior	310
3.40	Total de sentencias de inconstitucionalidad, 2000-2010	321
3.41	Sentencias de inconstitucionalidad definitivas favorables, 1 de enero de 2010 a 31 de junio de 2014	322
3.42	Labor jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 2010-2012	324
3.43	Servidores públicos investigados, 2007-2013	338
3.44	Instituciones públicas más investigadas por el TEG, 2007-2013	339
3.45	Distribución de empleados públicos por género, 2006-2013	342
3.46	Distribución de empleados públicos por nivel salarial, 2006-2003	343
3.47	Distribución de empleados públicos por tipo de financiamiento, 2006-2013	344
3.48	Distribución geográfica de empleados públicos, por departamento, 2006-2013	345
3.49	Distribución de empleados públicos y población, 2013	346
3.50	Subsistemas y procesos en la gestión del empleo público	351
3.51	Índices y subíndices para la evaluación de los sistemas de servicio civil	352
3.52	Evaluación del servicio civil salvadoreño, 2004 y 2008	354
3.53	Resumen del contenido del anteproyecto de Ley de la Función Pública, 2013	360
4.1	Tasas de subutilización laboral, desempleo y subempleo en El Salvador, 2012	365
4.2	Estructura de distribución del ingreso en 1992 y 2012	366
4.3	Hogares en situación de pobreza, 2012	367
4.4	Porcentaje de personas en pobreza, 1992 y 2012	367
4.5	Hogares con acceso a servicios de agua por cañería y servicio sanitario, 1993 y 2012	369
4.6	Déficit total de vivienda en Centroamérica y Panamá, 2009	369
4.7	Impactos negativos en la salud como resultado de las malas condiciones de vivienda	371
4.8	Demanda de vivienda por familia, según departamento, 2014-09-12	372

4.9	Densidad de recursos humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por cada 10,000 habitantes, 2008 y 2013	374
4.10	Gasto Nacional en Salud, según instituciones/agentes	374
4.11	Presencia de FOSALUD en el territorio salvadoreño, 2014	376
4.12	Primeras cinco causas de consultas médicas en UCSF, UM y CAE San Martín	377
4.13	Evolución de la prestación de servicios en las RIISS, 2009-2014	378
4.14	Programas prioritarios del MINSAL, 2013	379
4.15	Objetivos estratégicos de la Política Nacional de Salud, 2009-2014	380
4.16	Analfabetismo en El Salvador, 2005, 2009, 2013	385
4.17	Analfabetismo por departamentos, 2005, 2009 y 2013	386
4.18	Tasa bruta de admisión al 1er grado de Educación Primaria	387
4.19	Tasa neta de admisión al 1er grado de Educación Primaria	387
4.20	Distribución de la matrícula por sectores en educación básica y media	388
4.21	Matrícula de educación superior por cada 100,000 habitantes	389
4.22	Tasa de asistencia escolar por área	390
4.23	Escolaridad promedio, por área	390
4.24	Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2005-2012	391
4.25	Índice de Desarrollo Humano (IDH) según departamento, 2012	392
4.26	IDH en Centroamérica y Panamá, 2013	393
4.27	La delincuencia como amenaza, 2013	394
4.28	Principal problema del país al final de cada gobierno, 1999-2014	395
4.29	La delincuencia al final de cada gobierno	395
4.30	Número y tasa de homicidios, 2009-2013	397
4.31	Denuncias y reconocimientos médicos de violencia intrafamiliar según diversas fuentes, 2009-2013	399
4.32	Registro de denuncias y reconocimientos médicos de lesiones, 2009-2013	400
4.33	Número y tasa de otros delitos relevantes registrados por la PNC, 2009-2013	401
4.34	Confianza en la efectividad de la PNC y el sistema de justicia	402
4.35	Nivel de satisfacción con el desempeño de las instituciones públicas, 2013	403
4.36	Gobierno Central: gastos por áreas de gestión	407
4.37	Gasto en desarrollo social	407
4.38	Saldo de la deuda total del sector público no financiero de 2009-2013	409
4.39	Composición de los ingresos ejecutados en 2003, 2008 y 2013	409
4.40	Peso del ISR e IVA en el total de ingresos por impuestos, 2003, 2008 y 2013	410

ÍNDICE DE FIGURAS

No.		Pág.
1.1	Las relaciones del sistema con su ambiente	4
1.2	Los agentes reguladores y el sistema político	9
1.3	Intercambios políticos entre líderes y militantes partidistas	30
1.4	Apoyo al sistema 2004-2010	39
1.5	Apoyo a la democracia 2004-2010	40
1.6	Agentes reguladores y el sistema político	43
1.7	Sistema, ambiente y flujos	49
2.1	Origen organizativo del FMLN	114
2.2	Evolución del caudal electoral por partido, 1982-1991	163
3.1	Competencia espacial entre partidos	246
3.2	Perfil ideológico según preferencia partidista, enero de 2014	252
3.3	Perfil ideológico según intención de voto, enero de 2014	252
3.4	Derecho y sistema electoral	263
3.5	Relaciones entre formas de la candidatura y de expresión del voto	279
3.6	El <i>break even point</i> de los sistemas electorales	286
3.7	<i>Break even point</i> en El Salvador, 1994-2012	286
3.8	Percepción de limpieza de las elecciones	307
3.9	El sistema de rendición de cuentas en El Salvador	314

EL ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA POLÍTICA

La noción de sistema político que se utiliza en este texto está basada en la clásica propuesta de Easton (1992) para el análisis político. Según dicha propuesta, la política puede entenderse como un sistema de conducta, de comportamientos o de **roles**. El carácter sistémico de estos significa la referencia de unas conductas a otras, de unos comportamientos a otros, y de unos determinados **roles** a otros. En otras palabras, el carácter sistémico nos indica que estamos ante la presencia de interacciones. La mutua referencia entre conductas, entre comportamientos o entre **roles** hace que sus relaciones tengan el carácter de interacciones. Ahora bien, si solo se dijera esto, no habría diferencia, por ejemplo, entre el sistema político y el sistema económico, entre el sistema político y el sistema religioso, o entre el sistema político y el sistema judicial, entre otros. ¿Qué es, entonces, lo que distingue al sistema político, como sistema de conducta, de otros sistemas? En general se podría responder que la diferencia se establece a partir de las conductas, comportamientos, **roles** y las interacciones que integran el sistema. Es decir, que los sistemas están integrados por un tipo específico de conductas, comportamientos, **roles** e interacciones. Para el caso del sistema político, las que interesan son aquellas que están orientadas hacia la toma de decisiones vinculantes. En palabras de Easton (1992:79):

“[...] lo que distingue las interacciones políticas de todas las otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad”.

Por otra parte, al distinguir las interacciones políticas de otro tipo de interacciones sociales se está asumiendo, implícitamente, el carácter analítico del sistema político además de su carácter empírico. Las conductas, los comportamientos, los *roles* y las interacciones son llevadas a cabo por personas, ya sea individualmente o en grupo. Pero las personas no solo actúan políticamente, es decir, su comportamiento no se orienta solo hacia la toma de decisiones vinculantes. Existen muchos otros ámbitos de conducta. Por mencionar algunos: la familia, el deporte, el trabajo, la religión, la escuela, el consultorio médico. Una misma persona podría moverse en todos esos ámbitos en un mismo día. Si esa persona fuese una autoridad municipal, o un funcionario nacional, es decir, una autoridad política, no estaría necesariamente haciendo política en todos esos ámbitos. Es más, cuando se califica a esa persona como “autoridad municipal”, “funcionario nacional” o “autoridad política”, ya se está haciendo referencia a *roles* políticos. Esto quiere decir que una misma persona puede desempeñar diferentes *roles* según el ámbito en el que está. Así se tiene que esa misma persona puede desempeñar conductas y comportamientos políticos, familiares, deportivos, laborales, religiosos, educativos, médicos, entre muchos otros. Aunque esos ámbitos son reales, la distinción de los comportamientos es analítica pues, en realidad, a quien vemos comportándose es a una persona y no al *rol*.

A continuación se describen los principales conceptos que integran la visión sistémica de la política derivada de la propuesta de Easton. Tómese en cuenta que esta no es la única propuesta sistémica. Hay otras, como por ejemplo la de Luhmann (1991)¹ o la de Parsons (1988). En este libro se opta por la propuesta de Easton con base en la coherencia que proporciona para el análisis de la política como

1. Una síntesis del planteamiento luhmanniano puede consultarse en Torres Nafarrate (2004).

proceso, estructura y productos; es una manera triple de entender la política. A medida que se avance en la presentación de la concepción sistémica de la política, se caerá en la cuenta de que, en general, esta tiene varias ventajas. Según Vallès (2008) tales ventajas serían:

- a) Manifiesta la permanente relación entre el sistema y su ambiente.
- b) La política se entiende en el marco de las tensiones y conflictos entre diferentes colectivos sociales.
- c) Permite ordenar conceptualmente la pluralidad y diversidad de comportamientos políticos.
- d) Muestra la interdependencia de los elementos que constituyen la estructura del sistema.
- e) Facilita la comparación entre diversos sistemas políticos.

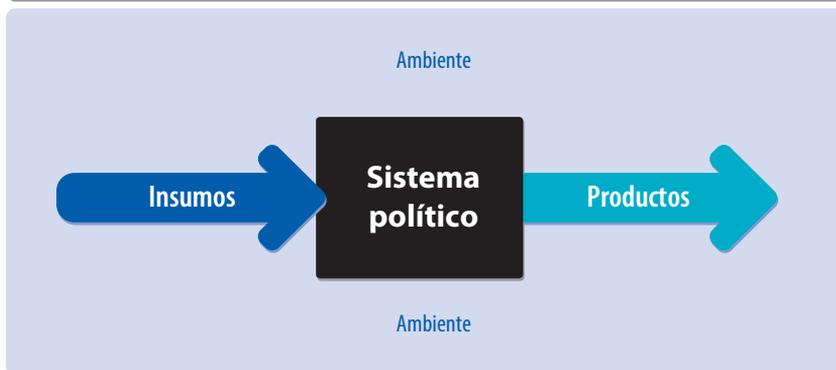
1.1 El sistema político y su ambiente

Una consecuencia de la distinción analítica de sistemas de conducta es la posibilidad de distinguir entre sistema y ambiente. Dependiendo de dónde cae el foco de atención, un tipo determinado de interacciones o de conducta será el sistema en cuestión, y el resto de interacciones constituirá su ambiente. En relación con el sistema político se puede decir que su ambiente está constituido por todos los otros sistemas de conducta (familiar, deportivo, laboral, religioso, educativo, sanitario, etcétera). Si se piensa que todos los sistemas de conducta son subsistemas de una misma sociedad (la cual es considerada también en términos de sistema), se puede decir que todos los sistemas de conducta son subsistemas sociales. Por tanto, el ambiente de un subsistema está integrado por todos los demás subsistemas sociales. El único sistema que engloba a todos es la sociedad. El ambiente de esta será el conjunto de todas las demás sociedades. En este sentido se podría distinguir dos ambientes para cada subsistema: un ambiente intrasocietal (integrado por todos los demás subsistemas de una misma sociedad) y otro ambiente extrasocietal (integrado por todas las demás sociedades y sus respectivos subsistemas).

Ahora bien, entre sistema y ambiente se da una relación de interpenetración a partir de lo que podría denominarse insumos del ambiente y productos del sistema (ver figura 1.1). Hablando del sistema político se puede decir que este recibe insumos de los otros subsistemas (familiar, deportivo, laboral, religioso, educativo, sanitario y otros), es decir, de su ambiente, y el ambiente recibe productos del sistema. Como el ambiente está formado por otros subsistemas, puede decirse que los productos de un sistema pueden ser insumo para otros subsistemas. Lo que es producto del sistema político puede ser insumo, por ejemplo, para el sistema económico, o para el sistema judicial, o para el sistema educativo, entre otros.

Al hacer la distinción entre sistema y ambiente, surge la pregunta sobre el límite del sistema. ¿Cuál es el carácter de dicho límite si la distinción es analítica? ¿Se trata de un límite territorial-geográfico? Si lo que se ha hecho es dividir el comportamiento humano, ya sea individual o grupal, en conductas e interacciones políticas, económicas, educativas, sanitarias, deportivas, religiosas, etcétera, entonces la distinción entre sistemas no es física, sino analítica. Es decir, un sistema llega hasta donde comienza otro. Como cada sistema se define por unas determinadas conductas e interacciones, el límite entre el sistema y su ambiente se refiere al tipo de conductas e interacciones que se están considerando. Desde este punto de vista, el sistema político de un país no queda definido automáticamente por

Figura 1.1 Las relaciones del sistema con su ambiente



las fronteras nacionales, sino porque las conductas e interacciones que se están considerando son las políticas. Cualquier otro tipo de conducta e interacción pertenece al ambiente del sistema. Solamente porque de manera convencional se considera que una sociedad está delimitada por fronteras nacionales, es que podemos decir que cualquier subsistema queda comprendido dentro de esas fronteras. Por ello es posible imaginar que el sistema político de una sociedad tiene su límite allá donde comienza el sistema político de otra sociedad. Pero si los límites de una sociedad no coinciden con las fronteras nacionales, los diferentes subsistemas de esa sociedad pueden rebasar dichas fronteras. Una consecuencia de esta manera de ver las cosas es que la noción de soberanía nacional, asociada a unos límites territoriales, pierde sentido.

El color negro de la “caja” que encierra al sistema político en la figura 1.1 sugiere la opacidad del sistema. Desde fuera del sistema es difícil ver qué ocurre dentro del sistema. Si los productos del sistema son decisiones vinculantes, desde fuera del sistema resulta difícil, si es que no imposible, saber cuál fue el proceso para llegar a esas decisiones. No en balde se suele aplicar la metáfora de la caja negra al sistema político.

Por otra parte, los insumos que del ambiente van hacia el sistema suelen producir tensiones en este último. Para resolver dicha tensión, o al menos para bajar el estado tensional en que se ve envuelto el sistema, una serie de procesos se ponen en marcha dentro de la caja negra. Todo sistema tiene un nivel de tolerancia para dicha tensión. Por arriba de ese nivel pelagra el funcionamiento del sistema. De allí que este se vea obligado a dar algún tipo de respuesta para aliviar la tensión. Tal respuesta son los productos del sistema. Ahora bien, ni todos los productos se derivan de cada uno de los insumos que entran al sistema (es decir, no existe una correspondencia biunívoca entre insumos y productos), ni todos los productos se originan en insumos. Algunos productos tienen su origen en las tensiones que el mismo sistema genera; en este caso, no es el ambiente el que ha introducido insumos al sistema. De

cualquier manera, la clave para el funcionamiento del sistema está en que el nivel de tensión se mantenga dentro de ciertos márgenes de maniobra. Desgraciadamente no es tarea fácil determinar los límites de tolerancia tensional. Casi se trata de una tarea que solo puede cumplirse *ex post*, ante la evidencia que deja una parálisis, es decir, solo después de una situación de crisis.

¿Qué, en concreto, hay dentro de la caja negra? Ya se sabe que el sistema político está integrado por conductas e interacciones. Pero, ¿cómo se presentan estas al ojo del observador estudioso? ¿Qué es lo que ve un politólogo o una politóloga dentro de la caja negra si estuviese observando al sistema político salvadoreño? Las conductas e interacciones políticas adoptan la forma de **instituciones**, es decir, patrones de comportamiento estables y regulares en el tiempo. Quienes están dentro del sistema político se comportan siguiendo regularmente determinados patrones de conducta, de tal manera que esta se hace previsible. Algunas de estas instituciones están formalizadas, es decir, revestidas de carácter legal. Constituyen el **régimen** político, o conjunto de reglas formales que regulan el acceso a los puestos de autoridad y el ejercicio de la misma para tomar decisiones políticas y administrativas. Pero también existen otras instituciones que no se formalizan, y no por ello carecen de fuerza reguladora de los comportamientos políticos: se trata de las reglas informales. Para determinados análisis puede resultar de interés identificar qué clase de reglas o instituciones tienen mayor peso dentro del sistema político. Desde un punto de vista de la teoría democrática, las reglas de mayor peso deberían ser las formales.

Por otra parte, las conductas e interacciones políticas ocurren en el ámbito de un conjunto de **organizaciones**. Estas constituyen elementos inmediatamente visibles del sistema político. En estas organizaciones se toman las decisiones vinculantes, es decir, las decisiones políticas, y mediante estas organizaciones se implementan tales decisiones. Por eso se dice que dentro del sistema político se puede diferenciar organizaciones políticas y organizaciones

administrativas². En relación con el sistema político salvadoreño se pueden identificar las siguientes organizaciones:

- La Presidencia de la República y sus diversos ministerios y secretarías
- La Asamblea Legislativa
- La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
- La Fiscalía General de la República
- La Corte de Cuentas de la República
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- El Tribunal Supremo Electoral
- El Tribunal de Ética
- El Instituto de Acceso a la Información
- Las diversas entidades autónomas y semiautónomas
- El Banco Central de Reserva
- La Superintendencia del Sistema Financiero
- La Superintendencia de Energía y Telecomunicaciones
- La Superintendencia de Competencia

En la medida en que en todas estas organizaciones los comportamientos políticos sigan patrones regulares, recurrentes, estables en el tiempo, se puede decir que tales organizaciones están institucionalizadas o que muestran un alto grado de institucionalización. En caso contrario se tratará de organizaciones no institucionalizadas o con niveles bajos de institucionalización.

Las organizaciones listadas arriba corresponden a un nivel de análisis nacional. Pero también podría hablarse de sistemas políticos subnacionales, por ejemplo, a nivel municipal. Entonces habría que identificar cuáles son las organizaciones que corresponden a ese nivel. De paso, hay que decir que en el caso salvadoreño existen 262 sistemas políticos de ámbito municipal.

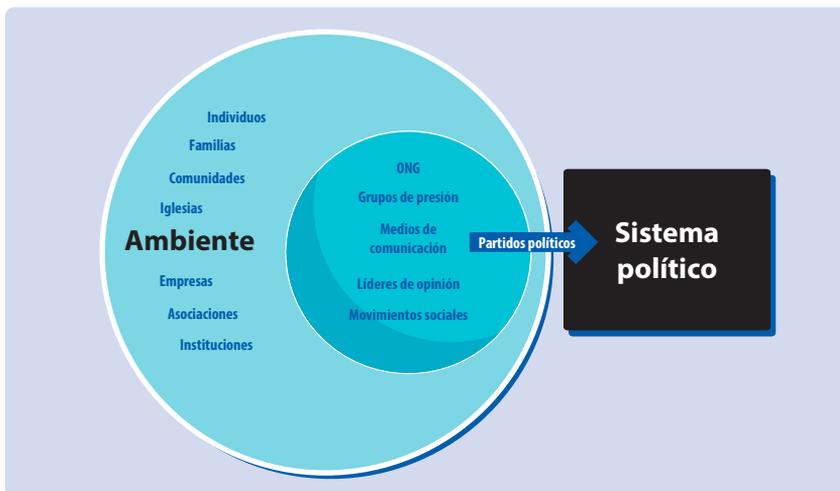
2. Esta distinción bipolar resulta útil para análisis extraorganizacionales. La misma ya no es tan útil cuando el análisis se ubica a nivel intraorganizacional, porque resulta frecuente que dentro de una misma organización del sistema político se tomen decisiones políticas y decisiones administrativas.

1.2 Los agentes reguladores y la estructura de intermediación

Como ya se dijo, el sistema político se relaciona con su ambiente en términos de insumos y productos. La atención se va a dirigir ahora a la primera forma de esta relación; es decir, interesa tener una noción de cómo ingresan al sistema los insumos que vienen del ambiente. Todavía no se van a considerar los insumos en sí mismos; eso se hará en el siguiente apartado. Ahora interesa captar cómo es que determinados insumos penetran el sistema, porque no todos lo hacen. Para lograrlo deben cruzar ciertas “ventanillas”, y en ello juegan un papel importante los llamados **agentes reguladores**. Se les llama así porque “regulan” el flujo de insumos, pues son portadores de algunos de ellos. Algunas veces “articulan” unos insumos con otros, formando “paquetes”. En la figura 1.2 se ha querido representar estos agentes que, como puede notarse, son de dos clases: individuales y colectivos. También se puede notar que los partidos políticos tienen una posición privilegiada para conectar al ambiente con el sistema, pues se mueven en y entre ambos. Es como si tuvieran un pie fuera del sistema (en el ambiente) y otro pie dentro del sistema (por ejemplo, en el Parlamento).

Entre el sistema político y el ambiente (representado en la figura por individuos, familias, comunidades, iglesias, empresas, asociaciones e instituciones) media una serie de actores (organizaciones no gubernamentales, grupos de presión, medios de comunicación, partidos políticos, líderes de opinión y movimientos sociales). Estos actores, al regular los flujos de insumos que entran al sistema, están regulando las relaciones entre el ambiente y el sistema. En la medida en que esos insumos son intereses (expresión de necesidades, aspiraciones, expectativas, reclamos, reivindicaciones), los agentes reguladores constituyen una estructura de intermediación de intereses, es decir, representan, articulan y canalizan intereses.

Figura 1.2 Agentes reguladores y el sistema político



En la literatura especializada sobre representación de intereses suelen distinguirse dos modalidades básicas en la forma de organizar las relaciones entre el sistema político y su ambiente, o como se dice en otro lenguaje, las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Aquí se hablará de dos modelos o modos polares de intermediación: el corporativismo y el pluralismo.³ Según Schmitter (1992:80):

“El corporativismo puede definirse como un sistema de intermediación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos”.

3. Modelo o modo se utilizan aquí en el sentido de “tipos ideales” constituidos por un conjunto de características o rasgos extraídos de la realidad, exagerándolos, para indicar su predominio en el fenómeno al que se refiere. Lo de “ideal” no expresa una carga valorativa, sino una construcción conceptual. Los tipos ideales son modelos conceptuales, herramientas útiles para el estudio de la realidad a través de su contraste, o para guiar racionalmente la observación de la realidad.

De acuerdo con esta definición, el sistema político crea, controla y estimula organizaciones con el propósito de prevenir conflictos y asegurarse el control político. Debido a esta finalidad de control es que se considera permitido hablar de estructuración de las relaciones entre el sistema y su ambiente; y que los agentes reguladores constituyen una estructura de intermediación. Esta manera de regular las relaciones entre el sistema y su ambiente presenta como ventajas:

- a) La relativa estabilidad del sistema, pues los insumos (o demandas, como les llamaremos posteriormente) se mantienen por debajo de los niveles críticos.
- b) Los grupos de presión vinculados al sistema obtienen respuestas a sus demandas, pues la autoridad pública da prioridad a sus intereses.

Las desventajas son la exclusión y la desigualdad que ocurren en la atención del sistema a los insumos que están fuera de la estructura de intermediación.

Si se imagina la representación de intereses como un continuo donde uno de sus extremos es el corporativismo, nos encontraremos en el otro extremo con el pluralismo, que según Schmitter (1992:27):

“[...] puede definirse como un sistema de intermediación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y auto-determinadas (en cuanto a su tipo o gama de intereses), que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de sus dirigentes o en la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías”.

La idea de competencia entre las unidades que constituyen la estructura de intermediación de intereses es central en esta definición. Dicha competencia puede incluso llegar a convertirse en conflicto por lograr la atención del sistema a los insumos provenientes de algunas de esas unidades. Así, si en el corporativismo los profesores, por

ejemplo, deben participar en una o pocas organizaciones gremiales que cuenten con el beneplácito del sistema para atender sus demandas (en parte, porque son controladas por el sistema), en el pluralismo, algunos profesores forman parte de ciertas organizaciones gremiales y otros profesores participan en otras. El resultado lógico que se puede esperar en esta situación es la competencia entre las diversas organizaciones de profesores si el sistema no es capaz, o no quiere, atender igualmente a todas.

Entre el corporativismo y el pluralismo puede haber otras estructuras de intermediación. Incluso es posible hacer distinciones dentro de ambos modelos. Así, por ejemplo, se habla de corporativismo autoritario, corporativismo estatal, corporativismo liberal, corporativismo social, pluralismo estatal, neopluralismo, pluralismo reformado, pluralismo político, pluralismo cultural y pluralismo social (Olivares Rodezno, 2014). No es este el lugar para hacer un desarrollo más amplio y en profundidad de este tema; aquí solo ha interesado traer a cuenta los modelos polares para dejar sentada una hipótesis: que el éxito o el fracaso que tiene un insumo para entrar al sistema depende de la estructura de intermediación en la que se mueva.⁴

Interesa destacar dos formas colectivas de los agentes reguladores: los grupos de presión y los partidos políticos. Según Jerez (1997:297), los grupos de presión pueden ser definidos como:

“[...] una organización o colectivo de personas –físicas o jurídicas– que ante todo busca influir en política o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial –directamente o a través de la opinión pública– para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación”.

Un término cercano al de grupo de presión es el de grupo de interés. En realidad, todo grupo de presión es un grupo de interés, pero

4. Esta hipótesis resulta muy útil para la investigación sobre políticas públicas, especialmente si el foco cae sobre la formulación de políticas cuando estas se originan en el ambiente.

no todo grupo de interés es un grupo de presión. Solo lo es en la medida en que desciende a la arena política para intentar promover o defender su interés ante las autoridades públicas; cuando busca influir en las decisiones y acciones del sistema político. Los grupos de interés se ubican en el ambiente del sistema político en tanto que los grupos de presión forman parte de la estructura de intermediación de intereses. Esto quiere decir que los grupos de interés promueven o defienden su interés (que puede ser el interés de sus miembros) en el ambiente social, en el ámbito que les es propio según la orientación de la actividad que les define. Cuando, por un choque de intereses, el grupo evalúa que no es suficiente promover o defender su interés en el ambiente, o cuando percibe que su interés se ve amenazado o en riesgo por alguna decisión del sistema político, entonces el grupo dirige su acción hacia el sistema político para que este actúe a su favor. El grupo ejerce presión sobre el sistema actuando en ese momento, ya no solo como un grupo de interés, sino como un grupo de presión.

Existe una variedad de categorías para referirse a clases de grupos de presión. Algunas se refieren a los miembros que los integran, como por ejemplo:

- a) grupos empresariales,
- b) sindicatos,
- c) gremios o asociaciones de profesionales,
- d) asociaciones de agricultores y ganaderos.

También existen los grupos de presión que promueven intereses de otros sectores sociales. En este caso tenemos:

- a) asociaciones de beneficencia o asistencialistas,
- b) asociaciones cívicas,
- c) organizaciones no gubernamentales.

Existe todavía un caso más que Jerez (1997) denomina asociaciones políticas, cuyos miembros son entidades u organismos estatales o

del sistema político. El ejemplo claro para el caso salvadoreño es la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES).

Todos estos grupos ejercen presión ante las autoridades mediante una diversidad de acciones o comportamientos. Tal diversidad puede ser entendida en términos de **repertorio**. Jerez (1997) habla de modos de actuación e incluye cinco categorías:

- a) la persuasión,
- b) la amenaza o intimidación,
- c) el dinero (utilizado lícita o ilícitamente),
- d) el sabotaje de la acción de gobierno y
- e) otros medios de acción directa: la huelga y las movilizaciones de protesta.⁵

Otras formas de promoción y defensa de intereses pasan por colocar a uno de los representantes del grupo directamente en un puesto de autoridad (ya sea de elección popular o no, como es el caso de los escaños en el parlamento o en los despachos del Gabinete). También puede ocurrir que se recurra a una representación indirecta encargando a un funcionario la promoción o defensa del interés del grupo. Finalmente, como una manera especial de lograr la persuasión, está el cabildeo o *lobbying*, que consiste en la plática directa (o bien a través de un representante) con un funcionario con capacidad de tomar decisiones.

La otra forma colectiva de intermediación de intereses que es deseable desarrollar un poco más en esta parte introductoria, está constituida por los partidos políticos. Quizá se trate de la forma más visible de representación de intereses para mucha gente. No en balde la idea que se tiene de la política tiene que ver con la actividad de los partidos. Y no es gratuita la mala fama de la política si esta se asocia generalmente con la mala fama de los partidos políticos, con el descrédito que los mismos padecen entre la población.

5. Sobre la actuación de los grupos de presión en El Salvador puede consultarse Cea (2008), Cornejo (2010), López Mejía (2013), Monterroza (2011) y Rodríguez (2005).

Ahora bien, al hablar de los partidos políticos no hay que imaginarse que está claro de qué se está hablando. En la literatura especializada se ha registrado un largo debate acerca de su definición. En parte, esto se debe a la variedad de partidos políticos desde su aparición, en términos modernos, en la Europa del siglo XIX. Como diría Duverger (1974), partidos políticos, como se conocen actualmente, solo existen desde 1850.⁶ Pero el debate también se debe a las mismas transformaciones que han sufrido los partidos desde su aparición, a tal grado que se confunde lo esencial de una definición con algunas de las características que los partidos mostraron en algún momento específico.

En su obra clásica *Los partidos políticos*, Duverger sostiene que antes de 1850 no existían partidos políticos en el sentido como hoy se entienden y que, en general, el desarrollo de los partidos está ligado a la extensión del sufragio y de las prerrogativas parlamentarias. Desde este punto de vista existe una noción moderna de partido político, que probablemente ha ejercido un peso considerable en las investigaciones que sobre los partidos y los sistemas de partidos se realizaron durante buena parte del siglo XX; una noción moderna que posiblemente ayudó a identificar el fenómeno de los partidos con los **partidos de masas**. Sin embargo, ya Duverger hablaba de otra forma de partido como era el caso de los **partidos de personalidades** (1974:316) o de cuadros. A estos **modelos** se puede agregar el *catch-all party* (partido “atrapatodo”) de Kirchheimer. ¿Qué tienen todos estos modelos de partido para que se les pueda definir como partidos políticos?

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) establece que, en la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los

6. En El Salvador se habla de partidos políticos también desde la segunda mitad del siglo XIX para referirse a los liberales y conservadores. Pero es obvio que tales agrupaciones no son idénticas a las que surgieron a partir de la década de 1960, de las cuales todavía se conservan dos a la fecha de redacción de este trabajo: el Partido de Conciliación Nacional (PCN, convertido en Partido de Concertación Nacional desde 2012) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

sistemas políticos y que por ello no existen definiciones globales, sino conceptualizaciones referidas a problemas como la representación y articulación de intereses, la legitimidad, las ideologías, etcétera (CAPEL, 1998). Es decir, una forma de definir a los partidos políticos viene dada por las funciones que cumplen en el sistema político. En este sentido, por ejemplo, para Von Beyme (1986), los partidos son organizaciones que cumplen funciones de agregación de intereses. Y, como esta función también la pueden realizar los grupos de interés o de presión, Von Beyme opina que los partidos se diferencian de estos últimos porque, por regla general, solo los primeros aspiran a participar en elecciones.

Por su parte, Calanchini (1994), después de una serie de recortes o delimitación del campo de aplicación conceptual, opina que es mejor no intentar proporcionar una definición de partido y que consideremos, como Duverger, que un partido es una **comunidad de estructura particular** con ciertas funciones específicas en los sistemas políticos. Una línea de argumentación similar desarrolla Hernández Bravo (1997:29), quien afirma que “toda aproximación conceptual a los partidos políticos adolece siempre de una radical insuficiencia”. Para él, no es posible elaborar definiciones de los partidos políticos válidas para todo tiempo y lugar. Así pues, pareciera que se está en un callejón sin salida. Parecía que era evidente qué son los partidos políticos y, nada más adentrarse un poco en la literatura especializada, se cae en la cuenta de que no hay acuerdo al respecto.

Ante la complejidad del fenómeno partido político, Cotarelo (1996:14) lo define como:

“[...] toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales [...] y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él, mediante su presentación reiterada a los procesos electorales, si bien este último rasgo no tiene por qué ser inexcusable”.

Un problema que se puede ver en esta definición radica en la exigencia, de antemano, de la perdurabilidad en el tiempo y de un programa de gobierno. Podría parecer que estas ya son características de un tipo específico de partido político: el partido de masas.⁷

Un autor más laxo que Cotarelo es Bartolini (1994), quien postuló que la clave de la definición viene dada por la participación en elecciones competitivas con el fin de que sus candidatos accedan a los cargos públicos representativos. Aunque menos exigente, esta definición deja fuera a los partidos políticos de los sistemas no competitivos o semicompetitivos, y a los partidos proscriptos por cualquier razón. Como ya se señaló antes, se está aquí ante un problema de encontrar una definición universal, válida para todo tiempo y lugar. Para algunos estudiosos esto no es posible o, por lo menos, genera nuevos problemas. Por esta razón podría resultar conveniente contextualizar la definición; operar con definiciones de menor alcance pero útiles para la investigación. Es el caso de Bendel (1993), que propuso una definición para el contexto latinoamericano, en general, y centroamericano, en particular. Según ella, los términos de origen europeo de algunas definiciones no siempre resultan convenientes. Para Bendel (1993:318), los partidos son:

“[...] todas aquellas organizaciones que —al contrario de los meros clubes electorales— disponen de una base programática-ideológica y de una organización permanente, y que —delimitándolos así de los grupos de interés— tienen por lo menos la intención de participar en procesos electorales y de cubrir cargos públicos”.

7. Al respecto, en Guatemala se ha registrado desde hace tres décadas la aparición y desaparición de partidos políticos de una elección a otra. Este fenómeno lo han sufrido incluso partidos que fueron de gobierno. Si, de acuerdo con Cotarelo, la perdurabilidad en el tiempo es un requisito para hablar de partidos, el observador estaría tentado a postular la inexistencia de partidos políticos en Guatemala o, como mínimo, afirmar la dificultad que tienen los partidos políticos en Guatemala para llegar a ser tales. Esto sin incluir, por supuesto, el otro requisito de la dotación de un programa de gobierno. Quizá resulte más adecuado hablar de inestabilidad de los partidos, más que decir que no existen.

Sin embargo, en la definición de Bendel aparece nuevamente el sesgo de exigir un programa y una organización permanente.⁸ Si se adopta la vía de las definiciones mínimas resultará que la de Sartori es adecuada para los propósitos de este texto. Para este autor, la búsqueda del apoyo popular mediante el voto para ocupar cargos públicos es el rasgo que más claramente distingue a los partidos de cualquier otra forma de intermediación entre la sociedad y el sistema político. En este sentido, un partido político, según Sartori (1992:63), es un:

“[...] grupo político que se presenta a elecciones, y es capaz de colocar mediante elecciones, a sus candidatos en cargos públicos”.

En un sentido muy parecido, Schumpeter (1968:359) afirma:

“Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en una lucha de la competencia por el poder político”.

No obstante, se considera más apropiada la definición mínima de Sartori por cuanto hace referencia explícita a la competencia en elecciones. En el caso de la definición schumpeteriana, cabría definir como partidos a las camarillas o grupos de militares que planifican y llevan a cabo un golpe de estado.

Ahora bien, por la importancia que tienen los partidos políticos para el sistema, es necesario extenderse un poco más en la descripción teórica de los mismos para hacer referencia a sus funciones y a diversas estructuras organizacionales o modelos de partidos.

8. La importancia de encontrar una definición clara se nota cuando, por ejemplo, se crea y aprueba una ley de partidos. Dicha ley se topará con el problema de definir quiénes son los agentes objeto de la misma. No en balde, legislaciones como las de Guatemala y Honduras están orientadas a regular a los partidos y otras organizaciones políticas. En el primer caso es notable la existencia de los llamados Comités Cívicos Electorales, que compiten en elecciones por cargos en los gobiernos municipales. Aquí se sostiene que las leyes aportan definiciones jurídicas. Es necesario, por tanto, una definición politológica de los partidos.

Funciones

Es conveniente entender las funciones de los partidos con referencia al sistema político. Por tanto, las funciones deben ser consideradas como contribuciones que los partidos aportan, por medio de sus actos, a las exigencias funcionales del sistema al que se encuentran vinculados (Lavau, 1991). Estas exigencias están determinadas por lo que le es necesario a ese sistema para poder operar y para poder sobrevivir, adaptarse y alcanzar sus objetivos, sin perder su especificidad. Esas contribuciones pueden resultar de objetivos proclamados y de la actividad inmediata de los partidos e entonces se habla de funciones manifiestas—, o pueden ser el resultado no conscientemente buscado y no previsto —en este caso se habla de funciones latentes.

Ahora bien, no todos los sistemas políticos tienen necesariamente las mismas exigencias funcionales, y aunque las tuviesen, no las tendrían necesariamente en la misma intensidad. Por ejemplo, la necesidad de integración en un sistema multiétnico normalmente es más intensa que la requerida por un sistema bastante homogéneo.

Por otra parte, los elementos que coadyuvan al funcionamiento del sistema pueden verse sometidos a **tensiones funcionales**, en la medida en que pertenecen a varios sistemas a la vez. En el caso de los partidos políticos, la **tensión funcional** puede deberse a su vinculación al sistema político y a otros subsistemas sociales. En otras palabras, dicha tensión puede aparecer por la pertenencia, a la vez, al sistema y al ambiente; por estar “con un pie dentro y con otro pie fuera del sistema”. Los partidos deben lealtad al sistema político (si no, son partidos antisistema) y, a la vez, deben lealtad a los grupos sociales que representan. Los requisitos funcionales del sistema no necesariamente coinciden con los intereses de los grupos vinculados a los partidos. Adicionalmente, la **tensión funcional** no se siente con la misma intensidad en todos los niveles. Este es un detalle importante para comprender la vida interna de los partidos, es decir, las relaciones entre cúpula partidista y base militante. Según Lavau (1991:44):

“[...] el conflicto y la incompatibilidad entre las dos vertientes de exigencias funcionales no se sienten con la misma intensidad en todos los niveles del partido: los militantes de base más sujetos a la intimidación del nexo entre el partido y los grupos sociales de referencia, tendrán tendencia a privilegiar las exigencias funcionales de estos últimos, en tanto que los parlamentarios del partido, más asociados al funcionamiento del sistema político, y con mayor contacto con otros partidos, tendrán más dificultades para conciliar exigencias contradictorias”.

Como la acción de los partidos puede tener consecuencias no previstas (a veces disfuncionales para el sistema), la tensión funcional no necesariamente es el resultado de la intencionalidad de los dirigentes. Estos no pueden escapar al dilema planteado por dos tipos de intereses: la funcionalidad del sistema al que pertenecen y las demandas de los grupos que representan. El polo tensional que haya que privilegiar en un momento concreto es cosa que ya depende del cálculo de los dirigentes. No está demás decir que un “error de cálculo” puede tener consecuencias negativas para el partido. Probablemente una clave para resolver esta tensión radique en la estructura organizativa del partido, es decir, en el diseño organizacional que le permita de manera eficaz resolver o mitigar las tensiones internas.

Conviene pasar ahora revista a algunas de las funciones (manifiestas) de los partidos políticos. En primer lugar, se puede señalar la función de **legitimación y estabilización** del sistema político. Todo sistema necesita defenderse e imponer resistencia a las tendencias centrífugas, así como a los procesos internos de combate político. Lo que resulta clave aquí es generar apoyo al sistema, y los partidos están llamados a cumplir con esta tarea.

En segundo lugar, los sistemas políticos necesitan ofrecer a los grupos marginales la posibilidad de ser defendidos. Lavau (1991) llama a esta función **tribunicia**. Cuando los partidos políticos incorporan las demandas de estos grupos, sin convertirse en partidos antisistema, están cumpliendo con esta función.

En tercer lugar, los partidos están llamados a satisfacer la necesidad de **relevo político** del sistema. Es decir, la formulación de iniciativas políticas que puedan convertirse en decisiones políticas alternativas y la sustitución de unas autoridades por otras. Si los partidos políticos no cumplen con esta función, pueden dar lugar al apareamiento de “argollas”, grupos privilegiados, *troikas*, y a la ineficacia del sistema para resolver problemas nuevos. El sistema, entonces, buscará equivalentes funcionales que sustituyan a los partidos para evitar un posible descalabro en su funcionamiento.

Almond y Powell (1991) identificaron la función de **combinación de intereses**, la cual consiste en la conversión de demandas en alternativas de política general. Esta función puede ser cumplida por los partidos y la burocracia de la administración. Ambos tipos de estructuras vinculan directamente a los diversos grupos de interés con las autoridades responsables de las decisiones. El desarrollo de estas estructuras especializadas crea mayor eficacia y mayores posibilidades de respuesta del sistema. En caso contrario se puede generar una situación problemática para la gobernabilidad e, incluso, una **crisis** de gobernabilidad (Almond y Powell, 1991:33):

“Sin tales estructuras puede producirse una ‘inmovilidad’ frente a los problemas del sistema o bien puede resultar imposible considerar sistemáticamente el gran número de demandas articuladas. La pesada carga de las demandas no estructuradas puede provocar el estancamiento de la actividad política”.

Los partidos políticos, en tanto estructuras intermedias especializadas en la combinación de intereses, pueden facilitar la toma de decisiones sin amenazar a las estructuras centrales ni deteriorar las bases de apoyo del sistema. Este resultado no es automático. Una vez más, el cálculo, las estrategias y decisiones de los líderes partidistas juegan un papel central en este asunto.

Los partidos, lejos de facilitar la toma de decisiones, pueden también obstaculizarla.⁹

Esta indeterminación del resultado concreto de la acción de los partidos en relación con el sistema político, advierte acerca de lo que Panebianco (1990:30) llama **prejuicio teleológico**. Este autor postula la existencia de este prejuicio respecto de los supuestos fines de los partidos:

“Consiste en la atribución a priori de ‘fines’ a los partidos, de objetivos que según el observador representan la razón de ser del partido en cuestión, de los partidos en general o de una u otra ‘familia ideológica’ de partidos”.

Sin embargo, el prejuicio teleológico también debe ser tomado en cuenta a la hora de identificar y describir las funciones de los partidos. Se podría estar partiendo de lo que la literatura ha establecido como funciones y creer, acriticamente, que los partidos específicos examinados cumplen esas funciones. Por otra parte, se podrían estar pasando por alto funciones que, efectivamente, cumplen los partidos pero que no han sido establecidas por la literatura. Esta es la razón que subyace al por qué aquí se está pasando revisión a funciones manifiestas que podrían cumplir los partidos. Un análisis con mayor rigor requeriría la observación *in situ* de lo que realmente hacen los partidos en el sistema político en que están inmersos.

A las funciones ya mencionadas se podría agregar la función de **socialización política**. Los partidos contribuirían a moldear las

9. La necesidad de estas estructuras intermedias está asociada a la complejidad de los sistemas. Como lo sugieren Almond y Powell (1991:29): “En los sistemas políticos donde la articulación es considerablemente limitada, como ocurre en ciertos sistemas tradicionales en los cuales la mayoría de la población está vinculada por lazos basados en la costumbre y no se plantean fines autónomos, o en los sistemas totalitarios, donde la articulación de las demandas es controlada por el poder central, el proceso de combinación de esas demandas puede ser manejado exitosamente por una pequeña élite. Pero en los sistemas grandes y abiertos que deben hacer frente a una amplia variedad de intereses articulados la combinación adquiere un carácter más complejo y especializado, para evitar perturbaciones en el funcionamiento del sistema”.

orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas de los ciudadanos hacia los objetos políticos (entre ellos, los partidos y líderes); es decir, estarían funcionando como transmisores de cultura política en general, y buscarían la formación de un ‘núcleo duro de militantes’ que tomaría parte en las tareas de proselitismo y en las campañas electorales (Alcántara Sáez, 1997).

Los partidos también están llamados a **movilizar** a los ciudadanos. Por movilizar se entiende la transformación de individuos o grupos sociales pasivos en sujetos activos, participantes en la vida pública (Tilly, 1978). En algunos casos, los partidos pueden encontrar obstáculos por parte del régimen para movilizar a la ciudadanía. En otros casos, son los mismos partidos los que buscan desmovilizarla, probablemente atendiendo a intereses del sistema o de ellos mismos.

Finalmente, hay una serie de funciones que atañen a la **operatividad del político**. Es decir, funciones que tienen que ver con la capacidad del sistema para producir y echar a andar las políticas. Los partidos seleccionan (reclutan) y preparan a sus miembros para ocupar cargos públicos. Al respecto, Alcántara Sáez (1997:48) señala:

“Las funciones de operatividad las desempeñan los partidos, [...] en instituciones como los parlamentos, asambleas, ayuntamientos, donde inciden en la mecánica de trabajo, tanto en cuanto a la constitución de las comisiones y del pleno, como en lo referido a la cuantificación de los apoyos expresos para la formulación de una u otra política. Todo ello es inseparable del necesario aporte de personal para la realización de sus trabajos, que resulta ser una función monopolizada en su práctica totalidad por los partidos, ahora no sólo en los organismos de representación o legislativos, sino también en los de tipo ejecutivo”.

Todas las funciones indicadas deberían ser analizadas empíricamente antes de afirmar que los partidos políticos las cumplen o no en determinado contexto nacional. El listado de funciones corresponde al desarrollo histórico de los partidos, especialmente en Europa. El desarrollo de las sociedades europeas ha conducido al declive de los

partidos en varias de estas funciones.¹⁰ No se sabe a ciencia cierta el estado de esta cuestión para el caso de los partidos salvadoreños o centroamericanos; es necesario indagar sobre las funciones que realmente cumplen en nuestros sistemas políticos y el grado o intensidad con el cual las llevan a cabo.¹¹

Pese a lo planteado en el párrafo anterior, no hay duda de que los partidos siguen cumpliendo la función de **representación de intereses**. Es cierto que esta función no rara vez entra en contradicción con la función de operatividad del sistema. Es posible que enfatizando esta última se debilite la primera porque, según Alcántara (1997:52) “la lógica de ganar votos a cualquier precio va en detrimento de la de representar a sectores determinados”. Una tensión parecida entre estas dos funciones puede derivarse también de las presiones que organismos o entidades internacionales ejercen sobre los órganos de representación (especialmente el Ejecutivo y el Legislativo). Pareciera darse un *trade-off* entre la operatividad del sistema y la representación de intereses sociales.

El grado de cumplimiento de las funciones asignadas a los partidos políticos dentro del sistema puede servir de indicador del “estado de salud” de los primeros. La llamada “crisis de los partidos” podría estar vinculada con el insatisfactorio cumplimiento de sus funciones manifiestas. Sin embargo, valdría la pena indagar si este “estado de

10. Por ejemplo, “hoy en día [no] se hallan los partidos en los principales escenarios de la movilización social, habiendo perdido, desde hace tiempo, su capacidad movilizadora en beneficio de los llamados nuevos movimientos sociales o de formas de comunicación social individualizantes, que han eclipsado el contacto directo entre los partidos y la gente. El realismo político reduce las ideologías a nuevas etiquetas perdiendo los partidos su capacidad de ‘gestionar utopías’ movilizadoras de importantes núcleos sociales. Por el contrario, la expansión de las clases medias ha incorporado un nuevo partido de carácter ‘atrápalo todo’, cuyos principales signos de identidad, desde el pluriclismo, son, precisamente, su renuncia a la socialización y a la movilización de las masas, y la adopción de altas dosis de pragmatismo” (Alcántara Sáez, 1997:49).

11. Un estudio sobre las funciones de socialización y formación política, en esta línea, es el que llevó a cabo Gutiérrez (2010) sobre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, y el Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua.

salud” se predica desde la sociedad o desde el sistema político. Es posible que de acuerdo con las características específicas de determinado sistema político, los partidos estén “saludables”, cumpliendo adecuadamente sus funciones. La ciudadanía puede estar decepcionada de los partidos y por ello les retira su confianza o deja de creer en ellos. Pero vista desde el sistema, esta situación podría no ser crítica. No hay que olvidar que los partidos “pertenecen” a dos “mundos”, son instrumentos de mediación entre el sistema político y su ambiente.¹² Por tanto, el “estado de salud” de los partidos puede ser diagnosticado ya sea de cara al funcionamiento del sistema, o ya sea de cara a la funcionalidad que tienen para la sociedad (o ambiente del sistema). En este último caso suele utilizarse como indicador el nivel de confianza que tiene la ciudadanía hacia los partidos. Esta medida es frecuentemente recogida por diversos sondeos de opinión. El cuadro 1.1 muestra los respectivos datos para el caso de los partidos políticos salvadoreños, según encuestas recurrentes de fin de año llevadas a cabo por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). En la medida en que dicho cuadro muestra también los niveles de confianza hacia otras instituciones, la conclusión es clara: los partidos son los que a lo largo del tiempo han gozado de la menor confianza de la ciudadanía salvadoreña. La Asamblea Legislativa muestra similares niveles de confianza que los partidos. No es de extrañar esta similitud si se considera que quienes ocupan los escaños legislativos son representantes de los partidos. Se podría postular una especie de contagio de desconfianza desde los partidos hacia la Asamblea.

12. García Cotarelo (1996), tomando en cuenta esta dualidad existencial de los partidos, ha clasificado las funciones en **sociales** (en las que el partido se concibe como un elemento de la sociedad civil) e **institucionales** (donde el partido se entiende como elemento del sistema político).

Cuadro 1.1 Confianza en diversas instituciones salvadoreñas, 2003-2012^a (porcentajes)

INSTITUCIÓN	2003	2006	2009	2012	PROMEDIO
Iglesia católica	57.4	58.2	58.3	54.6	57.1
Iglesia evangélica	47.2	51.2	50.7	48.2	49.3
Fuerza Armada	46.6	44.2	57.2	49.8	49.4
Medios de comunicación	42.1	44.4	43.6	43.4	43.4
Asamblea Legislativa	25.6	22.4	24.2	17.2	22.3
Partidos políticos	19.9	19.4	24.6	16.1	20.0

^a Pregunta: ¿Podría decirme cuánta confianza tuvo en las siguientes instituciones? Aquí se muestra el total de quienes contestaron “algo” o “mucho”.

Fuente: IUDOP (2003a, 2006a, 2009, 2012).

Estructuras organizativas

Sin importar la estructura organizativa que adopte un partido existen, por lo menos, cuatro dilemas organizativos que deben ser resueltos: a) fines colectivos versus múltiples demandas; b) incentivos colectivos versus incentivos selectivos; c) adaptación versus transformación del medio; y d) líderes autónomos versus líderes limitados. Veamos cada uno de estos dilemas con mayor detalle.

a) *¿Una estructura que obedece a fines colectivos o una estructura que obedece a múltiples demandas de sus componentes?*

Siguiendo a Michels (1991), Panebianco (1990:38) planteó:

“[...] las organizaciones nacen efectivamente para la realización de ciertos fines compartidos por los participantes y en torno a los cuales se forja la fisonomía de la organización. Con el paso del tiempo, sin embargo, las organizaciones desarrollan en su interior tendencias, por un lado a la autoconservación y por otro a la diversificación de los fines de los distintos actores organizativos”.

La solución de este dilema es importante para la salud de los partidos. La queja, por ejemplo, de que los partidos solo velan por sus intereses podría estar expresando la solución que determinado partido ha dado a este dilema. Los intereses del partido son los intereses de sus miembros, especialmente los intereses de quienes dirigen el partido. El cuadro 1.2 muestra evidencia de la existencia de este problema en El Salvador. No es pequeño el porcentaje de ciudadanos consultados que expresan que los partidos solo velan por sus intereses. Hacia 2006, el porcentaje de quienes se mostraron “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” fue de 42.8. Esta cifra incrementó dos años después hasta superar el 50 %, donde todavía se mantenía en 2014.

b) *Para asegurar la participación en la organización, ¿han de proporcionarse incentivos colectivos o incentivos selectivos?*

Entre los incentivos colectivos están: identidad, solidaridad e ideología. Esta última, además, tiene una doble función interna: mantiene la identidad a la vez que oculta la distribución de los incentivos selectivos. Entre los incentivos selectivos están: poder, status y beneficios materiales (entre los cuales hay que resaltar el empleo público o un salario por trabajar para el partido).

Cuadro 1.2 Intereses representados por los partidos^a (porcentajes)

VARIABLES	2006	2008	2014
Muy de acuerdo	17.1	20.3	13.9
Algo de acuerdo	25.7	31.3	40.8
Algo en desacuerdo	22.6	24.7	22.3
Muy en desacuerdo	34.6	23.7	18.2

^a Pregunta: Dígame, por favor, si está muy de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente pregunta: ¿Los partidos políticos representan los intereses de personas como usted?

Fuente: IUDOP (2006b, 2008, 2014a).

Este segundo dilema no consiste tanto en la exclusividad de los incentivos sino en la medida en que deben distribuirse. Panebianco¹³ (1990:42) lo expresa de la siguiente forma:

“Si la organización distribuye demasiados incentivos selectivos y de una forma demasiado visible, resta credibilidad al mito de la organización como un instrumento enteramente volcado en la realización de la ‘causa’ (lo que debilita su capacidad para distribuir incentivos colectivos). Por otra parte si se pone en exceso el acento sobre los incentivos colectivos, se compromete la continuidad de la organización (que se reafirma sobre todo gracias a los incentivos selectivos). La organización debe, por tanto, encontrar el equilibrio entre la exigencia de satisfacer intereses individuales a través de los incentivos selectivos y la de alimentar las lealtades organizativas, que dependen de los incentivos selectivos”.

c) *¿Adaptarse al medio o transformarlo?*

El medio al que se refiere este dilema no es el ambiente del sistema político, sino el ambiente de los partidos. Si bien es cierto que los partidos viven parcialmente en el ambiente del sistema político, el medio del que se habla aquí puede entenderse más bien como el mismo sistema político. En palabras de Panebianco (1990:46), este dilema puede expresarse de la siguiente manera:

“Toda organización se ve sometida, [...] en sus relaciones con el mundo exterior, a dos presiones simultáneas y de sentido contrario: sentirá la

13. Según Panebianco (1990:41), estos incentivos promueven la participación porque “existe una identificación con la organización”, “por razones de solidaridad con los demás participantes”, o “porque existe una identificación con ‘la causa’ de la organización” (‘causa’ proporcionada por la ideología). Que los partidos apelan a principios éticos, aunque sea de forma accesoria, para justificar su comportamiento, ya lo mostraba Michels en 1919 cuando afirmaba: “[...] en la vida moderna de las clases y de las naciones, las consideraciones morales han llegado a ser un accesorio, una ficción necesaria. Todos los gobiernos se empeñan en apoyar su fuerza con un principio ético-general. Las formas políticas en que cristalizan los diversos movimientos sociales también adoptan alguna máscara filantrópica. No falta en ninguno de los jóvenes partidos clasistas la declaración solemne al mundo entero, antes de iniciar la marcha por la conquista del poder, de que su propósito es redimir, no tanto a ellos mismos sino a la humanidad entera, del yugo de una minoría tiránica, y sustituir el régimen viejo e injusto por un nuevo reino de la justicia” (Michels, 1991:60).

tentación de colonizar su entorno a través de una estrategia de dominio, pero también de llegar a pactos con aquél mediante una estrategia de adaptación”.

Este dilema puede combinarse con el anterior para plantear una relación entre el predominio de determinados incentivos y el comportamiento hacia el medio, de tal forma que si predominan los incentivos selectivos, los partidos tenderán a adaptarse al medio, es decir, al sistema. Hay que recordar que el sistema político es fuente de incentivos selectivos. Por esta razón, los partidos terminarán cuidando esa fuente antes que modificarla. En cambio, si son los incentivos colectivos los que tienen más importancia para el partido, este buscará la transformación (aunque sea momentánea) del sistema. En palabras de Panebianco (1990:47):

“[...] cuanto mayor sea el predominio en la organización de los incentivos selectivos [...] tanto mayor será la tendencia de la organización a adaptarse al ambiente. Por el contrario, cuanto mayor sea la importancia de los incentivos colectivos, más posibilidades habrá de que la organización desarrolle estrategias de predominio”.

¿Por qué tendrían que ser así las cosas? La insistencia en los intereses selectivos apunta a garantizar la permanencia (estabilidad) de la organización. Esta proporciona a sus integrantes la posibilidad de alcanzar sus propios intereses, y por ello se está interesado en su persistencia. Este último interés es el que empuja a la adaptabilidad de la organización; caso contrario, pueden peligrar los intereses particulares de los miembros. En cambio, la tendencia a dominar el ambiente busca garantizar el logro de los fines colectivos: un esfuerzo que los partidos deben mantener por razones de legitimidad o credibilidad entre sus miembros.

d) *¿Líderes autónomos o líderes limitados (constreñidos) por las exigencias organizativas?*

¿Hasta qué punto se debe permitir a los líderes partidistas tener “manos libres” para actuar siguiendo únicamente sus propios

criterios y/o intereses? ¿No deberían primar, más bien, los intereses de la organización sobre las decisiones de los líderes? Como lo dice Panebianco (1990:50):

“El cuarto dilema organizativo consiste, pues, en la presencia simultánea de potentes mecanismos que tienden a limitar en todo momento la libertad de maniobra de los líderes y de los continuos esfuerzos de éstos por huir de aquellos límites y por ampliar lo más posible su libertad de maniobra”.

La resolución de los cuatro dilemas brevemente descritos da origen a desarrollos organizativos diversos que, a su vez, generan diversos modelos de partidos. Tómese en cuenta que un modelo no es sino una particular configuración de los elementos que constituyen la organización. Desde que surge un partido hasta que logra su institucionalización, los dilemas revisados constituyen una especie de mojones que marcan el camino a transitar. Sin embargo, las decisiones que se tomen al respecto pueden facilitar u obstruir la consolidación organizativa del partido. Uno podría preguntarse si no radica aquí buena parte de la explicación de la fluidez partidista que se observa en algunos países.

En otro orden de ideas, los partidos políticos pueden ser estudiados, o bien fijándose en lo que ocurre dentro de ellos (su vida interna), o bien enfocándose en la relación con su entorno (los otros partidos, el sistema político o el ambiente en el que también se mueven). Pues bien, para comprender la vida interna de los partidos, al menos en lo que a la estructura organizativa se refiere, es conveniente atender a la estructura de poder, es decir, a su distribución, reproducción y modificación. Pero, ¿qué es el poder? Siguiendo a Panebianco (1990:64), se puede definir como:

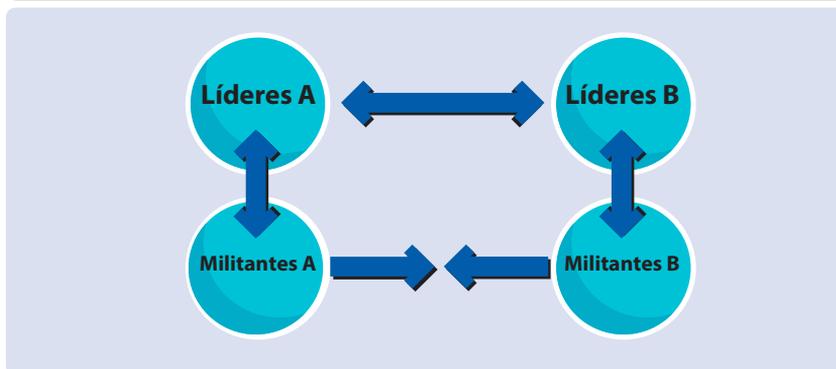
“[...] un tipo de relación, asimétrica, pero recíproca, que se manifiesta en una ‘negociación desequilibrada’, en un intercambio desigual en el que un actor gana más que el otro. Al ser una relación de intercambio, o mejor, manifestándose de esa forma, el poder no es nunca absoluto, sus límites están implícitos en la misma naturaleza de la interacción”.

El intercambio sobre el que hay que poner atención puede ocurrir en dos sentidos, según lo muestra la figura 1.3. El intercambio entre líderes y seguidores usualmente es desigual: a los líderes les interesa obtener el mayor margen de maniobra. La libertad de acción que los líderes obtienen es mayor que la que consiguen los seguidores. En cierta forma, que las cosas sean así resulta ser una exigencia vital para la organización. Según Panebianco (1990:66):

“[...] cuanto mayor sea la libertad de maniobra de los líderes, tanto mayores serán sus chances de mantener la estabilidad del orden organizativo del partido aún en condiciones ambientales variables. Y, por consiguiente, cuanto más amplia sea la libertad de maniobra que los líderes consigan arrancar en los juegos de poder verticales (cuanto más se asemeje aquella libertad a un mandato en blanco) tanto más fuertes serán los [recursos organizativos] de los líderes en los juegos de poder horizontales vis-à-vis de las élites de las minorías. En otros términos, cuanto mayor sea la libertad de acción de los líderes, éstos se hallarán en mejores condiciones para resistir el asalto de los adversarios internos”.

Los líderes partidistas intercambian favores, identidad e ideología por la lealtad de los simpatizantes, los votantes, los afiliados y los militantes del partido. El intercambio más importante ocurre entre los primeros y los últimos. Ahora bien, hay que tomar en cuenta la existencia de dos tipos de militantes (Panebianco, 1990):

Figura 1.3 Intercambios políticos entre líderes y militantes partidistas



Fuente: elaboración propia con base en Panebianco (1990).

- a) Los **creyentes**: cuya participación depende, predominantemente, de incentivos colectivos de identidad.
- b) Los **arribistas**: su participación depende, predominantemente, de incentivos selectivos, materiales y/o de estatus.

Considerando el intercambio que se da entre estos dos tipos de militantes y los líderes de los partidos, Panebianco (1990:72, 78) postuló la ocurrencia de los siguientes fenómenos:

◇ “Es la presencia de los creyentes, finalmente, la que impide a los partidos ser hasta sus últimas consecuencias esos animales oportunistas descritos por Downs, prontos a moverse de izquierda a derecha y de derecha a izquierda por un puñado de votos”.

◇ “Los arribistas suministran la principal masa de maniobra de los juegos entre las facciones, constituyen a menudo la base humana de las escisiones y representan en cualquier caso un área de turbulencia, al menos potencial, y una amenaza al orden organizativo que los líderes deben esforzarse por neutralizar. El área de los arribistas es, además, la que nutre el lugar del que saldrán en la mayoría de los casos, por ascenso o cooptación, los futuros líderes del partido”.

◇ “La minoría de tipo arribista representa por el contrario el área potencial de riesgo para los líderes del partido. De esta área, en la que es más fuerte la orientación hacia la movilidad ascendente, surgirán las futuras clases dirigentes del partido. Frente a los arribistas, los líderes no tienen más que dos alternativas: o cooptarles dentro de la escala jerárquica del partido o estimular de un modo u otro su ‘salida’ del partido. En otro caso, de esta área saldrán los elementos más capaces en los que se apoyarán las élites minoritarias para desafiar a los líderes. El hecho de que solo una parte de los arribistas pueda ser cooptada, a causa de la escasez de los recursos que pueden ser distribuidos en un momento determinado, explica en gran parte el carácter prácticamente endémico de los conflictos intrapartidarios”.

Por lo señalado, la relación entre los militantes arribistas y los líderes representa una permanente tensión para la vida interna del partido, porque cada líder requiere la lealtad de un grupo importante de arribistas para mantenerse como líder del partido. Esto cuenta para las disputas entre líderes, sobre todo cuando está en disputa la estructura de dirección del partido. La existencia de bloques de militantes y líderes dentro del partido es equivalente a

lo que la literatura denomina existencia—o no— de facciones al interior de los partidos. Tal fenómeno no sería problemático si no fuera porque puede conducir al fraccionamiento del partido. La existencia de facciones no debería ser un hecho preocupante en sí mismo, pues se sabe que el grado de cohesión de los partidos es variable. Así como se pueden encontrar partidos monolíticos o muy homogéneos, también se pueden encontrar partidos con conflictos internos, luchas personales y de grupo. Ahora bien, la existencia de facciones partidistas podría ayudar a explicar otros hechos políticos. Para los analistas, la existencia de facciones funcionaría como una variable independiente. En este sentido, según Vilas Nogueira (1997:93):

“[...] estos conflictos influyen considerablemente en el partido y pueden influir en el sistema político global o en alguno de sus niveles; pueden ser el origen y el instrumento de la circulación de las élites en el seno del partido; pueden influir en la percepción del partido por parte del electorado; pueden determinar la vida de las coaliciones parlamentarias o de gobierno; pueden además sustituir parcialmente, en sistemas de partido predominante o de coaliciones bloqueadas, la ausencia de una alternancia de los propios partidos en el Gobierno”.

Las facciones deben ser distinguidas de las **tendencias**. Estas indican la existencia de un conjunto estable de actitudes políticas e ideológicas, con frecuencia enraizadas en la tradición histórica del partido. La existencia de estas actitudes no necesariamente se traduce en la existencia de un grupo dentro del partido, y si lo hace, este grupo tiene una débil consistencia organizativa. En cambio, las facciones son unidades subpartidistas permanentes, presentes en todos los procesos partidarios, en los nombramientos de cargos y en los procesos de toma de decisiones importantes para la conducción del partido. Son verdaderas camarillas.

Que la existencia de facciones al interior de los partidos sea un hecho normal, no significa que no pueda tener consecuencias negativas, tanto para el partido como para el sistema político. Vilas Nogueira (1997) identifica las siguientes:

- a) Disminución de la capacidad de coordinación del partido como actor unitario, con consecuencias en la estabilidad del liderazgo y, eventualmente, para la estabilidad de las coaliciones gubernamentales o legislativas, si es el caso.
- b) Deterioro de la capacidad de movilización del partido.
- c) Degeneración clientelar y corrupción favorecida por el acceso autónomo de las facciones a los recursos de financiación.

La distribución de incentivos al interior del partido genera un sistema de desigualdades. Los cargos públicos y los cargos en asociaciones u organizaciones afines al partido son ejemplo de retribuciones que se añaden a las que ya existen al interior del partido. Es importante señalar que este reparto desigual de incentivos se estructura jerárquicamente y, quienes gozan de dichos incentivos, además de formar facciones en torno a determinados líderes, constituye la base para el surgimiento de una coalición de líderes que, a su vez, se reparten el control sobre ciertos recursos organizativos: el saber especializado o competencia, las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, la financiación y el reclutamiento. Estos seis recursos son a la vez fuentes de poder organizativo y son acumulativas, es decir, el control sobre una de ellas favorece el control sobre otras. El grupo que controla estos recursos es el principal centro de distribución de los incentivos organizativos, tanto selectivos como colectivos, del partido. Panebianco (1990) llama a este grupo la coalición dominante.

Las tendencias al control de los partidos por parte de un pequeño grupo, una oligarquía, ya fueron detectadas a principios del siglo XX por Michels, en su clásico estudio sobre la Social Democracia alemana. Utilizando herramientas del análisis organizacional, Michels (1991:78) planteó que cierta lógica del liderazgo en las organizaciones modernas consiste en su emancipación de la base de la organización y en hacerse independientes de su control. Así:

“Todos los partidos o gremios profesionales llegan a dividirse en una minoría de directivos y una mayoría de dirigidos”.

Este es un proceso en cierta medida independiente de la voluntad de las personas o, incluso, de su moralidad. Es la misma lógica organizacional la que lleva a los líderes a que dominen la organización. De allí que pueda establecerse una relación entre el poder de los líderes y el tamaño de la organización. Es importante notar que, en el planteamiento de Michels (1991:81), el desarrollo del liderazgo—la concentración de poder en sus manos— está ligado al desarrollo de la división social del trabajo dentro del partido, de tal manera que:

“Toda organización partidaria que ha alcanzado un grado considerable de complicación, necesita que haya cierto número de personas que dediquen toda su actividad al trabajo del partido. La masa las proporciona en forma de delegaciones, y los delegados, designados regularmente, son representantes permanentes de la masa para la dirección de sus asuntos”.

Pero también interviene un factor de orden psicológico en esta emancipación del liderazgo. Las causas psicológicas del liderazgo habría que buscarlas en las masas mismas, que sienten gratitud hacia quienes hablan o escriben en su defensa. A ello contribuyen ciertas características, además de la necesaria oratoria elocuente:

- una fuerza de voluntad que reduce a la obediencia a otras voluntades menos poderosas,
- conocimiento amplio,
- fuerza de convicción (fuerza de ideas),
- autosuficiencia,
- bondad de corazón y
- apariencia desinteresada.

Otro factor señalado por Michels para explicar la estabilidad de los liderazgos —entiéndase falta de rotación o relevo— en las organizaciones partidistas es el sentimiento de lealtad hacia los líderes “probados”, “históricos”, “fundadores”. En palabras de Michels (1991:139):

“Dejar de reelegir a un camarada que ha ayudado al nacimiento del partido, que ha sufrido muchas de sus adversidades con él, y ha prestado mil servicios, sería una crueldad y una acción condenable. [...] a quien

la colectividad prefiere sobre todos los otros no es tanto al camarada merecedor, sino al probado y experto, cuya colaboración no debe interrumpirse por ninguna razón”.

Ahora bien, Michels no cree que este fenómeno sea una cuestión puramente personal, resultado de la posible ambición de los líderes —la cual puede estar presente de todas formas. Se trata más bien de un fenómeno con causas “estructurales”. La división del trabajo y la especialización que le acompaña estarían en la base de aquella estabilidad. La división del trabajo conlleva necesariamente la especialización, y los especialistas se vuelven, entonces, indispensables. Además, la especialización requiere tiempo. El funcionario debe familiarizarse con el trabajo que realiza y debe sentir la seguridad de que no será destituido en cualquier momento. Las designaciones por poco tiempo en un cargo pueden ser democráticas, dice Michels, pero en sus aspectos técnicos y psicológicos pueden resultar muy poco prácticas.

Por otra parte, los líderes se rodean de gente que no ha estado sujeta a elección popular —allí donde existe este mecanismo—, y crean cargos por iniciativa propia. Este fenómeno crece cuanto más se separa el líder de la masa. Michels (1991:142) lo expresa de la siguiente forma:

“Aparece en los líderes una tendencia a aislarse, a establecer una especie de baluarte, y rodearse como con un muro, dentro del cual solo pueden entrar quienes participan de su propia forma de pensar”.

Sobre el comportamiento de los líderes y la prensa, Michels asegura que aquellos pueden valerse de su control sobre los medios para atacar a otros líderes. Una lucha entre líderes puede estar detrás de publicaciones que quieren llamar la atención de las masas. La prensa es utilizada por los líderes como instrumento para la conquista, la preservación y la consolidación de su poder; es el medio más adecuado para llamar la atención de las masas, para popularizar sus nombres, para hacerse visibles. Desde este punto de vista, el seguimiento de los comunicados de las cúpulas partidistas en los medios puede ser una forma para acercarse a los conflictos y coaliciones entre cúpulas. Atender este asunto es importante porque no pocas divisiones internas expresan diferencias entre líderes partidistas.

Cuando la disputa entre los líderes deviene en ruptura partidista, esta puede ser el resultado de dos situaciones. Según Michels (1991:207):

“En la primera [...] cuando los líderes de una de las dos facciones tienen una fe profunda en sus propias ideas, y están caracterizados, a un tiempo, por fanatismo táctico e irreconciliabilidad teórica, o —en otras palabras— cuando las razones objetivas de los líderes y de sus adversarios aparecen con fuerza desacostumbrada y son profesadas con sinceridad insólita. En la segunda circunstancia puede ocurrir cuando una de las partes, por dignidad ofendida o susceptibilidad razonable, se encuentra ante la imposibilidad psicológica de continuar viviendo junto a la otra, y de seguir manteniendo una lucha continua por el poder sobre las masas, dentro de los límites de la misma organización. Entonces el partido se divide en dos organismos diferentes, y en cada uno de ellos se renuevan los fenómenos oligárquicos que venimos describiendo”.

Al final de su obra, luego de examinar las causas técnicas, administrativas y psicológicas del liderazgo de las organizaciones partidarias, Michels (1991:177, 189) formuló concisamente lo que en adelante se conocería como la **ley de hierro de la oligarquía**, una “ley sociológica” que establece la incompatibilidad entre liderazgo y democracia:

“Por una ley social universalmente aplicable, todo órgano de la colectividad, nacido por la necesidad de la división del trabajo, crea para sí mismo, tan pronto se consolida, intereses que le son peculiares. La existencia de estos intereses especiales supone un conflicto forzoso con los intereses de la colectividad. Pero no solo eso; los estratos sociales que desempeñan funciones peculiares tienden a aislarse, a producir órganos aptos para la defensa de sus propios intereses. A la larga tienden a transformarse en clases diferenciadas [...] La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía”.

Así pues, una clase dominante dentro de los partidos sucede inevitablemente a otra. Un grupo dirigente sucede a otro. Tras unos líderes vienen otros y el *demos* partidista, o bien es simple espectadora, o bien toma parte por unos contra otros. Pero no son sus intereses los que están en juego, sino los de sus líderes. Estos apelan a la

democracia, pero normalmente buscan ocupar y o permanecer como dirigentes. Como lo planteó Michels en su momento –1919, o sea hace casi 100 años– es probable que este juego continúe indefinidamente.

1.3 Los insumos: demandas y apoyos

El sistema político recibe presión del ambiente en términos de demandas. Pero hay que entender bien este asunto, porque las demandas a las que se hacen alusión aquí son **demandas políticas**. Las mismas se expresan, por ejemplo, como propuestas de ley (o de reforma a las mismas), o como propuestas de acción. Las demandas políticas son documentos sobre los cuales el sistema tiene que decidir. Esto significa que no todo reclamo, protesta, movilización, petición, llamado de atención, etc., son demandas para el sistema. Tampoco lo son, así sin más, las denominadas demandas sociales o económicas de ciertos grupos o individuos. Un pliego de reivindicaciones no constituye, sin más, una demanda política; un comunicado de prensa en el que se expresa una serie de demandas tampoco es una demanda política. Las demandas con las que trabaja el sistema son formales. Por eso, uno de los desafíos que tienen quienes quieren que el sistema político actúe a su favor es convertir su petición, su deseo, su necesidad, su reclamo, interés, en una demanda política. Según Easton (1992:168):

“Si nos pudiéramos a averiguar el curso seguido por una demanda en un sistema, encontraríamos que al principio, antes de ser demanda, se presenta en forma de necesidad, preferencia, esperanza, expectativa o deseo social, con respecto al cual en algún momento pensamos que convendría la intervención de las autoridades. Solo en ese momento – cuando nuestras necesidades o esperanzas sociales se expresan como propuestas formuladas a las autoridades para que ellas decidan o actúen– podemos llamarlas demandas políticas”.

Lo planteado al final del párrafo anterior nos da pie para pensar el quehacer político en términos de conversión de las necesidades

e intereses particulares en demandas políticas. En otras palabras, hacer política —o participar en política— no debería entenderse como una tarea única de los políticos profesionales —quienes viven de la política. Influir en el sistema político, hacer presión, es hacer política. Aunque, es cierto, hacer política no se reduce a introducir demandas al sistema. Esta es nada más una forma de hacer política desde fuera del sistema.

Ahora bien, no todas las demandas políticas provienen del ambiente del sistema. Las demandas también se pueden originar en el sistema mismo. Es el caso de una demanda de una parte del sistema a otra, por ejemplo, una demanda del Ejecutivo al Legislativo, o una demanda de la autoridad electoral al Ejecutivo, o una demanda del tribunal de cuentas al congreso, etc.

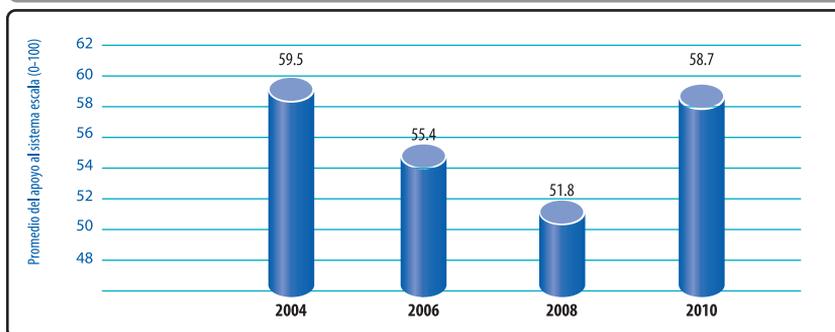
El otro tipo de insumo que se ha de considerar es el llamado **apoyo**. Todo sistema, para poder llevar adelante sus funciones —por ejemplo, procesar las diversas demandas que ingresan al sistema— necesita de los insumos que se lo permitan. Dicho de otra manera, el sistema necesita **apoyarse** en algo. Bien es cierto que no hay una medida general de la cantidad y calidad de los apoyos necesarios para continuar funcionando; eso dependerá de cada caso. Pero se podría probar empíricamente que bajo ciertos niveles de apoyo, el sistema puede colapsar, o al menos ralentizar su funcionamiento. Por eso es necesario que los productos que emanan del mismo sistema hacia su ambiente no sean generadores de mayores demandas para el sistema. Como se verá más adelante, un impacto que deben tener los productos sobre el sistema es generarle apoyos. Aunque también sea cierto que los apoyos deriven de los productos del sistema, puede haber otras fuentes de apoyos.

Una distinción importante al hablar de apoyos es la de apoyo **difuso** y apoyo **específico**. El beneficiario del primero es el sistema como un todo. Un ejemplo de este tipo de apoyo es la legitimidad misma del sistema; en cambio, el beneficiario del segundo es una parte específica, un elemento determinado del sistema político. Un ejemplo de apoyo específico es el

que recibe el partido de gobierno por parte de la ciudadanía beneficiaria de ciertos programas o proyectos de políticas públicas.

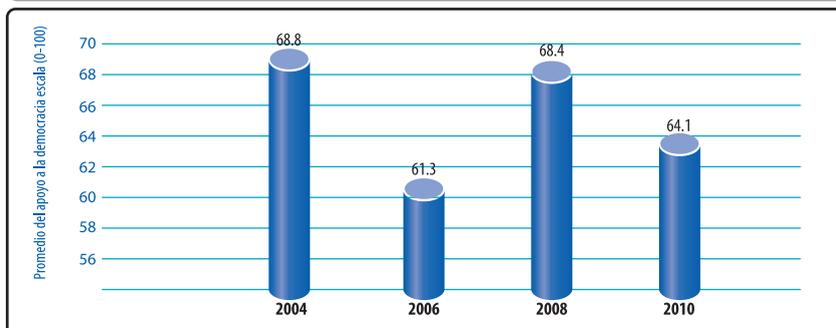
Una manera de visualizar el apoyo específico lo aporta el *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) desarrollado en este momento por la Universidad de Vanderbilt en asocio con centros de investigación latinoamericanos. Como parte de este proyecto se ha venido elaborando, desde ya más de una década, el informe –bianual– sobre la Cultura Política de la Democracia. Las figuras 1.4 y 1.5 muestran dos clases de apoyos difusos en el caso salvadoreño: el apoyo al sistema y el apoyo a la democracia como régimen político. Se trata de dos índices compuestos que resumen varios indicadores relacionados con el sistema político y la democracia. Sin embargo, el apoyo podría ser visualizado por otros medios, no solamente a través de encuestas de opinión. Es el caso, por ejemplo, de los préstamos o donaciones que reciben los países de entidades internacionales o agencias de cooperación. En este caso se trata de un apoyo difuso en términos monetarios. El sistema político puede utilizar dichos apoyos para formular y llevar adelante políticas públicas. El cuadro 1.3 presenta una muestra de esta clase de apoyos monetarios para el caso de El Salvador durante la última década, es decir, desde 2004.

Figura 1.4 Apoyo al sistema 2004-2010



Fuente: Córdova Macías *et al.* (2010).

Figura 1.5 Apoyo a la democracia 2004-2010



Fuente: Córdova Macías *et al.* (2010).

Cuadro 1.3 Apoyos monetarios al sistema político salvadoreño, 2004-2013 (US\$)

Años	TRANSFERENCIA DE CAPITAL DEL SECTOR EXTERNO ^a	ENDEUDAMIENTO PÚBLICO ^b	TOTAL
2004	49,948,650	201,316,930	251,265,580
2005	46,607,410	158,480,530	205,087,940
2006	16,577,410	183,111,800	199,689,210
2007	28,445,715	127,799,375	156,245,090
2008	18,741,655	82,429,585	101,171,240
2009	28,422,630	60,439,265	88,861,895
2010	15,513,265	277,411,645	292,924,910
2011	58,597,315	180,628,685	239,226,000
2012	37,443,710	224,509,830	261,953,540
2013	51,799,500	217,748,935	269,548,435

^aIncluye condonación de deuda, convenio de financiamiento y donaciones.

^bIncluye préstamos otorgados.

Fuente: Ley del Presupuesto General del Estado (2004-2013)

El apoyo difuso no necesariamente se mueve en la misma dirección que el apoyo específico. Es decir, este último podría disminuir manteniéndose estable el primero o incluso incrementándose. Lo deseable, desde el punto de vista sistémico, es que el apoyo difuso no disminuya independientemente del movimiento del apoyo específico. El sistema debe seguir funcionando, aunque para ello deban cambiarse gobiernos, o deba variar la correlación de fuerzas en el parlamento. El partido en el gobierno puede perder las siguientes elecciones pero el sistema necesita los apoyos necesarios para seguir funcionando. Una implicación general de este planteamiento es que se puede estar contra el Gobierno pero no se debería estar contra el sistema – en tanto entramado institucional que permite tomar decisiones vinculantes e implementarlas.

1.4 Los productos: las políticas públicas

El entramado institucional, siguiendo determinados procedimientos, transforma las demandas políticas en productos. Estos son de dos clases: decisiones y las acciones que implementan esas decisiones. En general, a estos productos se les denominará **políticas públicas**. Hay que aclarar, sin embargo, que las decisiones que interesan aquí son las vinculantes, es decir, aquellas que afectan a toda la sociedad. Quedan fuera, por tanto, las decisiones administrativas que usualmente afectan a una zona específica del sistema político. Es el caso, por ejemplo, de la contratación de personal en alguna de las instituciones que forman parte del sistema una vez que ya ha sido aprobado su presupuesto – una decisión que sí es política. Lo mismo puede decirse de la adquisición de equipos, mobiliario o materiales una vez que los respectivos rubros presupuestarios fueron asignados. Decisiones en materia de gestión de la organización también las vamos a considerar administrativas. En cambio, decisiones en materia de educación, salud, vivienda, economía, obras públicas, seguridad, hacienda, agricultura y otras que afectan a la sociedad de manera directa o indirecta, son productos del sistema para los cuales se va a utilizar el término políticas públicas. Las acciones que

implementan o echan a andar las decisiones en todas estas materias también forman parte de las políticas públicas.¹⁴

Las decisiones y acciones del sistema suelen adoptar la forma de **planes, programas, proyectos y acciones específicas**. Un plan contiene varios programas; un programa contiene varios proyectos. Las acciones específicas pueden ser la respuesta del sistema a situaciones coyunturales que demandan su intervención, por ejemplo, en situaciones de emergencia nacional. Un escenario también podría estar referido a la forma o estilo de hacer políticas de determinado gobierno: adopta decisiones y emprende las respectivas acciones de forma *ad hoc*.

Además de los planes, programas, proyectos y acciones específicas, algunos autores sugieren considerar también, como expresión de las políticas públicas, los argumentos empleados por los decisores y sus oponentes. Así, por ejemplo, Aguilar Villanueva (1997:24) sostiene:

“[...] en el proceso de la política, hay algo más que decisiones; hay también actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros”.

Como no todas las demandas políticas se originan en el ambiente, no todas las políticas son respuesta a demandas del ambiente. En la medida en que algunas demandas se originen dentro del sistema, se puede decir que algunas políticas públicas pueden originarse también dentro del sistema. Se trataría, entonces, de respuestas

14. Esta manera de entender las políticas públicas es más amplia que aquella que reduce las políticas a un documento donde están contenidos objetivos, estrategias, programación y responsables, entre otros. Las políticas siempre serán más que un documento porque además del documento, si lo hay, se debe incluir todo el proceso de formulación de dicho documento, o su implementación y evaluación. Incluso en las políticas también debería incluirse el proceso que lleva a la toma de decisiones en la materia en cuestión: educación, salud, vivienda, etcétera. Al entender las políticas públicas como documentos se puede llegar a la situación de afirmar la no existencia de una política –porque no hay un documento tal–, pese a que se estén tomando decisiones e implementando acciones en la materia en cuestión.

que el sistema da a demandas o iniciativas de alguna parte del sistema mismo.

No se va a profundizar más en este momento en la definición de las políticas públicas. Aquí basta con entenderlas como productos del sistema político porque ello es útil para comprender el carácter político de las políticas. Sin embargo, a manera ilustrativa, el cuadro 1.4 presenta algunas definiciones que suele encontrar el estudioso en la literatura especializada. No está demás decir que en el terreno de las definiciones, el caso de las políticas públicas es uno de esos donde el consenso conceptual no es inmediato. Lo que se vio antes que pasaba con la definición de partidos políticos parece repetirse en el caso de las políticas. Se está, pues, ante una polisemia conceptual.

Un actor importante en las políticas públicas es la administración que las implementa. Nótese bien que se dice “un actor” porque no solo las administraciones participan en las políticas; otros actores públicos y privados intervienen. Pero en cierta forma podría decirse que sin la participación de la autoridad pública, los funcionarios o las administraciones, no puede hablarse de políticas públicas, por más que haya otros actores involucrados. La figura 1.6 esquematiza el lado de la salida de los productos hacia el ambiente. Así como en el lado de la entrada de los insumos desde el ambiente se puede

Figura 1.6 Agentes reguladores y el sistema político



Cuadro 1.4 Definiciones de políticas públicas según varios autores

AUTOR	DEFINICIÓN
J. Subirats, P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varone	"Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos—cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)" (Subirats <i>et al.</i> , 2008:38).
Y. Meny y J. C. Thoenig	"Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico". Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características: i) un contenido; ii) un programa; iii) una orientación normativa; iv) un factor de coerción; v) una competencia social. (Meny y Thoenig, 1992:90-91).
A. N. Roth Deubel	"Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth Deubel, 2002:27).
M. Alcántara	"Determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y, por tanto, del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales" (Alcántara, 1995).
O. Oszlak	"Un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas" (Oszlak, 1982).

Fuente: elaboración propia.

distinguir toda una estructura de articulación de intereses, también en el lado de los productos hay una estructura que regula las relaciones del sistema con el ambiente.

Las políticas públicas pueden ser estudiadas como productos del sistema político. En este sentido, se las trata como variables dependientes. Pero también pueden ser enfocadas en sí mismas como variables independientes. Es así como Stein y otros (2006) les aplican el concepto de calidad, el cual es operacionalizado en términos de:

- estabilidad,
- adaptabilidad,
- coherencia y coordinación,
- calidad de la implementación y de la efectiva aplicación,
- orientación hacia el interés público y
- eficiencia.

Estos rasgos de las políticas pueden ser medidos y, además de un estudio diacrónico para determinar su comportamiento en el tiempo, puede llevarse a cabo un estudio comparativo entre países. Este es el caso del estudio citado de Stein *et al.* Ahora bien, en tanto productos del sistema, dichos rasgos de las políticas pueden explicarse a partir de las interacciones entre diferentes actores del sistema, por ejemplo, los partidos políticos, los congresos, los presidentes, el Gabinete, la burocracia –entre otros– y actores que están en el ambiente del sistema, por ejemplo, las empresas, los medios de comunicación y los centros de pensamiento.

De manera ilustrativa, el cuadro 1.5 muestra ejemplos de políticas públicas implementadas durante 2013 en El Salvador. Se han considerado únicamente casos de programas en las áreas de gestión del desarrollo social y económico. La base para construir dicho cuadro fue el Presupuesto General del Estado; por tanto, son programas que cuentan con asignaciones presupuestarias para su implementación. Una fuente alternativa para ilustrar la forma como

Cuadro 1.5 Políticas públicas sociales y económicas en El Salvador, 2013

RAMO	PROGRAMA	MONTO (US\$)
Educación	• Programa de Apoyo a las Comunidades Solidarias de El Salvador (PACSES)	1,423,265
	• Programa de Infraestructura Educativa	100,000
Trabajo y Previsión Social	• Programa Presidencial Territorios de Progreso	10,000
Salud	• Programa Ciudad Mujer (apoyo)	480,330
	• Programa Integrado de Salud (PRIDES)	26,972,920
	• Programa Comunidades Solidarias	661,910
Economía	• Programa Apoyo al Sistema Nacional de Calidad	1,800,000
	• Programa Presidencial Territorios de Progreso	200,000
Agricultura y Ganadería	• Programa de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral (PRODEMOR Central)	3,850,000
	• Programa de Competitividad Territorial Rural (Amanecer Rural)	461,790
	• Programa Territorios de Progreso	200,000
Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	• Programa de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador	30,984,010
	• Programa de Caminos Rurales para el Desarrollo	12,983,220
	• Programa Obras de Mitigación de Riesgos	11,010,880
	• Programa de Conectividad Rural en Zonas Norte y Oriente	4,500,000
	• Programa de Conectividad de la Infraestructura Vial para el Desarrollo	17,170,530
	• Programa de Caminos Rurales Progresivos	200,000
	• Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios	25,000,000
	• Programa de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador	30,984,010
Medio Ambiente y Recursos Naturales	• Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos en El Salvador	200,000
	• Programa Presidencial Territorios de Progreso	100,000
	• Programa de Agua y Saneamiento Rural	1,062,240

Fuente: elaboración propia con base en Asamblea Legislativa (2012)

se expresan las políticas podría haber sido el plan de Gobierno para el respectivo quinquenio. Sin embargo, los planes, programas y proyectos contenidos en el plan de Gobierno tienen un carácter más bien intencional, es decir, de lo que el Gobierno quiere o pretende hacer, mas no de lo que realmente hace.

1.5 La retroalimentación

Al sistema político llegan del ambiente insumos en forma de apoyos y demandas. Este, mediante una serie de procesos en los que intervienen diferentes actores, institucionales y no institucionales, convierte esos insumos en productos que adoptan la forma de decisiones y acciones. Estas son las políticas públicas. El sistema entrega al ambiente planes, programas, proyectos y acciones específicas aunque algunos de ellos, si no es que todos, no se corresponden necesariamente con los insumos que desde el ambiente entraron al sistema. Incluso, ya se dijo que hay ciertas políticas que se originan dentro del sistema. Ahora bien, en la medida en que las políticas afectan al ambiente, aquellas pueden regresar al sistema, ya sea como nuevas demandas o como apoyos. Esto es lo que se quiere decir con retroalimentación.

Una manera especial de cómo las políticas retroalimentan al sistema es a través de la evaluación de las mismas. Los informes de las evaluaciones son insumos para el sistema con el fin de adoptar nuevas decisiones, mejorar el curso de acción vigente o incluso para finalizar una política. Sin embargo, por lo dicho en el párrafo anterior, la retroalimentación no debería entenderse únicamente como evaluación. Esta es una forma especial de retroalimentación pero no la agota. Es más, la retroalimentación puede ser no buscada. Se produce simplemente a partir de los efectos que el sistema provoca en el ambiente con sus decisiones y acciones. Por eso, tanto los decisores de políticas como los hacedores y los implementadores, deberían buscar que las políticas retornen no como nuevos problemas, no como nuevas demandas políticas, sino

más bien como apoyos al sistema para que este siga operando, siga produciendo nuevas políticas.

La figura 1.7 representa al sistema político de manera esquemática, su ambiente y los flujos correspondientes hacia dentro del sistema (los insumos o *inputs*), hacia fuera del sistema (los productos o *outputs*), y otra vez más hacia dentro del sistema (la retroalimentación o *feed back*). Fuera de dicho esquema queda el impacto o *outcome* que tienen las políticas públicas sobre el ambiente o sobre el sistema mismo.

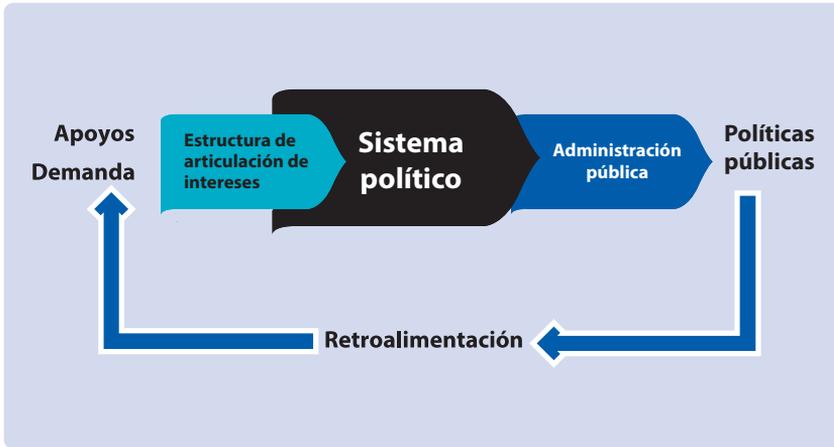
1.6 La política como influencia sobre el sistema político

Antes de pasar a la descripción empírica del sistema político salvadoreño, vale la pena hacer una breve reflexión sobre el significado que adquiere el término política desde el esquema sistémico expuesto en los puntos precedentes. En primer lugar, la política adquiere tres significados: proceso, estructura y producto. No resulta caprichoso describir el sistema político salvadoreño atendiendo a estos tres significados de la política.¹⁵

En segundo lugar, la política –en tanto actividad– aparece como influencia sobre el sistema. Hacer política es influir en las decisiones y acciones que lleva a cabo el sistema político; es influir en sus procesos, estructuras y productos. Esta influencia se puede realizar de manera directa o indirecta; esto es ya algo secundario. De manera directa se influye participando en los espacios donde se toman las decisiones políticas, es decir, las decisiones vinculantes para toda la sociedad, o participando en la puesta en práctica de tales decisiones. De manera indirecta se influye actuando sobre los que toman las decisiones o sobre quienes las implementan.

15. En inglés estos tres significados están claramente diferenciados por el uso de tres términos distintos: *politics*, *polity* y *policy*.

Figura 1.7 Sistema, ambiente y flujos



En tercer lugar, la influencia está orientada usualmente por la promoción o defensa de intereses particulares. Estos intereses pueden ser los propios o los de otros. En este sentido no debería identificarse a los intereses particulares con intereses egoístas: una o varias personas, uno o varios grupos u organizaciones sociales pueden hacerse cargo de los intereses de otras personas o grupos.

En cuarto lugar, hacer política supone recurrir a diversos medios con tal de alcanzar el objetivo buscado. A más de alguna persona que lee estas líneas, esto le puede sonar algo maquiavélico en el sentido de que el fin justifica los medios. Quien observa la política con ojos estudiosos, científicos, no debe ignorar esta posibilidad. Incluso hay que decir que quien hace política debe considerar la posibilidad de que quienes intentan influir sobre el sistema político, no pongan límites a los medios a los que pueden recurrir. Esto quiere decir, por ejemplo, que el hecho de que alguien rechace la violencia hacia otros como medio de ejercer influencia, no debe llevar a pensar y asumir que los otros actúan correspondientemente rechazando también la violencia hacia otros como recurso político. O, por ejemplo, que si alguien rechaza utilizar el dinero para comprar voluntades de los que deciden políticas, otros están obligados a rechazarlo también. Esto

es una posibilidad, pero no tiene por qué ser así necesariamente. Que se utilicen unos medios y no otros puede indicar un modo específico de hacer política. Puede ser expresión de una cierta cultura política socialmente compartida. Pero nada obliga a que las cosas tengan que ser de un modo u otro. El científico de la política ha de estar abierto a todas las posibilidades.

Finalmente, producto de la división social del trabajo, las sociedades están divididas en clases, sectores y grupos. Cada uno tiene sus propios intereses que busca promover y defender recurriendo al sistema político. Los intereses pueden ser diferentes y también pueden ser contrarios. La promoción y defensa de un interés puede chocar con la promoción y defensa de otros intereses. De allí que haya que aceptar también el carácter conflictivo de la política. Bien podría decirse que la historia de la humanidad es la historia de quienes logran influir sobre el sistema político. Bien podría decirse que esta influencia obedece a intereses de clase. Su motor, aunque no pocas veces sea el odio entre clases, también puede ser el amor por unas clases. La promoción o defensa de determinados intereses no debe ser considerada necesariamente una práctica egoísta; al contrario, puede ser una práctica llena de altruismo, de entrega y servicio a una causa ajena.

LA POLÍTICA COMO PROCESO

En esta parte del libro se describen los antecedentes del sistema político que surge después de los Acuerdos de Paz de 1992. La narración se remonta hasta la década de 1870, que es clave para entender el carácter autoritario, bajo diversas modalidades, que adoptó el régimen político salvadoreño vigente hasta 1979. Sin el recuento del periodo autoritario, y de lo que este significa para el asentamiento de prácticas políticas que rehuyen a los controles, puede resultar difícil entender los forcejeos institucionales que se registran en la segunda década del siglo XXI. La larga duración del periodo colonial, más el largo periodo autoritario, dejaron a la sociedad salvadoreña una herencia cultural que favorece, antes que el ejercicio democrático del poder, la configuración de un régimen político híbrido que aquí se denomina “elitismo competitivo”.

2.1 El periodo autoritario

Si se quisiera dividir la historia política salvadoreña en etapas, existen algunas fechas emblemáticas para ello. Por supuesto, la primera fecha corresponde a la de la independencia de España. Esta permite hacer ya una primera distinción entre la etapa colonial y la etapa poscolonial o “independiente”. En esta segunda etapa se pueden hacer todavía nuevas distinciones basándose en periodos que van: a) de la independencia al fracaso de la República Federal (que sería la etapa fundacional del Estado salvadoreño tal como ahora se lo conoce); b) desde aquel momento hasta 1979 (que correspondería al periodo autoritario oligárquico); c) desde 1979 hasta 1992 (que podría denominarse etapa de transición desde el régimen oligárquico), y d) desde la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, hasta la fecha (que se podría denominar la etapa híbrida o de elitismo competitivo).

El cuadro 2.1 muestra con más detalle la división de la historia política salvadoreña después de la independencia de España. Si no se considerara el periodo correspondiente al intento de constitución de una República Federal para toda el área centroamericana, bien podría caracterizarse como “autoritario” a todo el periodo mostrado.

De las etapas mostradas en el cuadro 2.1, se describirán con más detalle las correspondientes a la República Liberal (1871-1931), la dictadura militar personalista (1931-1944) y la dictadura militar institucional (1948-1979). Alcántara (1999) une las etapas que van desde 1931 hasta 1979 en lo que denomina “régimen pretoriano”, para enfatizar el papel político del Ejército en todo ese periodo. No obstante, es importante mantener la distinción que se propone porque, más que la presencia del Ejército en todo el periodo, lo que cuenta es la presencia de los militares. Dicha presencia adquiere dos modalidades: una personalista (un dictador militar) y otra más institucional (donde son las fuerzas armadas, como institución, las que controlan el régimen).

Cuadro 2.1 El periodo autoritario salvadoreño

DESDE	HASTA	ETAPA
1824	1838/40	República Federal
1840	1871	Restauración Conservadora
1871	1931	República Liberal (1871-1898): “Gobierno de los Generales” (1898-1903): Liberalización (1903-1931): “Gobierno de los Civiles”
1931	1944	Dictadura militar personalista
1944	1948	Liberalización truncada
1948	1979	Dictadura militar institucional (1948-1960): PRUDismo (1962-1979): PCNismo
1979	1992/94	Transición (desde el régimen oligárquico)
1994	2014	El régimen híbrido

Fuente: Artiga-González (2000).

2.1.1 La República Liberal

Luego de tres décadas de dominio de los grupos conservadores, después del fracaso de constitución de una República Federal para toda Centroamérica, se produjo un cambio en la élite dominante. El año emblemático para este cambio fue 1871, pues fue derrocado el último presidente conservador (Dueñas) y promulgada una Constitución liberal. El ascenso de los liberales al poder tendrá un significado profundo para la economía, la sociedad y la política salvadoreña. En este periodo se instaura un régimen oligárquico,

basado en una economía de agroexportación, que estará vigente durante poco más de un siglo. La clave para entender el carácter profundamente excluyente de dicho régimen reside en la llamada “Reforma Liberal”, mediante la cual se alteraría la estructura de propiedad heredada del periodo colonial y basada en el cultivo del añil. Como sostiene Torres-Rivas (1975) respecto de toda Centroamérica, la Reforma Liberal se tradujo en la adopción de un sistema de códigos que sancionaron el derecho de propiedad sobre la tierra, regularon las relaciones de mercado y dieron validez formal a la dominación impuesta sobre la mayoría de la población. Se crearon registros de propiedad e instituciones bancarias y financieras que apoyaron el comercio de exportación.

Según White (1987), hubo un acuerdo básico o “política fundamental” entre los diversos grupos liberales que gobernaron desde 1871, el cual consistió en:

- a) la promoción del café como cultivo de exportación,
- b) el desarrollo de los ferrocarriles hacia los puertos,
- c) la contratación de préstamos extranjeros para financiar dichos ferrocarriles,
- d) la eliminación de las tierras comunales y ejidales,
- e) la aplicación de leyes contra la vagancia (como la constitucionalización de la obligatoriedad del trabajo en la Constitución de 1883), y
- f) la represión de cualquier descontento popular.

Según Guidos Véjar (1980), entre 1871 y 1911 se sucedieron diez presidentes, todos ellos liberales —por supuesto—, de los cuales seis lo hicieron por la vía del golpe de estado y cuatro mediante el “voto popular”. En este último caso, el “pueblo” era movilizad para legitimar el nombramiento del que ya había sido “seleccionado” por el presidente saliente. Estos cambios de gobernantes se dan en el campo de los liberales, asociados todos con la promoción del cultivo y exportación del café, y el desplazamiento de los conservadores asociados con la producción y comercialización del añil. Sin

embargo, tal desplazamiento no afectó las tierras añileras. Los que sufren el embiste cafetalero son los “comuneros” y los “ejidales”, es decir, las comunidades y los municipios.¹

Dentro de la República Liberal se distinguen tres etapas. Resulta revelador que durante la primera de ellas (1871-1898), El Salvador haya tenido como presidentes a militares con rango de general. Se dice que este hecho es revelador porque en esta etapa se implementa la reforma liberal que, en resumidas cuentas, equivale a un proceso político que acompaña al proceso económico denominado por Menjívar (1980) como “acumulación originaria”, que tendría lugar entre 1864 y 1897. Para Menjívar, el cultivo del café comienza a expandirse desde 1864, para convertirse posteriormente en eje de la matriz agro-exportadora. Si a los grupos conservadores se los identifica con el cultivo del añil, los grupos liberales son identificados con el cultivo del café. Aquí surge un elemento paradójico pues, como se verá, los liberales en lo económico actuaron realmente como conservadores en lo político ya que, para promover su proyecto económico, requirieron de un estado fuerte, expresado en los Gobiernos de los Generales, y de mecanismos extraeconómicos. Nada más alejado de la doctrina liberal, de la creencia en la virtud del mercado como ente regulador de la economía. La mano invisible de Adam Smith en El Salvador tenía uniforme de general.

Los procedimientos o mecanismos clásicos de acumulación originaria (de capital), tal como se dio en Inglaterra en los siglos XIV a XVI, fueron: a) depredación de los bienes de la Iglesia, b) enajenación fraudulenta de los dominios del Estado, c) saqueo de terrenos comunales, y d) leyes “agrarias” (Menjívar, 1980). Todos ellos estarían presentes en el caso salvadoreño, aunque predominó la expropiación de las tierras comunales y los ejidos. Menjívar cita a Browning (1975) para mostrar cómo, ya en la década de 1850,

1. Guidos Véjar (1980:51) sostiene que: “las tierras añileras no eran adecuadas para el café, pues eran tierras cansadas y muy poco cuidadas, ya que el añil no necesitaba de una alta tecnología y el ritmo era casi natural. Por esto los cafetaleros no disputaban las tierras a los añileros y las rivalidades en el proceso de desplazamiento no serán entre ambos grupos, tan violentos”.

habían comenzado procesos de expropiación de hecho de terrenos comunales en diversas zonas del país, y la consiguiente aparición de plantaciones de café de propiedad privada. Que estos procesos no fueron pacíficos lo muestran los motines y levantamientos campesinos registrados en agosto de 1872, marzo de 1875, enero de 1885 y noviembre de 1898. La conflictividad social alrededor del uso y tenencia de la tierra será una característica de El Salvador durante una centuria, mientras el cultivo del café y la hacienda cafetalera constituyeran los principales rasgos de la economía salvadoreña.

Según estimaciones de Menjívar (1980:99), hacia 1878, el 25 % del territorio agrícola correspondía a tierras ejidales y comunales (declaradas). Este porcentaje podría subir hasta el 40 % del territorio nacional. Ya en 1879 se emite un decreto que obliga a los ejidos y comunidades a dedicar, cuando menos, un cuarto de la superficie al cultivo del café, cacao o hule. Es decir, además de los procesos de expropiación de hecho, la acumulación originaria fue impulsada con mecanismos legales. Los más representativos de la reforma liberal son, sin embargo, la “Ley de Extinción de Comunidades”, emitida el 15 de febrero de 1881 y la “Ley de Extinción de Ejidos”, emitida el 2 de marzo de 1882.² Otras leyes relacionadas con el cultivo del café fueron: la Ley sobre Jornaleros y Creación de Jueces de Agricultura (1881), la Ley del Registro de Propiedad Raíz e Hipoteca (1884), la Ley de Titulación de Terrenos Rústicos (1897), la Ley sobre Títulos de Predios Urbanos (1900) y la Ley Agraria (1907).³

Como consecuencia de la expropiación de hecho y legal, se crearon las plantaciones (haciendas) de café de propiedad privada y se “liberó” mano de obra abundante para trabajarlas. Una situación así solo sería sostenible en el tiempo mediante el uso de la fuerza.

2. La expropiación de las tierras comunales y ejidales afectadas por la reforma agraria liberal tuvo un alcance de alrededor del 25 % de la superficie del país (Fonseca, 1996:163), ocasionando a su vez un “exceso” de mano de obra, especialmente campesina, que hizo innecesarias, aunque no por ello inexistentes, las llamadas “leyes contra la vagancia” o sistemas de trabajo forzado.

3. Según Castellanos (2002:35), “En ella se otorgaron a los jueces agrícolas, alcaldes, policías rurales (más tarde guardias nacionales) y demás personal auxiliar, poderes coercitivos tan amplios sobre la empobrecida población rural, que bien se puede decir que desde entonces se impuso sobre el campo salvadoreño un permanente estado de excepción”.

De allí el carácter autoritario del régimen oligárquico así instaurado. No en balde el periodo de acumulación originaria coincide con el “Gobierno de los Generales” (1885-1903, cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Presidentes salvadoreños en la República Liberal, 1871-1930^a

PERIODO	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
1871-1876	Mariscal Santiago González
1876-1885	Dr. Rafael Zaldívar
1885-1890	Gral. Francisco Menéndez
1890-1894	Gral. Carlos Ezeta
1894-1898	Gral. Rafael Antonio Gutiérrez
1898-1903	Gral. Tomás Regalado
1903-1907	Pedro José Escalón
1907-1911	Gral. Fernando Figueroa
1911-1913	Dr. Manuel Enrique Araujo
1913-1914	Carlos Meléndez
1914-1915	Dr. Alfonso Quiñónez Molina
1915-1918	Carlos Meléndez
1918-1919	Dr. Alfonso Quiñónez Molina
1919-1923	Jorge Meléndez
1923-1927	Dr. Alfonso Quiñónez Molina
1927-1931	Dr. Pío Romero Bosque
1931	Ing. Arturo Araujo

Fuente: elaboración propia con base en Leistenschneider y Leistenschneider (1979).

^a White (1987) hace una clasificación de los gobernantes del periodo 1860-1927 en cuatro categorías: reformistas pragmáticos, idealistas liberales, pragmáticos liberales y conservadores. Como los presidentes mencionados en el cuadro 2.2 excluyen a los conservadores por tratarse de la República Liberal, la clasificación de White quedaría de la siguiente forma:

a) Reformistas pragmáticos: Carlos Ezeta.

b) Idealistas liberales: Santiago González, Francisco Menéndez, Rafael Antonio Gutiérrez y Manuel Enrique Araujo.

c) Pragmáticos liberales: Rafael Zaldívar, Tomás Regalado, Pedro José Escalón, Fernando Figueroa, Carlos Meléndez, Jorge Meléndez y Alfonso Quiñónez Molina.

Para que no se malinterprete la forma como ocurrió el proceso de acumulación originaria y sus resultados, hay que decir que no todas las tierras comunales y ejidales fueron dadas en propiedad a cafetaleros. Algunos terratenientes tradicionales (cultivadores de añil, ganaderos y cerealeros) también lograron su parte. Otras tierras comunales fueron repartidas entre sus poseedores, como en la zona de los Nonualcos (La Paz). No obstante estos matices, hay que decir que los cafetaleros (entre ellos inmigrantes de origen europeo, estadounidense y colombiano, miembros del Gobierno y ciudadanos con acceso a crédito —doctores, negociantes, sacerdotes, empleados públicos, militares y artesanos) se llevaron la mayor parte y se convirtieron en el grupo social y económico dominante, que convirtió al sistema político de entonces en un aparato institucional a su servicio.

Entre 1911 y 1931 se registró una serie de presidentes civiles, algunos de ellos emparentados. Es el caso de los hermanos Meléndez (Carlos y Jorge) y de su cuñado (Alfonso), a quienes se les conoce como la dinastía Meléndez-Quiñónez. Desde 1919 se abre un pequeño periodo donde los mandatos presidenciales se cumplen y se realizan elecciones cada cuatro años. Este es un momento de apertura del régimen político que se verá frustrada a través de un golpe de estado con el que se instaura una nueva forma del régimen autoritario, y que persistirá hasta la década de 1940.

Los veinte años de gobierno de la “dinastía Meléndez-Quiñónez” también son los años en los que el capital estadounidense desplaza al capital inglés, y Estados Unidos se convierte en centro de influencia indiscutible sobre El Salvador en particular, y Centroamérica en general. En la opinión de Guidos Véjar (1980), es en este periodo cuando capitalistas estadounidenses se logran colar en el bloque de poder y desplazan a los ingleses de su posición influyente en la economía y política nacional. Por su parte, los inmigrantes financistas pasan a controlar el beneficiado y exportación del café, lo cual les permite controlar su producción. Este grupo, junto con los funcionarios públicos, intentan diversificar la producción con

la introducción del cultivo del algodón a gran escala. Ello suponía una disputa por el crédito entre los algodoneros-no cafetaleros y los productores de café. De manera esquemática se puede decir que el desplazamiento del capital inglés por el capital estadounidense, la incorporación de nuevos inmigrantes comerciantes, y el desplazamiento de los productores de añil por los productores-beneficiadores-exportadores de café, son fenómenos que encuentran expresión política en la sustitución de los gobiernos de los caudillos militares (los Generales) por los gobiernos de los civiles (la dinastía).

El periodo que aquí se ha denominado como República Liberal resulta ser en el que más Constituciones se emitieron. Hayan entrado en vigencia o no, cinco fueron las Constituciones aprobadas: 1871, 1872, 1883, 1885 y 1886. Esta última estuvo vigente hasta 1939. Antes de este periodo solo se emitieron dos Constituciones (1841 y 1864), y después se aprobaron cuatro Constituciones hasta la vigente actualmente (1939, 1950, 1962 y 1983).⁴

De cara al proceso de acumulación originaria, resulta interesante notar los cambios constitucionales relativos a la propiedad. Así, mientras que la Constitución de 1871 (la primera Constitución liberal) estipula que “la propiedad de cualquier naturaleza que sea es inviolable. Sin embargo, el Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad por motivo de utilidad pública legalmente comprobada y mediante una justa y previa indemnización” (Art.122)—, la Constitución de 1883 (posterior a las leyes de extinción de tierras comunales y ejidos) establece que “toda propiedad es enajenable en la forma que determinan las leyes” (Art.5); y la Constitución de 1886 (la última del periodo) mantiene que “toda propiedad es transmisible en la forma que determinan las leyes, quedando en consecuencia, prohibida toda especie de vinculación”. Lo que fue una excepción (“el sacrificio de una propiedad por motivo de utilidad pública”) se convirtió en la regla general (“toda propiedad es enajenable” o “transmisible”). De esta manera se constitucionalizó la nueva

4. La Constitución de 1885, aunque aprobada, no pudo entrar en vigencia debido a la ocurrencia de un golpe de Estado.

tenencia de la tierra, es decir, la nueva forma de propiedad (privada) y uso de la tierra (para la agricultura de exportación de café). Así se constituyó una especie de “pecado original” de la economía salvadoreña, y fuente permanente de violencia social y política para la centuria siguiente.⁵ Una condición así solo podría mantenerse por la fuerza; así es como se comprende el recurso a los Gobiernos de los Generales y la alternativa histórica de una dictadura (personalista e institucional) de las siguientes fases del periodo autoritario. El cuadro 2.3 presenta de manera esquemática la evolución constitucional de algunos aspectos de la forma de gobierno durante la República Liberal. Sobresalen el bicameralismo del parlamento salvadoreño, la ampliación del mandato presidencial y la diversidad constitucional del poder judicial.

La dinastía Meléndez-Quiñónez llega a su fin con las elecciones presidenciales de 1927, cuando es elegido Pío Romero Bosque, aunque ello no significa que la dinastía había perdido su influencia. De hecho, Romero Bosque fue impuesto por la dinastía. Sin embargo, algunas de las medidas que adoptó el nuevo Gobierno intentaban favorecer a grupos sociales que estaban más allá de los aliados tradicionales de los anteriores gobiernos. De nuevo, según Guidos Véjar (1980), medidas como el abaratamiento de los alimentos, la prohibición de la importación de maquinaria automática, el establecimiento de regulaciones legales laborales, etcétera, favorecerían a obreros y artesanos. No obstante, los trabajadores del campo no veían mejorar sus condiciones de vida; es más, sufrían persecución por sus intentos de crear sindicatos y tampoco se les concedía regulación laboral alguna (Guidos Véjar, 1980:101):

“La principal clase subalterna no recibe ninguna protección con el objeto de mantener las tasas de ganancia de los productos cafetaleros. De esta manera, el Gobierno confirma jurídicamente la separación entre los trabajadores agrícolas y los urbanos, mostrando con esto las verdaderas bases del sistema económico salvadoreño y los límites reales del proceso de democratización”.

5. También resulta interesante, a la vez que sugerente de las raíces estructurales de la violencia económica, social y política de la siguiente centuria, que el artículo 26 de la Constitución de 1886 estableciera que “el trabajo es obligatorio”.

Cuadro 2.3 Disposiciones constitucionales sobre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial durante la República Liberal, 1871, 1883 y 1886

CONSTITUCIÓN	PODER	DESCRIPCIÓN
1871	Legislativo	Bicameral (Art. 30); mandato de un año (diputados) y tres años (senadores, renovación de 1/3 cada año) (Art. 33).
	Ejecutivo	Mandato de dos años, con reelección no consecutiva (Art. 43).
	Judicial	Integrado por la Corte Suprema de Justicia y tribunales y jueces inferiores (Art. 48); mandato de cuatro años (Art. 55); hay una Cámara de Tercera Instancia, formada por el presidente de la Corte y los dos magistrados que le siguen en el orden de su nombramiento (Art. 49); hay cuatro Cámaras de Segunda Instancia, dos en San Salvador, una en Santa Ana y una en San Miguel, cada una con dos magistrados (Arts. 49 y 50); el magistrado presidente es nombrado en Asamblea General (reunión del Congreso y el Senado, numeral 4 del Art. 36, y Art. 48); la Cámara de Tercera Instancia más las dos Cámaras de Segunda Instancia de San Salvador forman Corte Plena (Art. 49); la Cámara de Tercera Instancia ejerce el control constitucional (Art. 131).
1883	Legislativo	Bicameral (Art. 48); mandato de un año (diputados, con reelección) y tres años (senadores, con renovación de 1/3 cada año) (Art. 54).
	Ejecutivo	Mandato de cuatro años (Art. 76), no se establece la posibilidad de la reelección.
	Judicial	Integrado por una Corte de Casación, más cortes de Apelación, más tribunales y los jueces que establece la ley (Art. 103); mandato de cuatro años (Art. 106); los magistrados son electos en Asamblea General (Art. 65, numeral 5); la Corte de Casación se integra con cinco magistrados y las Cortes de Apelación (dos en San Salvador, una en Santa Ana y una en San Miguel) se integran con dos magistrados cada una (Art. 104); no se establece el control constitucional.
1886	Legislativo	Unicameral (Art. 54); mandato de un año, con reelección continua (Art. 59).
	Ejecutivo	Mandato de cuatro años, con reelección no consecutiva (Art. 82).
	Judicial	Integrado por una Cámara de Tercera Instancia (con tres magistrados), más cinco Cámaras de Segunda Instancia (dos en San Salvador, una en Santa Ana, una en San Miguel y una en Cojutepeque, cada una con dos magistrados), más tribunales y jueces inferiores (Art. 94 y 96); la Cámara de Tercera Instancia más las Cámaras de Segunda Instancia en San Salvador forman la Corte Suprema de Justicia (Art. 95); mandato de dos años, con reelección (Art. 100); los magistrados son electos por la Asamblea Nacional de Diputados (Art. 68, numeral 5); no se establece el control constitucional.

Fuente: elaboración propia sobre disposiciones constitucionales.

Pío Romero Bosque completa su periodo presidencial ya en medio de una creciente movilización social —especialmente de trabajadores urbanos— y disputas fuertes entre los grupos dominantes. Los grupos más tradicionales ven en la gestión de los grupos liberales modernizantes una amenaza para el orden oligárquico en general, y para sus propios intereses como sector dentro de la clase dominante. Su oposición a la modernización y diversificación de la economía va a conducir al fracaso y estancamiento del desarrollo de la sociedad salvadoreña. La elección de un Gobierno “progresista” en enero de 1931, incrementará los temores de estos grupos conservadores, y el último recurso al que acudirán para detener la evolución de los acontecimientos y del proceso político será el de las armas. De hecho, las elecciones presidenciales de 1931 serán las últimas elecciones de la República Liberal.

La existencia de las etiquetas partidarias mostradas en el cuadro 2.4 no debe llevar al equívoco de imaginar la existencia de organizaciones partidarias. Al respecto, Guidos Véjar (1980) sostiene que la estructura era simple: candidato y colaboradores en la cúspide, y activistas en la base realizando trabajo entre la población. No eran pocos los casos en los cuales el financiamiento de estos partidos era aportado por los mismos candidatos, y el “programa” tenía un claro sello personalista.

Cuadro 2.4 Resultados elecciones presidenciales, 1931

PARTIDO	CANDIDATO	Votos
Laborista	Ing. Arturo Araujo	106,777
Acción Patriótica	Dr. A. Gómez Zárate	64,280
Evolución Nacional	Dr. Enrique Córdova	34,499
Fraternidad Progresista	Gral. A. Claramount	18,399
Constitucional	Dr. Miguel Tomás Molina	4,911
Total		228,866

Fuente: Castellanos (2002).

2.1.2 La dictadura militar personalista: el Martinato

A finales de 1931 se abre una nueva etapa dentro del periodo autoritario. La apertura política durante las primeras dos décadas del siglo XX, que se expresaba en la alternancia de gobiernos civiles mediante elecciones —aunque todavía no pueda hablarse de sufragio universal—, también tenía un correlato en los niveles de movilización social. Existen reportes de huelgas de sastres, zapateros, maestros, ferrocarrileros, panificadores y zapateros entre 1920 y 1921. También hay noticias de una movilización de mujeres de los mercados de San Salvador en febrero de 1921, y de la disolución a balazos de otra manifestación de mujeres en diciembre de 1922. Un par de años más tarde (1924) se fundó la Federación Regional de Trabajadores de El Salvador (FRTS), cuya dirigencia era disputada por anarco-sindicalistas y marxistas, y entre cuyas demandas, según Castellanos (2002), estaban:

- el reparto de tierras entre colonos y trabajadores del campo,
- el establecimiento de la jornada de trabajo de ocho horas y
- el combate del analfabetismo rural y urbano.

El Gobierno de Araujo comenzó muy pronto a dar muestras de incapacidad para gestionar las presiones que le venían de dos bandos. Por un lado, trabajadores urbanos, campesinos, la “Regional”, anarquistas y artesanos. Por otro lado, terratenientes cafetaleros, exportadores e importadores, banqueros, mandos militares, comerciantes medianos y pequeños, profesionales, empleados y oficinistas.⁶ La inestabilidad política se vuelve insostenible y la solución que ven los sectores más conservadores es la del golpe de Estado. Así, el 2 de diciembre de 1931 es depuesto el presidente Araujo mediante un golpe de Estado que presenta una novedad respecto de los golpes del siglo XIX. Este golpe no es dirigido por

6. Para la defensa de sus intereses, los cafetaleros habían creado a finales de 1929 la Sociedad de Defensa del Café como grupo de presión. Por el lado de los trabajadores, la presión ya había adoptado incluso la forma de manifestaciones callejeras y de una huelga en mayo de 1930 (White, 1987).

miembros de familias acaudaladas que tienen algún rango militar. Según Castellanos (2002), los responsables del golpe de Estado contra Araujo constituyen un Directorio Militar con representantes de la Primera Brigada de Artillería, la Primera Brigada de Infantería, la Guardia Nacional, la Primera Brigada de Ametralladoras y el Ministro de Guerra.⁷ El cuatro de diciembre de aquel mismo año, el Directorio nombra presidente al Gral. Maximiliano Hernández Martínez, que era vicepresidente del depuesto Gobierno. El Directorio se disolvió el 11 de diciembre.

El Gobierno del General Hernández Martínez estrena el nuevo año con la represión a toda clase de protesta social y el sofocamiento de una rebelión indígena-campesina en el occidente del país, y del conato de insurrección liderada en la zona central por el Partido Comunista Salvadoreño, cuyo principal líder fue Agustín Farabundo Martí. Las cifras de muertos no han sido establecidas con claridad, pues los cálculos oscilan desde cinco hasta treinta mil.⁸ No existe duda de que casi la totalidad de los líderes locales o nacionales de la fallida insurrección, fueron asesinados o tuvieron que salir del país acompañados de sus familiares más cercanos. El Partido Laborista no se salvó de la represión, y prácticamente fue exterminado.

La represión practicada por Hernández Martínez en 1932, que para algunos alcanzó el nivel de genocidio,⁹ tuvo consecuencias económicas además de fines políticos, puesto que permitía a los terratenientes cafetaleros, banqueros y grandes comerciantes disminuir la presión proveniente de la población laboral excedente por su aniquilamiento, su desplazamiento o su emigración.

7. La Guardia Nacional, que tuvo un papel primordial en la represión durante la década de 1970, fue fundada por el presidente Manuel Enrique Araujo bajo el modelo de la Guardia Civil española (White, 1987:114). En su origen tenía como finalidad combatir el crimen en el campo.

8. Aunque se trata de un acontecimiento importante para la posterior historia política del país, este trabajo no se extenderá en la presentación del mismo. Para quien esté interesado, se recomienda leer a Anderson (2001), Dalton (1993), y Ching *et al.* (2007).

9. Según Castellanos (2002:41), a partir de 1932, el régimen adquiere la forma de una "dictadura militar unipersonal" que, con el fin de preservar la paz social, acudió "al genocidio como forma de garantizar las condiciones sociales para la acumulación y simultáneo derroche del capital agrario, comercial y bancario (con posterioridad, financiero) nacional".

El régimen martinista ha sido comprendido de diversas maneras. Así, por ejemplo, Marroquín (1977) habla de una “dictadura oligárquica”; Salazar Valiente (s/f) lo cataloga de “dictadura unipersonal de carácter feudal”; Mariscal (1978) lo trata como “pretorianismo oligárquico”, donde los grandes propietarios, el alto clero y los militares constituyen las fuerzas sociales dominantes; en un sentido similar, Alcántara (1999) habla de “régimen pretoriano”, pero lo extiende desde 1932 hasta 1980. En cuanto al periodo de Hernández Martínez (1931-1944), este autor sostiene que (Alcántara, 1999:133):

“[...] se caracterizó por el imperio del terror contra los sectores populares y la oposición política no oligárquica, la articulación de los sectores civiles que le apoyaban en el Partido Pro Patria (único), la práctica más dura del autoritarismo bajo un supuesto ordenamiento constitucional y el repudio completo de la sociedad internacional. Fue el más largo periodo en el que un autócrata ocupó la presidencia en la historia del país, haciéndose elegir entre 1935 y 1939. Durante el mismo el Estado continuó su proceso de modernización a favor de los intereses de la oligarquía, tanto en el terreno económico como en el represivo”.

Por su parte, Guidos Véjar (1980:9) presenta los siguientes rasgos del régimen que se instaura en 1932:

- Repliegue político de la oligarquía cafetalera.
- El aparato estatal queda bajo control del Ejército nacional.
- Mayor participación del Estado en la orientación de la actividad económica del país.
- Desarrollo del anticomunismo como mecanismo de dominación ideológica.

La caracterización que hace Guidos Véjar es válida no solo para el Gobierno de Hernández Martínez, sino para todo el periodo que va hasta 1979, aunque, como se verá más adelante, a partir de 1948 la modalidad de intervención del Ejército en el sistema político cambiará para adquirir una fisonomía más institucional que personalista.

El régimen del Gral. Hernández Martínez es recordado más por su faceta represiva. Sin embargo, durante su gobierno fueron tomadas algunas medidas importantes en lo económico para regular el sistema financiero, tales como: la Ley del Banco Central de Reserva (Decreto Legislativo del 19 de junio de 1934) y la Ley del Banco Hipotecario de El Salvador (Decreto Legislativo del 29 de diciembre de 1935).¹⁰ De igual manera se adoptaron medidas para asegurar el funcionamiento del aparato estatal, como la rebaja del 30 % de los sueldos de los empleados públicos (febrero de 1932) y la Ley de Solvencia de los Funcionarios que Manejan Fondos Públicos (marzo de 1935). En materia social sobresalen la creación de la Junta Nacional de Defensa Social (octubre de 1932), que se convertirá posteriormente en el Instituto de Mejoramiento Social dedicado a la construcción de casas baratas, al arrendamiento de pequeños lotes de propiedad estatal (noviembre de 1932) y a la creación del Bien de Familia (junio de 1933). Las medidas adoptadas en materia de combate a la delincuencia pasarán al imaginario popular hasta convertirse en añoranza en posteriores épocas.¹¹

Otra faceta menos conocida del régimen martinista fue su apoyo a medidas racistas. En mayo de 1936, ya durante lo que podría denominarse “segundo” periodo presidencial (1935-1939), Hernández Martínez mandó a publicar el Decreto Legislativo N.º 49 que literalmente dice:

10. Sin embargo no hay que confundirse, pues en esas fechas estas instituciones financieras fueron constituidas como sociedades anónimas. Todavía no tenían el carácter público del que gozan actualmente.

11. Para una mayor profundización acerca de las medidas mencionadas, cfr. Guidos Véjar (1980).

“Decreto número 49.

La Asamblea Nacional Legislativa de la República de El Salvador,

CONSIDERANDO:

que el incremento que han tomado el comercio y la industria por personas pertenecientes a determinadas razas, residentes en el país, ha causado grave perjuicio en sus intereses a los nacionales que se dedican también a esas mismas actividades, y que ello se debe, principalmente, a que es muy crecido el número de esos elementos competidores;

que es un deber de los poderes públicos velar por los intereses de los salvadoreños de nacimiento dictando medidas proteccionistas, sin lesionar los intereses de los extranjeros residentes en el país,

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales,

DECRETA:

Art. 1º - Se prohíbe el establecimiento de almacenes, tiendas, pulperías, talleres, fábricas industriales e industrias agrícolas que sean de propiedad o que sean regentados por personas que pertenezcan a las razas árabe, palestina, turca, china, libanesa, siria, egipcia, persa, hindú y armenia, aunque estén nacionalizadas.

Art. 2º - Se prohíbe abrir sucursales o agencias de los almacenes, tiendas, pulperías, talleres y fábricas ya establecidos y que sean de propiedad de las personas a las que se refiere el artículo anterior.

Art. 3º - La infracción de esta ley será penada gubernativamente por el Gobernador Departamental correspondiente con la clausura inmediata del establecimiento y una multa de doscientos colones a favor de los fondos de los respectivos municipios.

Art. 4° - Se faculta al Poder Ejecutivo en los Ramos de Hacienda, Comercio e Industria y Gobernación, Fomento y Agricultura, para que establezca el control necesario a fin de hacer cumplir esta ley.

Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo, Palacio Nacional: San Salvador, (Cuscatlán), a los quince días del mes de mayo de mil novecientos treinta y seis.

César Cierra
Presidente

Arturo Acevedo
Primer Secretario

Franco Fed. Reyes
Segundo Secretario

Palacio Nacional: San Salvador, (Cuscatlán), a los quince días del mes de mayo de mil novecientos treinta y seis.

POR TANTO,

Publíquese,

Maximiliano H. Martínez
Presidente Constitucional

José Tomás Calderón
Ministro de Gobernación,
Fomento y Agricultura

Max P. Brannon
Subsecretario de Hacienda, Comercio
e Industria, encargado del Despacho”

Este decreto muestra claramente un trato discriminatorio para residentes en el país de origen extranjero. Pero no se trata de cualquier país o “raza” puesto que no se mencionan, entre otros, estadounidenses, ingleses, europeos ni judíos. Este hecho llama la atención y amerita mayor estudio, pues podría estar indicando una especie de fractura social de carácter étnico, que no tendría una expresión política pero que estaría en la base de la integración de una coalición política dominante durante el siglo xx.¹²

Por otra parte, ya de cara a la organización de la administración pública, el cuadro 2.5 muestra los ramos, secretarías o ministerios existentes al principio del periodo autoritario (1871), treinta años después durante la presidencia de Pedro José Escalón (1903-1907) y otros treinta años más tarde, durante la “primera” presidencia del Gral. Hernández Martínez (1931-1934). Lo primero que se nota es el crecimiento y diversificación de la administración pública en el periodo considerado. También es notoria la diferente categorización de las administraciones entre ministerios, secretarías y ramos, según los respectivos presidentes. Por otra parte, de los catorce ramos o ministerios que conforman el primer Gobierno de Hernández Martínez, seis son de su propia creación, cinco ya existían en el Gobierno de González (aunque bajo distinta categoría), y otros tres dieron continuidad a decisiones de diseño organizacional tomadas por Escalón. Vale la pena agregar que, como parte de su política social, Hernández Martínez agregó el Ramo de Sanidad a su aparato administrativo que, en esta materia, ya contaba también con el Ramo de Instrucción Pública.

Antes se ha hecho referencia al “primer” y “segundo” gobiernos de Hernández Martínez. Se trata de una manera inusual de referirse para analizar esta etapa del periodo autoritario de la historia política salvadoreña. Lo normal es que se hable de un periodo que va desde 1931 hasta 1944. En cierta forma es correcto hablar en

12. Resulta curioso que algunos grupos empresariales que apoyan el proyecto político del actual partido de gobierno, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, provengan de las “razas” mencionadas en el Decreto 49.

Cuadro 2.5 Organización del Gobierno, 1871, 1903 y 1934

SANTIAGO GONZÁLEZ (1871-1876)	PEDRO JOSÉ ESCALÓN (1903-1907)	MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ (1931-1934)
Ministerio del Interior (de Gobernación, 1872)	Secretaría de Gobernación	Ramo de Gobernación
Ministerio de Hacienda Pública (de Hacienda y Guerra, 1872)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Ramo de Hacienda
Ministerio de Instrucción Pública	Secretaría de Instrucción Pública	Ramo de Instrucción Pública
Ministerio de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores	Ramo de Relaciones Exteriores
Ministerio de Gracia y Justicia	Secretaría de Justicia	Ramo de Justicia
	Secretaría de Beneficiencia	Ramo de Beneficiencia
	Secretaría de Guerra (y Marina)	Secretaría de Guerra (y Marina)
	Ministerio General	Ministerio General
		Ramo de Trabajo
		Ramo de Sanidad
		Ramo de Agricultura
		Ramo de Fomento
		Ramos de Industria y Comercio
		Ramo de Crédito Público

Fuente: elaboración propia con base en el Diario Oficial.

estos términos, puesto que se trata de un mismo presidente. Sin embargo, es importante mostrar que el ejercicio de la Presidencia de la República durante este periodo pretende cumplir con ciertos formalismos. Para ello se seguirá una especie de “malabarismo legal” que supone, en última instancia, burlar la ley con maniobras legales. Así, lo primero que se encuentra es que el Gral. Hernández Martínez gobernó como presidente provisional del 4 de diciembre de 1931 hasta el 28 de agosto de 1934 para poder postularse como candidato en las elecciones presidenciales que debían realizarse en enero de 1935, dado que la Constitución de 1886 estableció el mandato presidencial en cuatro años, y la misma no fue derogada con el golpe

de Estado de 1931. Hernández Martínez ganó las “elecciones” que contaron con un solo contendiente, el Partido Patriótico Nacional (Pro Patria).¹³

En 1939, Hernández Martínez se volvería a topar con el problema de la reelección. ¿Cómo lo resuelve en esta ocasión? Según Castellanos (2002) se convocó una nueva Asamblea Constituyente, que entró en funciones en noviembre de 1938 para elaborar una nueva Carta Magna. En esta se prolongaba el periodo presidencial a seis años; los artículos 94 y 187 prohibían la reelección y se exigía la inviolabilidad de tal prohibición. Sin embargo, el artículo 91 —una verdadera estratagema constitucional— abría la puerta a la ambición de Hernández Martínez para hacerse con un tercer periodo presidencial que duraría, esta vez, hasta 1945. El mencionado artículo autorizaba a la Asamblea para que reeligiera por “única vez” al presidente en funciones.¹⁴

Convencido de ser el único presidente que podía llevar al país por el rumbo del desarrollo, el Gral. Hernández Martínez buscó permanecer más tiempo en el cargo. Para lograrlo, esa vez recurrió al golpe de Estado, el cual ejecutó en febrero de 1944. El 24 de dicho mes se instaló una nueva Asamblea Constituyente. El artículo 90 de la nueva Constitución abría la puerta a la reelección (una vez más) del General, que buscaba continuar en el poder un cuarto periodo desde el 1 de marzo de 1944 hasta el 31 de diciembre de 1949 (Castro Morán, 1983). Sin embargo, la oposición al gobierno del General había crecido ya a niveles explosivos.¹⁵ El 2 de abril de 1944 estalló una insurrección militar que fue sofocada por Hernández Martínez;

13. El Gral. Hernández Martínez fue sustituido en la Presidencia por el Gral. Andrés Ignacio Menéndez para completar el periodo presidencial entre lo que restaba del año 1934 y la toma de posesión del presidente electo en 1935.

14. Por otra parte, resulta interesante que la Constitución de 1939 reconoció el derecho al voto de las mujeres casadas o profesionales mayores de 25 años, y a las solteras sin profesión mayores de 30 años.

15. De hecho, en la coyuntura de la elaboración de la Carta Magna de 1939, el Gral. Hernández Martínez perdió “la simpatía de gran parte de los elementos liberales y democráticos, tanto civiles como militares, que hasta entonces lo habían apoyado” (Castellanos, 2002:135). Incluso su Subsecretario de Guerra, el Cnel. José Ascencio Menéndez, denunció la maniobra como una “aberración jurídica”. Varios ministros también dejaron su cargo.

sin embargo, una huelga general fue declarada por iniciativa de la Asociación General de Estudiantes Universitarios Salvadoreños (AGEUS) el 28 de abril, a la cual se fueron sumando nuevos sectores (sindicalistas, comerciantes, industriales, banqueros, empleados públicos y médicos), hasta lograr la caída del gobernante.¹⁶ El 1 de mayo se llevó a cabo una multitudinaria manifestación “de luto” (es decir, con vestimenta de color oscuro o negro) para presionar por la salida del General. El dictador no tuvo más alternativa que renunciar al cargo y el 9 de mayo; la Asamblea Legislativa aceptó su renuncia. Hernández Martínez salió del país el 10 de mayo de 1944. Posteriormente murió asesinado a puñaladas en un hecho confuso en Honduras, a los 84 años. De dicha muerte se responsabilizó a su chofer.

2.1.3 La dictadura militar institucional: el PRUD y el PCN

Mientras se convocaba a elecciones para elegir al nuevo gobernante, el Gral. Andrés I. Menéndez fungió como Primer Designado a la Presidencia de la República entre el 8 de mayo y el 20 de octubre de 1944 . Un nuevo golpe de Estado terminó con su mandato. El Cnel. Osmín Aguirre y Salinas se convirtió en presidente provisorio desde el 21 de octubre de 1944 hasta el 28 de febrero de 1945. En enero de 1945 es electo presidente sin candidato opositor el Gral. Salvador Castaneda Castro, quien gobernó desde el 1 de marzo de ese año hasta el 14 de diciembre de 1948, cuando fue depuesto con otro golpe de Estado. Un Consejo de Gobierno Revolucionario,

16. La participación de AGEUS en estas movilizaciones contra el régimen de Hernández Martínez dejó una huella importante en dicha asociación. Además de ser un grupo que representaba los intereses de los estudiantes universitarios frente a las autoridades públicas, en su agenda tendrían un peso crucial las reivindicaciones políticas generales. En décadas posteriores, estas últimas incluso llegaron a opacar la función de representación de intereses particulares (de los estudiantes universitarios). Para una profundización sobre el papel que desempeñaron los universitarios en la llamada “huelga de brazos caídos”, consultar el trabajo de Parkman (2006), especialmente el capítulo 5, en las páginas 133-165.

integrado por militares y civiles,¹⁷ detentará el control del Ejecutivo desde ese día hasta el 14 de septiembre de 1950.

La caída de Hernández Martínez abrió una nueva etapa dentro del periodo autoritario. Se trata de una liberalización (1944-1948) que se verá truncada para adoptar una nueva forma de dictadura (1948-1979). Esta vez será la institución armada la que tomará el control del Ejecutivo, que para perpetuarse en el tiempo combinará golpes de Estado y elecciones fraudulentas, no competitivas o semicompetitivas. Para este fin, creará y utilizará una estructura partidaria que se convertirá en el partido oficial. Esquemáticamente se pueden distinguir dos periodos en función de la etiqueta partidista vigente: “PRUDismo” (1948-1960) y “PCNismo” (1962-1979).

Como parte de la liberalización de 1944-1948, hubo un surgimiento de partidos políticos, algunos de los cuales estaban dirigidos por militares de alto rango.¹⁸ Entre dichos partidos se encuentran:

- Partido Unión Democrática (PUD)
- Partido Unificación Social Demócrata (PUSD)
- Partido Fraternal Progresista (PFP)
- Partido del Pueblo Salvadoreño (PPS)
- Partido Agrario Salvadoreño (PAS)
- Frente Social Republicano (FRS)
- Partido Unión Nacional (PUN)
- Partido Democrático Republicano (PDR)
- Partido Social Democrático (PSD)
- Partido Acción Renovadora (PAR)

Esta expresión multipartidista no debe llevar a confusión. La existencia de tales partidos no equivale a una democratización del régimen político. En primer lugar, todavía no hay elecciones

17. Los miembros de este Consejo fueron el Tte. Cnel. Manuel de Jesús Córdova, el Mayor Oscar Bolaños, el Mayor Oscar Osorio, el Dr. Reynaldo Galindo Pohl y el Dr. Humberto Costa.

18. Este fue el caso del PUSD (Gral. Salvador Castaneda Castro), PSD (Cnel. Osmín Aguirre), y del PFP (Gral. Antonio Claramount Lucero).

competitivas en esta etapa; el fraude y los golpes de Estado seguirán siendo la norma para sustituir gobiernos aun cuando todos ellos estén bajo control de las fuerzas armadas. Ahora bien, como se mencionó arriba, dos partidos sobresalen: el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN), que de manera sucesiva operarán como partido de gobierno (al cual se le identificará entre la opinión pública como partido “oficial”) y que, en cierta forma, funcionarán como pivote para la génesis del sistema de partidos que cristalizará en la última década del siglo xx.

Por otra parte, la llegada de las fuerzas armadas al control del aparato de gobierno expresa la debilidad política de los grupos sociales que se habían ido desarrollando a medida que se diversificaba la actividad económica. Es cierto que la economía seguía girando en torno a la agroexportación, pero cada vez más las actividades urbanas, entre ellas la industria, irán ganando importancia. Este patrón de desarrollo llevó a algunos estudiosos de la realidad salvadoreña a plantear que el periodo que va desde 1948 a 1960 (la etapa “PRUDista”) expresaba la contradicción entre una oligarquía terrateniente (que habría apoyado y se habría beneficiado del Martinato) y grupos industriales que pretendían modernizar la economía y política salvadoreña, para lo cual necesitaban desplazar a la primera. Este era el planteamiento, por ejemplo, de Cuenca (1962), quien explicaba que:

“[...] los eventos políticos del año de 1948 y posteriores [...] en términos de una contradicción entre agricultura e industria. De acuerdo con dicha tesis, en El Salvador de esos días se presenciaba el apareamiento de un sector nuevo y dinámico, una “burguesía nacional”, cuyo desarrollo se encontraba gravemente limitado por la estructura agro-exportadora prevaleciente” (Cáceres Prendes, 1988:40).

Al examinar más de cerca qué es lo que pasa en la economía durante esos años, se nota ciertamente un crecimiento de la actividad industrial. El crecimiento del comercio entre los distintos países de la región centroamericana apuntalaba dicho fenómeno, y evitaba el enfrentamiento “esperado” entre oligarquía terrateniente y la

“emergente burguesía industrial”. Pero el análisis de los grupos familiares industriales hacía ver que tal enfrentamiento no se iba a dar porque la “burguesía” seguía siendo la misma “oligarquía”. Más que un surgimiento de la primera, se trataba de una diversificación de la segunda. Este es el razonamiento que sigue Cáceres Prendes (1988:69) al criticar el análisis de Cuenca:

“En resumen, nos parece que Cuenca interpretaba la situación salvadoreña a través de una transposición de las condiciones en las que el desarrollo del capitalismo había tenido efecto en otros países, sin considerar que en El Salvador la agricultura ya era en su mayoría capitalista y que por tanto los terratenientes, por más imbuidos de una mentalidad oligárquica en muchas de sus formas de ver la realidad nacional, también reaccionaban como capitalistas típicos ante las posibilidades de obtener ganancias. Cuenca creyó que la confrontación entre agricultura e industria era necesaria para que la primera pudiera ponerse al servicio del desarrollo de la segunda, sin darse cuenta de que tal oposición no era necesaria y que podían implementarse otras medidas para estimular el desarrollo industrial, sin sacrificar a la clase oligárquica tradicional, que fue precisamente lo que pasó en el período que estudiamos”.

Otra manera de ver que la agroexportación seguía siendo el eje sobre el cual se montaba toda la actividad económica es fijarse en las limitaciones impuestas a los campesinos y jornaleros para poder manifestarse en el campo político. Sus intereses, si no eran ignorados, eran mediatizados o subordinados a los intereses de otros sectores sociales. A los trabajadores urbanos podían hacerle concesiones para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida, pero no así a los trabajadores rurales, porque estos eran la fuente principal para la extracción de plusvalía. En esta misma línea puede entenderse el impulso que recibe durante el “PRUDismo” la actividad agroindustrial, por un lado, y el proceso de integración centroamericana, por otro. La “división del trabajo” que se estableció en la década de 1930 –en la que el Ejército controlaba la actividad política mientras la oligarquía terrateniente agroexportadora hacía de las suyas en la economía– seguiría operando a finales de la década de 1940 y las tres décadas siguientes.

Entre los propósitos políticos del golpe de Estado de 1948 estaba el de instaurar un régimen democrático. Sin embargo, la estructura socioeconómica de la época no proporcionaba las condiciones básicas para lograr aquel propósito. Los cambios que se operaron más bien tuvieron que ver con el grado de intervencionismo del Estado en las actividades económicas. Para ello, el Consejo de Gobierno Revolucionario erigido en diciembre de 1948, entre sus primeras medidas adoptadas, abrogó la Constitución de 1886 y sus posteriores enmiendas.¹⁹ Recuérdese que dicha Constitución fue el marco del diseño institucional adoptado por los liberales para configurar y legitimar su República.

Al quedar abrogado el orden constitucional, El Salvador entró en un nuevo periodo preconstitucional, estableciéndose que una nueva Asamblea Constituyente sería electa en marzo de 1950. El Cnel. Osorio, inspirado en el modelo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, fundó el PRUD junto al Dr. inf. Galindo Pohl. En enero de 1950, el Consejo de Gobierno Revolucionario emitió la ley electoral que regiría las elecciones presidenciales y de diputados a la Asamblea Constituyente de ese año. A esas elecciones solo concurren el PAR y el PRUD. Los otros partidos que potencialmente participarían, se abstuvieron de hacerlo porque consideraban que no estaban dadas las condiciones para unas elecciones libres y competitivas.²⁰ Las elecciones fueron ganadas por el PRUD y el Cnel. Osorio se convirtió así en el nuevo presidente de la República, mientras que Galindo Pohl llegó a ser presidente de la Asamblea Constituyente. El PAR reclamó fraude y no reconoció los resultados (Turcios, 1993:68):

“Según el PAR, la votación había sido coactiva y fraudulenta, lo cual era particularmente evidente en el caso de las pequeñas ciudades, en cuyos resultados aparecían caseríos con grandes votaciones”.

19. Cfr. el Decreto N.º 5 del Consejo de Gobierno Revolucionario con fecha del 20 de diciembre de 1948.

20. Dichos partidos eran el Partido Nacional Republicano (PNR), el Partido Constitucional Demócrata (PCD), el Partido Demócrata Salvadoreño (PDS) y el Partido Social Demócrata Independiente (PSDI).

Desde entonces va imponiéndose una “tradición” (un patrón de la cultura política de los gobernantes de turno), que consiste en el abuso de los recursos públicos para favorecer al partido de gobierno en elecciones. Según Turcios (1993:70):

“Los recursos e instancias del estado se encontraban volcados a favorecer la actividad del PRUD, lo cual era particularmente notorio durante los eventos electorales”.

Para elegir la Asamblea Nacional Constituyente, el Consejo de Gobierno Revolucionario emitió una ley electoral transitoria.²¹ De la misma se han extraído algunos datos que pueden resultar curiosos y de interés para quien desee hacer un análisis comparativo con la legislación electoral posterior. Así, en dicha ley se estableció que:

- Las mujeres podían votar, pero no eran elegibles ni para diputados de la Asamblea Nacional Constituyente, ni para presidente de la República (Art. 6).
- La máxima autoridad electoral sería el Consejo Central de Elecciones (CCE), integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes (Art. 8). ¿Cómo se eligieron estos funcionarios? El Consejo de Gobierno Revolucionario elegiría un miembro propietario y uno suplente, la Corte Suprema de Justicia elegiría otro propietario con su respectivo suplente, y estos cuatro elegirían al propietario y suplente restantes.
- Otros organismos de gestión electoral serían los Consejos Departamentales de Elecciones, integrados por tres propietarios y tres suplentes nombrados por el CCE (Art. 16); las Juntas Electorales, con sede en los municipios y similar integración (Art. 21), y las Juntas Receptoras de Votos (una por cada mil votantes o fracción), nombradas por las Juntas Electorales (Art. 26).
- Los diputados se elegirían por mayoría (Art. 15, ord. 13).
- Las candidaturas eran partidistas (Art. 33).
- La jornada electoral era de tres días (Art. 39).

21. Decreto N.º 464 del 21 de enero de 1950, publicado en el Diario Oficial N.º 16, Tomo 148. No siempre la fecha del Diario Oficial coincide con la de emisión del Decreto, por lo que, aunque parezca repetitivo, debe incluirse la fecha del Diario.

- El periodo de propaganda se extendía desde la publicación del Decreto de Convocatoria en el Diario Oficial hasta el día anterior a la jornada electoral (Art. 41).
- El tamaño de las circunscripciones (en términos del número de escaños asignados a las mismas) quedaba determinado con base en la población del Censo de 1930 y el “aumento estimativo del número de habitantes al 31 de diciembre de 1948” (Art. 47). La regla de distribución era asignar un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción de veinticinco mil (Art. 48). Siguiendo esta regla se conformaría una Asamblea de 52 diputados, y las circunscripciones quedaron diseñadas así:
 - San Salvador: 7 diputados
 - Santa Ana, San Miguel y Usulután: 5 diputados
 - La Libertad: 4 diputados
 - Ahuachapán, Sonsonate, Chalatenango, Cuscatlán, La Paz, San Vicente, Morazán y La Unión: 3 diputados.
 - Cabañas: 2 diputados.
- El voto para elegir a los diputados sería por lista (Art. 52).
- La apertura de los centros de votación, es decir, el inicio de la jornada, se fijó para las 8 a. m. (Art. 53).
- Como la jornada duraría tres días, se suspendía la actividad a las 20 horas el primero y segundo día, mientras que el tercer día se cerraría definitivamente a las 12 horas. Durante el día también se suspendería a las 12 horas y se reanudaría a las 14 horas (Art. 59).
- La fórmula para elegir a los diputados sería la de mayoría simple (Art. 62).

La solicitud de inscripción de las candidaturas sería hecha por la persona interesada, pero a la misma se le exigía su postulación por un partido político debidamente registrado. Con el fin de favorecer la permanencia de los partidos, el Consejo de Gobierno Revolucionario había decretado una Ley de Partidos Políticos Permanentes en 1949.²² De esta Ley conviene resaltar que:

22. Decreto N.º 244 del 23 de agosto de 1949, publicado en el Diario Oficial N.º 184, Tomo 147 del 24 de agosto de 1949.

- El Partido Comunista quedaba proscrito, así como también los partidos vinculados a internacionales partidistas (Art. 3).
- Como barrera para inscribir partidos, se estableció la necesidad de contar con un total de afiliados no menor a dos mil y distribuidos, por lo menos, en cinco departamentos (Art. 5, literal b).

La nueva Asamblea Nacional Constituyente hizo su trabajo relativamente rápido, pues aprobó la nueva Constitución en 1950, el mismo año de su elección. El 25 de agosto de ese año, la Asamblea emitió el Decreto N.º 11, que la transformó en Asamblea Legislativa desde el 14 de septiembre de 1950 hasta el 31 de mayo de 1952. Entre las estipulaciones constitucionales que pueden ser de interés comparativo, están:

- La simultaneidad electoral para diputados y presidente de la República quedaba prohibida (Art. 31).
- La propaganda para elegir presidente y vicepresidente comenzaría cuatro meses antes de la jornada electoral; en el caso de los diputados, el plazo sería de dos meses, y para los concejos municipales, un mes (Art. 32).
- La autoridad suprema en materia electoral sería el Consejo Central de Elecciones (CCE), el cual estaría integrado por tres miembros, elegidos por la Asamblea Legislativa de entre las propuestas de los tres órganos de gobierno (Art. 34).
- El mandato para los diputados sería de dos años (Art. 39).
- La Asamblea tendría dos periodos ordinarios de sesiones: el primero comenzaría el 1 de junio, mientras que el segundo iniciaría el 1 de diciembre. La finalización de ambos periodos quedaba a criterio de la misma Asamblea (Art. 36).
- Ya no hay restricción para que las mujeres puedan ser candidatas a diputadas o a presidente de la República (Arts. 41 y 67).
- El mandato presidencial se fijó para 6 años (Art. 62).
- La Corte Suprema de Justicia (CSJ) estaría compuesta por nueve magistrados y uno de ellos sería el presidente del poder judicial (Art. 82). También contaría con Cámaras de Segunda Instancia y Juzgados de Primera Instancia (Art. 83).

- El mandato para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia sería de tres años, con posibilidades de reelección (Art. 91);
- Los miembros de los concejos municipales se elegirían cada dos años, pudiendo ser reelegidos (Art. 103).
- Se establece la carrera administrativa (Art.109).
- La fiscalización de la Hacienda Pública estaría a cargo de un “organismo independiente del Poder Ejecutivo”, que sería la Corte de Cuentas de la República (Art. 128), la cual tendría una Cámara de Segunda Instancia integrada por el presidente de la Corte de Cuentas y dos magistrados, cuyo mandato sería de tres años con posibilidad de reelección (Art. 130). También existirían Cámaras de Primera Instancia.
- Se declara de interés social la construcción de viviendas (Art. 148).
- Se reconoce un régimen de derechos sociales, relativos a la familia (Arts. 180 y 181), el trabajo y la seguridad social (Arts. 182 a 196), la cultura (Arts. 197 a 205) y la salud pública y asistencia social (Arts. 206 a 210).
- Finalmente, también se establece el procedimiento para la reforma constitucional, que supone la aprobación por una mayoría de dos tercios de los votos de los diputados electos.

En términos normativos, la Constitución de 1950 expresa un nuevo orden institucional que asigna al Estado un papel de mayor intervención en la economía, como mecanismo necesario para impulsar su modernización e industrialización, y el reconocimiento de derechos humanos de segunda generación, es decir, derechos económicos y sociales. Sobre este carácter de nueva institucionalidad, Turcios (1993:84-85) sostiene:

“La Constitución de 1950 representaba la institucionalidad definitiva de una modalidad política nueva, caracterizada por una mayor intervención estatal en la vida económica y política, con la que se pretendía articular un “Estado social” y conseguir una funcionalidad distinta del patrón histórico. El dominio histórico que la ideología liberal clásica había mantenido desde el siglo pasado, quedaba así superado”.

Ahora bien, que la nueva Constitución reconociera derechos económicos y sociales no significa que, en la práctica, los mismos fueran efectivos. Se puede demostrar que hubo mejoras en educación y salud pero, en general, los frutos del crecimiento económico que ocurrirá en esta década serían repartidos de manera desigual, no solo entre los propietarios y los trabajadores urbanos y del campo, sino entre estos dos últimos grupos. En la medida en que el modelo de acumulación económica seguía descansando sobre la agroexportación, los campesinos seguirían soportando los costos del crecimiento sin gozar de sus beneficios. Por otra parte, durante esta década se crea una serie de entidades públicas que poco a poco van configurando un aparato estatal más complejo y, por tanto, un sistema político con mayor diferenciación funcional interna. Así, en la década de 1950 se crean el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), el Instituto de Colonización Rural (ICR), la Comisión Ejecutiva Portuaria de Acajutla (CEPA), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), y se realizan grandes inversiones en la construcción de la presa hidroeléctrica “5 de noviembre” y de la carretera del Litoral.

En cuanto a la modernización e industrialización del país, Turcios (1993) sostiene que se basaba en los siguientes factores:

- a) La nueva Constitución como expresión de un nuevo orden institucional.
- b) La reorientación de la política fiscal, para obtener mayores ingresos.
- c) El aumento del gasto público, por la construcción de grandes obras de infraestructura.
- d) Las políticas de fomento industrial.
- e) La integración centroamericana, como alternativa ante el reducido mercado interno y los bajos salarios.

El crecimiento y diversificación del aparato estatal, junto con el impulso a la industrialización, tendrían su efecto, primero, en el apareamiento y/o crecimiento de nuevos sectores sociales,

especialmente de clases medias. Sus aspiraciones se convertirían, a su vez, en factor de motivación para la acción política organizada de manera autónoma respecto del Gobierno o de sus organizaciones afines. Adicionalmente, la existencia del partido oficial también operaba como factor para la constitución de un “polo opositor”, aunque todavía no de un partido grande de oposición. A medida que se acercaban las elecciones presidenciales de marzo de 1956, la oferta partidista estaba integrada por:

- el PRUD, como partido de gobierno;
- el PAR, en la oposición;
- y un bloque opositor, que el 17 de febrero de 1956 constituye el Frente Unido contra la Imposición, y unos días después (el 22 de febrero) se transforma en Frente Unido de la Victoria, integrado por:
 - el Partido de Acción Nacional (PAN),
 - el Partido Institucional Democrático (PID),
 - el Partido Auténtico Constitucional (PAC) y
 - el Partido Demócrata Nacionalista (PDN).

Mirando hacia atrás, esta oferta partidista presentaba, de manera incipiente, una de las características de la configuración actual del sistema de partidos salvadoreño: dos partidos que tienden a predominar en la competencia, constituyendo así dos polos electorales, y un tercer polo (en coalición o no) integrado por varios partidos. Ahora bien, este rasgo incipiente no logra expresarse electoralmente en 1956, pues el 28 de febrero de ese año todos los partidos, con excepción del PRUD, anunciaron que no irían a las elecciones.

La retirada de los partidos integrantes del Frente Unido para la Victoria y el PAR estaba motivada, en lo fundamental, por su rechazo a la postulación del candidato del PRUD, el Coronel José María Lemus, pues sostenían que no era salvadoreño y, por tanto, según la Constitución vigente de 1950, no cumplía con los requisitos para

ser candidato.²³ Adicionalmente acusaban al PRUD de controlar y manipular a la autoridad electoral, el Consejo Central de Elecciones, y denunciaban que las elecciones del 4 de marzo serían fraudulentas porque había electores que poseían más de una cédula electoral.²⁴ Resulta interesante notar, desde la perspectiva del desarrollo de una cultura política, que los tres asuntos cuestionados por la oposición en 1956 siguieron siendo asuntos también cuestionados en elecciones sucesivas, incluso hasta las elecciones presidenciales de 2014, es decir, 58 años después.²⁵

De los tres asuntos señalados en el párrafo anterior, el más discutido fue el de la nacionalidad del candidato del PRUD. La Constitución de 1950 establecía en el Art. 66:

“Para ser elegido Presidente de la República se requiere: ser salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño; del estado seglar, mayor de treinta años de edad, de moralidad e instrucción notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores a la elección”.

Como el Cnel. Lemus había nacido en 1911, la oposición argumentaba que la Constitución que debía aplicarse para establecer su nacionalidad era la de 1886. Esta disponía lo siguiente:

23. De hecho, no solo era cuestionada la candidatura de Lemus por la cuestión de la nacionalidad, sino también las candidaturas de Roberto Canessa, del PAN, y del Teniente Coronel José Alberto Funes del PID, por la misma razón.

24. Las cédulas electorales eran emitidas por el Consejo Central de Elecciones como documento necesario para la emisión del sufragio. No deben confundirse con las cédulas de vecindad, que funcionaban como documentos de identidad.

25. En las elecciones presidenciales de 2014 fueron presentadas demandas de inconstitucionalidad contra las candidaturas de Salvador Sánchez Cerén (FMLN), Norman Quijano (ARENA) y Elías Antonio Saca (UNIDAD). También se cuestionó un supuesto control del Tribunal Supremo Electoral por parte del partido de gobierno, FMLN y, finalmente, fue debatida la posibilidad de votar con Documentos Únicos de Identidad vencidos. Asimismo, el principal partido de oposición (ARENA) denunció la existencia de electores que votaron dos veces. En realidad, fuera del tema de las candidaturas, los otros dos asuntos han permanecido como parte del debate público desde las elecciones de 1994 hasta la fecha: uno bajo la forma del control partidista que ejercen los partidos sobre la autoridad electoral, y otro como un problema de actualización y depuración del Registro Electoral.

“Art. 42.- Son salvadoreños por nacimiento:

1° Los nacidos en territorio de El Salvador, excepto los hijos de extranjeros no naturalizados.

2° Los hijos legítimos de extranjero con salvadoreña, nacidos en territorio de El Salvador, cuando dentro del año subsiguiente a la época en que lleguen a la mayor edad, no manifiesten ante el Gobernador respectivo que optan por la Nacionalidad del padre; los hijos legítimos de salvadoreño con extranjera y los hijos ilegítimos de salvadoreña con extranjero nacidos en El Salvador.

3° Los hijos legítimos de salvadoreño y los ilegítimos de salvadoreña nacidos en país extranjero y no naturalizados en él.

4.° Los descendientes de hijos de extranjeros o de extranjero con salvadoreña, nacidos unos y otros en El Salvador”.

Se sabía que la madre del coronel era hondureña y que, para aquel año, no se había naturalizado, es decir, no había adquirido la nacionalidad salvadoreña. Lo que no estaba claro era la nacionalidad del padre del Cnel. Lemus, que llevaba su mismo nombre. En este punto, el asunto de debate fue la determinación del documento apropiado para demostrar la nacionalidad: la certificación de la partida de nacimiento o la fe de bautismo. La primera no existía para el Sr. José María Lemus, padre del coronel, aunque sí la segunda. Según la oposición, la fe de bautismo no era el documento apropiado para determinar la nacionalidad. Así, el candidato Lemus no caía en ninguna de las categorías establecidas en el artículo 42 de la Constitución. Lemus, por tanto, no era salvadoreño por nacimiento y no podía ser candidato presidencial.²⁶

Por otra parte, también se discutía si el Cnel. Lemus había estado en el ejercicio de sus derechos ciudadanos durante los seis últimos años antes de la elección, según lo estipulaba la Constitución de

26. La postura de la oposición apareció claramente publicada en *El Diario de Hoy*, en un escrito dirigido al Consejo Central de Elecciones como campo pagado, titulado “Lemus No Puede Ser Presidente”, el 22 de febrero de 1956; también apareció en una noticia titulada “Jiménez C. Insiste Anular Inscripción de J. M. Lemus”, en la edición del lunes 27 de febrero del mismo año.

1950. Para la oposición, Lemus “nació y creció hondureño”, pues su madre se naturalizó en 1950, y solamente entonces Lemus podría haberse naturalizado también. Sin embargo, aunque se naturalizó, los seis años que exige la Constitución debían contarse a partir de su entrada en vigencia, es decir, desde el 14 de septiembre de 1950. Por tanto, hacia el 4 de marzo de 1956, año de la elección presidencial, Lemus no habría gozado todavía del ejercicio de sus derechos ciudadanos en los últimos seis años.²⁷

Por supuesto que el PRUD trató de defender la candidatura de Lemus mostrando argumentos a favor de su nacionalidad. El CCE también trató de aclarar el asunto de la expedición de múltiples cédulas electorales. No obstante, el 29 de febrero el país amaneció con la noticia de que la oposición había decidido el día anterior –el 28– no concurrir a las urnas.²⁸

El bloque de partidos aglutinados en el Frente Unido para la Victoria dieron a conocer un comunicado en el que, entre otras cosas, denunciaban que “el Consejo Central de Elecciones y las Juntas Electorales en su totalidad fueron integradas por elementos incondicionales del Partido Oficial, sin permitirnos compartir una responsabilidad que a todos nos alcanza”; “la maquinaria de Gobierno ha inaugurado un sistema de fraude electoral para arrebatarse su Cédula a todos los ciudadanos que no pertenecen al PRUD, dejándolos así en imposibilidad de votar”; “la Constitución Política vigente ha sido violada entre otras formas, con la promulgación de Leyes transitorias que han tenido como único objeto, fabricarle una nacionalidad al Candidato Oficial”; “el Partido Revolucionario de Unificación Democrática, a través de Ministros, Subsecretarios, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Delegados y

27. Sobre este punto puede consultarse el campo pagado por el Partido Institucional Demócrata (PID) “¡¡LEMUS NO PUEDE SER PRESIDENTE, PUEBLO SALVADOREÑO, TU ERES EL JUEZ: DECIDE!!”, publicado en la edición de *El Diario de Hoy* del 24 de febrero de 1956.

28. “OPOSICIÓN ACUERDA NO IR A ELECCIONES”, titulaba en su portada *El Diario de Hoy*, mientras que *La Prensa Gráfica* titulaba: “IRA SOLO EL PRUD A LAS ELECCIONES. Cinco Partidos Se Retiraron Ayer”.

Subdelegados Escolares, y multitud de funcionarios secundarios, ha establecido una feroz «dictadura de Partido» alimentada por la inconfesable ambición de convertir la República en un patrimonio particular”. Así anunciaron que: “Por todo esto, fieles a nuestras promesas hechas al Pueblo de no traicionarlo nunca –ya que traición sería llegar a las próximas elecciones viciadas– venimos hoy, debidamente autorizados, como Jefes Supremos de los Partidos de Oposición [...] a declarar: NO VAMOS A ELECCIONES EL PROXIMO CUATRO DE MARZO”.

Por su parte, el PAR también se sumó al boicot electoral ese mismo día (28 de febrero) y recordando “que ya fue defraudado en sus más sagrados derechos y conquistas” –haciendo alusión a las elecciones de 1952, en las que compitió solamente contra el PRUD y denunció la comisión de fraude–, en su manifiesto “protesta enérgicamente ante la faz de la nación por la corrupción política a que hemos llegado y **acuerda no participar en el evento electoral del día 4 de marzo**, porque estima humillante e indecoroso para un partido de ideología democrática definida, ser nuevamente defraudado por el Partido Oficial” (*El Diario de Hoy*, 29 de febrero de 1956, p. 29).²⁹

Pese al retiro de la oposición, se llevaron a cabo las elecciones tal como estaban programadas el 4 de marzo. El Consejo Central de Elecciones hizo imprimir boletas o papeletas de votación con las banderas del PRUD, PAR y PAC, argumentando que ninguno de estos dos últimos había pedido el retiro de la inscripción de sus candidatos.³⁰ Para la oposición, las elecciones habían sido “un proceso de imposición oficial” y una “farsa”. No obstante, el PRUD fue declarado vencedor después de realizado el escrutinio. Según este, de un total de 717,859 votos, el PRUD obtuvo 677,748; el PAR, 11,524, y el PAC, 22,659.

29. Las negritas están en el texto original.

30. Dr. Enrique Magaña Menéndez y Dr. Gustavo Álvarez, por el PAR, y Tnte. Cnel. Rafael Carranza Amaya y Dr. Esteban Reyes, por el PAC.

Además se registraron 5,828 “votos sin valor” (*El Diario de Hoy*, 8 de marzo de 1956, p. 2).³¹

Lemus tomó posesión y gobernó desde el 14 de septiembre de 1956. Hacia 1959 y 1960, la oposición a su gobierno había alcanzado ya niveles que hacían presagiar que Lemus no terminaría su mandato. Como sucediera contra el régimen de Hernández Martínez, una vez más los estudiantes universitarios cobraban protagonismo político en las filas de la oposición. Entre las acusaciones del presidente Lemus contra esta en 1959, estaba el argumento de la “conjura internacional”. Parte del foco de atención de Lemus cayó sobre la AGEUS, a la que acusaba de “servir a fines internacionales”. Fue así como el 2 de septiembre de 1960, fuerzas policiales asaltaron las instalaciones universitarias resultando varios golpeados (incluyendo el rector de la Universidad), heridos y un muerto (Turcios, 1993:166). Entre las justificaciones de la represión, el Gobierno de Lemus argumentaba la defensa contra “agitadores a sueldo del intervencionismo sinosoviético” (Turcios, 1993:168). La situación política se volvió más crítica y Lemus no pudo terminar su mandato de seis años, en 1962, pues fue derrocado el 25 de octubre de 1960. Fue sustituido por una Junta Revolucionaria de Gobierno, que gobernó apenas hasta el 24 de enero de 1961 pues, a su vez, fue depuesta por un Directorio Cívico-Militar integrado por tres civiles y dos militares. Con algunos cambios en su integración, este Directorio gobernó hasta el 25 de enero de 1962. Entre tanto, una nueva elección de Asamblea Constituyente fue convocada para el 17 de diciembre de 1961. Dicha Asamblea emitió una nueva Constitución en 1962.

31. Estos son los datos que aparecen en la noticia “Con 677.748 Votos Ganó PRUD Informó Ayer el CCE”, publicada por *El Diario de Hoy* el 8 de marzo de 1956, p. 2. Sin embargo, la suma de los votos asignados a cada partido, más los “votos sin valor”, no dan el total indicado.

En materia de organización para atender los asuntos de interés del órgano ejecutivo, Lemus integró su Gabinete con las mismas administraciones que contemplaba el Gabinete de Osorio, con el único cambio en el ramo de Obras Públicas, cuyo ministerio dejó de ser de Fomento, como lo muestra el siguiente cuadro. Dicha organización varía sustancialmente de aquella que estableció Hernández Martínez para el que sería su último periodo de gobierno (1939-1944). Como se puede notar, poco a poco se fue desconcentrando la toma de decisiones en los diferentes ramos. Mientras que Hernández Martínez asignó varios ramos a un solo ministro, Osorio y Lemus nombraron un ministro para cada ramo, con excepción de Relaciones Exteriores y Justicia.³²

En su trabajo sobre el periodo 1948-1960, Turcios (1993:212-213) hace un balance general en los siguientes términos:

“[...] La entronización gradual de un sistema político militar, con la forma de partido oficial o partido de estado, significó la erosión de su sustento de legitimidad y la emergencia del factor militar como el árbitro último de las disputas y el sostén final de la estabilidad. Para el bloque gubernamental, el Ejército y la policía se convirtieron en la garantía de estabilidad y en la compensación por la reducción de legitimidad; para las fuerzas opositoras, el Ejército se perfiló como el factor de poder que podría contrarrestar la arbitrariedad e impunidad del bloque prudista. Al final de la década, el Ejército se había perfilado como el factor de poder que contaba con la capacidad para desbloquear el «impasse» de todo el escenario nacional”.

Los golpes de Estado de 1960 y 1961 fueron, en ese sentido, expresión del papel que había alcanzado el Ejército en la política

32. Es claro que el cuadro refleja la organización en el más alto nivel del Gobierno. Un segundo nivel corresponde al de los subsecretarios o viceministros. En este nivel, el Gabinete de Hernández Martínez contemplaba una integración más parecida a la de Osorio y Lemus. Así, por ejemplo, nombró subsecretarios de Relaciones Exteriores y Justicia; Instrucción Pública; Gobernación, Trabajo y Asistencia Social; Fomento y Agricultura; Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio; y de Defensa Nacional. En todo caso, la integración de los Gabinetes de Osorio y Lemus sugieren un mayor grado de complejidad en la organización de sus respectivos gobiernos si se les compara con el de Hernández Martínez.

Cuadro 2.6 Organización del Gobierno, 1939, 1950 y 1956

MAXIMILIANO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ^a 1939-1944	OSCAR OSORIO^b 1950-1956	JOSÉ MARÍA LEMUS^c 1956-1960
Ministerio de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública y Justicia	Ministerio de Relaciones Exteriores y Justicia	Ministerio de Relaciones Exteriores y Justicia
Ministerio de Gobernación, Fomento, Agricultura, Trabajo y Asistencia Social	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Ministerio de Hacienda, Crédito Público, Industria y Comercio	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda
Ministerio de Defensa Nacional (incluye los ramos de Guerra, Marina y Aviación)	Ministerio de Defensa	Ministerio de Defensa
	Ministerio de Economía	Ministerio de Economía
	Ministerio de Cultura	Ministerio de Cultura
	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Ministerio de Fomento y Obras Públicas	Ministerio de Obras Públicas

^a Diario Oficial N.º 48, Tomo 126, del 2 de marzo de 1939.

^b Diario Oficial N.º 201, Tomo 149, del 18 de septiembre de 1950.

^c Diario Oficial N.º 172, Tomo 172, del 17 de septiembre de 1956.

Fuente: elaboración propia.

nacional. No es que los militares no tuvieran algún protagonismo antes; por supuesto que sí. Ya se lo vio con respecto a los Gobiernos de los Generales durante la República Liberal y durante el Martinato. El planteamiento de Turcios está dicho respecto de la institución armada. En las décadas de 1960 y 1970, el Ejército recurrirá tanto a las elecciones como a los golpes de Estado para intentar bajar la presión sobre el Gobierno por parte, principalmente, de los sectores medios y populares. La centralidad del Ejército en el entramado institucional, como garante último del modo de organizar la economía salvadoreña basada en la agroexportación, conducirá “inevitablemente” a la creación de organizaciones político-militares por parte de algunos sectores en la oposición, y al enfrentamiento militar directo, en la década de 1980, como única vía para desplazar al Ejército de esa centralidad.

Durante el gobierno del Directorio, el Banco Central de Reserva (BCR) fue convertido de sociedad anónima a una entidad de carácter público; también se creó la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y se fundaron los dos partidos que habrían de predominar en la contienda electoral de las décadas de 1960 y 1970: el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). El primero sería el nuevo partido oficial controlado por los militares como una continuación del esquema de gobierno practicado en la época del PRUD.

El debate público y sus consecuencias políticas en torno a la nacionalidad del Cnel. Lemus, llevó a los Constituyentes de 1962 a modificar la formulación de quiénes son salvadoreños por nacimiento. Así, en la nueva Constitución (Art. 12, ord. 1) queda establecido que son salvadoreños por nacimiento “los nacidos en el territorio de El Salvador, hijos de padre o madre salvadoreño u originario de alguna de las Repúblicas de Centro América, o de padres desconocidos”.

Por otro lado, la Constitución de 1962 dejaba intacto al Consejo Central de Elecciones (Art. 35) en cuanto a su integración, pero le definía un mandato de tres años a sus miembros.

En cuanto a la Asamblea Legislativa, la nueva Constitución seguía manteniendo la disposición de dos periodos ordinarios de sesiones que comenzaban el primero de junio y el primero de diciembre. De igual manera se mantenía un mandato de dos años con la posibilidad de reelección (Art. 40).³³ En cambio, para el presidente de la República se introdujo una modificación a su mandato, quedando establecido en cinco años (Art. 62). Es curioso que la Constitución inhabilitara para ser presidente de la República a “los militares de profesión que estuvieren de alta o que lo hayan estado en los seis meses anteriores al día de la elección” (Art. 67, ord. 3), ya que entre 1962 y 1979 hubo cuatro militares como presidentes, según lo detalla el cuadro 2.7. En cuanto a las posibilidades de reelección, la Constitución continuaba la tradición constitucional de no permitirla para el periodo siguiente inmediato (Art. 65).

En cuanto a la Corte Suprema de Justicia, la Constitución estableció que habría diez magistrados, uno de los cuales sería el presidente de la Corte y presidente del poder judicial (Art. 82). El mandato de los

Cuadro 2.7 Presidentes de la República entre 1962 y 1979

PRESIDENTE	INICIÓ MANDATO	FINALIZÓ MANDATO
Tte. Cnel. Julio Adalberto Rivera	1 de julio de 1962	30 de junio de 1967
Gral. Fidel Sánchez Hernández	1 de julio de 1967	30 de junio de 1972
Cnel. Arturo Armando Molina	1 de julio de 1972	30 de junio de 1977
Gral. Carlos Humberto Romero	1 de julio de 1977	15 de octubre de 1979

Fuente: elaboración propia.

33. Una disposición similar fue establecida para los miembros de los gobiernos locales (Art. 103).

mismos fue dispuesto para tres años, pudiendo ser reelegidos hasta dos veces (Art. 91).

Uno de los cambios más importantes en el sistema político fue la modificación, ocurrida en 1963, de la forma de elección de los diputados; concretamente, la introducción del principio de representación proporcional en sustitución del principio de representación mayoritaria. Esta reforma tuvo como expresión el reemplazo de la fórmula de mayoría simple –con la que se eligieron los diputados hasta las elecciones de Asamblea Constituyente el 17 de diciembre de 1961– por una fórmula de representación proporcional utilizada por primera vez en las elecciones de 1964. La Asamblea Constituyente quedó integrada por 54 diputados del PCN, pese a que este partido obtuvo el 60.1 % de los votos (ver cuadro 2.7). La ley electoral vigente entonces había sido emitida en septiembre de 1961 por el Directorio Cívico Militar, y disponía:

“Art. 139.- Terminados los escrutinios parciales de cada Municipio, la Junta Electoral Departamental levantará un acta para hacer constar en ella los recuentos parciales obtenidos para los Diputados, y establecido que sea el total del Departamento, declarará electos a los Diputados Propietarios y Suplentes de la planilla inscrita por el partido que haya obtenido mayoría de votos”.

La Asamblea Constituyente electa bajo tal disposición quedó instalada como Asamblea Legislativa, según el artículo 227 de la nueva Constitución:

“Esta Asamblea se constituirá en Legislativa el día en que entre en vigencia la presente Constitución y terminará su periodo el día treinta y uno de mayo de mil novecientos sesenta y cuatro” (Decreto N.º 6 del 8 de enero de 1962, publicado en el Diario Oficial N.º 10, Tomo 194, del 16 de enero de 1962).

El 14 de agosto de 1963, la Asamblea Legislativa reformó el artículo 139 de la ley electoral para dar paso a la representación proporcional. La nueva disposición establecía:

“Art. 139.- Terminados los escrutinios parciales de cada Municipio, la Junta Electoral Departamental levantará un acta para hacer constar en ella los recuentos parciales obtenidos para los diputados estableciendo el total de votos del Departamento.

Efectuado lo anterior, procederá a la elección de diputados conforme al sistema de elección proporcional, de esta manera: el total de votos válidos en el Departamento, se dividirá entre el número de diputados propietarios que corresponda al mismo, obteniendo así el cociente electoral. Determinado este, los partidos tendrán tantos diputados como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos que hayan obtenido.

Si faltare un diputado, lo ganará el partido de mayor residuo; si faltaren dos, el segundo lo ganará el que siga en mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de diputados del Departamento. Si uno o más partidos no alcanzaren el cociente electoral, se tomarán sus votos como residuos.

Si ningún partido alcanzare el cociente electoral, se adjudicará un diputado a cada partido por el orden de mayoría de votos.

Cuando hubiere empate, en los casos de los dos incisos anteriores, el diputado lo ganará el partido que haya obtenido mayoría en el total de los residuos generales de toda la República. A tal efecto, la Junta Electoral Departamental dará aviso al Consejo Central de Elecciones dentro de veinticuatro horas de terminado el escrutinio; dicho Consejo, dentro de tres días de recibido el aviso y con base en las certificaciones de las actas a que se refiere el inciso final de este artículo, remitirá a la Junta Electoral Departamental, informe sobre el total de los residuos generales de toda la República correspondientes a los partidos empatados. La Junta Electoral, con base en dicho informe procederá inmediatamente a decidir la elección.

Cuando un partido obtenga uno o más diputados, se entenderán electos los inscritos por orden de precedencia en la planilla.

Por cada diputado propietario que ganare un partido político, tendrá derecho a que se le asigne el suplente respectivo, siguiendo el orden establecido para los propietarios.

La Junta Electoral Departamental declarará electos a los diputados propietarios y suplentes que lo hayan sido de conformidad a lo establecido anteriormente.

De todo lo actuado para la elección de los diputados, la Junta Electoral Departamental, levantará un acta, de la cual remitirá inmediatamente certificación al Consejo Central de Elecciones” (Decreto N.º 365 del 14 de Agosto de 1963, publicado en el Diario Oficial N.º 154, Tomo 200, del 21 de agosto de 1963).

Con la nueva regla, las elecciones de diputados de 1964 dieron presencia a los partidos de la oposición en la Asamblea Legislativa (ver cuadro 2.8). El PCN bajó un poco más de un punto porcentual en su caudal electoral y cerca del 40 % en su grupo parlamentario. Tómese en cuenta que, para estas elecciones, el número de diputados se redujo a 52.

A medida que avanzaba la década de 1960, el PDC se fue consolidando como el principal partido de oposición, a la vez que el PCN iba perdiendo presencia en la Asamblea Legislativa (ver cuadro 2.9). En el ámbito municipal, el PDC logró ganar el Gobierno de San Salvador en 1966 con José Napoleón Duarte como alcalde. Repitió en 1968 y 1970, y gozaba ya de todas las condiciones necesarias para ganar la presidencia de la República en las elecciones de 1972, para las cuales compitió como candidato de la Unión Nacional Opositora (UNO), coalición de los partidos Demócrata Cristiano, Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y Unión Democrática Nacionalista (UDN), los tres vinculados a sus respectivas internacionales partidistas (la Democracia Cristiana, la Social Democracia y el Comunismo). Sin embargo, el triunfo le fue arrebatado mediante el mayor fraude electoral que registra la historia

Cuadro 2.8 Votos y escaños, por partido político, en elecciones de diputados, 1961 y 1964

PARTIDOS	ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1961				ASAMBLEA LEGISLATIVA 1964			
	Votos		Escaños		Votos		Escaños	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
PAC	23,665	6.8	0	0.0	-	-	-	-
PAN	49,300	14.3	0	0.0	-	-	-	-
PAR	-	-	-	-	45,499	15.3	6	11.5
PCN	207,701	60.1	54	100.0	176,620	58.6	32	61.5
PDC	-	-	-	-	77,315	26.1	14	26.9
UPD ^a	64,916	18.8	0	0.0	-	-	-	-
Totales	345,582	100.0	54	100.0	296,434	100.0	52	100.0

^a Unión de Partidos Democráticos, integrada por PAR, PDC y Partido Social Demócrata (PSD).

Fuente: Krennerich (1993a).

Cuadro 2.9 Escaños legislativos según partidos políticos, 1966, 1968 y 1970

PARTIDOS	1966		1968		1970	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
MNR	-	-	2	3.8	-	-
PAR	4	7.7	-	-	-	-
PCN	31	59.6	27	51.9	34	65.4
PDC	15	28.8	19	36.5	16	30.8
PPS ^a	1	1.9	4	7.7	1	1.9
PREN	1	1.9	-	-	-	-
UDN	-	-	-	-	1	1.9
Totales	52	100.0	52	100.0	52	100.0

^a Partido Popular Salvadoreño

Fuente: Krennerich (1993a).

política de El Salvador.³⁴ En realidad, un nuevo ciclo de fraudes electorales comenzó en 1970,³⁵ y se mantendría durante todas las elecciones presidenciales y de diputados a la Asamblea Legislativa en la nueva década, hasta el colapso del régimen en 1979.

En cuanto a la organización del Gobierno, los cuatro presidentes pecenistas son muy similares. De hecho, los Gabinetes de Rivera y de Sánchez Hernández contemplan ministerios idénticos. Eso quiere decir que en la década de 1960, el Ejecutivo comprende los mismos ramos, al menos al nivel más alto de organización. Es hasta la siguiente década cuando son incorporados nuevos ministerios: el de Planificación durante el gobierno de Molina, y el de la Presidencia ya en el gobierno de Romero (cuadro 2.10). Desde el punto de vista de la equidad de género, hay que decir que solamente una mujer llegó a ocupar un puesto en la más alta dirección de los gobiernos, es decir, como ministra. Es el caso de María Angélica Díaz, nombrada por el Gral. Romero como ministra de Educación en mayo de 1979. Otra

34. Un estudio en profundidad sobre dicho fraude es el de Hernández Pico (1973).

35. En caso contrario, probablemente el PCN habría perdido la mayoría en la Asamblea Legislativa, pues desde 1964 su grupo parlamentario iba disminuyendo hasta llegar a 51.9 % en 1968.

Cuadro 2.10 Organización de los gobiernos “pecenistas”, 1962-1979

JULIO ADALBERTO RIVERA^a 1962-1967	FIDEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ^b 1967-1972	ARTURO ARMANDO MOLINA^c 1972-1977	CARLOS HUMBERTO ROMERO^d 1977-1979
Ministro de Relaciones Exteriores	Ministro de Relaciones Exteriores	Ministro de Relaciones Exteriores	Ministro de Relaciones Exteriores
Ministro del Interior	Ministro del Interior	Ministro del Interior	Ministro del Interior
Ministro de Justicia	Ministro de Justicia	Ministro de Justicia	Ministro de Justicia
Ministro de Hacienda	Ministro de Hacienda	Ministro de Hacienda	Ministro de Hacienda
Ministro de Economía	Ministro de Economía	Ministro de Economía	Ministro de Economía
Ministro de Educación	Ministro de Educación	Ministro de Educación	Ministro de Educación
Ministro de Defensa	Ministro de Defensa	Ministro de Defensa y de Seguridad Pública	Ministro de Defensa y de Seguridad Pública
Ministro de Trabajo y Previsión Social	Ministro de Trabajo y Previsión Social	Ministro de Trabajo y Previsión Social	Ministro de Trabajo y Previsión Social
Ministro de Agricultura y Ganadería	Ministro de Agricultura y Ganadería	Ministro de Agricultura y Ganadería	Ministro de Agricultura y Ganadería
Ministro de Salud y Asistencia Social	Ministro de Salud y Asistencia Social	Ministro de Salud y Asistencia Social	Ministro de Salud y Asistencia Social
Ministro de Obras Públicas	Ministro de Obras Públicas	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social ^e	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
			Ministro de la Presidencia

^a Diario Oficial N.º 124, Tomo 196, 10 de julio de 1962.

^b Diario Oficial N.º 119, Tomo 216, 3 de julio de 1967.

^c Diario Oficial N.º 131, Tomo 236, 14 de julio de 1972.

^d Diario Oficial N.º 128, Tomo 256, 11 de julio de 1977.

^e Decreto N.º 448, Diario Oficial N.º 11, Tomo 250, 19 de enero de 1976.

^f Decreto Ejecutivo N.º 41, Diario Oficial N.º 87, Tomo 251, 12 de mayo de 1976.

Fuente: elaboración propia.

mujer que ocupó un cargo alto en la administración pública aparece durante este mismo gobierno en la Subsecretaría de Salud Pública. Como se ve, en ambos casos se trata de puestos correspondientes a las tareas tradicionalmente asociadas con las mujeres. Así las cosas, el periodo del autoritarismo militar que comenzó en 1931 y terminó en 1979, fue claramente androcéntrico en la integración de los Gabinetes.³⁶

En El Salvador, como en toda la región centroamericana, la tierra fue convertida en el recurso natural más importante para ser explotado, permitir la supervivencia y generar un excedente en la producción que fue apropiado por una oligarquía terrateniente agroexportadora. Ya se vio antes cómo la reforma agraria liberal de la década de 1880 facilitó la acumulación de capital en ese pequeño grupo, y cómo fue históricamente “necesario” un régimen autoritario de corte militar para mantener ese *statu quo* desde 1931 hasta 1979. Si bien el comercio y la industria cobraron importancia en las décadas de 1950, 1960 y 1970, la tierra y la agricultura siguieron teniendo una fundamental importancia en la actividad productiva nacional. La agricultura de exportación, aparte de estar en la base de todo el orden social, generó divisas que permitieron la importación de productos no producidos localmente. La agricultura de granos básicos, por su parte, proporcionó buena parte de los alimentos que consumía la población. La tierra era, pues, un importantísimo factor de producción.

Como este libro se enfoca en el sistema político, hasta aquí no se ha brindado mayor atención a la organización de la economía nacional. Sin embargo, es indudable que la historia política salvadoreña del siglo xx estuvo condicionada por la historia del uso y propiedad de la tierra. La población rural sin acceso a la tierra siempre reclamó

36. Lo cual no debe interpretarse como ausencia de mujeres en otros órganos de gobierno. Es el caso de la presencia de mujeres, por ejemplo, en la Asamblea Legislativa, donde ya en la legislatura 1956-1958 aparecen las primeras tres mujeres como diputadas: Rosa Amelia Guzmán de Araujo, María Isabel Rodríguez y Blanca Ávalos de Méndez (Cfr. Diario Oficial N.º 133, Tomo 172, del 17 de julio de 1956 y Diario Oficial N.º 134, Tomo 172, del 18 de julio de 1956).

una parcela para trabajarla pero, por otra parte, la agroexportación siempre demandó mayores extensiones de tierra para la producción de café, caña de azúcar, algodón y ganado. Más recientemente, los defensores del medio ambiente critican el uso indiscriminado de pesticidas y la tala de árboles. Los habitantes de las ciudades reclaman más y mejores alimentos, y los urbanistas no cesan de convertir las tierras cultivadas en zonas residenciales y grandes centros comerciales. La mancha urbana avanza sobre lo que queda de la capa vegetal. Así, la tierra salvadoreña ha sido sometida a tremendas presiones por diversos actores sociales y económicos. La forma que predominó para aliviar estas tensiones se basó, sobre todo, en el uso de la fuerza.

Si se quiere dar cabal cuenta de la evolución del sistema político y de las transformaciones de su régimen, no puede obviarse la conflictividad en torno al uso y propiedad de la tierra. Por eso, ahora que en la narración se ha llegado a la época de los gobiernos pectenistas —los llamados “tiempos de conciliación”—, especialmente a los de la década de 1970, es oportuno dedicar varias páginas para ilustrar el mayor intento de transformación agraria que tuvo lugar en el país desde la reforma agraria liberal y su fracaso, que será interpretado, junto con los fraudes electorales cometidos en dicha década, como la imposibilidad de introducir reformas económicas por vías pacíficas. La referencia obligada es el intento del coronel Molina, presidente de 1972 a 1977, de intentar implementar un proyecto de transformación agraria. La expulsión de varios cientos de miles de salvadoreños desde Honduras hacia finales de la década de 1960, como una medida del gobierno militar de aquel país para aliviar allí las tensiones también en torno al uso y propiedad de la tierra, aumentó la presión acá hasta niveles que podían tornarse inmanejables. De hecho, fue durante la década de 1970 cuando aparecieron las organizaciones campesinas más radicales que pronto se sumarían a las organizaciones político-militares que darían origen al Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional en 1980.

El antecedente inmediato del intento de transformación agraria de Molina fue el Primer Congreso Nacional sobre Reforma Agraria, realizado en 1969, durante la presidencia del Gral. Fidel Sánchez Hernández. Según Lazo (1992:32):

“[...] la situación ya se vislumbraba como explosiva y antes de que estallara, habría que darle alguna solución [...] ya se discutía sobre los alcances y la profundidad que debería tener la reforma agraria que implementaría el nuevo Gobierno que resultara electo en el primer trimestre de 1972”.

En 1975 se creó el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y en 1976 se decretó el Primer Distrito de Transformación Agraria, con el cual se afectaba a la hacienda más grande de El Salvador: La Carrera, en el departamento de Usulután. Las reacciones por parte de los grupos de presión defensores de los intereses de la oligarquía agroexportadora no se hicieron esperar. Encabezaban la reacción el Frente de Agricultores de la Región Oriental (FARO), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI). Fue tanta la presión y el rechazo que cuatro meses después, la Asamblea Legislativa introducía modificaciones sustantivas al decreto original de la ley. Una vez más, las demandas campesinas no eran satisfechas por el sistema político, ni siquiera por iniciativa del propio Gobierno. Vanas fueron entonces las palabras del Cnel. Molina (Lazo, 1992:35):

“[...] la luz de la Transformación Nacional se encendió en el país para siempre [...] nada ni nadie nos hará retroceder un solo paso en la Transformación Agraria”.

Ciertamente, el intento de Molina no fue el primero y no sería tampoco el último. Ya antes el mismo Gral. Hernández Martínez había creado una Junta Nacional de Defensa Social (1932) que compraría tierras para repartirlas entre campesinos, pero como advierte Rodríguez (1979:92):

“[...] la falta casi total de asistencia económica y técnica a los adjudicatarios y de medidas de protección social a la propiedad repartida, bien pronto posibilitaron la concentración de la mayor parte de la tierra parcelada en pocos propietarios y por lo tanto el plan fracasó”.

Hubo un segundo proyecto de transformación agraria durante los periodos presidenciales de Osorio y Lemus. Fue entonces cuando se creó el Instituto de Colonización Rural (ICR) cuya política consistía en adquirir tierras, adjudicar viviendas en comunidades agrícolas y administrar tierras de labranza. Este plan también fracasó. En este periodo se llevó a cabo el Primer Censo Agropecuario (1950), el cual ponía en evidencia el incremento de la presión sobre la tierra dado el crecimiento demográfico.

Entre 1960 y 1970 también hubo otros intentos de reforma. Se creó, por ejemplo, la Administración de Bienestar Campesino (ABC), cuya función principal era atender las necesidades de crédito de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Ya durante el periodo de Sánchez Hernández se integró la Comisión de Reforma Agraria, cuyas funciones principales estaban orientadas a la revisión de la economía agrícola y a la propuesta de los programas necesarios para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos agrarios. Así fue como en 1970 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Riego y Avenamiento, que responsabilizaba al Estado de las obras y trabajos de control de inundaciones, de avenamiento, de riego, desecación de pantanos y de tierras anegadizas; la estabilidad de las cuencas y las hoyas hidrográficas y los manantiales, el manejo adecuado de los suelos y su conservación (Rodríguez, 1979:96):

“En general, los aspectos más importantes de la ley los constituyeron las disposiciones de control de la tierra más plana, fértil, húmeda y productiva del país, y el establecimiento de un límite máximo y mínimo de propiedad de la tierra”.

Posteriormente, en respuesta al alza del precio de alquiler de tierras cultivables, se decretó la Ley de Arrendamiento de Tierras. Ya en mayo de 1973, la ABC fue transformada en el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), como mecanismo financiero para el proceso de transformación agraria que intentaría llevar adelante el Cnel. Molina. En marzo de 1975 se constituyó, por decreto ejecutivo, la Comisión Nacional de Transformación Agraria para “definir e impulsar el proceso de transformación agraria, que haga irreversible

y positivo el cambio en la estructura de la tenencia de la tierra”. Dicha comisión preparó la ley que transformaría al ICR en el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), lo que ocurrió el 26 de junio de 1975.

Según la Ley del ISTA, cada proyecto agrario debía ser promulgado por un decreto legislativo. Así, el 29 de junio de 1976 se decretó el Primer Proyecto de Transformación Agraria (Decreto 31, publicado en el Diario Oficial N.º 121, Tomo 251, del 30 de junio de 1976). Este afectaba una extensión superficial de 58,744 hectáreas (unas 84,004 manzanas), equivalentes al 4.04 % de las tierras agrícolas (un 2.65 % del territorio nacional en aquel momento). La zona afectada comprendía los municipios de Jiquilisco, Ozatlán, Usulután, Santa María, Ereguayquín, Concepción Batres y Jucuarán, del departamento de Usulután; y El Tránsito, San Miguel y Chirilagua, del departamento de San Miguel.

El Proyecto estableció como límite máximo y mínimo de tenencia de tierras: 50.05 y 4.905 manzanas respectivamente. Según Rodríguez (1979:111):

“El límite máximo de tenencia de tierras fijado en 50.05 mzs. asumió un significado complejo, debido a que por un lado implicaba una reducción drástica de las grandes explotaciones agropecuarias, afectaba la propiedad rural mediana, rompía los criterios tradicional-liberales sobre propiedad privada [...] y, por el otro forzaba la aglutinación de los grandes terratenientes (por limitación de sus heredades) con los medianos y pequeños (por afectación administrativa), al asumir el ISTA el control de las tierras por un período de tres años”.

Rodríguez (1979) detalla que según el ISTA, la población propietaria afectada se componía de la siguiente forma: 1,348 propietarios de menos de 1.43 mzs.; 2,051 propietarios de menos de 4.29 mzs. y más de 1.43 mzs.; 18 propietarios medianos indefinidos y 102 propietarios grandes. La población que se vería favorecida por el Proyecto se estimó en 112,500 (3.15 % de la población total; 5.22 % de la población rural y 5.93 % de las familias campesinas). Es interesante

notar que el proyecto no contempló a los arrendatarios de tierra, que en muchos casos eran los verdaderos productores agrícolas.

El anuncio del Primer Proyecto de Transformación Agraria desató una reacción verbal muy violenta entre la gran empresa salvadoreña. De manera inusitada, la oligarquía terrateniente se sintió amenazada por quien había sido su “protector” desde la década de 1930: el Ejército. En un número de la revista *Estudios Centroamericanos* (ECA, 1976a:415) dedicado a ese intento de transformación agraria, se decía:

“Desde la guerra con Honduras, hace ya siete años, ningún acontecimiento ha sacudido ni siquiera de forma parecida al país. Y, desde luego, ningún acontecimiento, ni siquiera el de la guerra con Honduras o el intento de golpe de Estado hace cuatro años, ha sacudido tanto al capitalismo salvadoreño. Nos encontramos, por tanto, ante un hecho, que puede tener radical importancia en el proceso histórico de El Salvador. Llevamos más de dos meses, desde que se dio la medida, y todavía sigue en plena vigencia la polémica, que mantienen día a día el capitalismo oficial y el Gobierno. Este hecho insólito por su continuidad, su densidad y, sobre todo, por la abierta y aun encarnizada lucha entre los detentadores del poder económico y los detentadores del poder político, no puede menos de juzgarse como extraordinariamente significativo. ¿Es tan grave el golpe asestado al capitalismo? ¿Qué es, en definitiva, lo que está pasando?”.

Para tener una idea de la polémica desatada, se presenta un breve recuento de los pronunciamientos de ANEP y del Gobierno, en contra y en defensa del Proyecto de Transformación Agraria. Así, en su primer pronunciamiento, la ANEP (1976a) argumentaba que:

- El Gobierno, con sus medidas sorpresivas, estaba causando grave desaliento y trastorno en el desarrollo económico y social del país.
- La política económica del Gobierno preparaba la implantación de un régimen totalitario, cubierto con ropaje democrático.
- La forma de legislar del Gobierno estaba creando un clima de zozobra y de inseguridad.
- Las instituciones democráticas estaban en peligro.

- El dinámico espíritu empresarial de los salvadoreños estaba siendo destruido.
- Con el Proyecto se estaría destruyendo una gran proporción de la capacidad productiva del país.
- Como propuesta para una productiva transformación agraria, la ANEP proponía: a) aumentar la productividad en las tierras, b) priorizar las tierras afectadas, c) las tierras eficientemente trabajadas dentro de cada Proyecto no deben ser afectadas.

En su respuesta, el Gobierno sostenía que no había ninguna medida sorpresiva; incluso, desde la toma de posesión del presidente Molina, se anunciaron medidas que afectarían al agro y que él mismo anunció:

“[...] es en este campo en donde se libraré la lucha por la supervivencia de los ideales de la libertad, de la libre empresa, de los derechos individuales, es decir, del sistema democrático y de las bases institucionales del país en donde hemos nacido”.

Para el Gobierno, la ANEP hacía aseveraciones totalmente infundadas y falsas sobre la eficiencia de la productividad en el área del Proyecto. También afirmaba que era falso que dicha área fuese una de las mejor atendidas del agro salvadoreño pues allí se registraba un índice de analfabetismo del 65 %, un déficit de servicios sanitarios del 98 %, un déficit de agua potable del 50.4 %, un déficit de vivienda del 35 %, y un desempleo del 54.3 % de la población económicamente activa. En estas condiciones, el Gobierno sostenía más bien que (Gobierno de El Salvador, 1976a):

“[...] la transformación agraria no sólo será un seguro de vida para los actuales empresarios, sino que significará un fortalecimiento sustancial a la empresa privada de El Salvador, a través de la creación de un mayor número de empresarios agrícolas” .

La ANEP (1976b) insistió en un segundo pronunciamiento que la reforma agraria, tal como la implementaría el Gobierno, sería causa de disminución de la producción agrícola; rechazaba las cifras e interpretaciones estadísticas que el Gobierno presentó como

respuesta a su primer pronunciamiento, e insistió en que las tierras incluidas en el Primer Distrito de Transformación Agraria:

“[...] son de una productividad muy alta y que por consiguiente, no existe razón para hacerlas objeto de intervencionismo estatal”.

Asimismo, la ANEP acusaba al Gobierno de incapaz en su gestión al no poder disminuir los déficits que el mismo Gobierno planteaba que existían en la zona; sostenía que el mismo desempleo señalado era un argumento fuerte:

“[...] en contra del repartimiento de las tierras más productivas y que generan más empleos para los trabajadores agrícolas”.

Desde un planteamiento más ideológico, la ANEP (1976b) acusaba a las reformas agrarias en general de causar:

“[...] racionamientos de artículos de consumo esenciales, disminución de las exportaciones y debilitamiento de las reservas monetarias”.

En fin, que un proyecto como el que el Gobierno impulsaba:

“[...] constituye un atentado contra las bases mismas de nuestra estructura económica”;

y comprometía, según la ANEP, por tanto, “el destino de la Patria”.

El Gobierno no se quedó en silencio. Al contrario, elevó el tono en su segunda respuesta pública a la ANEP. En esa publicación (Gobierno de El Salvador, 1976b), el Gobierno acusa a la ANEP de intransigencia y de no ser representante de los empresarios salvadoreños; que reduce la problemática del desarrollo económico y social a una cuestión de productividad; y que mantener esa posición sería:

“[...] un verdadero suicidio para la gran mayoría de salvadoreños; para el mismo sistema democrático y para la empresa privada”.

Para el Gobierno, la transformación agraria buscaba expandir el mercado interno para impulsar el desarrollo. Según aquel, la reforma era necesaria para elevar la productividad en la zona y mejorar la distribución de los ingresos originados en la producción; acusaba a la ANEP de hacer acusaciones irresponsables sobre la dramática condición socioeconómica de la población de la zona y, por eso, el Gobierno:

“[...] ha decidido romper los esquemas que históricamente se han utilizado para buscar el desarrollo económico y social del país, los cuales lo único que han logrado es agudizar la deplorable situación social de las grandes mayorías”.

Según el Gobierno, la ANEP debía esforzarse por cumplir con sus obligaciones tributarias para que aquel pudiese atender las necesidades de la población; también señalaba que no había habido precipitación en la presentación, estudio y aprobación del Proyecto, pues los técnicos habían trabajado “con patriotismo, aún en vacaciones, mientras que una minoría privilegiada las gozaba en reconocidos centros turísticos del extranjero”:

“Finalmente el Gobierno de la República, ante la imposibilidad de compatibilizar los intereses de una minoría que lo posee todo y una mayoría que no posee nada, reitera su compromiso histórico e indeclinable, de pronunciarse en favor de estos últimos, y a su vez lamenta que los primeros no hayan logrado comprender que, aunque transitoriamente sus intereses puedan verse afectados, el Proceso de Transformación Agraria constituye un seguro de vida que sus hijos agradecerán un día”.

La reacción de la ANEP llegó con un tercer pronunciamiento donde rechazaba las acusaciones del Gobierno respecto a su representatividad, y le reprocha su lenguaje demagógico y clasista que solo busca el enfrentamiento; acusaba al Proyecto de tener contradicciones doctrinarias; que no podrían ser eficientes quienes son burócratas, en especial el ISTA; volvía a acusar de precipitada la acción del Gobierno y de adoptar una posición totalitaria al no tomar en cuenta la posición de ANEP; que las respuestas del Gobierno “[...] deben ser un motivo de seria preocupación para

todo el pueblo salvadoreño” (ANEP, 1976c). Exigen al Gobierno un debate público, pero con respeto y libertad:

“No se puede pretender tener siempre la razón y acusar a quienes nos adversan por ese simple hecho, de egoísmo, de falta de sensibilidad social y de ausencia de patriotismo”.

Su tercer pronunciamiento termina afirmando que la ANEP continuaría:

“[...] cumpliendo con su deber de defender el sistema de libre empresa y las instituciones republicanas, bases fundamentales del sistema democrático, que es el sistema que prefiere el pueblo salvadoreño”.

El Gobierno de Molina sale al paso con una tercera respuesta el día 16 de julio (Gobierno de El Salvador, 1976c), en la que vuelve a confirmar su decisión de lograr un cambio integral en las anacrónicas estructuras que afectaban al campesino salvadoreño, y veía que esa era su responsabilidad, dado el poder que el pueblo salvadoreño le había delegado. Era la ANEP quien eludía este compromiso histórico y que, presentándose con una fachada de sensibilidad social, buscaba:

“[...] mantener sus injustos privilegios, mediante la inalterabilidad del estado actual de cosas [...]. No quieren que la riqueza que los campesinos contribuyen a producir, sea justamente distribuida entre quienes la hacen posible, fomentando con tal actitud el descontento y la inconformidad, que sí, incrementan la lucha de clases e impulsan la violencia”.

El Gobierno acusa a la ANEP de ser anacrónica en su concepto de propiedad privada y que no era afán del Gobierno destruir la empresa privada porque, precisamente, con la reforma agraria se crearían más propietarios; negaba que no escuchara a los sectores involucrados pero que, de ninguna manera, escuchar equivalía a obedecer como lo pretendía la ANEP. El Gobierno afirmaba que era más bien dicha gremial la que habría recurrido a la violencia (verbal) desde su primer pronunciamiento, al acusar al Ejecutivo de ser irrespetuoso, incapaz y demagógico. Más bien, el Gobierno

sostenía que muchos dirigentes de la ANEP gozaron de puestos en administraciones políticas pasadas, y no hicieron nada por resolver la problemática agraria:

“[...] jamás quisieron o no fueron capaces de impregnar esa eficiencia administrativa y esa sensibilidad social de la que ahora hacen gala”.

El Gobierno, pues, reafirmó su promesa de no “fallarle a las mayorías”. Si entre la emisión del decreto de la Ley de Creación del ISTA, en junio de 1975, y el decreto del Primer Proyecto de Transformación Agraria, en junio de 1976, no hubo reacción alguna importante, lo contrario sucedió durante los primeros tres meses y medio que siguieron a la emisión del Primer Proyecto. Al final, no solo el Gobierno sino los tres poderes del Estado cambiaron sustancialmente la Ley del ISTA, dando marcha atrás en lo que habían sostenido como esencial para el desarrollo económico y social.

La revista *ECA* de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) publicó un editorial titulado precisamente “A sus órdenes, mi capital” (*ECA*, 1976b:638), el cual sostenía que el Primer Proyecto desató una campaña ofensiva –de ataque y de ofensas– por parte de la ANEP y de otros órganos fantasmales, en la que los capitalistas que se sentían afectados derrocharon dinero y prepotencia. Esa campaña era una lucha de clases:

“Se trata de una verdadera lucha llevada a cabo por una clase social, la clase oligárquica, que ha arremolinado en torno a sí, a las demás fuerzas del capitalismo [...] Y los que no estaban de acuerdo con esa lucha de clase no manifestaron públicamente su desacuerdo. Se sobrepuso el interés de clase sobre los intereses de algunos sectores de clase”.

Con la Ley del ISTA y del Primer Proyecto, insistía el editorialista de *ECA*, el Estado comenzaba a representar los intereses de las mayorías y empezaba a “dejar de ser una careta del poder oligárquico”. Pero se ha mostrado que no es posible la ruptura cuando esta toca elementos estructurales del sistema; el Gobierno dio marcha atrás con un giro de 180 grados. Se cambió la esencia de la Ley. El Gobierno estaba a

merced de lo que le permitían los capitalistas agrarios. En definitiva (*ECA*, 1976b:641):

“Ante la presión del capitalismo nacional, y puede ser, del capitalismo centroamericano, el Gobierno ha cedido, el Gobierno se ha sometido, el Gobierno ha obedecido. Después de tantos aspavientos de previsión, de fuerza, de decisión, ha acabado diciendo: «a sus órdenes, mi capitab»”.

La década de 1960 fue el momento de la expansión del comercio en la región a través del Mercado Común Centroamericano. A la diversificación de la agroexportación mediante la producción de algodón, caña de azúcar y café, se suma un incipiente desarrollo industrial. Pero, en la medida en que la economía siguió teniendo como eje de acumulación la producción y exportación agrícola, controladas por la oligarquía terrateniente, el crecimiento económico registrado se tradujo en un agravamiento de la miseria en el campo.³⁷ La lucha por la tierra irá en ascenso, aunque no como una reacción mecánica de los campesinos. La creación de organizaciones campesinas irá de la mano con la pastoral social de la iglesia católica de manera institucional, y la práctica pastoral de algunos sacerdotes y religiosos movidos, por un lado, por la realidad de miseria en que vivían los campesinos y, por otro lado, por la aplicación de las orientaciones del Concilio Vaticano II y de la Segunda Conferencia Episcopal Latinoamericana reunida en Medellín, en 1969. La principal forma organizativa campesina en la década de 1960 es la cooperativa. Ya en la década de 1970 habrá una diversificación de formas organizativas, desde las Comunidades Eclesiales de Base hasta las organizaciones políticas como la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS), la Unión de Trabajadores del Campo (UTC), vinculadas a las organizaciones del movimiento popular urbano, base social de las organizaciones político-militares surgidas en la década de 1970. Por supuesto que no todos los campesinos engrosaban las filas de la oposición al régimen militar; este creó sus propias organizaciones

37. Este deterioro se manifestaba no solo en El Salvador, sino en toda la región centroamericana, entre otras formas, en el deterioro de la nutrición de la población campesina, en la estructura distributiva del ingreso agrícola y en los niveles de desocupación (Menjívar, 1975).

de base campesina como la Unión Comunal Salvadoreña (UCS) y la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), que jugó un papel crucial en la represión en las décadas de 1970 y 1980.

La diversificación de la producción agrícola sin detrimento de la producción cafetalera favoreció los procesos migratorios del campo a las ciudades. Pero se trataba de migraciones más por expulsión desde el agro que por atracción hacia las ciudades, por más que la ilusión de encontrar empleo y mejorar sus condiciones de vida hubiese estado presente en la mente de los campesinos. Es así como durante la segunda mitad del siglo xx, en el contexto de los gobiernos del PRUD y del PCN, crecen las principales ciudades del país, especialmente la zona metropolitana de San Salvador. A este crecimiento intentan responder algunas políticas de vivienda impulsadas por el Gobierno. Pero hay un crecimiento que ocurre en zonas no aptas para la vivienda digna: en las zonas aledañas a las quebradas y ríos: así es como crecen las zonas marginales o tugurios.

El crecimiento económico también favoreció la modernización del sistema financiero: se consolidó el Banco Central de Reserva y se desarrollaron la banca privada, las instituciones financieras y las compañías aseguradoras. El sector comercial y la industria de la construcción mostraron un gran dinamismo. En cierta forma, este crecimiento es resultado de las políticas interventoras de los gobiernos “de conciliación”. Hay, pues, una base real en el imaginario popular acerca de los gobiernos pecenistas: las grandes inversiones en obras de infraestructura como carreteras, presas hidroeléctricas y aeropuertos.

En términos generales, las décadas de 1950, 1960 y 1970 son las del crecimiento de los sectores medios como consecuencia del crecimiento de las actividades urbanas. Sin embargo, la mayoría de la población salvadoreña seguía viviendo en el campo. En otras palabras, la diversificación y modernización económica se estaban traduciendo en una diversificación de las clases y sectores sociales.

Según Gunther, Sani y Shabad (1986:33), una de las hipótesis más sólidas en las ciencias sociales sostiene que el cambio socioeconómico genera en la población una tendencia a la participación política. Huntington (1972) también mostró la solidez de dicha hipótesis. En este sentido, la modernización económica de las décadas de 1960 y 1970 abrió un espacio para las reivindicaciones sociales y políticas que podía ser ampliado considerablemente, hasta llegar a convertirse en una amenaza para el viejo orden oligárquico (Pérez Brignoli, 1989:134-148). La incapacidad de las élites tradicionales para canalizar estas demandas llevaría, en primer lugar, a que los sectores sociales en ascenso —es decir, los sectores medios— se organizaran de manera autónoma. Como ya se vio, bajo el influjo internacional aparecieron los partidos afiliados a la Democracia Cristiana y a la Social Democracia. De igual forma se vio que este tipo de partidos tuvieron pocas posibilidades de llevar a cabo las transformaciones necesarias. Ni siquiera pudieron ganar unas elecciones presidenciales, no porque no tuviesen la suficiente fuerza electoral, sino porque tanto en 1972 como en 1977 se les impidió la victoria mediante el recurso del fraude electoral. Es dentro de esta dinámica sociopolítica donde se ha de entender la creciente polarización de la sociedad salvadoreña. Las protestas sociales fueron cada vez más difíciles de contener, y la represión llevada a cabo por los cuerpos de seguridad y el Ejército fueron empujando a algunos grupos politizados, del campo y de la ciudad, a la búsqueda de nuevas estrategias de lucha.

La introducción de la representación proporcional en la elección de diputados fue un elemento que favoreció el ascenso de la oposición política. Pero las elecciones de las décadas de 1960 y 1970 fueron una burla para los electores de la oposición puesto que, fuera de lograr el Gobierno municipal de San Salvador, tener una mayoría legislativa o ganar la presidencia no les fue permitido. Krennerich (1993b) interpretó este hecho como una oportunidad de elegir limitada o inexistente, donde también la competencia entre partidos estaba restringida en el nivel ideológico. Esta situación, por tanto, habría conducido al escaso significado histórico de los partidos políticos, en especial los de la oposición. Desde la perspectiva del autor de este

libro, a los partidos políticos hay que entenderlos en el contexto del régimen político vigente. En la medida en que este fue de carácter oligárquico, autoritario y militar, los partidos políticos no tuvieron la importancia que suelen tener en los regímenes democráticos.

El surgimiento y consolidación del PDC durante las décadas de los gobiernos del PCN expresa lo planteado por Alcántara (1994:20) para América Latina:

“[...] el *nacimiento y expansión* de los partidos está vinculado al problema de la participación, esto es, al continuo incremento de la petición de estar activamente presentes en el proceso de formación de la política por parte de distintos sectores de la sociedad”.³⁸

Sin “la suerte política” de la Democracia Cristiana salvadoreña y, en cierta forma, de la Social Democracia, no puede entenderse bien la radicalización de algunos movimientos populares en la década de 1970 ni la explosión del conflicto bélico de la siguiente década. Las raíces de dicho conflicto fueron internas y vinculadas a la exclusión de la posibilidad de introducir cambios en el régimen político para su democratización, así como de implementar políticas económicas orientadas a favorecer a los sectores sociales tradicionalmente excluidos de los beneficios generados por la economía agroexportadora. El posicionamiento frente a la reforma política del régimen y las reformas económicas, especialmente la reforma agraria, definieron dos bloques sociales contrapuestos, cuya expresión política principal fueron el PCN y el PDC. El primero representaba las posiciones pro oligárquicas, mientras que, el segundo, las posiciones antioligárquicas. Un incipiente sistema de partidos comenzaba a configurarse sobre estas oposiciones, en donde había dos partidos predominantes y otros más pequeños. Entre los dos primeros, uno podría etiquetarse de conservador (PCN) y el otro reformista (PDC).

38. Las cursivas son del autor.

Volviendo al papel del Ejército, en la literatura politológica existen diversas explicaciones sobre la intervención de los militares en asuntos políticos. Huntington (1972), por ejemplo, sostenía que dicha intervención se produce como manifestación de un fenómeno más general: el de la politización de las fuerzas sociales. De acuerdo con esta hipótesis, no solo los militares intervendrían en política, sino también otros grupos y organizaciones sociales tales como el clero, las universidades, la burocracia, los sindicatos, etcétera. Este tipo de situaciones resultarían frecuentes en las llamadas sociedades subdesarrolladas, donde la “política carece de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad” (Huntington, 1972:177). La modernización de la economía impulsada desde el Gobierno en las décadas de 1950, 1960 y 1970 no se acompañó de una modernización política.

Por otra parte, Huntington postulaba la existencia de “sociedades pretorianas” (donde las principales fuerzas sociales pretenden intervenir en la política), y distinguía dos tipos de pretorianismo: uno radical y otro oligárquico. En este último, las fuerzas sociales dominantes son los grandes terratenientes, los dirigentes del clero y los militares. En esta combinación, los militares –o las fuerzas armadas como institución– tutelan la “modernización parcial” del Estado en una especie de “revolución controlada”. Al respecto vale recordar que en cada golpe de Estado, los directorios o juntas militares proclamaron el inicio de una revolución. Para Gordon (1989:15) el papel jugado por el Ejército en la contención de las luchas reivindicativas, así como su participación directa en funciones de gobierno, lo transformaron en “virtual partido político”. Ya se vio que todos los gobernantes en las décadas de 1960 y 1970 fueron militares candidatos del PCN. Incluso, la oposición aglutinada en la Unión Nacional Opositora (UNO) presentó como candidato presidencial en 1977 a un militar. Es cierto que “en retiro” pero, finalmente, militar.

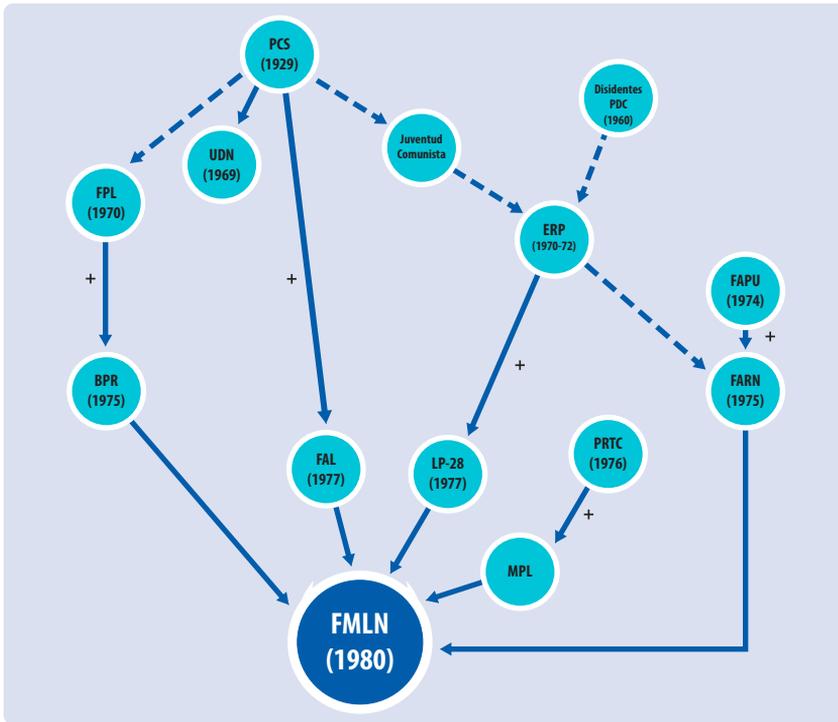
El régimen político salvadoreño que prevaleció en la mayor parte del siglo xx, además de autoritario, tenía un fuerte componente

ideológico anticomunista. En el contexto de la Guerra Fría, entre las organizaciones populares, algunas estaban influidas por el marxismo, ya fuera de línea soviética o china. El Ejército, por su parte, se orientaba según la Doctrina de la Seguridad Nacional, y alegaba que el país se encontraba acosado por los comunistas, por lo que frecuentemente recurría a la suspensión de las garantías constitucionales y a emprender la persecución contra los opositores (Turcios, 1993:66). De la represión no se salvó ni la iglesia Católica, tradicional aliada de la oligarquía y de los militares. Un sector de la misma fue acusada de estar infiltrada por los comunistas e, incluso, algunos sacerdotes, religiosos, celebrantes de la palabra, entre otros, fueron acusados de ser agentes del comunismo internacional. Una campaña contra este sector incluyó la distribución de hojas volantes con la consigna: “Haga patria, mate un cura”. Así pues, las posiciones reformistas de sectores eclesiales, o de cualquier otra institución u organización social o política, fueron percibidas como amenazas al régimen y etiquetadas de comunistas. Se buscaba así deslegitimar toda clase de oposición al régimen, y todo intento de introducir reformas económicas que afectaran a la oligarquía terrateniente.

La percepción del bloque “pro régimen” no era del todo equivocada, pues durante toda la década de 1970 fueron surgiendo organizaciones populares y político-militares de clara orientación marxista, con pretensiones revolucionarias de implantar un sistema socialista en el país y que, en la década de 1980, conformarían el Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional, FMLN (figura 2.1). De esta forma, una nueva fractura social se irá gestando, cuya expresión política será la oposición entre un bloque “pro capitalista” y un bloque “anticapitalista”. El sistema de partidos que se configurará en la década de 1980 tendrá su génesis en la década de 1970, sobre las dos oposiciones principales referidas al régimen político y al sistema capitalista. Se volverá a este asunto en el próximo apartado.

El proceso de conformación de las organizaciones populares y político-militares que darían lugar al surgimiento del FMLN fue descrito por Camacho y Menjívar (1985) como de progresiva

Figura 2.1 Origen organizativo del FMLN



Siglas:

- PCS : Partido Comunista Salvadoreño
- PDC : Partido Demócrata Cristiano
- UDN : Unión Democrática Nacionalista
- FPL : Fuerzas populares de Liberación Nacional
- ERP : Ejército Revolucionario del Pueblo
- FAPU : Frente de Acción Popular Unificada
- BPR : Bloque Popular Revolucionario
- FARN : Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional
- PRTC : Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
- FAL : Fuerzas Armadas de Liberación
- LP-28 : Ligas Populares 28 de Febrero
- MPL : Movimiento Popular de Liberación
- FMLN : Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional

Fuente: Artiga-González (2000).

radicalización de los movimientos populares, el cual se habría caracterizado por:

- a) una intensa lucha ideológica en el seno de la izquierda en cuanto a la estrategia de la toma del poder;
- b) la radicalización de sectores medios (maestros y universitarios);
- c) el ascenso de las luchas campesinas por reformas agrarias, y
- d) la radicalización de las comunidades cristianas de base.

Además, el comportamiento en el seno del movimiento popular presentaba las siguientes tendencias (Camacho y Menjívar, 1985:31-32):

- a) la formación de varios frentes de masas;
- b) la vinculación de la lucha reivindicativa con la política;
- c) la adhesión de estos frentes a organizaciones político-militares;
- d) la unificación de estos frentes, y
- e) el desarrollo de la autodefensa ante la represión.

Así pues, la práctica imposibilidad de llevar adelante reformas políticas y económicas que favorecieran a los sectores excluidos, fortaleció el desarrollo durante la década de 1970 de una “vía alternativa”, sobre la cual las organizaciones revolucionarias, político-militares o de masas, no lograban un acuerdo. Gordon (1989:311) postulaba que las divisiones provenían de diferentes visiones sobre la forma de acceder al poder. Mientras que el PCS consideraba que se estaba en una fase de acumulación de fuerzas (y por eso favorecía la participación electoral a través de la UDN), las FPL, FARN y ERP sostenían que se estaba en una etapa insurreccional y, por tanto, había que prepararse en una estrategia de lucha armada. Sin embargo, estas tres organizaciones tenían también sus diferencias entre sí. Las FPL optaban por la “guerra popular prolongada” y las alianzas bajo la hegemonía del proletariado. Las FARN insistían en el vínculo entre las luchas reivindicativa y político-militar. El ERP privilegiaba el aspecto militar del cambio. En la inspiración ideológica también había diferencias, pese a compartir todas ellas el marxismo:

las FPL se autodefinían leninistas; las FARN, maoístas, y el ERP, trostkystas. Por su parte, el PRTC pretendía llevar a cabo una acción más amplia en el marco de los movimientos revolucionarios de la región centroamericana. Las divisiones también tenían un origen teórico al tratar de definir el “carácter de la burguesía salvadoreña” y “del Gobierno”. Finalmente, hay que agregar factores psicológicos de “lucha por el poder, prestigio personales, celos, inmadureces emotivas” (Cabarrús, 1985:110-111).

2.2 El cambio de régimen o transición política

El 15 de octubre de 1979, un grupo de militares “jóvenes” lideraron el último golpe de Estado durante el siglo xx. Dicho golpe puede ser utilizado como un evento que marca un antes y un después, puesto que había iniciado la transición política desde un régimen autoritario. Era el inicio de un proceso político que transcurriría durante toda la década de 1980, cuyo fin podría fecharse el 16 de enero de 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno salvadoreño y la guerrilla del FMLN en el Castillo de Chapultepec, México.

Los militares golpistas dieron a conocer una “Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador” (FAES, 1979), en la que hacían una caracterización del Gobierno derrocado del Gral. Romero, afirmando que:

- “1. Ha violado los derechos humanos del conglomerado.
2. Ha fomentado y tolerado la corrupción en la Administración Pública y de la Justicia.
3. Ha creado un verdadero desastre económico y social.
4. Ha desprestigiado profundamente al país y a la noble institución armada.”

La llamada “juventud militar” tomaba distancia no solo del Gobierno de Romero, sino de los anteriores gobiernos militares, pues en la Proclama también se hacía un juicio de los mismos sosteniendo que:

“[...] los Gobiernos en turno, productos a su vez de escandalosos fraudes electorales, han adoptado programas inadecuados de desarrollo, en los que los tímidos cambios de estructuras planteados han sido frenados por el poder económico y político de sectores conservadores”.

Como se ha visto, esos fraudes electorales se practicaron desde la década de 1950, por lo que lo dicho en la Proclama abarca a los gobiernos del PRUD y del PCN. Por supuesto que detrás de lo afirmado podía estar un intento de salvar a las fuerzas armadas del desprestigio en que habían caído, no solo porque aquellos gobiernos estaban encabezados por coroneles o generales, sino porque, además, nacional e internacionalmente se les acusaba de ser responsables de la violación de los derechos humanos. Es importante tomar en cuenta que dicho desprestigio se daba en el contexto de dos circunstancias que, desde el exterior, afectaban a la política salvadoreña: por un lado, la política de defensa de los derechos humanos del Gobierno estadounidense de James Carter, que había llevado a que se retirara la ayuda militar a El Salvador; y, por otro lado, el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua en julio de 1979 y la consiguiente desaparición de la Guardia Nacional de aquel país. Teniendo en cuenta estos factores, resultan comprensibles los términos en los que los militares salvadoreños expresan en la Proclama su decisión de acabar con el Gobierno del Gral. Romero:

“Por tanto la fuerza armada, cuyos miembros siempre han estado identificados con el pueblo decide con base en el derecho de insurrección que tienen los pueblos, cuando los gobernantes se apartan del cumplimiento de la ley, deponer al Gobierno del general Carlos Humberto Romero e integrar próximamente una Junta Revolucionaria de Gobierno compuesta mayoritariamente, por elementos civiles, cuya absoluta honestidad y competencia estén fuera de toda duda. Dicha junta asumirá el poder del Estado con el fin de crear las condiciones para que en nuestro país podamos todos los salvadoreños tener paz y vivir acorde a la dignidad del ser humano”.

Los procesos de cambio de régimen o transición política se caracterizan, entre otras cosas, por ser procesos llenos de

incertidumbre e inestabilidad. Si bien se sabe cuál es el punto de partida (el régimen autoritario anterior), no está claro el punto de llegada. En este sentido, hablar de transiciones democráticas expresa, más bien, el deseo de que el punto de llegada sea un régimen democrático, aunque no sea este el régimen que realmente se instaura. Y, por supuesto, expresa todo menos la cualidad a la que se refiere el adjetivo, es decir, que las transiciones se lleven a cabo “democráticamente”.³⁹

El mismo día 15 de octubre, los coroneles Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Arnoldo Majano emitieron el Decreto N.º 1 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, según el cual asumían los poderes Legislativo y Ejecutivo; separaban de sus cargos al presidente y vicepresidente de la República, a los designados a la Presidencia, a los ministros y subsecretarios de Estado, al fiscal general de la República, al procurador general de Pobres, a los diputados de la Asamblea Legislativa, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Central de Elecciones, y al presidente y magistrados de la Corte de Cuentas de la República. Es decir, separaban de sus cargos a todos los titulares de las organizaciones que integraban el sistema político. Ahora bien, la ruptura con el régimen político anterior no fue total, pues en el mismo decreto se establecía que se reconocía la vigencia de la Constitución de 1962, todas las leyes, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones que normaban la vida institucional del país. En otras palabras, el régimen —en tanto conjunto de reglas que regulan el acceso a los puestos de autoridad y su ejercicio— se mantenía intacto.⁴⁰ Esto no quiere decir que no se dieran algunos cambios importantes; de hecho, tres semanas después la Junta Revolucionaria de Gobierno decretaba la disolución de la Organización Democrática Nacionalista, ORDEN (Decreto N.º 12 del 6 de noviembre de 1979, publicado en el Diario Oficial N.º 206, Tomo 265, del 7 de noviembre de 1979), de la cual se afirmaba que:

39. La clásica obra, en cuatro volúmenes, sobre las transiciones políticas de O'Donnell *et al.* (1988), expresaba la incertidumbre del punto de llegada en el mismo título: “Transiciones desde un Gobierno autoritario”.

40. El mencionado decreto puede consultarse en el Diario Oficial N.º 191, Tomo 265, del 15 de octubre de 1979.

“[...] ha funcionado en los regímenes pasados como un instrumento lesivo para el desarrollo democrático del país [y que sus actividades] han significado una negación de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución política reconoce, constituyendo un obstáculo para la convivencia pacífica y segura de los salvadoreños”.

Se trataba de un hecho importante puesto que ORDEN, operando como organización paramilitar, se había convertido en instrumento de represión en las zonas rurales. Sin embargo, a la vez que se adoptaba esta medida, la represión seguía en aumento, lo cual se tradujo en inestabilidad en la integración misma de la Junta Revolucionaria de Gobierno, de la cual se podría decir que hubo cuatro versiones más después de la emisión de su primer decreto (cuadro 2.11). Esta inestabilidad también se expresó en los cambios de los miembros del Gobierno, especialmente hacia el final de 1979, cuando se produjo la principal crisis de la Junta: renunciaron los tres civiles que la integraron desde el 17 de octubre, y se produjo un pacto entre la Fuerza Armada y el PDC para integrar la nueva Junta desde el 9 de enero de 1980. La mayoría de miembros del Gabinete presentaron también su renuncia en dicha coyuntura.

La Proclama de la Fuerza Armada prometió cambios en la distribución de la riqueza y, para ello, la Junta Revolucionaria de Gobierno decretó una serie de leyes que, en su conjunto, se conocieron como “reformas estructurales”.⁴¹ Entre tales medidas estaban:

1. Creación del ministerio de Comercio Exterior (Decreto N.º 68 del 20 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial N.º 5, Tomo 266, del 8 de enero de 1980).
2. Ley del Instituto Nacional del Café (Decreto N.º 75 del 20 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial s/n, Tomo 266, del 2 de enero de 1980).

41. En términos generales comprenden una reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior. Con ellas se afectaría la base de acumulación de riqueza de la oligarquía terrateniente salvadoreña y, en ese sentido, se puede hablar de reformas antioligárquicas.

Cuadro 2.11 Integración de la Junta Revolucionaria de Gobierno

FECHA	MOTIVACIÓN	INTEGRANTES
15 de octubre 1979	Emisión del Decreto N.º 1	Cnel. e Ing. Jaime Abdul Gutiérrez Cnel. Adolfo Arnoldo Majano Ramos
17 de octubre 1979	Disposición de la Proclama de la Fuerza Armada	Cnel. e Ing. Jaime Abdul Gutiérrez Cnel. Adolfo Arnoldo Majano Ramos Ing. Román Mayorga Quiróz Dr. Guillermo Manuel Ungo Ing. Mario Andino
9 de enero 1980	Crisis de diciembre y pacto PDC-FF.AA.	Cnel. e Ing. Jaime Abdul Gutiérrez Cnel. Adolfo Arnoldo Majano Ramos Ing. Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi Dr. José Antonio Morales Erlich Dr. José Ramón Ávalos Navarrete
10 Marzo 1980	Renuncia de Dada Hirezi	Cnel. e Ing. Jaime Abdul Gutiérrez Cnel. Adolfo Arnoldo Majano Ramos Ing. José Napoleón Duarte Dr. José Antonio Morales Erlich Dr. José Ramón Ávalos Navarrete
11 Diciembre 1980	Salida del Cnel. Majano	Cnel. e Ing. Jaime Abdul Gutiérrez Ing. José Napoleón Duarte Dr. José Antonio Morales Erlich Dr. José Ramón Ávalos Navarrete

Fuente: elaboración propia con base en Diarios Oficiales.

3. Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto N.º 153 del 5 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial N.º 46, Tomo 266, del 5 de marzo de 1980).
4. Autorización al ISTA para que tome posesión de los bienes rústicos que excedan las 500 hectáreas⁴² (Decreto N.º 154 del 5 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial N.º 46, Tomo 266, del 5 de marzo de 1980).
5. Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (Decreto N.º 158, publicado

42. Conocida como Primera Fase de la Reforma Agraria.

- en el Diario Oficial N.º 48, Tomo 266, del 7 de marzo de 1980).
6. Ley Transitoria de Intervención de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (Decreto N.º 159, publicado en el Diario Oficial N.º 48, Tomo 266, del 7 de marzo de 1980).
 7. Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos (Decreto N.º 207 del 28 de abril de 1980, publicado en el Diario Oficial N.º 78, Tomo 267, del 28 de abril de 1980).⁴³
 8. Ley del Instituto Nacional del Azúcar (Decreto N.º 237 del 20 de mayo de 1980, publicado en el Diario Oficial N.º 93, Tomo 267, del 20 de mayo de 1980).
 9. Ley de creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, FINATA (Decreto N.º 525 del 11 de diciembre de 1980, publicado en el Diario Oficial N.º 234, Tomo 269, del 11 de diciembre de 1980).

La reforma agraria afectó los cultivos del café, algodón y caña de azúcar en aquellas tierras mayores a las 500 hectáreas. Para comercializar el café y la caña de azúcar, se creó una nueva institucionalidad (Instituto Nacional del Café, INCAFE, e Instituto Nacional del Azúcar, INAZUCAR). Para el caso del algodón no fue necesario, pues ya el Decreto Legislativo N.º 50 del 14 de mayo de 1942, publicado en el Diario Oficial N.º 110, Tomo 132, del 22 de mayo de 1942, declaró de utilidad pública el control para el cultivo, beneficio y venta del algodón en el país, el cual sería ejercido por el poder Ejecutivo, y también se estableció la Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada (COPAL) como única entidad autorizada para vender todo el algodón que se empleara en la fabricación de hilos o tejidos dentro de los límites territoriales de El Salvador. La COPAL fue creada en 1940 como persona jurídica de derecho privado. Según Goitia (1988), la COPAL monopolizaba en la década de 1980 las ventas al exterior y al mercado nacional, sin importar si los productores pertenecían al sector reformado (el de las cooperativas de la reforma agraria) o al no reformado.

43. Conocida como “Tierra para el que la trabaja”, y Tercera Fase de la Reforma Agraria.

Varias de las reformas indicadas se implementaron en el primer trimestre de 1980, en medio del incremento de la represión al movimiento popular. El 22 de enero de ese año fue reprimida la mayor movilización de organizaciones populares registrada en San Salvador. Dicha movilización era una demostración de fuerza de la Coordinadora Revolucionaria de Masas, que aglutinaba a las organizaciones del Bloque Popular Revolucionario (BPR), las Ligas Populares 28 de Febrero (LP-28), del Frente de Acción Popular Unificada (FAPU) y el partido Unión Democrática Nacionalista (UDN). Esta sería la última movilización de masas antes del estallido del conflicto armado en 1981.

La implementación de las reformas en medio de la represión al movimiento popular llevó al Arzobispo de San Salvador, Mons. Óscar Arnulfo Romero, a pronunciar una homilía el 23 de marzo de 1980, en la que pidió a las bases del Ejército, la Policía y la Guardia Nacional, que desobedecieran las órdenes superiores que les mandasen matar. “¡Una orden inmoral, nadie está obligado a obedecerla!”, les dijo. Al siguiente día, un francotirador lo asesinó mientras ofrecía una misa en la capilla del Hospital La Divina Providencia, en San Salvador. En sus exequias, la multitud reunida en la Plaza Barrios, frente a la Catedral Metropolitana, fue blanco de francotiradores ubicados en los edificios cercanos.⁴⁴

La represión desatada por las fuerzas pro régimen fue un acicate para el proceso de convergencia de las fuerzas político-militares que, luego de crear la Dirección Revolucionaria Unificada,⁴⁵ constituyeron en octubre de 1980 el FMLN. Este iniciaría su “ofensiva final” el 10

44. Es imposible entrar en más detalles sobre el papel jugado por la iglesia Católica arquidiocesana durante los tres años del arzobispado de Mons. Romero. La historia política contemporánea de El Salvador no se entiende cabalmente sin tomar en cuenta el liderazgo de este obispo y su legado para el papel que tendría la iglesia Católica en la promoción de una salida política negociada al conflicto bélico durante toda la década de 1980. A quienes en ello tienen interés, se les remite a la amplia bibliografía que sobre este punto existe.

45. La Dirección Revolucionaria Unificada (DRU) fue integrada en enero de 1980 por el Partido Comunista Salvadoreño (PCS), las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) y las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN).

de enero de 1981. Ante su virtual fracaso en obtener una victoria militar sobre la Junta Revolucionaria de Gobierno, aquella ofensiva fue convertida en “ofensiva general”, y se mantendría como tal hasta la ofensiva “Hasta el Tope” del 11 de noviembre de 1989. Es pertinente mencionar en este contexto el proceso de convergencia de organizaciones de derecha que, en oposición a las reformas implementadas por la Junta Revolucionaria de Gobierno y al surgimiento del FMLN y posterior ofensiva, constituyeron la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) como partido político para competir en las elecciones de Asamblea Constituyente de 1982.⁴⁶ De esta forma, una nueva oposición social estaba tomando expresión política en términos de oposición ARENA-FMLN que, una década después, pasaría a predominar en la competencia electoral una vez que el frente guerrillero se convirtiera en partido político.

En cuanto a la organización del Gobierno, el cuadro 2.12 sugiere que, en lo que sería el primer nivel, no hubo cambios respecto del Gobierno del Gral. Romero. Los ministerios siguieron siendo los mismos. Los primeros cambios organizativos aparecen en el segundo nivel, es decir, en el de los viceministerios o subsecretarías, pues se crean la subsecretaría de Ingresos en el Ministerio de Hacienda, las subsecretarías de Economía Interna y la de Integración y Economía Internacional en el Ministerio de Economía, y la subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano en el Ministerio de Obras Públicas.

En un esfuerzo por ir normalizando el proceso político iniciado en 1979, la realización de elecciones era un paso necesario. Para ello era importante reglamentar la constitución e inscripción de partidos políticos y poder dar paso a la actividad electoral. Es así como mediante el Decreto N.º 743, del 7 de julio de 1981, publicado en el Diario Oficial N.º 124, Tomo 272, de la misma fecha, la Junta Revolucionaria de Gobierno decreta, sanciona y promulga una “Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de Partidos Políticos”.

46. ARENA fue fundada el 30 de septiembre de 1981 e inscrita el 4 de enero de 1982 por el Consejo Central de Elecciones. Sus estatutos se publicaron en el Diario Oficial N.º 20, Tomo 274, del 29 de enero de 1982.

Cuadro 2.12 Organización del Gabinete de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 1979

N.º	MINISTERIO
1	De la Presidencia
2	De Relaciones Exteriores
3	De Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
4	Del Interior
5	De Justicia
6	De Hacienda
7	De Economía
8	De Educación
9	De Defensa y de Seguridad Pública
10	De Trabajo y Previsión Social
11	De Agricultura y Ganadería
12	De Salud Pública y Asistencia Social
13	De Obras Públicas

Fuente: Diario Oficial N.º 197, Tomo 265, del 23 de octubre de 1979.

Entre sus disposiciones están:

- Al menos veinticinco ciudadanos han de expresar, mediante acta notariada, su voluntad de constituir un partido político (Art. 4, inc. 1).
- El periodo de proselitismo para conseguir adherentes es de sesenta días, una vez que el CCE lo haya autorizado (Art. 7, inc. 1).
- El CCE es el encargado de llevar un registro de partidos (Art. 10).
- Para inscribirse, los nuevos partidos deben contar al menos con tres mil afiliados (Art. 12).
- La cancelación de un partido procede por disolución voluntaria; por contravención de su declaración de principios y objetivos o cuando no sean cumplidos sus estatutos; por usar los símbolos patrios en su propaganda, emblemas y distintivos; por hacer campaña proselitista por medios de difusión de propiedad, o administrados por, el Estado (Art. 25, nums. 1, 2 y 3).
- Los libros de afiliados de los partidos políticos no son públicos (Art. 35).

Como queda dicho, esta ley regulaba solamente la constitución e inscripción de nuevos partidos. Los principales partidos de las décadas de 1960 y 1970, el PCN y el PDC, mantuvieron su existencia e inscripción pese los cambios políticos que se estaban operando. Vale decir que este hecho mismo constituía un punto de continuidad del régimen autoritario.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 1981, la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió una Ley Electoral Transitoria (Decreto N.º 914, publicado en el Diario Oficial N.º 233, Tomo 273, del 18 de diciembre de 1981), cuyo objetivo era “regular el proceso para la elección de Diputados a la próxima Asamblea Constituyente” (Art. 1), la cual debía ser convocada por el Consejo Central de Elecciones mediante un decreto que debía ser publicado, a más tardar, el 5 de enero de 1982 (Art. 50). En efecto, el CCE emitió ese decreto el 4 de enero y lo publicó en el Diario Oficial el día 5 (Decreto N.º 1, publicado en el Diario Oficial N.º 2, Tomo 274, del 5 de enero de 1982), en el que se estableció como fecha para tales elecciones el 28 de marzo de ese año, tal como lo había establecido la Ley Electoral Transitoria (Art. 51). De interés para la comprensión de la configuración del sistema político actual son las siguientes disposiciones:

- El documento para votar era la Cédula de Identidad Personal que emitían las alcaldías (Art. 5, literal d).
- El número de diputados a elegir se elevó a 60, distribuidos de la siguiente forma: San Salvador, 13; Santa Ana, 6; San Miguel, 5; La Libertad, Usulután y Sonsonate, 4 cada uno; La Unión, La Paz, Chalatenango, Cuscatlán, Ahuachapán, Morazán, San Vicente y Cabañas, 3 cada uno (Art. 9).
- El Consejo Central de Elecciones sería la “autoridad suprema en materia electoral” (Art. 10), y estaría integrado por tres miembros propietarios con sus respectivos suplentes (Art. 11). La Junta Revolucionaria de Gobierno designaría uno de los miembros propietarios, el cual sería presidente del CCE, y los otros dos serían designados de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia y de los partidos “inscritos y en formación”.

Los suplentes serían designados siguiendo los mismos criterios. El mandato para los miembros del CCE se fijó en tres años.

- Para los organismos temporales de gestión electoral se estableció que las Juntas Electorales Departamentales (JED) estarían integradas por tres miembros propietarios (y sus respectivos suplentes) nombrados por el CCE (Art. 23); igual disposición se estableció para las Juntas Electorales Municipales, JEM (Art. 28) y las Juntas Receptoras de Votos, JRV (Art. 33). Los miembros de estos organismos se designarían a partir de las ternas presentadas por los partidos o coaliciones inscritas (Art. 37).
- Se votaría a una planilla integrada por los candidatos inscritos para diputados por departamento (Art. 58, inc. 3).
- Se abrió la posibilidad para que los partidos no presentaran candidatos en todos los departamentos del país (Art. 59).
- El derecho a hacer propaganda electoral era únicamente de los partidos contendientes (Art. 74).
- El periodo para hacer propaganda se fijó en sesenta días antes de la fecha señalada para la elección (Art. 78, inc. 1), y se prohibía hacer propaganda los tres días antes y después, y el propio día de las elecciones (Art. 78 inc. 2).
- En cuanto a la organización de los centros de votación, se dispuso que habría una JRV por cada 500 electores o fracción (Art. 90).
- La jornada electoral daría inicio a las 7:00 horas (Art. 95) y finalizaría a las 18:00 horas (Art. 101).
- La fórmula electoral proporcional, introducida en 1963, seguiría siendo la utilizada para distribuir los diputados entre los distintos partidos contendientes, es decir, la fórmula de cociente y residuos mayores. Los diputados serían electos según el orden en la lista (Art. 112).
- Sobre el escrutinio, se estableció que las JRV lo harían al terminar la votación, levantando el acta respectiva (Art. 102, inc. 2), la cual serviría como base para el escrutinio preliminar que debían hacer las JED (Art. 109), cuya acta serviría de base para el escrutinio final realizado por el CCE (Art. 110). Es importante notar que no se fijó límite temporal para dar a conocer los resultados del escrutinio final.

El cuadro 2.13 muestra los resultados de las elecciones de diputados a la Asamblea Constituyente, tanto en términos de votos como de escaños por partido. Resulta difícil establecer con precisión cuál fue el nivel de participación, puesto que hubo dudas tanto sobre el total de electores registrados como del total de votantes. En todo caso, es importante notar que pese a haber resultado el partido más votado y el que más escaños alcanzó, el PDC no tenía la mayoría legislativa, pues ARENA y PCN sumaban 33 escaños.⁴⁷ Un dato importante que no se muestra en el cuadro es la cantidad de votos nulos que se registró en esta elección: 131,498, equivalentes al 9.65 % de los votos válidos. Si a ellos se le agregan los 51,438 votos en blanco, el resultado supera al caudal de votos que obtuvieron Acción Democrática (AD), el Partido de Orientación Popular (POP) y el Partido Popular Salvadoreño (PPS) juntos.⁴⁸

Cuadro 2.13 Votos y escaños en elecciones de Asamblea Constituyente, 1982

PARTIDOS	Votos		Escaños	
	Abs.	%	Abs.	%
AD	100,586	7.38	2	3.33
ARENA	402,304	29.53	19	31.67
PCN	261,153	19.17	14	23.33
PDC	546,218	40.09	24	40.00
POP	12,574	0.92	-	-
PPS	39,504	2.90	1	1.67
Total	1,362,339	100.00	60	100.00

Fuente: elaboración propia con base en CCE (1982).

47. De los catorce escaños que obtuvo el PCN, nueve se “independizaron” pronto y constituyeron un nuevo partido político: el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA).

48. Los resultados por departamento, incluyendo votos válidos, nulos, abstenciones e impugnados, pueden consultarse en CUDI (1982), que ofrece un análisis más detallado de estas elecciones.

En términos de género, de los sesenta diputados constituyentes propietarios, siete eran mujeres; una cantidad equivalente al 11.7 % del total de diputados (Decreto N.º 1 del 22 de abril de 1982, publicado en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 275, de 1982). Dos de dichas diputadas tomaron parte de la Junta Directiva de la Asamblea, integrada por nueve miembros. Una de ellas fue nombrada vicepresidenta (María Julia Castillo Rodas, del PCN),⁴⁹ y la otra fue nombrada segunda secretaria (Mercedes Gloria Salguero Gross, de ARENA).⁵⁰

En un editorial de la revista *ECA*, dedicado al análisis de las elecciones de la Asamblea Constituyente, se plantearon diez tesis que ilustran rasgos importantes del proceso de transición acaecido durante toda la década de 1980.⁵¹ En este sentido se dice, por ejemplo, que las elecciones no serían la solución del conflicto armado, aunque ello no significara que carecían de importancia política; que las mismas formaban parte de la estrategia de contrainsurgencia de los Estados Unidos de América hacia la región centroamericana; que dichas elecciones no eran libres ni competitivas, pues ni se podía votar en todo el país ni podían competir partidos de la izquierda del espectro ideológico; que el FMLN seguía privilegiando la vía armada, y que una alta proporción del electorado no se sentía atraído por las ofertas partidistas del Gobierno, la oposición y el FDR-FMLN. A continuación se reproducen, por su valor descriptivo, las mencionadas tesis tal como fueron enunciadas (*ECA*, 1982):

“Tesis primera: El proceso electoral de la Asamblea Constituyente no fue una propuesta surgida de las necesidades reales del país en su coyuntura actual ni del pueblo salvadoreño, sino que fue inicialmente una imposición de Estados Unidos, y esto no con el propósito de

49. Un posterior acuerdo interpartidario posibilitó que esta diputada fuese nombrada presidenta de la Asamblea Legislativa.

50. Como se verá más adelante, la ganancia en peso político de las mujeres lograda en la Asamblea Constituyente significó una pérdida en el ámbito del Ejecutivo, puesto que María Julia Castillo, una de las primeras mujeres en altos cargos del Gobierno durante la presidencia del Gral. Romero, pasó del ámbito del Ejecutivo al Legislativo sin que hubiese otra mujer que la sustituyese en el primero.

51. Un análisis muy detallado del proceso durante los dos primeros años (marzo 1980-marzo 1982) puede consultarse en López Vallecillos (1982).

descubrir cuál era la voluntad nacional sino con el de llevar adelante el proyecto trazado por el Gobierno norteamericano para acabar con el conflicto salvadoreño.

Tesis segunda: Las elecciones del 28 de marzo no fueron elecciones 'nacionales' sino elecciones restringidas entre los partidos que van desde el centro derecha a la ultraderecha, que eran los únicos que podían contar con espacio político real para presentarse a ellas.

Tesis tercera: No solamente no hubo elecciones nacionales el 28 de marzo sino que hablando con propiedad no hubo elecciones estrictamente tales, al faltarles condiciones esenciales mínimas.

Tesis cuarta: Hay indicios serios que llevan a un juicio razonablemente confirmado de que hubo un fraude masivo en el número de votantes, aunque no en la proporción de los votantes que se atribuyó a cada uno de los partidos contendientes.

Tesis quinta: El evento del 28 de marzo, a pesar de no constituir unas elecciones nacionales, ni siquiera unas elecciones estrictamente tales, a pesar, de que con toda probabilidad constituyeron un fraude masivo, que desfigura y deslegitima sus resultados, constituyen un acontecimiento político de una gran importancia.

Tesis sexta: El evento del 28 de marzo dio la victoria a la coalición derechista y la voluntad de los triunfadores no fue respetada por los poderes fácticos que habían programado el proyecto electoral.

Tesis séptima: El Gobierno de Unidad Nacional impuesto a la Asamblea Constituyente es sólo en apariencia un Gobierno de unidad nacional, pero en esa su apariencia muestra la verdad del proceso anterior y señala su inconsistencia.

Tesis octava: Las propuestas elecciones del 28 de marzo dejan intacto el problema principal del país, que es el de la guerra civil y por sí mismas no representan ninguna salida real a ese problema principal.

Tesis novena: El FDR-FMLN tiene también algo que aprender de lo ocurrido el 28 de marzo y no dar por supuesto que nada ocurrió o que su comportamiento respecto del proceso electoral no admite críticas.

Tesis décima: La verdadera unidad nacional requiere toda una serie compleja de acciones, que van mucho más allá de lo que pueda dar de sí el proceso electoral del 28 de marzo y sigue siendo el gran reto nacional".

El Decreto N.º 3 de la Asamblea Constituyente estableció, como otra medida de normalización del proceso político mientras se iba construyendo un nuevo régimen, que la Constitución de 1962 seguiría vigente hasta que se promulgara la nueva Constitución,⁵²

52. Cfr. Diario Oficial N.º 72, Tomo 275, del 26 de abril de 1982.

hecho que sucedería en 1983. Este mismo decreto dispuso que a la Asamblea Constituyente le correspondía elegir al presidente y vicepresidente de la República, lo cual fue hecho posteriormente mediante dos nuevos decretos. Con el Decreto N.º 4 del 29 de abril de 1982, publicado en el Diario Oficial N.º 78, Tomo 275, del 29 de abril de 1982, la Asamblea eligió al Dr. Álvaro Alfredo Magaña Borja como presidente de la República, cuyo mandato finalizaría en 1984, una vez que fuese electo el nuevo presidente ya bajo una nueva Constitución y otra Ley Electoral Transitoria.⁵³ Adicionalmente, por medio del Decreto N.º 6, también del 29 de abril de 1982, publicado en el Diario Oficial N.º 78, Tomo 275, del 29 de abril de 1982, la Asamblea Constituyente eligió tres vicepresidentes (Raúl Molina Martínez, del PCN; Gabriel Mauricio Gutiérrez Castro, de ARENA, y Pablo Mauricio Alvergú Rovira, del PDC).⁵⁴

Ya en el ejercicio de sus funciones, el presidente Magaña nombró a su Gabinete (cuadro 2.14), aunque en realidad se trató de un reparto de cuotas entre los tres partidos más votados en las elecciones de 1982, pues cada uno puso su cuota de miembros, calificándolo así como Gobierno de Unidad Nacional. Ninguno de los partidos que aportó a la integración del Gabinete colocó una mujer en ninguno de los dos más altos niveles organizativos, es decir, ni como ministras ni como subsecretarias de alguno de los ministerios: el Gobierno seguía siendo brutalmente androcéntrico. Por su parte, las carteras ministeriales seguían siendo las mismas que contemplaban la organización del Gabinete de la Junta Revolucionaria de Gobierno y de las administraciones de Molina (con excepción del ministerio de la Presidencia) y Romero durante la década de 1970. También resulta muy similar al de las administraciones de Rivera y Sánchez

53. El acuerdo básico para esta elección fue una propuesta del alto mando de la Fuerza Armada, y asumida como compromiso por parte de ARENA, PCN y PDC. Curiosamente, como una práctica que se prolonga en el tiempo, dicho acuerdo se produjo fuera de las instalaciones de la Asamblea.

54. Para poder elegir tres vicepresidentes, fue necesario que la Asamblea Constituyente modificara el Art. 1, ord. 1, letra a) del Decreto Constituyente N.º 3 del 26 de abril, para dar paso a una excepción más en la aplicación y cumplimiento de la Constitución de 1962. Esta reforma formó parte de un acuerdo de los tres partidos que obtuvieron más votos en 1982: ARENA, PCN y PDC.

Cuadro 2.14 Gabinete del presidente Álvaro Magaña, 1982

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de la Presidencia	Dr. Francisco José Guerrero
2	Ministro de Relaciones Exteriores Subsecretario	Dr. Fidel Chávez Mena Dr. Alejandro Gómez Vides
3	Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social Subsecretario	Lic. Manuel Antonio Robles Lic. Nicolás Rigoberto Monge López
4	Ministro del Interior	Dn. Manuel Isidro López Sermeño
5	Ministro de Justicia	Dr. Arturo Ramiro Méndez Azahar
6	Ministro de Hacienda Subsecretario de Hacienda Subsecretario de Ingresos	Dr. Jorge Eduardo Tenorio Lic. Luis Eduardo Meléndez Flores Dr. Julio Enrique Alvarenga Valdivieso
7	Ministro de Economía Subsecretario	Dr. José Manuel Pacas Castro Lic. Ricardo Alvarenga Valdivieso
8	Ministro de Comercio Exterior Subsecretario	Ing. José Benedicto Morataya Dr. Ernesto Recinos
9	Ministro de Educación	Ing. Carlos Aquilino Duarte Funes
10	Ministro de Defensa y de Seguridad Pública Subsecretario	Gral. José Guillermo García Cnel. Francisco Adolfo Castillo
11	Ministro de Trabajo y Previsión Social Subsecretario	Dr. Julio Alfredo Samayoa h. Dr. Julio César Urbina Gómez
12	Ministro de Agricultura y Ganadería	Ing. Miguel Muyschondt Yúdice
13	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social Subsecretario	Cnel. y Dr. Fernando Berríos Escobar Dr. Juan Antonio Figueroa Avilés
14	Ministro de Obras Públicas	Ing. Pío Arnulfo Ayala

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo N.º 1 del 4 de mayo de 1982, publicado en el Diario Oficial N.º 86, Tomo 275, del 12 de mayo de 1982.

Hernández, en la década de 1960 (con una pequeña variación en el Ministerio de Defensa, puesto que antes no incluía la Seguridad Pública, ni tampoco existía el ministerio de la Presidencia).

En el mes siguiente de haber nombrado al presidente y los tres vicepresidentes de la República, la Asamblea Constituyente procedió a establecer un mecanismo para nombrar a los miembros de los concejos municipales mientras no se llevaran a cabo elecciones con tal propósito. Para ello, emitió el Decreto N.º 9, del 6 de mayo de 1982, publicado en el Diario Oficial N.º 91, Tomo 275, del 19 de mayo de 1982, cuyo artículo 4 dice:

“En tanto no se celebren elecciones populares para concejos municipales, éstos serán nombrados conjuntamente por el Presidente de la República y dos de los Vice-Presidentes, por lo menos”.

El 19 de octubre del mismo año, la Asamblea Constituyente emitió el Decreto N.º 16, publicado en el Diario Oficial N.º 192, Tomo 277, de la misma fecha, en el que estableció la regla para la integración de los concejos municipales en los siguientes términos (Art. 1):

- En cada municipio se nombraría a un alcalde, un síndico y dos regidores, más cuatro suplentes;
- En las poblaciones con más de cinco mil habitantes, se nombrarían más regidores en la siguiente proporción:
 - En poblaciones de hasta veinte mil habitantes, dos regidores más,
 - En poblaciones de hasta cincuenta mil habitantes, cuatro regidores más,
 - En poblaciones de hasta cien mil habitantes, seis regidores más,
 - En poblaciones de hasta doscientos mil habitantes, ocho regidores más,
 - En las de más de doscientos mil habitantes, diez regidores más.

La disposición previa correspondía a la Ley Electoral de 1961. La regla prácticamente era la misma; la diferencia estaba en que la disposición de la Asamblea Constituyente se refería a “nombramiento” de los funcionarios municipales, mientras que la ley de 1961 hablaba de “elección”. Esto cambiaría una vez más en 1985, cuando se llevaría a cabo la elección de concejos municipales en el marco de la nueva Constitución y la nueva Ley Electoral aprobada ese mismo año.

El 3 de noviembre de 1982, el Ejecutivo emitió los Acuerdos 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217 y 218, publicados en el Diario Oficial N.º 202, Tomo 277, de la misma fecha, mediante los cuales nombró a los miembros de los concejos municipales, tal como lo estableció el mencionado Decreto N.º 9 de la Asamblea Constituyente, y la citada regla definida en el Decreto N.º 16.

Mientras continuaba el proceso constituyente con el nombramiento de las diversas autoridades públicas, el conflicto armado parecía empantanarse sin dar señales de una pronta solución. Ello a pesar de que el 5 de octubre de 1982, el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y el FMLN dieron a conocer una propuesta de diálogo, sin previas condiciones, al Ejecutivo, la Asamblea Nacional Constituyente y la Fuerza Armada, para finalizar la guerra (FDR-FMLN, 1982). Era la primera propuesta en ese sentido, pero no prosperó. El Gobierno contestó por medio de la Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia (1982), reiterando su llamado “para que los alzados depongan las armas y participen en el proceso de democratización”. Por su parte, los diputados constituyentes del partido ARENA pidieron al Pleno Constituyente que rechazara “absolutamente todo intento de diálogo o negociación con las minorías terroristas del FDR-FMLN” (ARENA, 1982). Mientras tanto, organizaciones afines a ARENA también expresaron su rechazo a la propuesta del FDR-FMLN. Así, el Frente Femenino Salvadoreño (1982) expresó “ante el pueblo su reacción airada y su rotundo rechazo a los nuevos intentos de propiciar un diálogo con los jefes del FDR-FMLN, con el supuesto fin de poner paro a la lucha armada que dichas organizaciones terroristas libran desde hace tres años contra nuestro valiente y heroico pueblo”. Por su parte, la Cruzada Pro Paz y Trabajo (1982) exigió al presidente Magaña “sostener su palabra de que no habrá ninguna negociación con los asesinos enemigos de nuestra Patria”. Finalmente, la Alianza Productiva afirmaba “que todas las personas o instituciones que, de buena fe o por mal entendidos intereses sectarios o de partidos, se están prestando, en mayor o menor medida, a darle publicidad

y a respaldar las propuestas de diálogo, están cometiendo un grave error, que pone en situación de peligro la existencia de nuestro país como Estado Libre y Soberano” (Alianza Productiva, 1982).⁵⁵ Esta dinámica de propuestas de diálogo y su posterior rechazo continuaría durante toda la década de 1980, hasta que el mismo conflicto bélico diera señales de agotamiento. Así pues, elecciones, conflicto armado, diálogo, rutinización político-institucional, fueron los rasgos que caracterizaron el proceso de transición política salvadoreña hasta su finalización en 1992.

En noviembre de 1982, la Asamblea Constituyente siguió con el nombramiento de funcionarios. Así, mediante el Decreto N.º 17 del 3 de noviembre, publicado en el Diario Oficial N.º 203, Tomo 277, del 4 de noviembre, dispuso que el CCE estaría integrado por cinco miembros propietarios y cinco suplentes. El presidente sería designado por sus miembros. Este es un cambio de las disposiciones anteriores, según las cuales los integrantes del CCE eran tres. A continuación, mediante el Decreto N.º 18, de la misma fecha y publicación que el anterior, la Asamblea Constituyente eligió a los miembros del CCE, todos hombres.

Paralelamente al proceso constituyente y de “normalización” político-institucional, el 3 de agosto de 1982, representantes de los partidos ARENA, PCN, PDC y PPS firmaron el llamado “Pacto de Apaneca”, cuyos objetivos eran:

- Pacificación
- Democratización
- Lograr la plena vigencia de los derechos humanos
- Recuperación económica
- Consolidación de las reformas (agraria, bancaria y del comercio

55. La Alianza Productiva estaba conformada por los siguientes grupos de interés: Asociación Nacional de la Empresa Privada, Asociación Salvadoreña de Industriales, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, Consejo de Entidades Agropecuarias, Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños, Federación Nacional de la Pequeña Empresa, Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas y la Federación de Asociaciones de Profesionales Académicos Salvadoreños.

- exterior)
- Lograr un ambiente de confianza y seguridad
 - Fortalecer la capacidad de negociación en el ámbito internacional

El 30 de agosto de 1982, el Ejecutivo emitió el Acuerdo N.º 124, mediante el cual se constituía la Comisión Política prevista en el Pacto, la cual quedó integrada por:

- el presidente de la República,
- los tres vicepresidentes,
- el ministro de Relaciones Exteriores,
- el ministro de Defensa y de Seguridad Pública y
- los tres miembros de ARENA, PCN y PPS firmantes del Pacto.

Esta comisión era la más importante (las otras dos eran la Comisión de Paz y la Comisión de Derechos Humanos), y operó como una especie de “supergobierno” (expresión de la real estructura de poder) o “Gobierno de la transición” que, junto al alto mando de las Fuerzas Armadas, tendrían la “dirección política” del país hasta la elección del nuevo presidente de la República en 1984 (Campos, 1982). El nombramiento de los miembros del CCE, la emisión de la nueva Ley Electoral Transitoria (ver más adelante), la convocatoria para las elecciones presidenciales en 1984 y el reparto de los concejos municipales en noviembre de 1982, fueron producto de dicho pacto.

El 22 de noviembre de 1983, la Asamblea Constituyente emitió el Decreto N.º 36, publicado en el Diario Oficial N.º 225, Tomo 281, del 5 de diciembre de 1983, mediante el cual se estableció:

“que el día 25 de marzo de 1984, deberá efectuarse elecciones para Presidente y Vice-Presidente de la República, las cuales se regirán por una Ley Electoral Transitoria decretada por esta Asamblea para eso solo efecto” (Art. 1).⁵⁶

56. Las cursivas son del autor.

En este mismo artículo se estableció que la toma de posesión de las autoridades electas sería el 1 de junio de 1984, y su mandato finalizaría el 31 de mayo de 1989.⁵⁷

El 15 de diciembre de 1983 fue aprobado por la Asamblea Constituyente el Decreto N.º 38, publicado en el Diario Oficial N.º 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, que contiene la nueva Constitución que aún en 2014 sigue vigente. El régimen político que se establece en la Constitución es democrático, pero eso no debe llevar a pensar que, una vez que aquella entró en vigencia, el régimen político opera como tal y que, por lo tanto, la transición iniciada en 1979 llegaba a su fin. La guerra continuaría durante toda la década, y la normalización política total seguiría presentando déficits. No podía ser de otra manera, pues la exclusión seguía marcando la política salvadoreña. La entrada en vigencia de la Constitución no acabaría con la guerra; más bien se convertiría en objeto de discusión para poder finalizar el conflicto. De hecho, esta Constitución fue reformada en 1991 para dar paso a la normalización total de la política, la instauración del nuevo régimen y, por tanto, el final de la transición. Se deja para más adelante un análisis más detallado de la actual Constitución (con sus reformas); aquí solamente se harán unas referencias a los cambios que se introdujeron respecto de la Constitución de 1962 en lo que atañe al régimen político.⁵⁸

Lo primero que hay que decir es que los diputados constituyentes tomaron como base la Constitución de 1962 en las discusiones de la Comisión Redactora del Proyecto.⁵⁹ En términos procedimentales, como en el caso del “supergobierno” (la Comisión Política del Pacto de Apaneca), para la discusión de la nueva Constitución se organizó una Comisión Interpartidaria integrada por: a) los dirigentes de los partidos con representación en la Asamblea Constituyente; b) los jefes de los grupos parlamentarios; y c) los asesores, en diversas materias, de los diferentes partidos.

57. La nueva Constitución todavía no estaba vigente en la fecha de emisión de dicho decreto.

58. Para esta visión comparada se sigue a Mena Méndez (1986).

59. La Constitución de 1962, a su vez, es muy similar a la Constitución de 1950.

En cuanto al contenido, la Constitución de 1983 invierte el orden de la Constitución de 1962. Los artículos del 1 al 120 contienen la parte dogmática, mientras que los artículos del 121 al 245 contienen la parte orgánica. Esto quiere decir que, por su orden, la Constitución de 1983 privilegia a la persona humana, mientras que la Constitución de 1962 privilegiaba al Estado. Al referirse a este, la Constitución de 1983 deja de hablar de “poderes del Estado” para hablar de “órganos del Estado”.

Como reflejo del proceso de transición en el que surge la nueva Constitución, desaparece la prohibición de la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia que contenía la Constitución de 1962, aunque se mantiene la limitación a las doctrinas que “subvierten el orden”.

La Constitución de 1983 hace explícita la necesidad de contar con un registro electoral autónomo, elaborado por el CCE y distinto de cualquier otro registro público (Art. 77), mientras que en la Constitución de 1962, el Registro Electoral no tenía dichas características.

Por otra parte, la nueva Constitución eleva el rango del CCE al declararlo “la autoridad suprema” en materia electoral y dedicarle todo un capítulo (VII), mientras que la Constitución de 1962 apenas le dedicaba un artículo (el N.º 35).

Otro cambio importante que se da en la disposición constitucional es la referida a la necesidad de llevarse a cabo una segunda vuelta en la elección presidencial. La Constitución de 1962 establecía que dicha elección, en segunda vuelta, correspondía a la Asamblea Legislativa (Art. 47, ord. 5), mientras que la Constitución de 1983 dispuso que la mencionada elección debía hacerse por voto popular (Art. 80, inc. 2).

Al hablar de la forma de gobierno, la Constitución de 1962 solo presenta los conceptos “republicano, democrático y representativo”

(Art. 3), sin desarrollarlos. En cambio, la Constitución de 1983, en el correspondiente artículo (N.º 85), agrega el carácter “pluralista” del mismo, y asigna un papel clave a los partidos políticos en tanto “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno” (Art. 85, inc. 2). En este sentido, la Constitución de 1983 abre las puertas (o las sella) al monopolio partidista de los cargos de elección popular.

En lo que atañe a la Asamblea Legislativa, la Constitución de 1983 cambia el inicio y la duración del mandato de los diputados. Por un lado, se establece solo un periodo de sesiones al año que inicia el 1 de mayo (Const. 1983, Art. 122), mientras que antes había dos periodos: uno iniciaba el 1 de junio y el otro el 1 de diciembre de cada año (Const. 1962, Art. 37). Por otro lado, el mandato se amplió a tres años (Art. 124) siendo que antes era de dos años (Const. 1962, Art. 40).

La Constitución de 1983 dio más poder a la Asamblea Legislativa al disponer que debía elegir al fiscal general de la República y al procurador general de la República (Const. 1983, Art. 131, ord. 19), que antes eran nombrados por el presidente de la República (Const. 1962, Art. 72). Aunque, por otra parte, la Asamblea pierde poder frente a la Corte Suprema de Justicia al disponer que los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia debían ser nombrados por la Corte (Const. 1983, Art. 182, ord. 9) y no por la Asamblea, como disponía la Constitución de 1962 (Art. 47, ord. 8).

En el proceso de formación de la ley, la nueva Constitución introduce (sin nombrarlo) la figura del veto parcial por parte del presidente de la República, al disponer que este puede devolver a la Asamblea un proyecto de ley con observaciones para que aquella resuelva según lo que crea conveniente (Art. 137, inc. 3). Esta disposición es ambigua en su aplicación pues, por un lado, se podría interpretar que los artículos que no son observados por el presidente se consideran aprobados y, por tanto, el proyecto de ley puede ser aprobado “parcialmente” con dichos artículos. Por otro lado, la Asamblea

Legislativa solo debería atender las observaciones hechas por el presidente y no desechar el proyecto completo, como si se tratara de un veto total. La novedad de esta disposición no fue asimilada por la misma Asamblea Constituyente, una vez que se convirtió en Asamblea Legislativa, pues en 1984 fueron aprobadas dos versiones de una misma ley electoral, una por el Ejecutivo (haciendo uso del veto parcial) y otra por la Asamblea Legislativa (interpretando que el presidente había vetado totalmente el proyecto y superando dicho veto).⁶⁰

Por otra parte, la Constitución de 1983 reduce a seis meses el plazo para volver a considerar un proyecto de ley que fue desechado o no fue ratificado (Art. 143). La Constitución de 1962 disponía que había que esperar hasta el siguiente periodo de sesiones (Art. 55).

La Constitución de 1983 amplía la iniciativa de ley a los concejos municipales en materia de impuestos municipales (Art. 133, ord. 4.) y la explicita en el caso de la Corte Suprema de Justicia, al disponer que sea en “materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y la jurisdicción y competencia de los Tribunales” (Art. 133, ord. 3). La Constitución de 1962 no contemplaba la iniciativa para los concejos municipales, y no era específica para el caso de la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución de 1983 crea una nueva sección en lo relativo al órgano legislativo, referida a los Tratados (Arts. 144 al 149), en la cual establece la supremacía de estos sobre la ley secundaria (Art. 144, inc. 2). La Constitución de 1962 no tenía secciones en este capítulo.

En cuanto al Ejecutivo, la nueva Constitución eleva el rango de las subsecretarías de Estado al considerarlas como viceministerios (Art. 150), a la vez que establece el requisito de la afiliación partidista para

60. El Diario Oficial se vio envuelto en esta discordia entre los dos órganos de gobierno pues, dependiendo orgánicamente del Ejecutivo, tuvo que publicar la ley aprobada por el Legislativo. Más detalles sobre este conflicto pueden consultarse en Anaya (1985).

ser candidato presidencial (Art. 151), y agrega tres inhabilitaciones con tal fin: haber “desempeñado la Presidencia por más de seis meses, consecutivos o no, durante el periodo inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del periodo presidencial” (Art. 152, ord. 1); haber sido “Presidente de la Asamblea Legislativa o Presidente de la Corte Suprema de Justicia durante el año anterior al día del inicio del periodo presidencial” (Art. 152, ord. 3); haber sido “Presidente de alguna Institución Oficial Autónoma, dentro del último año del periodo presidencial inmediato anterior” (Art. 152, ord. 4). A los militares de alta se les amplía el plazo de inhabilitación de seis meses a tres años, mientras que se reduce de tres a dos el número de los designados para ejercer la presidencia de la República (Art. 167, ord. 16). Adicionalmente, considera por separado las atribuciones del presidente de la República (Art. 162) y las del Consejo de Ministros (Art. 167), algo que no hacía la Constitución de 1962.

En materia del control del Legislativo sobre el Ejecutivo, la nueva Constitución dispone que las interpelaciones alcanzarían no solo a los ministros o viceministros, según la Constitución de 1962 (Art. 76), sino también a los presidentes de las entidades autónomas (Art. 131, ord. 34).

En lo relacionado con la organización del órgano judicial, la nueva Constitución crea la Sala de lo Constitucional, cuyo presidente es, a la vez, el presidente de la Corte Suprema de Justicia (Art. 174) y presidente del órgano judicial (Art. 173). Además, introduce la independencia presupuestaria del órgano judicial (Art. 182, ord. 13). El mandato de los magistrados es ampliado de tres a cinco años, y se crea el Consejo Nacional de la Judicatura como el único órgano autorizado para proponer candidatos a los cargos de magistrados de Segunda Instancia y jueces de Primera Instancia (Art. 187).

En materia de reforma constitucional, la Constitución de 1983 flexibiliza el procedimiento, puesto que a diferencia de la Constitución de 1962, según la cual la reforma debía decretarse por una Asamblea Constituyente (Art. 222), la nueva Constitución establece que la

responsable es la Asamblea Legislativa, al ratificar la propuesta de una legislatura previa (Art. 248, inc. 2). Además, se requiere una mayoría de la mitad más uno de los diputados electos (Art. 248, inc. 1) para proponer la reforma, mientras que la Constitución de 1962 disponía que se requería el voto de dos tercios de los diputados electos (Art. 222). A los pocos días de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, la Asamblea Constituyente, convertida ya en Asamblea Legislativa (Art. 273), procedió a regular el financiamiento público de los partidos políticos. Ello tomando en cuenta que el artículo 210 de la Constitución establece que:

“El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia”.

Pues bien, el 13 de enero de 1984, la Asamblea emitió el Decreto N.º 20, publicado en el Diario Oficial N.º 11, Tomo 282, del 16 de enero de 1984, con la Ley de la Deuda Política. El artículo 2 de esta ley establece que:

“Los partidos políticos que participen en una elección celebrada para los efectos del Art. 80 de la Constitución, tendrán derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan, siempre que hayan alcanzado como mínimo el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la misma, en la cuantía siguiente: cinco colones, en la primera elección para Presidente y Vicepresidente de la República; tres colones, en elecciones para Diputados; y, dos colones, en elecciones para miembros de los Concejos Municipales”.

La entrega del financiamiento a los partidos queda sujeta al resultado electoral. De allí que fuese necesario crear la figura del anticipo, a partir de la segunda elección del mismo tipo, equivalente al 60 % de la cuota que le correspondió en la elección anterior (Art. 5, inc. 1). Este anticipo se haría efectivo tres días después de presentada la respectiva solicitud (Art. 5, inc. 2). Cuando un partido no alcanzara a cubrir el anticipo con la cuota que le correspondería por su caudal electoral, dicho partido quedaba obligado a devolver la diferencia

en el plazo de noventa días contados desde la declaratoria en firme de los resultados (Art. 7, inc. 1). En caso de que dicho partido no alcance el 5 % de los votos válidos, debe devolver la totalidad del anticipo recibido (Art. 7 inc. 2). Presupuestariamente, la deuda política estaría asignada al ramo de Hacienda (Art. 10). Siendo que las elecciones de 1984 serían las primeras bajo la vigencia de esta ley, la misma previó cómo financiar a los partidos contendientes en aquellas elecciones. Así dispuso, de manera transitoria, que dichos partidos recibieran una suma de quinientos mil colones cada uno, siempre y cuando tuvieran entre sus afiliados alguno o algunos de los diputados constituyentes (Art. 12, inc. 1); a esa suma se le agregaría un anticipo equivalente al 50 % de lo que les hubiera correspondido como deuda política, de acuerdo con los resultados de la elección de la Asamblea Constituyente (Art. 12, inc. 2).

Ya bajo el nuevo marco constitucional y el todavía vigente Pacto de Apaneca, la Asamblea Legislativa emitió la nueva Ley Electoral Transitoria, puesto que la de 1981 solo contemplaba las elecciones de diputados a la Asamblea Constituyente. La nueva ley está dentro del Decreto No.º 39 del 10 de febrero de 1984, publicada en el Diario Oficial N.º 31, Tomo 282, del 13 de febrero de ese mismo año. Es una ley que tiene por objetivo “regular el proceso para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República” (Art. 1). Entre otras disposiciones, estaban las siguientes:

- El documento requerido para votar sería la Cédula de Identidad Personal (Art.5, literal ch).
- Debía contarse con un registro electoral basado en “los duplicados a que se refiere el artículo 5 de la Ley de Cédula de Identidad Personal” (Art. 6).
- El mandato de los miembros del CCE, nombrado por la Asamblea Constituyente en noviembre de 1982, terminaría el 31 de julio de 1984 (Art. 9).
- La regla de decisión del CCE para resolver o tomar acuerdos sería la mayoría absoluta (Art. 15).
- El presidente del Consejo sería electo por determinación de sus

- miembros (Art. 17).
- Las JED estarían integradas por un miembro propietario y uno suplente por cada uno de los partidos políticos contendientes, y serían nombrados por el CCE (Art. 21).
 - Una disposición similar aplicaría para la integración de las JEM (Art. 26).
 - En cambio, las JRV estarían integradas por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados por el Consejo (Art. 31).
 - Los miembros de las JED, JEM y JRV serían propuestos por los partidos o coaliciones contendientes (Art. 35, inc. 1). En el caso de las JRV, el CCE las integraría distribuyendo los miembros propietarios y suplentes entre los partidos y coaliciones contendientes de forma rotativa, “para que ninguno de éstos quede con ventaja en el total de las mismas juntas” (Art. 35, inc. 5).
 - En caso de coalición, el pacto debía incluir los candidatos que se reservaría cada partido, el símbolo (único), y la forma en que se distribuirían los votos válidos emitidos a favor de la coalición para efectos del pago de la deuda política (Arts. 63, literales b, c y d).
 - Una vez cerrado el periodo de inscripción de candidatos, el derecho a hacer propaganda electoral correspondía únicamente a los partidos contendientes (Art. 68).
 - No se podía hacer propaganda tres días antes, tres días después ni el propio día del evento electoral (Art. 70).
 - Se instalaría una JRV por cada quinientos electores.
 - La jornada electoral comenzaría a las 7:00 hrs (Arts. 83 y 86) y terminaría a las 18:00 hrs (Art. 92), “salvo en los lugares en donde no hubiere servicio de alumbrado eléctrico en los cuales concluirá a las dieciséis horas”.
 - El acta del escrutinio practicado por las JRV sería la única válida para establecer el resultado final (Art. 96).
 - El escrutinio preliminar lo haría la JEM, y lo comenzaría, a más tardar, dieciséis horas después de cerrada la votación (Art. 97).
 - El CCE haría el escrutinio final con base en las actas de las JRV (Art. 99).
 - Se declararían electos a los candidatos que obtuvieran la “mayoría absoluta de votos”, entendiéndose por tal la mitad más uno de

los votos válidos emitidos” (Art. 101, inc. 1). Este es un cambio importante, dado que las elecciones presidenciales de las décadas de 1960 y 1970 fueron disputadas bajo una regla de segunda vuelta, donde era la Asamblea Legislativa la que decidía –aunque esta regla nunca se aplicó.

- La entrega de credenciales a los electos sería “dentro de los seis días siguientes al de la fecha del acuerdo en que se declaren firmes los resultados de la elección” (Art. 103).
- Un Consejo de Vigilancia se integraría con un delegado de cada uno de los partidos políticos inscritos (Art. 107, inc. 1).
- Cada partido o coalición contendiente tendría derecho a acreditar un vigilante ante las JRV, JEM y JED (Art. 109). Entre sus facultades estaría la de “vigilar la recepción, recuento y escrutinio de las votaciones, debiendo firmar las actas correspondientes” (Art. 113, literal c).
- El plazo para solicitar la nulidad de la elección sería dentro de los tres días siguientes a la jornada electoral (Art. 120).
- La nulidad del escrutinio definitivo se presentaría dentro de los tres días siguientes al de haberse practicado (Art. 122).
- Se establecía una “ley seca”: “el día anterior, el de la votación y el siguiente está prohibida la venta, distribución y consumo de bebidas embriagantes” (Art. 146).

Bajo el nuevo marco constitucional y la Ley Electoral Transitoria, los salvadoreños procedieron a elegir presidente y vicepresidente de la República, debiendo hacerlo en dos jornadas electorales dado que ninguno de los partidos contendientes alcanzó la mayoría absoluta en la primera vuelta, realizada el 25 de marzo de 1984. Los resultados electorales de ambas jornadas se muestran en el cuadro 2.15. Esta elección fue la primera ocasión en la historia electoral salvadoreña en la que se tuvieron que realizar dos vueltas para elegir presidente y vicepresidente. Esta circunstancia se repitió diez años después, bajo un marco constitucional reformado y con una nueva legislación electoral en 1994 y, finalmente, diez años más tarde, en 2014.

Cuadro 2.15 Resultados de las elecciones presidenciales, 1984

PARTIDOS	PRIMERA VUELTA		SEGUNDA VUELTA	
	Total de votos	%	Total de votos	%
AD	43,929	3.47	-	-
ARENA	376,917	29.77	651,741	46.41
MERECEN	6,645	0.52	-	-
PAISA	15,430	1.22	-	-
PCN	244,556	19.31	-	-
PDC	549,727	43.41	752,625	53.59
PPS	24,395	1.93	-	-
POP	4,677	0.37	-	-
Total	1,266,276	100.00	1,404,366	100.00

Fuente: elaboración propia con base en CCE (1984a y 1984b).

Una vez que tomó posesión el nuevo presidente constitucional, procedió a nombrar su Gabinete (cuadro 2.16), en el cual no integró a mujer alguna en el más alto nivel de la organización gubernamental, es decir, como ministras. Sin embargo, en el nivel de viceministras aparecen cuatro. De nuevo, a pesar de los cambios en la formalidad de la organización del Gobierno operados desde 1979, el Ejecutivo continuaba siendo androcéntrico en lo fundamental, en el más alto nivel.

Además, Duarte nombró otros funcionarios⁶¹ como:

1. Secretario particular: Arq. Oscar Reyes C.
2. Secretario privado: Mayor y Lic. Álvaro Salazar Brenes
3. Secretario de Información: Dr. Edgar Ernesto Belloso Funes
4. Comisionado presidencial de Asuntos Económicos: Lic. Atilio Viéytez
5. Comisionado presidencial de Probidad: Lic. Pedro René Yanes Yanes
6. Comisionado presidencial de Reforma Administrativa: Lic. Pedro Rafael Pleitez Menéndez

61. Cfr. Acuerdos N.º 2 y N.º 4 del 1 de junio de 1984, publicados en el Diario Oficial N.º 102, Tomo 283, de la misma fecha.

Cuadro 2.16 Gabinete del presidente José Napoleón Duarte, 1984

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de la Presidencia	Lic. Julio Adolfo Rey Prendes
	Viceministro	Dr. Edgar Ernesto Beloso Fuentes
2	Ministro de Relaciones Exteriores	Dr. Jorge Eduardo Tenorio
	Viceministro	Dr. Ricardo Acevedo Peralta
3	Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	Dr. Fidel Chávez Mena
	Viceministro	Lic. Ernesto Allwood Lagos
4	Ministro del Interior	Lic. Rodolfo Antonio Castillo Claramount
	Viceministro	Ing. Roberto Edmundo Viera Díaz
5	Ministro de Justicia	Dr. Manuel Francisco Cardona Herrera
	Viceministra	Dra. Dina Castro de Callejas
6	Ministro de Hacienda	Don Ricardo J. López Cabezas
	Viceministro de Hacienda	Lic. Eduardo Meléndez Flores
	Viceministro de Ingresos	Lic. Jorge Barraza Ibarra
7	Ministro de Economía	Dr. Ricardo González Camacho
	Viceministro	Don Ramón Díaz Bach
8	Ministro de Comercio Exterior	Don Manuel Morales Ehrlich
	Viceministra	Licda. Luisa Regina Acevedo Velásquez
9	Ministro de Educación	Prof. José Alberto Buendía Flores
	Viceministra de Educación	Prof. Dinora Arias de Michell
	Viceministro de Cultura	Lic. Osmín Antonio Magaña Vindel
10	Ministro de Defensa y de Seguridad Pública	Gral. Carlos Eugenio Vides Casanova
	Viceministro de Defensa	Gral. Rafael Flores Lima
	Viceministro de Seguridad Pública	Cnel. Carlos Reynaldo López Nuila
11	Ministro de Trabajo y Previsión Social	Dr. Julio Alfredo Samayoa h.
	Viceministro	Dr. Miguel Alejandro Gallegos
12	Ministro de Agricultura y Ganadería	Ing. Carlos Aquilino Duarte
	Viceministro	Don Jorge Alberto Ruiz Camacho
13	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	Dr. Benjamín Valdez h.
	Viceministro	Dr. Gonzalo Beltrán Castro
14	Ministro de Obras Públicas	Ing. Ramón Ernesto Rodríguez
	Viceministro de Obras Públicas	Ing. Mauricio Choussy R.
	Viceministra de Vivienda y Desarrollo Urbano	Arq. Rosa Emilia Posada Sánchez v. de Torres

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo N.º 1 del 1 de junio de 1984, publicado en el Diario Oficial N.º 102, Tomo 283, del 1 de junio de 1984.

La realización de elecciones en medio del conflicto armado seguiría caracterizando la transición política salvadoreña. Sin embargo, si en 1982 había fracasado el intento de diálogo entre el Gobierno y la guerrilla, bajo la presidencia de Duarte el diálogo comenzó a abrirse espacio. Así, el 15 de octubre de 1984 se llevó a cabo la primera ronda de diálogo en La Palma, Chalatenango, y el 20 de noviembre de ese mismo año se logró realizar una segunda ronda en Ayagualo, La Libertad. Eran las primeras conversaciones directas entre representantes del Gobierno y del FDR-FMLN. Una tercera ronda se llevaría a cabo en Sesori, San Miguel, el 19 de septiembre de 1986, pero fracasó y hubo que esperar hasta el 4 y 5 de octubre de 1987 para que fuese posible una nueva ronda, que tuvo lugar en la Nunciatura Apostólica, en San Salvador. De allí en adelante, las conversaciones directas dentro del país dieron paso a conversaciones que se llevaron a cabo fuera del país, ya con el Gobierno que se elegiría en 1989.

Al contar con una nueva Constitución y al haber sido electo ya un presidente de la República, en el marco de una legislación *ad hoc* por no contarse todavía con una ley electoral, el siguiente paso en la “normalización” política era la elección de diputados para una nueva Asamblea Legislativa y de miembros de los concejos municipales. La ley electoral utilizada en 1982 no servía para estos casos, y fue necesario emitir una nueva ley. Así fue como la Asamblea Legislativa emitió el Decreto N.º 276 del 5 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial N.º 2, Tomo 286, del 4 de enero de 1985. Entre las novedades respecto de las leyes transitorias de 1982 y 1984, se pueden mencionar:

- El Registro Electoral sería autónomo, distinto a cualquier otro registro, y elaborado por el CCE (Art. 5).
- El nuevo Registro supondría un nuevo documento (Carné Electoral) para ejercer el sufragio, en sustitución de la Cédula de Identidad Personal (Art. 6).
- El CCE estaría formado por tres miembros elegidos por la

- Asamblea Legislativa a partir de ternas propuestas por los partidos o coaliciones que obtuvieran más votos en la última elección presidencial. El presidente del CCE correspondería al partido o coalición más votado. El mandato se amplió a cinco años (Art. 11).
- Las Juntas Electorales Departamentales (JED) se integrarían con tres miembros nombrados por el CCE a partir de ternas de los tres partidos o coaliciones más votados en la última elección presidencial, siempre que participaran en la correspondiente elección a realizarse. Un presidente y un secretario serían elegidos de entre ellos. Tres miembros suplentes se nombrarían de la misma forma (Art. 25).
 - Una disposición similar se estableció para las Juntas Electorales Municipales (JEM) (Art. 29) y para las Juntas Receptoras de Votos (JRV) (Art. 33).
 - La convocatoria a las elecciones debería hacerse por lo menos con cuatro meses de anticipación al comienzo de los respectivos mandatos (Art. 45, inc. 2).
 - Quedaba a discreción del CCE si, en caso de coincidencia en años, las elecciones serían concurrentes o no (Art. 45, inc. 3).
 - El voto para las elecciones de diputados seguiría siendo a una lista de candidatos de los partidos o coaliciones (Art. 61, inc. 1).
 - En caso de coalición, la misma podría pactarse con símbolo único o mediante el uso independiente de los símbolos de cada partido (Art. 74).

Como se puede intuir, la nueva ley electoral apenas modificó disposiciones anteriores. Las dos principales novedades estaban en lo relacionado al Registro Electoral y a la integración de los organismos de gestión electoral. En cuanto al primer punto, una nueva ley fue emitida dos años después, cuando la Cédula de Identidad Personal fue sustituida efectivamente por un nuevo documento para emitir el voto, aunque la Ley Electoral de 1985 ya se orientaba en dicha dirección. En cuanto al segundo punto, los organismos de gestión electoral pasaban a estar controlados totalmente por los partidos políticos, porque los mismos partidos los elegían a través de la Asamblea Legislativa, o porque sus miembros eran nombrados por

el CCE bajo control de los partidos. De esa manera los organismos de gestión electoral dejaban de estar vinculados a la decisión de otros órganos de gobierno (el Ejecutivo o el Judicial).

Las elecciones de diputados de 1985 dieron una mayoría al PDC, que desde 1984 controlaba el Ejecutivo. Sería la única vez en la historia electoral de El Salvador, desde 1979, que un partido político controlaba dos órganos de gobierno. El cuadro 2.17 muestra los resultados electorales y la distribución de escaños por partido político.⁶² Según estos datos, los votos válidos disminuyeron respecto de la elección de Asamblea Constituyente en 1982, y el PCN recuperó el tamaño de su grupo parlamentario luego de la escisión del grupo que pasó a formar el Partido Auténtico Institucional Salvadoreño (PAISA), que tuvo un magro resultado en 1985. Con la mayoría legislativa y con el control del Ejecutivo, además de la capital salvadoreña, el PDC se convirtió en una “aplanadora verde” que debía profundizar las “reformas estructurales” de 1980, pero que no lo hizo. La guerra, por su parte, continuó su camino de desgaste de la economía y destrucción del tejido social.

Cuadro 2.17 Votos y escaños en elecciones de Asamblea Legislativa, 1985

PARTIDOS	VOTOS		ESCAÑOS	
	Abs.	%	Abs.	%
AD	35,565	3.68	1	1.7
ARENA	286,665	29.70	13	21.6
MERECEN	689	0.07	-	-
PAISA	36,101	3.74	1	1.7
PAR	2,963	0.31	-	-
PCN	80,730	8.36	12	20.0
PDC	505,338	52.35	33	55.0
POP	836	0.09	-	-
PPS	16,344	1.69	-	-
Total	965,231	100.00	60	100.0

Fuente: elaboración propia con base en CCE (1985).

62. En los Anexos se puede consultar la distribución de votos por departamento y por partido.

Al cabo de un poco más de un año de haber sido elegida, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley del Registro Electoral mediante el Decreto N.º 370, del 20 de mayo de 1986, publicado en el Diario Oficial N.º 7, Tomo 291, del 29 de mayo del mismo año, para dar cumplimiento al artículo 77 de la Constitución, según el cual el CCE estaba obligado a elaborar de forma autónoma un registro electoral distinto a cualquier otro registro público para el ejercicio del sufragio. Así se creó el Registro Electoral como dependencia del CCE, con carácter permanente y público. Al ser independiente de cualquier otro registro, los ciudadanos quedaban en la obligación de inscribirse en él (Art. 2) e indicar el municipio en que pedía quedar registrado para efecto de votación (Art. 9, num. 9); y el CCE tendría que depurar y mantener actualizado el Registro (Art. 4, lit. e).

El nuevo Registro Electoral traía aparejada la emisión del Carné Electoral, un nuevo documento para ejercer el sufragio que sustituyó a la Cédula de Identidad Personal. Para elaborar el Carné Electoral debía utilizarse material especial y seguro para evitar cualquier alteración (Art. 17, inc. 3). La vigencia del Carné se fijó en quince años a partir de la fecha de su emisión (Art. 19).

Por otra parte, se estableció también que el Registro Electoral se cerraba a los seis meses anteriores a la fecha de realización de una elección (Art. 24, inc. 1). De igual manera, se dispuso que la depuración del Registro, pese a declararse permanente, no podría realizarse en el periodo comprendido entre ciento ochenta días antes y treinta días después de las elecciones (Art. 24, inc. 2).

Para forzar a que los ciudadanos se empadronaran y obtuvieran su Carné Electoral también se dispuso que este, o la constancia de empadronamiento, debía presentarse para emitir el voto, desempeñar empleos o cargos públicos, iniciar gestiones administrativas o acciones judiciales, y celebrar actos o contratos ante notario (Art. 31). Para garantizar la efectividad de esta disposición se estableció que los funcionarios o empleados públicos que no exigieran la presentación del Carné, o la constancia de empadronamiento, serían sancionados

con suspensión en el ejercicio de sus cargos, sin goce de sueldo, por cinco días la primera vez, y diez días las veces siguientes (Art. 33)

A los partidos políticos legalmente inscritos se les concedió el derecho de fiscalizar y vigilar el proceso de formación y funcionamiento del Registro Electoral. Para ello tenían que acreditar delegados ante el CCE (Art. 36). La nueva ley entró en vigencia y la ciudadanía ejercería el sufragio con el nuevo Registro y Carné Electoral durante el proceso electoral de 1988, en el cual serían electos por segunda vez los diputados de la Asamblea Legislativa y miembros de los concejos municipales. Sin embargo, una nueva legislación fue emitida en forma de código, donde fueron incorporadas las regulaciones existentes sobre los organismos de gestión electoral, los partidos políticos, la deuda política, el Registro Electoral y la organización del proceso electoral. Así, antes de las elecciones de aquel año, el 8 de enero de 1988, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto N.º 863, publicado en el Diario Oficial N.º 12, Tomo 298, del 19 de enero de 1988, que contiene el primer Código Electoral de la historia política salvadoreña y que será, a su vez, el antecedente inmediato del Código Electoral que se emitirá en 1992, con la finalización de la transición política.

El cuadro 2.18 da una idea global del contenido del Código Electoral de 1988. El mismo fue aprobado con veinticuatro votos del PDC más diez del PCN, mediante un intercambio político: los votos del PDC para el Código Electoral a cambio de los votos del PCN para la emisión de bonos como refuerzo del Presupuesto General del Estado.

Un cambio interesante tiene que ver con la cantidad de ciudadanos que pueden dar origen a un partido, pues de veinticinco se elevó a cien (Art. 102), aunque se mantuvo el mínimo de adherentes a tres mil (Art. 109) como uno de los requisitos para que el partido pueda ser inscrito en el registro de partidos que llevaba el CCE. Ahora bien, para evitar la cancelación de los partidos se añadió el requisito de obtener, por lo menos, el 0.5 % de los votos válidos en

Cuadro 2.18 Contenido del Código Electoral, 1988

TÍTULO	MATERIA	ARTÍCULOS
I	Disposiciones fundamentales	1-7
II	Del cuerpo electoral	8-12
III	Del Registro Electoral	13-47
IV	De los organismos electorales	48-100
V	De los partidos políticos	101-145
VI	De los candidatos	146-166
VII	Del proceso eleccionario	167-210
VIII	De la vigilancia	211-227
IX	Infracciones y sanciones	228-247
X	De los recursos	248-259
XI	De su régimen económico y su patrimonio	260-265
XII	Disposiciones generales	266-297
XIII	Disposiciones transitorias	298-312
XIV	Derogatorias	313-321

Fuente: elaboración propia.

la elección presidencial o de diputados en la que hayan participado (Art. 132, num. 3). La combinación de ambos criterios (para constituir y cancelar partidos) comenzó a dibujar una tendencia: la de evitar la fragmentación del sistema de partidos por causa de la multiplicación de la oferta partidista. Esta tendencia se verá más clara en las elecciones de la década de 1990.

Otro cambio en las regulaciones tuvo que ver con la fijación de un plazo para el inicio del escrutinio final por parte del CCE, el cual debía comenzar, como máximo, 48 horas después de cerrada la jornada electoral (Art. 201, inc. 4). En términos globales, entre el nuevo Código Electoral y las anteriores leyes electorales había más continuidades que rupturas. Bien podría decirse que la operación al redactar el Código fue la de integración de los cuerpos legales existentes en materia electoral y la armonización de los mismos para evitar las contradicciones internas. Al final, la entrada en vigencia del Código implicó la derogatoria de la Ley de la Deuda Política, la Ley

Transitoria sobre Constitución e Inscripción de Partidos Políticos, la Ley de Registro Electoral y la anterior Ley Electoral de 1985.

Mientras tanto, la alianza FDR-FMLN, a la vez que mantuvo su decisión de boicotear los comicios —como en ocasiones anteriores—, hizo una nueva propuesta de diálogo al Gobierno de Duarte para el mes de febrero, con el fin de discutir algunos puntos de la agenda de la segunda reunión de los presidentes centroamericanos realizada en Esquipulas, Guatemala, en agosto de 1987. Pero tal como sucediera con la primera propuesta de diálogo en 1982, el Gobierno la rechazó, al igual que otros sectores empresariales y partidistas. Por tanto, las elecciones de marzo de 1988 se llevaron a cabo sin pena ni gloria. El cuadro 2.19 muestra los resultados en términos de votos y escaños por partido. La nota sobresaliente es que el PDC había perdido la mayoría legislativa y, por tanto, al presidente Duarte le implicaba un año de gestión muy difícil, no solo por la continuación de la guerra y la ya crítica situación económica, sino porque su capacidad de influencia política se veía disminuida ante la nueva correlación

Cuadro 2.19 Votos y escaños en elecciones de Asamblea Legislativa, 1988

PARTIDOS	VOTOS		ESCAÑOS	
	Abs.	%	Abs.	%
AD	16,211	1.74	-	-
ARENA	447,696	48.10	30	50.0
LIBERACIÓN	34,960	3.76	-	-
PAISA	19,609	2.11	-	-
PAR	5,059	0.54	-	-
PCN	78,756	8.46	7	11.7
PDC	326,716	35.10	23	38.3
POP	1,742	0.19	-	-
Total	930,749	100.00	60	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en CCE (1988).

de fuerzas en el seno legislativo.⁶³ Adicionalmente, la pérdida de la alcaldía de San Salvador presagiaba la derrota en las elecciones presidenciales de 1989.

Sobre estas elecciones, un análisis global publicado en la revista *Estudios Centroamericanos* (ECA, 1988), planteó las siguientes tesis:

- Las elecciones de 1988 eran un paso más en el proceso de la nueva legalidad y legitimidad iniciado con la Constitución de 1983.
- Dichas elecciones mostraron que, en los procesos electorales, se pone en disputa una cuota de poder, que interesa mucho a los partidos políticos y a las fuerzas sociales.
- Pero, en las condiciones en que se llevaron a cabo, las elecciones no expresaban de modo adecuado la voluntad popular.
- Tampoco representaban un paso significativo para la democratización y la pacificación.
- El rechazo absoluto de las elecciones por parte del FMLN era una acción equivocada, pues aportaba más males que bienes al país e, incluso, a la imagen del FMLN ante la opinión pública nacional e internacional.
- Pero también era un error sostener que las elecciones mostraban entusiasmo mayoritario del pueblo como modo principal para salir del conflicto armado.
- De igual manera, el resultado de las elecciones no significaba ni rechazo ni apoyo a la política de contrainsurgencia del Gobierno de los Estados Unidos.
- Las elecciones mostraron un desplazamiento del voto popular del PDC hacia ARENA, como apoyo a una nueva conducción.
- Los vaivenes en torno al escrutinio y la campaña electoral mostraron que los partidos no superaban todavía la tentación del

63. La pérdida de la mayoría legislativa no implicaba directamente que otro partido, ARENA en este caso, se convirtiera en fuerza mayoritaria. Más bien, desde 1988 hasta la fecha (2014), al partido con más escaños legislativos siempre le fue necesario negociar alianzas o apoyos con el tercer partido más votado o el tercero con más escaños para alcanzar la mayoría legislativa. Como se verá más adelante, el predominio de dos partidos en la competencia no debe confundirse con un sistema bipartidista.

fraude, pues se comprobó fraude en el llenado de algunas urnas, en el conteo de votos y en la redacción de las actas. La cultura del fraude hacía que no se buscara la voluntad de los electores, sino el poder del partido. Se comete fraude allí donde el descuido de los otros lo permite.

Dada la importancia del cambio en el partido más votado y con mayor representación parlamentaria en 1988, se procede a analizar más en detalle los resultados de esas elecciones.⁶⁴ Según Peschard (1988:7), los estudiosos de las elecciones sostienen que los patrones de comportamiento electoral en un país rara vez se rompen, y menos en una sola elección, excepto —agrega ella—, cuando se está en medio de una verdadera conmoción política. Nociones como volatilidad electoral, realineamiento del electorado y elección crítica pueden ser útiles para captar, en términos electorales, más de alguna conmoción política. En concreto, las elecciones legislativas y de concejos municipales de 1988 habrían puesto de manifiesto la conmoción política que vivía el país.

La aparición y posterior ascenso electoral de ARENA constituían una novedad en la vida político-electoral del país en cuanto al carácter de dicho partido, considerado por algunos analistas como expresión política del gran capital salvadoreño (Tapia, 1989). Si se puede hablar de victoria de ARENA en 1988, ese gran capital “regresaba” al poder pese a los esfuerzos democristianos y de la política contrainsurgente de los Estados Unidos, que intentaba mantener a la Democracia Cristiana en el poder para facilitar la justificación de su intervención en los asuntos internos salvadoreños.⁶⁵

El “triunfo” de ARENA era una conmoción política también para las fuerzas democráticas y revolucionarias aglutinadas en la alianza FDR-FMLN, pues suponían un reforzamiento de su principal

64. Se sigue aquí un trabajo previo. Cfr. Artiga-González (1994:92-104).

65. Recuérdese que para el Gobierno de Ronald Reagan era crucial mantener la imagen de un Gobierno democrático amenazado por extremas de izquierda (FDR-FMLN) y de derecha (ARENA).

adversario y una mayor dificultad para su esfuerzo de transformar sustancialmente las estructuras económicas, sociales y políticas del país. Las elecciones de 1988 se convirtieron así en eso que los estudiosos del comportamiento electoral llaman “elección crítica”. Este concepto define las alteraciones producidas en las pautas del comportamiento electoral y la posterior estabilización de las mismas en una dimensión temporal. Metodológicamente puede observarse cuando se produce un incremento o disminución drástica en las proporciones de votos obtenidos por los principales partidos en la elección que se está considerando. El cuadro 2.20 ofrece una visión diacrónica del caudal de votos de cada uno de los partidos que compitieron en las elecciones parlamentarias de 1982 a 1991. Se incluyó este último año para tener más claridad sobre el carácter crítico de la elección de 1988, y también para que se aprecie mejor el fenómeno del realineamiento electoral. El

Cuadro 2.20 Caudal de votos y volatilidad en elecciones parlamentarias, 1982-1991

PARTIDO	1982	$V_i - V_{i,t-1}$	1985	$V_i - V_{i,t-1}$	1988	$V_i - V_{i,t-1}$	1991
AD	7.38	-3.7	3.68	-1.94	1.74	-1.09	0.65
ARENA	29.53	0.17	29.70	18.40	48.10	-3.77	44.33
CD	-	-	-	-	-	12.16	12.16
LIBERACIÓN	-	-	-	3.76	3.76	-3.76	-
MAC	-	-	-	-	-	3.23	3.23
MERECEN	-	0.07	0.07	-0.07	-	-	-
PAISA	-	3.74	3.74	-1.63	2.11	-2.11	-
PAR	-	0.31	0.31	0.23	0.54	-0.54	-
PCN	19.17	-10.81	8.36	0.10	8.46	0.53	8.99
PDC	40.09	12.26	52.35	-17.25	35.10	-7.14	27.96
POP	0.92	-0.83	0.09	0.10	0.19	-0.19	-
PPS	2.90	-1.21	1.69	-1.69	-	-	-
UDN	-	-	-	-	-	2.68	2.68
Volatilidad		16.55		22.59		18.6	

Fuente: elaboración propia.

cuadro incluye los valores del índice de volatilidad de Pedersen,⁶⁶ que expresa los cambios netos de las preferencias partidistas entre un par de elecciones consecutivas.

Ahora bien, la utilización de datos electorales para calcular la volatilidad parte de la premisa de la existencia de un electorado estable en el par de elecciones consideradas, de tal forma que cualquier cambio en los caudales de votos de los partidos se deba realmente a cambios en las preferencias de los electores. Fuera de esta premisa, los cambios en los caudales electorales podrían deberse no tanto a las transferencias de votos, sino a la movilización de nuevos electores o, a la inversa, a la desmovilización de viejos electores —ya sea porque dejan de votar o porque han fallecido. Para salvar esta dificultad de no cumplimiento de la premisa establecida, suele utilizarse datos de encuestas poselectorales donde se haya consultado sobre el voto en las dos últimas elecciones. Con esta información se puede identificar quiénes fueron votantes movilizados o desmovilizados, para excluirlos del cálculo de la volatilidad.⁶⁷ Sin embargo, al no contar con la información respectiva proveniente de encuestas, se utilizan aquí los resultados electorales.

Como puede verse, el mayor valor para la volatilidad electoral tuvo lugar entre 1985 y 1988. Entre esos años, el partido que más pérdidas tuvo fue el PDC, mientras que el partido que más ganancias registró fue ARENA. La diferencia entre las pérdidas de uno y las ganancias del otro fue de 1.15. El tercer partido más votado en 1988, el PCN, tuvo un incremento de apenas 0.10 % en las preferencias electorales. Si se toma en cuenta que, por un lado, el partido LIBERACIÓN se constituyó a partir de una escisión del partido ARENA y, por tanto, es verosímil pensar que su caudal electoral se formó básicamente de exareneros; y, por otro lado, MERECEN, PAISA y PPS registraron

66. El índice de Pedersen se calcula mediante la fórmula $V_i = \frac{1}{2} \sum |V_i - V_{i-1}|$, donde V_i es el porcentaje de votos del partido “i” en la presente elección, y V_{i-1} es el porcentaje de votos del mismo partido en la elección pasada.

67. Otros dos tipos de votantes que se puede identificar con la información de las encuestas poselectorales son los “votantes leales” y los “votantes transferidos”. Estos últimos son los causantes del fenómeno de la volatilidad electoral.

pérdidas, entonces, la información del cuadro 2.20 sugiere que hubo un movimiento de electores desde la Democracia Cristiana hacia ARENA.⁶⁸

A falta de una encuesta que indague sobre el voto de cada uno de los encuestados posteriormente a las votaciones de 1988, y su voto en 1985, habrá que conformarse con el análisis agregado hecho en el párrafo anterior. ¿Habrá otra explicación posible para el incremento de los votos areneros que no sea el de un movimiento desde los democristianos? Como el análisis está basado en porcentajes, se podría contraargumentar diciendo que una variación en el porcentaje no necesariamente implica una variación en la cantidad de votos obtenidos en términos absolutos, o que incluso un partido podría bajar su proporción de votos aun manteniendo intactos sus votos válidos. Sin embargo, si se hace el análisis con la cantidad de votos en lugar de los porcentajes, las cifras registradas (cfr. cuadros 2.17 y 2.19) permiten darse cuenta de que no solo descendió el total de votos para el PDC y aumentó para ARENA, sino que incluso el total de votos válidos registró una disminución de 965,231 en 1985 a 930,749 en 1988, es decir, hubo 34,482 votos menos. En tales condiciones, el incremento de votos para ARENA solo podría explicarse así: o hubo un ingreso de 161,000 nuevos electores que dieron su voto a ARENA, o dicho incremento se debió, en su mayoría, a exdemocristianos. No debe pasarse por alto el hecho de que el PDC perdió un poco más de 178,000 votantes entre 1985 y 1988.

En cuanto a la primera alternativa, habría sido altamente significativa pues habría implicado el surgimiento de una nueva generación de votantes de derecha, a la vez que una desmovilización de varias decenas de miles de votantes democristianos. Sin embargo, la segunda alternativa parecía más viable y había información para sustentarla.

68. Tómese en cuenta que las ganancias juntas del PCN, POP y PAR apenas suman 0.43 % del total de votos.

Con el objetivo de examinar el clima de opinión de la población salvadoreña acerca de las políticas del Gobierno democristiano y del comportamiento de los sectores empresariales y de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) realizó, a principios de febrero de 1987, una encuesta de opinión entre la población urbana de El Salvador. Los resultados mostraban “la profunda insatisfacción de la población” con la situación del país y con el desempeño del Gobierno. La mayoría de las personas encuestadas veían con pesimismo la situación económica y pensaba que los programas económicos o “paquetes” iniciados el año anterior solo contribuían a deteriorar aún más sus condiciones de vida (IUDOP, 1987).

Junto a tales medidas económicas,⁶⁹ apoyado en su mayoría parlamentaria, el PDC había aprobado a finales de 1986 una serie de reformas a la Ley Electoral que, según diputados derechistas, “cerraban la posibilidad de un verdadero juego democrático en las próximas elecciones de 1988 y 1989” (Tapia, 1989:21). Como reacción, los diputados de ARENA, PCN y PAISA implementaron una “huelga parlamentaria”, que consistió en una total pasividad de los diputados de estos partidos, como

“[...] una forma de protesta por la falta de atención que, según ellos, la mayoría demócrata cristiana estaría prestando a sus puntos de vista y a los intereses sociales que representan” (IUDOP, 1987:192).

Por otra parte, el 22 de enero de 1987 el sector empresarial convocó a un paro nacional. Para la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, uno de los gremios empresariales de mayor peso en el país y que en ocasiones anteriores ya se ha comportado como grupo de presión, el mal manejo de la economía por el Gobierno demócrata cristiano era la principal causa de los grandes problemas

69. En general se trataba de una serie de medidas de política económica que buscaban, por un lado, estabilizar la economía y, por otro lado, colaborar en el financiamiento de la guerra. De hecho, el segundo “paquete” incluía un “impuesto a la soberanía nacional” o “impuesto de guerra”.

económicos y sociales del país. Para la Cámara, esta conducción habría provocado la mayor cantidad de desempleados de toda la historia salvadoreña, el mayor aumento de precios de los artículos y servicios básicos, la peor calidad de los servicios públicos y, por tanto, las peores condiciones de vida (Tapia, 1989:26).

La citada encuesta del IUDOP recogía una opinión pública que era eco del descontento empresarial y de los partidos políticos ARENA, PCN y PAISA. Pues bien, dicha encuesta puede servir para mostrar la verosimilitud de la ocurrencia de un realineamiento electoral entre los democristianos hacia el partido ARENA en las elecciones de 1988. La encuesta incluía, además de preguntas sobre información sociodemográfica (sexo, edad, escolaridad, empleo e ingresos), veinticinco preguntas acerca de las políticas gubernamentales y sobre las acciones de los gremios empresariales y de los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa.⁷⁰ Solo el 5.9 % de los democristianos opinaba que el segundo “paquete” resolvería los problemas económicos; el 28.2 % pensaban que seguiría igual, y el 58.8 % opinaba que la situación empeoraría. Es decir, la mayoría de los democristianos no estaban de acuerdo con las medidas implementadas por el partido gobernante: la Democracia Cristiana.

Por otra parte, también resultaba sugerente de un posible cambio de actitud hacia su partido el hecho de que apenas un poco más de la mitad de los democristianos (53.6 %) no estaba de acuerdo con el paro empresarial, en tanto que el 28.6 % sí lo estaba, pese a que tal medida había sido tomada claramente en contra del Gobierno de Duarte. En el mismo orden de ideas, el 27.5 % de los democristianos opinaron que el Gobierno debía cambiar de política y/o derogar el “paquete”. Solamente un 10 % opinaba que el Gobierno debía continuar con sus políticas tal y como lo venía haciendo. Igualmente significativo resultaba que el 34.3 % de los democristianos encuestados estuviesen de acuerdo con la huelga parlamentaria impulsada por los partidos de oposición.

70. Para un análisis del comportamiento sociopolítico del empresariado salvadoreño en esta coyuntura, véase Tapia (1989:3-36).

Consultados sobre la existencia de un proceso democrático y de libertad política, tal como lo afirmaba el discurso oficial, los democristianos distribuían sus opiniones así: el 14.3 % dijo que sí había un proceso democrático en el país; el 46.4 % afirmó que había algunas mejoras, pero con existencia de represión (algo que negaba el discurso oficial sobre la libertad en el proceso); el 29.8 % opinó que todo seguía igual, y el 6.0 % era de la opinión que el país estaba peor.

La encuesta también indagó sobre la actuación del Gobierno del entonces presidente Duarte. En este punto, las respuestas de los democristianos resultan contundentes para sostener la ocurrencia de un realineamiento electoral en 1988. Solo el 28.9 % opinó que el desempeño gubernamental era bueno o excelente, frente a un 71.1 % que lo consideraba regular, malo o pésimo. Por otra parte, preguntados sobre si Duarte debía renunciar, 15.3 % de los demócrata-cristianos contestaron afirmativamente. Estos democristianos reflejaban una corriente de opinión, ya asentada, que expresaba su desacuerdo con Duarte y su Gobierno: un 26.4 % del total de encuestados estaba de acuerdo con que Duarte renunciara, frente a un 29.6 % que opinaba que Duarte debía seguir en el cargo.⁷¹ En otras palabras, parecía haber un importante sector de la opinión pública que se estaba haciendo eco del clamor del sector empresarial que públicamente pedía la renuncia de Duarte. Ese sector empresarial solía encontrar su expresión política en el partido ARENA. El informe que contiene la encuesta del IUDOP (1987:210-211) termina diciendo que:

“Los resultados de esta encuesta presentan un panorama bastante oscuro. La imagen del [...] Gobierno aparece muy deteriorada [...] las personas piensan que el “segundo paquete” va a empeorar más la situación económica, sobre todo de los sectores pobres [...] la mayoría

71. Un alto porcentaje de encuestados no quiso responder o esquivó su respuesta diciendo que “no sabía”. Este era un comportamiento comprensible si se toma en cuenta que la encuesta se realizaba en pleno contexto de guerra y alguna gente mostraba temor al ser encuestada. Si se eliminan esos “no sabe”, resultaba que el 40 % de los encuestados estaba de acuerdo con que Duarte renunciara.

considera que el desempeño del Gobierno es malo e incluso dos de cada cinco salvadoreños pensaban que el presidente Duarte debería renunciar”.

ARENA supo sacar ventaja del descontento social captado por las encuestas de opinión realizadas en 1987, año preelectoral. Mientras acusaba al PDC y al PCN de los males del presente y del pasado, ARENA trataba de mejorar su propia imagen y, poco a poco, se iba presentando como una alternativa. Como lo sostuviera Tapia (1989:83), ARENA tenía a su favor el hecho de que no necesitaba de mucha argumentación para buena parte de su alegato: la guerra continuaba, los problemas económicos que padecía la mayoría de la población (precariedad en el empleo, devaluación de la moneda, alza en el costo de la vida, escasez de recursos en general) eran evidentes, y la masiva emigración lo reflejaba en buena medida. Por esta razón, la campaña electoral de ARENA para 1988 no necesitaba demostrar mucho para proporcionarle credibilidad a sus críticas.

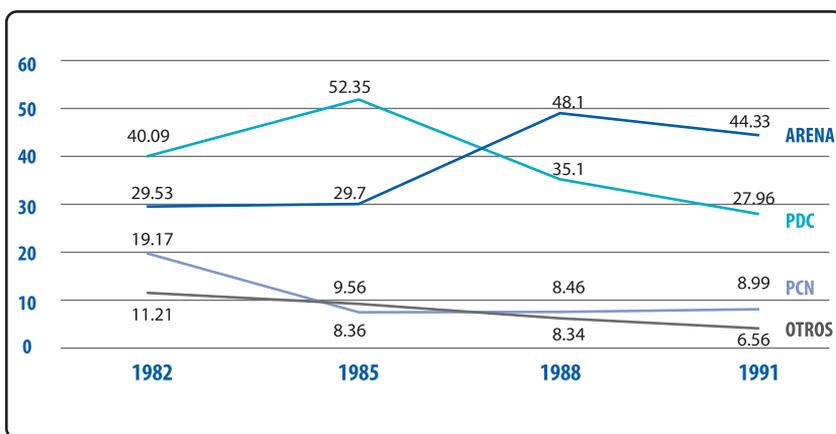
Otra encuesta del IUDOP (1988a) llevada a cabo entre noviembre y diciembre de 1987, mostraba ya los efectos de la propaganda anti Democracia Cristiana: el 20.5 % apoyaba a ARENA en tanto que el 15.4 % simpatizaba con el PDC, es decir, el PDC estaba dando señales ya de haber pasado a ocupar la segunda posición como fuerza electoral. Además, el 22.7 % de los democristianos pensaban que la situación del país en 1987 seguía igual comparada con la de 1986 y —lo que resultaba más indicativo de lo que estaba a punto de suceder en las elecciones de 1988— un 66.4 % de los democristianos consideraban que la situación había empeorado (IUDOP, 1987:103).

Finalmente, otra encuesta del IUDOP (1988b) realizada a pocos días de llevarse a cabo las elecciones de diputados y de miembros de concejos municipales, reveló que el 23.1 % se inclinaba a favor de ARENA y 13.5 % a favor del PDC. Ya esta era una ventaja importante, pero a la vez un 55.2 % de los encuestados no sabía, no respondía o declaraba que no tenía preferencia partidaria. Es probable que una parte importante de este bloque se inclinó finalmente por ARENA, y que dentro de ese grupo habían exdemocristianos. Así pues, las

citadas encuestas del IUDOP ofrecen evidencia para sostener que en 1988 hubo un realineamiento de electores democristianos, aunque no se pueda establecer exactamente su magnitud. Graficados (figura 2.2), los resultados electorales también sugieren intuitivamente la misma conclusión. Lo que pierde el PDC lo gana ARENA.

Cuando ya se acercaba el final del mandato del presidente Duarte y el CCE había convocado a un nuevo proceso electoral, el 23 de enero de 1989 el FMLN presentó una nueva propuesta “para convertir las elecciones en una contribución a la paz”, según la cual se postergarían las elecciones presidenciales programadas para el 19 de marzo y se realizarían el 15 de septiembre bajo condiciones que harían posible “una irreversible solución política al conflicto” (FMLN, 1989a). Después de tantos años de guerra, el FMLN parecía estar dispuesto a aceptar el mecanismo electoral como una alternativa para ponerle fin al conflicto. Por supuesto, no se trataba de una aceptación del carácter contrainsurgente que las elecciones habían tenido desde 1982, ni tampoco se trataba de que el frente guerrillero estaba dispuesto de abandonar las armas sin más. Ellos hablaban de la necesidad de realizar unas elecciones verdaderamente libres y competitivas; estaban dispuestos a apoyar la candidatura

Figura 2.2 Evolución del caudal electoral por partido, 1982-1991



Fuente: elaboración propia.

de Convergencia Democrática (CD), pero tenían que darse ciertas garantías. De allí la necesidad de postergar la realización de las elecciones a una nueva fecha. Este cambio en sí planteaba un problema constitucional, pues el presidente Duarte cesaría en sus funciones el 1 de junio y, de aceptarse la propuesta, no habría presidente de la República más allá de aquella fecha, a menos que se modificaran “los plazos y contenidos establecidos en la Constitución”, para lo cual el presidente Duarte proponía “convocar a un plebiscito a fin de que mediante una consulta popular obtengamos la autoridad necesaria” para tomar las decisiones correspondientes (Duarte, 1989).

Como era de esperar, las distintas fuerzas sociales y políticas reaccionaron a favor y en contra de la propuesta del FMLN.⁷² Al final, como en otras oportunidades, la propuesta no prosperó y las elecciones se realizaron el 19 de marzo como estaba previsto. Las mismas transcurrieron en medio de un alza de las acciones del FMLN para boicotearlas luego del rechazo a su propuesta de enero. Entre las acciones implementadas por el FMLN con tal fin se cuentan un paro al transporte colectivo y comercial, sabotaje al sistema nacional de energía eléctrica, afectación de la distribución de agua potable y operaciones militares incluso en la capital. Parecía que la guerrilla buscaba favorecer un triunfo de ARENA para que la negociación, como salida al conflicto, fuese más viable. Por supuesto, también continuaron la guerra y sus consecuencias. El cuadro 2.21 muestra los resultados electorales donde salió triunfador el candidato arenero, tal como lo preanunciaron las elecciones legislativas de 1988. ARENA superó, en primera vuelta, al PDC por casi veinte puntos porcentuales. Específicamente, el margen de victoria fue de 17.79 puntos porcentuales.⁷³ Se trata de un margen que es superior al que el PDC obtuvo sobre ARENA en 1984, ya fuera en primera vuelta o ya fuera en segunda. Pero, si se compara el total de votos válidos entre 1988 y 1989, se notará que la importancia de la elección presidencial escasamente se ve reflejada en el incremento en dichos

72. Un análisis más extenso puede consultarse en Acevedo (1989).

73. El margen de victoria es la diferencia en votos, o en porcentaje, entre los dos partidos más votados.

Cuadro 2.21 Resultados de las elecciones presidenciales, 1989

PARTIDOS	PRIMERA VUELTA	
	Total de votos	%
AD	4,363	0.46
ARENA	505,370	53.82
CD	35,642	3.80
MAC	9,300	0.99
PAR	3,207	0.34
PCN	38,218	4.07
PDC	338,369	36.03
UP	4,609	0.49
Total	939,078	100.00

Fuente: elaboración propia con base en CCE (1989).

votos, pues apenas se registraron un poco más de nueve mil votos válidos.

Los otros competidores quedaron muy distantes de ARENA y del PDC. El rendimiento electoral de CD, que incluía a dos partidos de la alianza FDR-FMLN, fue magro; incluso por debajo del logrado por el PCN. El resto de partidos se aprestaba a desaparecer: políticamente habían dejado de ser relevantes. Así las cosas, en 1989 se registró la primera alternancia en el control del Ejecutivo mediante elecciones. La llamada “nueva derecha” salvadoreña parecía haberse consolidado y su primer presidente tenía ascendencia en los tradicionales grupos oligárquicos terratenientes. Una década después del último golpe de Estado de la historia política salvadoreña, un descendiente de quienes se vieron favorecidos por el régimen político al que el golpe quiso dar fin –Alfredo Cristiani Burkard–, recibía la legitimidad del voto popular para conducir el Gobierno. Ni la política contrainsurgente de los Estados Unidos ni los esfuerzos bélicos del FMLN lo impidieron.

Pasadas las elecciones, el 6 de abril de 1989 el FMLN hizo una nueva propuesta “para alcanzar una democracia real, una nueva sociedad y la paz” (FMLN, 1989b). Pero la misma tuvo poco impacto. Y de nuevo, la respuesta del FMLN fue el incremento de su ofensiva político-militar. No obstante, una vez más, el 29 de mayo el FMLN hizo del conocimiento público otra propuesta “para abrir posibilidades de diálogo y entendimiento que conduzcan a la solución negociada y a una paz duradera en El Salvador” (FMLN, 1989c), en la cual sostiene que:

“[...] los partidos políticos que no participan en el Gobierno de ARENA podrán asumir el papel de propiciadores y gestores del diálogo hasta lograr la negociación directa entre el Gobierno y el FMLN”.

Aunque no se trató de una respuesta directa a esta propuesta, en el discurso de toma de posesión, el presidente Cristiani (1990) dijo:

- “Nadie en su sano juicio puede querer que esta guerra fratricida e injusta se prolongue”.
- “La Constitución le ordena al presidente de la república procurar la armonía social en el país. Cumpliremos escrupulosamente ese mandato, buscando entendimientos legales y políticos con todos los sectores. El FMLN es uno de esos sectores y buscaremos de inmediato entrar en contacto con ellos...”.
- “Impulsar un diálogo permanente, serio y reservado entre el sector democrático y el FMLN”.
- “Constituir una comisión de diálogo [que] entrará en contacto con las personas que designe el FMLN, a fin de que se constituya un organismo de trabajo que estudie [...] los puntos necesarios para lograr la incorporación de todas las fuerzas del país a la vida pacífica y a los mecanismos de la democracia”.

No estaba claro cuán sinceras eran estas declaraciones, pues los hechos eran ambiguos. Por una parte, se avanzaba en contactos y reuniones entre el FMLN, los partidos y el Gobierno. Por otra parte, la guerra y sus secuelas no parecían disminuir. De hecho, los enfrentamientos armados y la represión seguían una escalada ascendente.

En su discurso, Cristiani también anunció medidas para liberalizar progresivamente la economía:

“Promoveremos una banca competitiva, en la que los sectores productivos vuelvan a tener un rol protagónico [...]. Vamos a desregular la economía. Si queremos fomentar la inversión e incrementar la productividad debemos eliminar trabas y requisitos burocráticos, que son fuente de corrupción [...]. Comprendemos a cabalidad que nuestra economía está muy cerrada, hacia el interior y hacia el exterior. Iniciaremos un programa de apertura, que propicie la competitividad interna y que fomente las exportaciones en general y en especial las no tradicionales [...] el proceso de rectificación, estabilización y reactivación tiene que comenzar hoy mismo”.

Así, el 20 de julio, en cadena nacional de radio y televisión, Cristiani anunció las primeras medidas de reforma económica “estructural” con sello neoliberal, en medio de despidos de trabajadores privados y empleados públicos, un incremento de la violencia política y atentados con bombas, y actividad bélica tanto del FMLN como del Gobierno.⁷⁴ El preanuncio de lo que habría de venir fue la declaratoria de inconstitucionalidad del Instituto Nacional del Café (INCAFE), por parte de una Sala de lo Constitucional, afín al Gobierno de Cristiani, con lo cual se terminaba el control estatal de la exportación de este cultivo.⁷⁵

En el camino a la privatización de la banca, el Gobierno de Cristiani eliminó la Junta Monetaria, que era un instrumento del Estado para “orientar la política monetaria con el objeto de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional” (Const. 1950 , Art. 143). Se alegó que esta entidad seguía criterios más políticos que técnicos, que quien debía

74. A la par, hacia finales del mismo mes, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto N.º 295, publicado en el Diario Oficial N.º 140, Tomo 304, del 28 de julio de 1989, mediante el cual se derogaba el decreto que dio origen al Ministerio del Comercio Exterior, quedando así disuelto.

75. El 27 de julio, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional de un modo general y obligatorio los artículos 1, 2 y 6 del Decreto Legislativo N.º 75 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, fechado en marzo de 1980, el cual atribuyó al INCAFE la exclusividad para comercializar el grano.

formular dicha política debía ser el Banco Central de Reserva, cuyo presidente era también muy cercano a Cristiani. Por su parte, en septiembre, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales, de modo general y obligatorio, los artículos 1, 2 y 7, incs. 2 y 3 del Decreto N.º 237 del 20 de mayo de 1980, publicado en el Diario Oficial N.º 93, Tomo 267, del 27 de mayo de 1980, con el cual se creó el INAZUCAR. Así se abolió el monopolio de la comercialización de la caña y del azúcar en el país.

Con muchas dificultades, junto con la reforma económica, se abrió paso la negociación entre el FMLN y el Gobierno de Cristiani, quienes mediante comisiones representativas de ambas partes se reunieron en México los días 13, 14 y 15 de septiembre de 1989, firmándose el llamado “Acuerdo de México”, a la vez que se decidió continuar el proceso negociador en Costa Rica, el 16 y 17 de octubre.⁷⁶ En el contexto de la reunión de México, el FMLN dio a conocer una nueva “propuesta para lograr la democratización, el cese de hostilidades y la paz justa y duradera en El Salvador”. Esta tenía tres bloques (FMLN, 1989d):

- Cese del fuego.
- Pasos iniciales para la incorporación del FMLN a la vida política.
- Negociación para el cese definitivo de las hostilidades y la integración total del FMLN a la vida política.

Mientras los esfuerzos de negociación del fin del conflicto armado seguían su camino y ritmo, las acciones bélicas se incrementaban e intensificaban más. Hacia mediados de octubre, el FMLN anunció su decisión de incrementar el sabotaje contra la infraestructura eléctrica y telefónica, y contra el transporte colectivo. Además, el FMLN volvió a utilizar como arma de guerra los “coches bomba”.

76. “Para esta reunión, ambas partes acordaron invitar a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que acrediten representantes en calidad de testigos” (Acuerdo de México).

La reunión programada para el 16, 17 y 18 de octubre se realizó en San José, Costa Rica, para tratar el tema del cese al fuego. Sin embargo, no hubo mayor avance y las partes se comprometieron a reunirse de nuevo en Caracas los días 20 y 21 de noviembre. Pero hacia finales de octubre, las acciones terroristas contra familiares de militares, funcionarios públicos y dirigentes sindicales enrarecían el ambiente y lo polarizaban más, generando mayor desconfianza entre las partes. El 2 de noviembre, el FMLN anunció su decisión de retirarse del proceso de diálogo. El 11 de noviembre, por la noche, el FMLN lanzó su ofensiva “Hasta el Tope” con ataques simultáneos en varias ciudades, incluyendo la capital. La escalada de la violencia y la represión, en medio de la cual seis sacerdotes jesuitas y una empleada suya con su hija fueron asesinados por un comando especial de las fuerzas armadas, junto con las reacciones nacionales e internacionales que generó, llevaron finalmente a la reanudación del diálogo con la mediación de la ONU en 1990.

Ya en enero, las reivindicaciones y protestas de las gremiales de trabajadores (públicos y privados) contra las medidas de “ajuste estructural” del Gobierno de Cristiani estaban a la orden del día. La conflictividad social y política seguían siendo el trasfondo de las gestiones para continuar con el diálogo entre FMLN y Gobierno. La intermediación de la ONU y del Gobierno de Venezuela facilitaron que ambas partes acordaran, a finales de marzo, continuar con el diálogo en Ginebra, el 4 de abril, bajo los auspicios del secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar.

El 16 de mayo, el Gobierno y el FMLN se volvieron a reunir, esta vez en Caracas. Poco a poco, reunión tras reunión, se fue construyendo una agenda de temas sobre los que era necesario ponerse de acuerdo para proceder al cese del fuego. Los temas generales de la “agenda de Caracas” fueron:

1. Fuerza Armada
2. Derechos humanos
3. Sistema judicial

4. Sistema electoral
5. Reforma constitucional
6. Problema económico-social
7. Reincorporación de los integrantes del FMLN a la vida civil
8. Verificación por parte de las Naciones Unidas

Pronto se fue notando que entre los temas más difíciles para llegar a acuerdos estaba el de la depuración y reestructuración del Ejército, en un clima en donde el mencionado asesinato de los jesuitas de la Universidad Centroamericana (UCA) seguía causando presiones sobre la Fuerza Armada para identificar a los responsables materiales e intelectuales del crimen. Por su parte, una encuesta de opinión pública del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA, cursada a un año del Gobierno de Cristiani, reveló que el 63.5 % de los encuestados creían que el diálogo y la negociación era la mejor forma de resolver el conflicto (IUDOP, 1990). Esto indica, pues, un clima de opinión favorable al proceso negociador, aunque marchase más lentamente de lo deseable.

Un nuevo encuentro de las partes tuvo lugar en Oaxtepec, México, entre el 19 y 25 de junio. Los días siguientes, ambas partes hacían gestiones ante otros actores nacionales e internacionales para reforzar sus posiciones. Ello no significaba que los enfrentamientos y acciones de sabotaje fueran en disminución; al contrario, el FMLN amenazaba además con implementar una nueva ofensiva, la cual era desestimada por la Fuerza Armada. Un mes después, entre el 20 y 26 de julio se produjo otra ronda de negociación, esta vez en Guanacaste, Costa Rica. Por mediación de la ONU se logró un acuerdo sobre derechos humanos (conocido como Acuerdo de San José), para desentramar la negociación sobre el tema de la Fuerza Armada y evitar que se rompiera el proceso. Además, se tomó la decisión de continuar el diálogo en San José, Costa Rica, un mes después, entre el 17 y 22 de agosto.

En la ronda de agosto ya quedaba claro que el cese de las hostilidades todavía estaba lejos. No lograba avanzarse en el tema Fuerza

Armada. La reunión terminó sin otro acuerdo que el de reunirse otra vez en septiembre. Mientras, los partidos políticos comenzaban a prepararse para las elecciones legislativas de marzo de 1991.

Una nueva ronda de negociaciones se llevó a cabo entre el 13 y 18 de septiembre en San José. Esta terminó otra vez con un único acuerdo: volverse a reunir en México. Mientras tanto, la actividad bélica reportó una escalada tanto por parte del FMLN como del Ejército. La movilización laboral también reportó un auge. Por su parte, los partidos políticos acordaron que el número de diputados en la Asamblea Legislativa se elevara a ochenta y cuatro, creándose también una circunscripción o “plancha” nacional con veinte diputados. La materialización de este acuerdo llegó el 19 de diciembre mediante el Decreto N.º 670, publicado en el Diario Oficial N.º 286, Tomo 309, del 20 de diciembre de 1990.

Entre tanto, en los meses de octubre, noviembre y diciembre, el diálogo prácticamente se estancó mientras las acciones bélicas del FMLN tenían lugar en varios departamentos del país. El tema de la Fuerza Armada seguía siendo el punto medular, y la coyuntura preelectoral no parecía favorecer el proceso. En este contexto, lo que sí siguió avanzando fue la reforma económica impulsada por el Gobierno. A finales de noviembre, la Asamblea Legislativa aprobó tres nuevos decretos:

- Decreto N.º 627 del 22 de noviembre de 1990, publicado en el Diario Oficial N.º 276, Tomo 309, del 6 de diciembre de 1990, con la “Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo”.
- Decreto N.º 628 del 22 de noviembre de 1990, publicado en el Diario Oficial N.º 278, Tomo 309, del 10 de diciembre de 1990, con la “Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero”.
- Decreto N.º 640 del 29 de noviembre de 1990, publicado en el Diario Oficial N.º 280, Tomo 309, del 12 de diciembre de 1990, cuyo contenido es la “Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo”.

Por su parte, en su mensaje de fin de año, Cristiani anunció un paquete de iniciativas legislativas adicionales a las aprobadas en noviembre por la Asamblea Legislativa:

- La Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, promulgada el 22 de marzo de 1991 mediante el Decreto N.º 746, publicado en el Diario Oficial N.º 80, Tomo 311, del 3 de mayo de 1991.
- Ley de Bancos y Financieras, promulgada el 19 de abril de 1991 mediante el Decreto N.º 765, publicado en el Diario Oficial N.º 92, Tomo 311, del 22 de mayo de 1991.
- Ley de Sociedades de Seguros, promulgada hasta el 10 de octubre de 1996 mediante el Decreto N.º 844, publicado en el Diario Oficial N.º 207, Tomo 333, del 4 de noviembre de 1996.

Al anunciar estas medidas, dijo (Cristiani, 1990):

“[...] no hemos olvidado nuestro compromiso de ir creando las condiciones para democratizar el capital, dando la primera opción de compra de las acciones que se pondrán a la venta a los trabajadores de los bancos, pequeños inversionistas y creando condiciones para evitar la concentración de acciones en unas pocas manos”.

El 20 febrero del nuevo año, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto N.º 713, publicado en el Diario Oficial N.º 43, Tomo 310, del 4 de marzo de 1991, mediante el cual se creó el “Banco de Tierras”, para convertir a los campesinos en propietarios de sus tierras. En realidad era otra medida más del modelo económico neoliberal que poco a poco se iba consolidando en medio del proceso de diálogo y negociación, de las elecciones, de las acciones bélicas y de las protestas de los trabajadores.

Las elecciones programadas para marzo de 1991 tendrían como novedad la elección de los diputados y diputadas al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), para lo cual la Asamblea Legislativa emitió unas disposiciones transitorias del Código Electoral vigente

Cuadro 2.22 Gabinete del presidente Alfredo Félix Cristiani Burkard, 1989

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de la Presidencia	Dr. José Antonio Rodríguez Porth
2	Ministro de Relaciones Exteriores Viceministro	Dr. José Manuel Pacas Castro Lic. Ricardo Orlando Valdivieso
3	Ministra de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social Viceministro	Licda. Myrna Liévano de Márquez Lic. Ernesto Mauricio Altschul Cisneros
4	Ministro del Interior Viceministro del Interior Viceministro de Desarrollo Social	Ing. José Francisco Merino López Cnel. Carlos Humberto Figueroa Ing. Manrique Silva
5	Ministro de Justicia Viceministro	Dr. Óscar Alfredo Santamaría Dr. José Vicente Machado Salgado
6	Ministro de Hacienda	Lic. Rafael Eduardo Alvarado Cano
7	Ministro de Economía Viceministro	Ing. José Arturo Zablah Kuri Lic. Mario E. Acosta Oertel
8	Ministro de Educación Viceministra	Dr. René Hernández Valiente Licda. Cecilia Gallardo de Cano
9	Ministro de Defensa y de Seguridad Pública Viceministro de Defensa Viceministro de Seguridad Pública	Gral. Rafael Humberto Larios Cnel. Juan Orlando Zepeda Cnel. Inocente Orlando Montano
10	Ministro de Trabajo y Previsión Social Viceministro	Dr. Mauricio González Dubón Don Rolando Alfredo Lezama Chacón
11	Ministro de Agricultura y Ganadería Viceministro de Agricultura y Ganadería Viceministro de Desarrollo Rural y Extensión Agropecuaria	Ing. Antonio Cabrales Dr. Jorge Martínez Menéndez Ing. Mauricio Salazar
12	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social Viceministro	Cnel. y Dr. Gilberto Lizandro Vásquez Sosa Dr. Carlos Alfredo Miranda
13	Ministro de Obras Públicas Viceministro de Obras Públicas Viceministro de Vivienda y Desarrollo Rural	Ing. José Mauricio Stubig Ing. José Raúl Castaneda Villacorta Ing. Roberto Paredes Martell
14	Ministro de Cultura y Comunicaciones	Don Mauricio Eduardo Sandoval Avilés

Fuente: Acuerdo N.º 1 del 1 de junio de 1989, publicado en el Diario Oficial N.º 101, Tomo 303, del 2 de junio de 1989.

en aquel momento.⁷⁷ Por otra parte, el espectro de partidos se vería ampliado al incluir a la Unión Democrática Nacionalista (UDN), “fachada” del Partido Comunista Salvadoreño, de manera que una parte del FMLN estaría entrando a la competencia electoral, aunque no lo hizo en todo el territorio nacional, pues la UDN compitió solo en once de los catorce departamentos. El cuadro 2.23 muestra los resultados de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa llevadas a cabo el 10 de marzo de 1991. Aunque ARENA y PCN lograban conformar una mayoría legislativa de apoyo a Cristiani, CD logró colarse como el tercer partido más votado. La UDN tuvo magros resultados, alcanzando apenas un escaño. Mientras tanto, las reuniones entre el Gobierno y la guerrilla continuaban sin mayores avances en tres rondas: del 3 al 5 de enero, en México; el 1 y 2 de febrero, otra vez en México; el 19 y 20 de febrero, en San José, Costa Rica.

Cuadro 2.23 Votos y escaños en elecciones de Asamblea Legislativa, 1991

PARTIDOS	VOTOS		ESCAÑOS	
	Abs.	%	Abs.	%
AD	6,798	0.65	-	-
ARENA	466,091	44.33	39	46.4
CD	127,855	12.16	8	9.5
MAC	33,971	3.23	1	1.2
PCN	94,531	8.99	9	10.7
PDC	294,029	27.96	26	31.0
UDN	28,206	2.68	1	1.2
Total	1,051,481	100.00	84	100.0

Fuente: elaboración propia con base en CCE (1991).

77. Tales disposiciones están contenidas en el Decreto N.º 693 del 17 de enero de 1991, publicado en el Diario Oficial N.º 17, Tomo 310, del 25 de enero de 1991. La convocatoria para elegir estos veinte diputados, cuyo mandato es de cinco años, está contenida en el Decreto N.º 2 del 25 de enero de 1991, publicado en el Diario Oficial N.º 18, Tomo 310, del 28 de enero de 1991.

Una nueva ronda de negociación tuvo lugar en México, entre el 4 y 27 de abril. Los temas de discusión fueron las reformas constitucionales, la Fuerza Armada y el cese del fuego. La noche del 27, las partes acordaron un paquete de reformas constitucionales en temas de Fuerza Armada, sistema judicial y derechos humanos. Las mismas fueron introducidas por Cristiani a la última sesión plenaria de la legislatura de 1988-1991, el 28 de abril. El 29 fueron aprobados dos acuerdos de reforma constitucional y un tercero, en sesión extraordinaria, el 30 de abril.⁷⁸ De acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional contenido en la Constitución de 1983, faltaría que la nueva Asamblea (electa en marzo) ratificara dichas reformas.

En este mismo mes de abril, la Asamblea Legislativa aprobó, mediante el Decreto N.º 735 del 5 de abril de 1991, publicado en el Diario Oficial N.º 65, Tomo 311, del 11 de abril del mismo año, un préstamo de setenta y cinco millones de dólares por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para apoyar el ajuste estructural. Un análisis del contrato de préstamo concluyó que (*ECA*, 1991):

“El Salvador recibirá 75 millones de dólares en aproximadamente dos años, a condición de su apertura al mercado mundial, la privatización de su banca, al menos en parte, así como de sus asociaciones de ahorro y préstamos, la reforma de su sistema tributario, la privatización del comercio exterior e interior, la libertad en las tasas de interés para los depósitos bancarios de más de 180 días y la expansión de sus programas de nutrición, para que su niñez pobre tenga un paliativo durante el proceso de ajuste”.

A la vez, las nuevas medidas aprobadas entre abril y mayo por la Asamblea Legislativa hacían avanzar el proceso privatizador:

78. Cfr. Acuerdos de Reforma Constitucional 1 y 2, del 29 de abril de 1991, y N.º 3, del 30 de abril de 1991. Los tres publicados en el Diario Oficial N.º 78, Tomo 311, del 30 de abril de 1991.

- Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización, Decreto N.º 768 del 25 de abril, publicado en el Diario Oficial N.º 82, Tomo 311, del 7 de mayo de 1991.
- Ley de Bancos y Financieras, Decreto N.º 765 del 19 de abril de 1991 de, publicado en el Diario Oficial N.º 92, Tomo 311, del 22 de mayo de 1991.

El 20 de mayo, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la creación de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) para verificar el cumplimiento del acuerdo de San José sobre derechos humanos. Unos días más tarde, entre el 25 de mayo y el 2 de junio, las partes continuaron las negociaciones, esta vez en Caraballeda, Venezuela. Pero de nuevo la situación se empantanó sin llegar a acuerdo sustantivo. Otra ronda tuvo lugar entre el 16 y 22 de junio en Querétaro, México. Los temas de *impasse* seguían siendo el de Fuerza Armada y el de cese del fuego. El proceso avanzaba aunque no se firmara una declaración. Se estaba entrando en una fase definitoria que difícilmente era reversible, razón por la cual las rondas de negociación eran cada vez más frecuentes y prolongadas. Aunque a estas alturas no podía preverse cuando se daría un acuerdo definitivo, la percepción de todas las partes involucradas en la negociación era que el mismo ocurriría ese año (1991). Así, una nueva ronda se llevó a cabo entre el 9 y 11 de julio, en México. De nuevo se lograron avances, pero no acuerdos. En lo fundamental, el tema de la Fuerza Armada seguía siendo el problema. Del lado del FMLN ya se planteaba el tema de su actividad política una vez logrado el cese del fuego. En su horizonte aparecía la preocupación por su participación en las elecciones generales de 1994 cuando, por calendario electoral, se disputarían la presidencia y vicepresidencia de la República, las diputaciones de la Asamblea Legislativa y los concejos municipales. Por tanto, para el FMLN, su transformación en partido político empezaba a ser objeto de discusión. Mientras tanto, ONUSAL se instaló el 26 de julio y comenzó a abrir oficinas regionales en distintos departamentos. Pese a la continuidad de las acciones bélicas, el proceso negociador se estaba acercando a un acuerdo definitivo.

Entre el 16 y 25 de septiembre, por convocatoria del secretario general de la ONU, las partes se reunieron otra vez en Nueva York, al final de la cual suscribieron los “Acuerdos de Nueva York” sobre los siguientes asuntos:

1. Creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)
2. Depuración y reducción de la Fuerza Armada
3. Doctrina de la Fuerza Armada
4. Sistema educativo de la Fuerza Armada
5. Policía Nacional Civil
6. Tema económico-social

También se acordó una “agenda de la negociación comprimida” (Gobierno/FMLN, 1991a). En el país, entretanto, la Asamblea Legislativa ratificó una parte de las reformas constitucionales acordadas en la legislatura anterior, las referidas a derechos humanos y al sistema electoral.

En octubre hubo dos reuniones importantes para el éxito del proceso de paz en México. Los partidos se reunieron con el FMLN y delegados del Gobierno para integrar COPAZ. El 12 de octubre también se reunieron las partes para discutir la implementación de los acuerdos de Nueva York. La ronda terminó el 22 de octubre. También se llegó a acuerdos pero no hubo declaración o documento firmado más allá del compromiso de continuar el proceso. Mientras, la Asamblea Legislativa ratificó el 31 de octubre las reformas constitucionales relativas al sistema judicial.

Entre el 3 y 16 de noviembre se reanudaron las negociaciones en México. Se declaró un receso hasta el 25 del mismo mes y luego se volvieron a reunir en San Miguel de Allende, Guanajuato, donde las partes permanecieron reunidas hasta el 2 de diciembre. Luego, la negociación entró a su fase final a partir del 16 de diciembre, cuando las reuniones se reanudaron en Nueva York atendiendo una propuesta del secretario general de la ONU. El 31 de diciembre,

por la noche, las partes firmaron el “Acta de Nueva York” en la que se estableció un cese del fuego definitivo a partir del 1 de febrero de 1992. El “Acuerdo de Paz” fue suscrito posteriormente en el Castillo de Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992.

2.3 Los Acuerdos de Paz de 1992

La búsqueda de la paz por medio del diálogo y la negociación fue un proceso largo, que se abrió paso poco a poco desde la primera propuesta del FDR-FMLN en octubre de 1982, hasta su culminación en la firma de los llamados “Acuerdos de Paz” entre el Gobierno de la República y el FMLN. Como se vio, la última etapa del proceso de negociación tuvo un jalón determinante durante el mes de noviembre de 1989. El día 11 de dicho mes, el FMLN lanzó su ofensiva “Hasta el Tópe”, con la cual llevó la guerra a la propia retaguardia del Ejército salvadoreño, es decir, la ciudad capital. Barrios populares y zonas residenciales fueron testigos de los combates entre columnas guerrilleras y tropas del Ejército y de los cuerpos de seguridad. En este marco, la toma de uno de los hoteles capitalinos donde se alojaba el secretario general de la Organización de Estados Americanos, quien se encontraba de visita en el país, fue un hecho sin precedentes. Por otra parte, como ya se dijo, la madrugada del 16 de noviembre fueron asesinados seis sacerdotes jesuitas y dos de sus colaboradoras, en un operativo del Ejército en los recintos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Entre los asesinados estaba el rector de esta universidad, Ignacio Ellacuría, quien junto con el arzobispo metropolitano Arturo Rivera Damas, había tenido un papel protagónico en la búsqueda del diálogo, la mediación y la negociación entre las fuerzas en combate. Otros dos jesuitas –Ignacio Martín-Baró y Segundo Montes– también contribuyeron a poner la fuerza social de la UCA en la búsqueda de un régimen político democrático, ya sea dándole canales de expresión a la opinión de la ciudadanía o ya sea en la promoción y defensa de los derechos humanos, respectivamente.⁷⁹

79. Ignacio Martín-Baró fundó el Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) y Segundo Montes el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA).

La labor de estos y otros jesuitas fue interpretada como promoción del comunismo por los sectores más conservadores del régimen. Para ellos, estos jesuitas eran ideólogos del frente guerrillero.

Los hechos mencionados en el párrafo anterior generaron una reacción en el exterior tal, que presionó fuertemente al Gobierno y a la guerrilla para terminar, de una vez por todas, su enfrentamiento militar. En abril de 1990 se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, una reunión auspiciada por el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde las partes expresaron su acuerdo de “terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, *impulsar la democratización del país*,⁸⁰ garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña” (Acuerdo de Ginebra, 1990).

La mediación de la ONU en el conflicto armado salvadoreño implicó un salto de calidad en el proceso político nacional. Una nueva fase se había abierto, a la cual contribuía el cambio que se estaba registrando en la política internacional desde 1989. La denominada “Guerra Fría” estaba llegando a su final con el colapso del bloque socialista europeo, cuyo hecho emblemático lo constituía la caída del muro de Berlín. La despolarización de la política mundial facilitaría la salida negociada de la guerra civil en El Salvador. En tales condiciones, el país estaba a punto de terminar su largo proceso de transición política iniciado en octubre de 1979, y se encontraba a las puertas de iniciar una nueva fase en el ordenamiento de la economía. La transformación económica de corte neoliberal de dimensiones mundiales, impulsada por los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, se asomaba al país en el momento del final de la transición política. Vista esta coincidencia desde la perspectiva que proporcionan los años, puede preguntarse si la firma de los Acuerdos de Paz fue condición posibilitadora de la implementación de las medidas económicas neoliberales en el país. O dicho de otra forma, si la reforma neoliberal requirió de

80. Las cursivas son del autor.

la reforma política.⁸¹ Si esto fuera así, resultaría una gran paradoja, pues uno de los actores políticos que más se opuso al capitalismo en El Salvador, el FMLN, habría sido uno de los que más contribuyó a la implementación de la reforma neoliberal. Como esto no es evidente y además es paradójico, el FMLN asumió en su discurso la oposición al neoliberalismo en la última década del siglo xx y la primera del nuevo siglo.

El documento que contiene los Acuerdos de Paz incluye varios capítulos, nueve en concreto. La implementación de los acuerdos políticos contenidos en cada capítulo pondría fin al conflicto armado salvadoreño. El cuadro 2.24 recoge los contenidos de dichos acuerdos. Una primera mirada permite distinguir cuatro capítulos cuyas temáticas están relacionadas con el ejercicio legítimo de la coerción bajo unas nuevas reglas: capítulos I, II, III y VI. Otros tres capítulos (VII, VIII y IX) se refieren a la implementación de los Acuerdos, y un capítulo (IV) tiene que ver con las reglas del juego para acceder a los puestos de autoridad pública. Por tanto, ocho capítulos se refieren al régimen político y solo uno (capítulo V) hace alusión a asuntos socioeconómicos.

El grado de detalle de las formulaciones de los capítulos referidos al régimen político contrasta con la redacción de las temáticas referidas a materias socioeconómicas. Este hecho da una pista para comprender el predominio del contenido político de los Acuerdos. Los Acuerdos de Paz son acuerdos políticos no solamente porque ponen fin al conflicto armado —es decir, son producto de una negociación política— sino porque, en su contenido, los aspectos políticos son determinantes. En otras palabras, parecería que lo importante en aquel momento para los firmantes de los Acuerdos era darle una salida pacífica al conflicto. La búsqueda de transformaciones sociales y económicas quedaba diferida para otra ocasión, pese a

81. Las reformas económicas y políticas a nivel mundial se enmarcan, a su vez, en un proceso más general de cambio social de profundas consecuencias que se habría iniciado a finales de la década de 1960, con el advenimiento de la revolución en las tecnologías de la información y que todavía no se ha estudiado en profundidad en el país. Para mayores detalles consultar a Castells (1997).

Cuadro 2.24 Los Acuerdos de Paz

Capítulo I:	Fuerza Armada
1.	Principios doctrinarios de la Fuerza Armada
2.	Sistema educativo de la Fuerza Armada
3.	Depuración
4.	Reducción
5.	Superación de la impunidad
6.	Cuerpos de seguridad pública
7.	Servicios de inteligencia
8.	Batallones de Infantería de Reacción Inmediata
9.	Subordinación al poder civil
10.	Entidades paramilitares
11.	Suspensión del reclutamiento forzoso
12.	Medidas preventivas y de promoción
13.	Reubicación y baja
Capítulo II:	Policía Nacional Civil
1.	Creación de la Policía Nacional Civil
2.	Doctrina
3.	Estructura funcional y territorial
4.	Personal de la Policía Nacional Civil
5.	Academia Nacional de Seguridad Pública
6.	Régimen jurídico
7.	Régimen transitorio
Capítulo III:	Sistema judicial
1.	Consejo Nacional de la Judicatura
2.	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Capítulo IV:	Sistema electoral
Capítulo V:	Tema económico-social
1.	Preámbulo
2.	Problema agrario
3.	Sobre las tierras dentro de las zonas conflictivas
4.	Acuerdo de 2 de julio de 1991 sobre tierras ocupadas
5.	Crédito para el sector agropecuario y para micro y pequeña empresa
6.	Medidas para aliviar el costo de los programas de ajuste estructural
7.	Modalidades para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades
8.	Foro para la Concertación Económica y Social
9.	Plan de Reconstrucción Nacional
Capítulo VI:	Participación política del FMLN
Capítulo VII:	Cese del enfrentamiento armado
Capítulo VIII:	Verificación por las Naciones Unidas
Capítulo IX:	Calendario de ejecución

Fuente: Acuerdo de Paz (1992).

que en el discurso no solo del FMLN, sino también de otros actores sociales, las causas del conflicto estaban en las estructuras sociales y económicas. Si la implementación de los Acuerdos dio fin al conflicto sin producirse cambios en sus supuestas causas, es decir, mediante reformas en las estructuras sociales y económicas, y si los Acuerdos son de carácter político (en su proceso y en su contenido), no queda duda de que las causas eran más bien políticas. La exclusión política que caracterizó al régimen autoritario desde 1870 llegó a su fin con los Acuerdos de Paz. En aquel régimen estaba la causa de la guerra. La injusticia y la desigualdad estructural continúan campando en el país sin que se haya producido “un disparo más” con el nuevo régimen. La oposición política armada de la década de 1980 fue incorporada al juego, dejó de ser excluida, y así se acabó la guerra. Ahora bien, las relaciones sociales salvadoreñas antes, durante y después del conflicto armado, han tenido como una de sus características el ser violentas. Quizá sea este carácter violento el que dependa de la estructuración social y económica de dichas relaciones. La expresión política de dicho carácter, es decir, la violencia política, se debió a una estructuración excluyente de las relaciones políticas. La reestructuración del régimen político acabó con la exclusión y así se puso fin a la expresión violenta de las relaciones políticas. Quizá haya que operar una reestructuración de las relaciones económicas y sociales para acabar con la expresión violenta de dichas relaciones.

El cumplimiento de los Acuerdos no fue nada fácil. Hubo muchas tensiones entre las partes y, por supuesto, retrasos. Ello provocó hacer recalendarizaciones y una ampliación del rol verificador de la ONU a través de su misión ONUSAL. Con el paso de los años, pese al incumplimiento de lo acordado en asuntos económico y sociales, la ONU dio por cumplida la implementación de los Acuerdos, y así el proceso salvadoreño pasó a una nueva fase: la de consolidación del nuevo régimen político.

Una mayor preocupación por el cumplimiento de los Acuerdos en materia política era comprensible, especialmente del lado de la dirigencia del FMLN pues, en parte, estaba en juego su seguridad

y supervivencia personal. La trágica experiencia de miembros de la cúpula de la guerrilla del M-19 de Colombia, que fueron asesinados una vez que se incorporaron a la vida civil, fue un precedente que debía tomarse en cuenta en los procesos de desarme y transformación política de la exguerrilla salvadoreña. La conversión del FMLN en partido político implicaba el abandono de las armas y de la seguridad que estas proporcionaban a su dirigencia; por tanto, había que lograr garantías suficientes para el respeto a las vidas de los líderes guerrilleros y de sus familias. Como consecuencia, la atención hacia las condiciones de vida de las poblaciones que fueron afectadas por la guerra pasó a un plano secundario. Entre los militantes del partido FMLN, el deseo de la transformación estructural se convirtió en alimento de una esperanza en un triunfo electoral de su partido. Como se verá más adelante, tendrían que pasar quince años más para que ese triunfo en las urnas se hiciera realidad, aunque no con un candidato proveniente de las filas guerrilleras; para ello habría que esperar otros cinco años más. Pero el FMLN de 2014 ya no sería el FMLN fundado en 1980.

Mientras se operaba el cambio de régimen político, y en parte como consecuencia del enfrentamiento bélico, un proceso social fue adquiriendo dimensiones insospechadas al inicio de la década de 1980. Tan solo una década después, la de 1990, se caería en la cuenta de su trascendencia. Se trata de las migraciones masivas, tanto internas como hacia el exterior. Las primeras estaban directamente vinculadas con la situación bélica del país. Como consecuencia de los combates y de la represión por parte del Ejército salvadoreño, se produjeron oleadas de desplazados que buscaban un lugar más seguro en alguna zona del interior del país. La demografía de varios departamentos cambió: mientras algunas zonas expulsaron población, otras se convirtieron en receptoras. Al principio se pensó que los desplazamientos serían temporales, sobre todo aquellos que eran masivos. Con el tiempo, al igual que suele pasar con los desplazamientos de población a consecuencia de una catástrofe natural, gran parte de la población desplazada fue asimilada por los lugares de acogida. Por supuesto que aquí no se está incluyendo

el fenómeno de los refugiados, es decir, de aquellas personas que fueron atendidas institucionalmente en refugios.

Por otro lado, en una década de enfrentamiento armado, más de un millón de salvadoreños salieron del país buscando refugio o mejores condiciones de vida, bien en países vecinos de Centro o Norte América, bien en países de otros continentes. Si El Salvador había sido tradicionalmente un país expulsor de población por motivos económicos, los primeros flujos de emigrantes de los años ochenta tenían como novedad su carácter político, pues mientras unos salían del país en busca de asilo, otros lo hacían buscando refugio. Pero esto cambió a medida que se prolongaba el conflicto, y ya en la segunda mitad de la década de 1980, el flujo de salvadoreños hacia el exterior había recuperado el carácter económico de su motivación. Esto no obsta para que, como estrategia, se siguiera apelando a razones de seguridad como motivación para salir del país. En este sentido, el contexto bélico facilitó la emigración bajo modalidades diversas en la salida y en los lugares de destino. Los inmediatamente afectados por la guerra salieron del país usualmente en forma familiar y colectiva hacia los países vecinos. De estos, los más afortunados lograron atención institucional local o internacional. Otro flujo de salvadoreños fue a parar a Australia, Canadá y Suecia, donde establecieron colonias gracias a programas de inmigración de esos países por medio de los oficios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). No pocos de este grupo salieron buscando mayores oportunidades económicas para su futuro. Finalmente, otro grupo, cada vez más creciente, decidió marcharse de manera indocumentada hacia los Estados Unidos. Con el paso del tiempo, este último flujo se convirtió en el mayor de todos y se vio favorecido por el deseo de buscar el “sueño americano”, así como por las redes de tráfico de personas en la ruta desde Centroamérica hasta los Estados Unidos, pasando por México.

La finalización del conflicto y los esfuerzos iniciales para llevar a cabo una reconstrucción nacional no implicaron una disminución en el flujo de emigrantes hacia los Estados Unidos. Por el contrario,

las redes establecidas incluso ya en el lugar de destino siguieron animando la migración, tanto documentada como indocumentada. En la década de 1990 el flujo y reflujo de salvadoreños desde El Salvador hacia los Estados Unidos y viceversa, comenzó a tener un importante impacto en la economía. La entrada de divisas en concepto de ayuda familiar (remesas) comenzó a llamar la atención de los analistas económicos gubernamentales y no gubernamentales. Adicionalmente, junto al flujo de divisas, se incrementó la importación de productos culturales “made in USA”. Las remesas permitían a los familiares de los indocumentados en Estados Unidos tener acceso a bienes de consumo tales como televisores, equipos de sonido y ropa. La extensión del servicio telefónico a muchos lugares antes privados del mismo, facilitó el contacto frecuente entre familiares y parientes entre El Salvador y Estados Unidos. El mayor acceso a la música, los vídeos, la televisión por cable y la popularización de los “*fast food restaurants*” afanzaron el influjo del “*american way*” of life sobre las familias salvadoreñas.

Los procesos migratorios mencionados no fueron buscados por las partes en conflicto.⁸² Más bien se les puede pensar como consecuencias no deseadas que, hacia la segunda década del siglo XXI, han llegado a involucrar a un tercio de la población salvadoreña. La dinámica social de cambio cultural desatada por estos procesos estaba más allá del cálculo de las cúpulas de las partes, sobre todo de la dirigencia del FMLN, pues ese flujo cultural favorece la hegemonía estadounidense sobre el país y se convierte en un valladar para las aspiraciones anticapitalistas y antiimperialistas de

82. Aunque, en cierto sentido, los refugiados salvadoreños en países vecinos fueron prácticamente obligados a abandonar sus hogares por la táctica militar de la “tierra arrasada”, practicada sobre todo por tropas de infantería, apoyadas por la artillería y la Fuerza Aérea Salvadoreña. Solamente tomando en cuenta el objetivo militar de este tipo de acciones es que se puede pensar que el flujo de desplazados y refugiados haya sido buscado conscientemente. Algo semejante se podrá decir después acerca del flujo de indocumentados hacia los Estados Unidos, en la medida en que los que logran llegar allá y obtienen un empleo, pueden luego enviar remesas a sus familiares y producir un impacto importante en el funcionamiento de la economía salvadoreña. En esas condiciones se puede imaginar que ese flujo es deseado por las autoridades del país, en tanto que alivia la presión social interna y favorece el dinamismo de la economía.

la exguerrilla. Estos cambios no fueron previstos, y mientras unos salvadoreños tomaron la decisión de emigrar, otros comenzaron a tomar distancia de los planteamientos de los gobiernos del partido ARENA y de las propuestas del FMLN en la última década del siglo xx y la primera del siglo xxi. Este grupo se volvió apático y desinteresado de la política: un grupo cuyo tamaño para nada es despreciable y que hace que la participación en las contiendas electorales desde 1994 haya sido baja. Es un grupo que, como en tiempos de la guerra, más que optar por uno u otro bando, optó por desinteresarse del asunto.

2.4 Elitismo competitivo y la democratización del régimen

Categorizar la transición política desde dentro del proceso, incluso participando en él, no es igual a categorizarlo una vez que este ha concluido aprovechando, además, la ventaja que da la perspectiva temporal. En el primer caso se puede ser demasiado optimista y afirmar que la transición es hacia la democracia. El deseo y la voluntad de construir un régimen democrático pueden llegar a suplantar los “datos fríos” que arroja la realidad del proceso de cambio político. Este tipo de análisis es frecuente entre los actores de la transición, que buscan legitimar su comportamiento y propuestas apelando a la necesidad de contribuir a la instauración de un régimen democrático, independientemente de si este realmente lo es o no. Lo importante para estos actores es “no perder” en el proceso y quedar en una “posición ventajosa”. Así pues, cuando este proceso está en marcha, el análisis objetivo “en caliente” solo permite afirmar el punto de partida: el régimen autoritario. Del punto de llegada se sabe que la democracia es una posibilidad, pero no es la única. Podría acontecer también que de un autoritarismo militar institucional, como el que tuvo El Salvador durante las décadas de 1950-1970, se transitara a un autoritarismo civil con fachada democrática o “autoritarismo competitivo” (Levitsky y

Way, 2004; Schedler, 2004a), o hacia algún otro tipo de régimen “híbrido” (Morlino, 2009; Pegoraro, 2012).⁸³

Varias y variadas son las mediciones que se han realizado y propuesto para dar cuenta del régimen vigente en muchos países. La perspectiva es la de la instauración de un régimen democrático, su posterior consolidación y la mejora del grado de democraticidad (o calidad democrática) del mismo. Entre las de mayor continuidad está la hecha por Freedom House, que en 1992 calificaba a El Salvador con un estatus de “parcialmente libre”, con calificaciones de 3 para “derechos políticos” y 3 para “libertades civiles” (el puntaje promedio que define el estatus resultó de 3). En 1997, Freedom House modificó la calificación a El Salvador y le dio un estatus de “libre”, con calificaciones de 2 y 3 para “derechos políticos” y “libertades civiles”, respectivamente (el puntaje promedio es de 2.5). El Salvador mantuvo invariablemente dicha calificación hasta 2013.⁸⁴

Para que esta calificación adquiera sentido en lo que tiene que ver con la identificación del régimen político instaurado con los Acuerdos de Paz, es importante reconocer que la misma corresponde al límite inferior de la clase de los países considerados “libres” por Freedom House. El cuadro 2.25 muestra la calificación obtenida por El Salvador en perspectiva comparada con los otros países centroamericanos. La imagen que se obtiene con dicha información es que El Salvador

83. Varios trabajos de análisis del proceso salvadoreño realizados en la década de 1990 dan cuenta de la “insatisfacción” de los autores con que el punto de llegada sea un régimen democrático. Martínez Peñate (1996) habló de “una continuidad autoritaria de carácter civil”. Briones y Ramos (1995) prefirieron hablar de una “transición [que] sigue en pie”. Más tarde, prefirieron hablar de “retrocesos o estancamientos” (Ramos y Briones, 1999). Por su parte, Lungo Uclés (1994) se refirió más bien a “obstáculos para democratizar el país”.

84. Para la determinación del estatus, Freedom House define tres clases según la puntuación promedio de las calificaciones obtenidas en “Derechos Políticos” y “Libertades Civiles”: si la puntuación promedio va de 1.0 a 2.5, el estatus correspondiente es “libre”; entre 3.0 y 5.0, “parcialmente libre”; y entre 5.5 y 7.0, “no libre”. Una explicación de la metodología para establecer dichas puntuaciones puede consultarse en el sitio oficial de Freedom House en internet: <http://www.freedomhouse.org>.

Cuadro 2.25 “Derechos políticos” y “libertades civiles” en Centroamérica y Panamá, 2013

PAÍS	“DERECHOS POLÍTICOS”	“LIBERTADES CIVILES”	ESTATUS
Costa Rica	1	1	Libre
Panamá	2	2	Libre
El Salvador	2	3	Libre
Guatemala	3	4	Parcialmente libre
Nicaragua	4	3	Parcialmente libre
Honduras	4	4	Parcialmente libre

Fuente: Freedom House (2014).

ocupa una posición por debajo de Costa Rica y Panamá, a la vez que se sitúa por encima de Guatemala, Nicaragua y Honduras. Como se puede constatar a través de la literatura especializada en la llamada “calidad de la democracia”, se trata de una imagen que se repite en otras mediciones hechas en los países de América Latina durante la primera década de este siglo. Es el caso, por ejemplo de la medición realizada por Barreda (2011), para quien la calidad de la democracia puede determinarse a través de un índice, resultado de un análisis factorial que toma en cuenta cinco dimensiones:

- a) Derechos políticos y libertades civiles
- b) *Responsiveness*: el Gobierno responde a las preferencias de los ciudadanos
- c) Participación
- d) *Accountability*, o rendición de cuentas
- e) Estado de derecho

La clasificación resultante le permite a Barreda distinguir tres grupos según sea una calidad alta, media o baja en el índice utilizado. En el primer grupo están: Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá. En el segundo grupo, Barreda hace una distinción entre aquellos países que tienen “posiciones más favorables” (Brasil, República Dominicana y Argentina) los países con “posiciones menos favorables” (México, Perú, Bolivia, El Salvador, Nicaragua). En el tercer grupo quedan

ubicados: Guatemala, Paraguay, Venezuela, Colombia, Honduras y Ecuador.

Otra medición anual como la que hace Freedom House es la realizada por Polilat.com, sobre el desarrollo democrático en América Latina. Para ello ha creado un Índice de Desarrollo Democrático (IDD) que toma en consideración cuatro dimensiones y un total de treinta y un indicadores:

Dimensión I: Democracia formal

Dimensión II: Respeto de los derechos políticos y libertades civiles

Dimensión III: Calidad institucional y eficiencia política

Dimensión IV:

- Subdimensión “social”: capacidad para generar políticas que aseguren bienestar.
- Subdimensión “económica”: capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

En el caso de la medición hecha durante 2013, el IDD para El Salvador resultó en 4.485. Los puntajes en cada una de las dimensiones⁸⁵ fueron:

Dimensión II: 4.235

Dimensión III: 6.224

Dimensión IV (Social): -0.470

Dimensión IV (Económica): -0.813

El cuadro 2.26 presenta el IDD de 2013 para los países centroamericanos. La imagen que se obtuvo de la posición de El Salvador en el contexto regional se repite aquí. Podrían seguirse reseñando más mediciones sobre la calidad de la democracia en América Latina, pero las retomadas hasta aquí permiten, por un

85. Según la metodología para hacer estas mediciones, la dimensión I no se toma en cuenta porque se supone que es el “piso” mínimo que debe tener un país para poder ser medido en las otras dimensiones. La “democracia formal” (Dimensión I) tiene tres indicadores: elecciones libres, sufragio universal y participación plena. Para mayores detalles metodológicos, consúltese Polilat (2013).

Cuadro 2.26 IDD en Centroamérica y Panamá , 2013

	COSTA RICA	PANAMÁ	EL SALVADOR	NICARAGUA	HONDURAS	GUATEMALA
IDD	9.288	5.243	4.485	3.511	3.169	2.716

Fuente: Polilat (2013).

Cuadro 2.27 Evolución del IDD-El Salvador, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IDD	5.544	6.273	4.452	5.053	4.718	3.967	4.184	3.490	3.526	3.464	4.362	4.485

Fuente: Polilat (2013).

lado, afirmar que El Salvador debe mejorar en sus indicadores de democracia; por otro lado, reconocer que hay un virtual “estancamiento” en los niveles alcanzados por dichos indicadores. Este reconocimiento hace pertinente plantearse la pregunta: ¿es realmente democrático el régimen político salvadoreño, o debe hablarse de la existencia en el país de un régimen político híbrido?

La pregunta planteada no es ociosa. Su respuesta, a lo mejor, está asociada a los artífices de la transición política salvadoreña de la década de 1980, con los límites de lo que era posible realizar en la primera mitad de la década de 1990 y con lo que está sucediendo, o hay que hacer que suceda, en la década de 2010. ¿Quiénes fueron los “actores de la transición?”⁸⁶ Se puede comenzar respondiendo que fueron las élites del Gobierno y del FMLN. Por de pronto, no interesan los nombres propios de las personas; basta con reconocer que se trata de personas o grupos de personas que están en capacidad, gracias a sus posiciones estratégicas en organizaciones de mucho poder, de afectar al sistema político, regular y sustancialmente. Las élites están constituidas por los agentes que toman las decisiones en las organizaciones y movimientos más grandes y de mayores recursos políticos, gubernamentales, económicos, militares, académicos, comunicativos y culturales (Burton, Gunther y Higley, 1992:8). En este sentido, quienes formaron parte de las comisiones

86. Para responder esta pregunta, se sigue aquí un texto escrito en ocasión de los diez años de la firma de los Acuerdos de Paz (Artiga-González, 2002).

de diálogo y negociación, tanto del Gobierno como del FMLN, han de ser tomados en cuenta como parte de las élites salvadoreñas que empujaron la transición en su fase final. Pero, tal como se vio en su momento, la salida negociada al conflicto no fue obra solamente de las “partes en conflicto”. La ONU jugó un papel clave a través de su secretario general y su representante directo en las negociaciones. El apoyo que recibió el proceso de negociación por parte de diversos gobiernos también fue clave: Estados Unidos, la Unión Soviética, el Grupo de Contadora (Colombia, Panamá, México y Venezuela), el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Es claro que al hablar de gobiernos se hace referencia específicamente a los presidentes y secretarios de Relaciones Exteriores de estos países. Todos pusieron recursos a su disposición para empujar el proceso. Así pues, los protagonistas del cambio de régimen fueron estas élites y no las organizaciones sociales nacionales, lo cual no significa que estas no tuvieran algún grado de involucramiento a favor o en contra. Pero no eran estas quienes decidían. Las decisiones se tomaban en otro lado, por las élites políticas mencionadas arriba, a las que hay que agregar las élites de los partidos políticos: de la interpartidaria, primero, y la de COPAZ, después.⁸⁷

La instauración de un régimen democrático requería la institucionalización de organizaciones y procedimientos diferentes a los del régimen autoritario, que debían quedar atrás. Las nuevas organizaciones y procedimientos debían adquirir valor y estabilidad; es decir, debían ser valoradas socialmente y hacer predecible el comportamiento de los actores políticos. Esto no se lograba con la firma de los Acuerdos: requería tiempo y debían independizarse de las personas que les creaban. La institucionalización de un régimen democrático implicaba, por tanto, una tensión entre los

87. A diferencia de otros procesos de transición, como en España y Chile, donde se hicieron sendas convocatorias de participación directa al *demos*, en El Salvador el *demos* solo fue invitado a ver por televisión la firma de los Acuerdos de Paz. En España, la Constitución surgida de la transición fue sometida a referéndum para su aprobación. En Chile, el general Pinochet convocó a un plebiscito para intentar prolongar su permanencia en el Gobierno. La mayor parte del *demos* chileno le dijo “no”, y así se abrió paso la transición chilena.

requerimientos institucionales y los intereses de sus creadores, de las élites artífices de la transición. La tentación permanente para las élites sería no someterse a las reglas, a las organizaciones y procedimientos creados sino estar siempre “arriba” de ellas, moldeándolas frecuentemente según sus intereses. Al final de cuentas así las habían creado.

Una cultura política autoritaria, compartida por las élites del Gobierno y del FMLN, operaría en detrimento de la instauración e institucionalización de un régimen democrático. La intervención de agentes extranjeros a lo largo de la transición salvadoreña, especialmente en la fase de definición a partir de 1990, acostumbró a las élites del Gobierno y del FMLN a tomar más en cuenta su parecer que el del *demos* salvadoreño. Los frenos y contrapesos que supone un régimen democrático se encontraban fuera de las fronteras patrias y no dentro, es decir, en la organización misma del sistema político. Los protagonistas del cambio no eran democráticos en sus aspiraciones originales; nada más se fueron ajustando a las circunstancias que el conflicto interno y el contexto internacional iban planteando. En aquel momento, el conflicto armado cada vez tenía menos apoyo, y la salida negociada, tarde o temprano, daría lugar a la disputa por el control de las capacidades institucionales del sistema político por la vía electoral.⁸⁸ La estrategia adoptada por las élites políticas salvadoreñas para vencer a su adversario desde entonces sería ganar las elecciones y controlar las organizaciones y procedimientos políticos para el ejercicio de la autoridad, y para imponer al resto de la sociedad sus propios intereses y el proyecto político que consideran más adecuado para los mismos. La democracia, como régimen político al que debían sujetarse las élites, no estaba en su mira, no era su prioridad. En la medida en que aquellas élites se habituaron a esta estrategia, el desarrollo político salvadoreño pareciera haberse estancado en un lugar intermedio entre el autoritarismo y la democracia.

88. Parafraseando a Clausewitz, la política sería la continuación de la guerra por otros medios.

El estancamiento en un régimen político híbrido y la percepción ciudadana de que las élites son las responsables del mismo, y de que no toman en cuenta los intereses del *demos* a la hora de gobernar –salvo cuando les conviene para mantener su cuota de poder político–, puede ser la base explicativa de los bajos niveles de participación electoral registrados desde 1994 (ver cuadro 2.28). También puede haber aquí una arraigada herencia autoritaria actuando sobre el *demos*. Por un lado, las elecciones fueron desacreditadas durante el régimen autoritario por la práctica del fraude, la realización de elecciones no competitivas y por el recurso del golpe de Estado para cambiar a los gobiernos. Por otro lado, para el régimen autoritario no era conveniente tener un *demos* politizado, participativo y, por ello, la oposición política fue objeto constante de represión. El *demos* resultaba así no solo despolitizado, sino también atemorizado.

Por supuesto que los niveles de participación electoral no debieran considerarse como único indicador para discriminar el tipo de régimen político que tiene El Salvador. Si aquí se los ha traído a colación es porque pueden sugerir que otros niveles de participación política son también bajos. Al respecto hay que tener presente que la participación electoral se encuentra entre las formas convencionales de participación política

Cuadro 2.28 Participación según clase de elecciones, 1994-2014

AÑO ELECCIÓN PRESIDENCIAL	PARTICIPACIÓN SOBRE INSCRITOS (%)	AÑO ELECCIÓN LEGISLATIVA	PARTICIPACIÓN SOBRE INSCRITOS (%)
1994(1ª)	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
2009	63.5	2003	41.0
2014(1ª)	55.3	2006	54.2
		2009	54.1
		2012	51.9
Promedio	56.1	Promedio	47.4

Fuente: Artiga-González (2014).

con menores costos para los ciudadanos. Si, siendo así, la participación electoral es baja, puede sospecharse que otras modalidades de participación también resulten bajas e, incluso, escasas. Entre las formas convencionales de participación política están (Pasquino, 1994:189):

- Exponerse a estímulos políticos (como por ejemplo, leer, escuchar y/o ver noticias y entrevistas políticas en prensa, radio y televisión)
- Votar
- Empezar una discusión política (con amigos, familiares, vecinos y compañeros de trabajo)
- Tratar de convencer a otra persona para que vote de una determinada manera
- Llevar un distintivo político
- Tener contacto con un funcionario o con un dirigente político
- Dar dinero a un partido o un candidato
- Participar en un comicio o en una asamblea política
- Contribuir con su propio tiempo a una campaña política
- Inscribirse como miembro activo de un partido político
- Participar en reuniones en las que se toman decisiones políticas
- Solicitar contribuciones en dinero para causas políticas
- Presentarse como candidato para un cargo de elección popular
- Ocupar cargos públicos o de partido

Otras formas de participación política, entendida como una acción orientada a influir en los tomadores de decisiones políticas o en la formulación e implementación de políticas públicas, se da a través de la participación en los grupos de presión: involucrarse en ellos, asistir a reuniones o asambleas, contribuir con las finanzas del grupo o de la organización, apoyar la publicación de un comunicado, asistir a movilizaciones y manifestaciones callejeras, participar en una huelga, etcétera. Pues bien, lo cierto es que no hay suficiente evidencia empírica para afirmar que el *demos* salvadoreño tiene altos niveles de participación política a través de todas estas modalidades reseñadas, individuales o colectivas.⁸⁹

89. Lo cual no quiere decir que no haya grupos de presión en el país ni que no se registren acciones individuales de participación política. Sin embargo, fuera de la interven-

El régimen político salvadoreño ha sido calificado en diversos informes como una democracia, puesto que cumple con el requisito de la realización de elecciones libres y competitivas, y sus resultados se respetan. Además, ha estado vigente un pluralismo político y, hasta la fecha, a nadie se le ha perseguido políticamente. Pero, a la vez, como lo hizo el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina, una serie de déficits democráticos ha sido señalada constantemente. El mismo PNUD insistió en que de “democracias electorales” había que transitar hacia “democracias de ciudadanos y ciudadanas”. Pero el PNUD ponía su mirada en el ejercicio de derechos económicos y sociales, dando por supuesto la vigencia de los derechos políticos. En cambio, al hablar de democratización del régimen se está afirmando que el régimen que se instaura en 1992 no es democrático y que, por tanto, hay que democratizarlo. Los Acuerdos de Paz habrían dejado instaurado un régimen político híbrido, con organizaciones y procedimientos democráticos que conviven con organizaciones y procedimientos autoritarios, todo ello en medio de una cultura política autoritaria.

Al régimen político salvadoreño prevaleciente entre 1994 y 2014 se puede categorizar como “elitismo competitivo”, donde las elecciones juegan un papel central para dirimir la disputa por el control de los recursos autoritativos, pero donde es muy difícil, si no imposible, sancionar a las élites por el abuso o mal uso de dichos recursos. En este tipo de regímenes, los sistemas de control político están controlados por los políticos.

El concepto de elitismo competitivo tiene sus raíces en el concepto de “oligarquía competitiva” de Dahl (1993:44), que caracteriza a los regímenes donde hay mucho debate público, pero poca participación. Son regímenes de élites donde:

ción de líderes de algunas organizaciones empresariales (y, por lo tanto, de sus élites) el *demos* como tal es más bien movilizado, utilizado como recurso en la disputa entre las élites políticas.

“[...] la dureza del conflicto quedaba mitigada por los lazos de amistad, familia, intereses, clase e ideología, que persistían en el reducido grupo de notables que dominaban la vida política del país”.

Los grupos de notables de Dahl no son las élites salvadoreñas. Su oligarquía competitiva no habría sido posible en el país dada la homogeneidad política que siempre manifestó la oligarquía. En su interior no se dieron divisiones políticas de importancia entre 1931 y 1979. A ello favoreció su “retirada a los negocios” mientras eran los militares los que se hacían cargo de los asuntos del Gobierno. Ni siquiera la diversificación de la agroexportación, ni el desarrollo de industrias y del sector de servicios, implicó fisuras políticas importantes entre los grupos y familias oligárquicas. Estrictamente hablando, pues, en El Salvador no hubo una oligarquía competitiva. Sin embargo, utilizando el mismo razonamiento de Dahl, en el camino hacia la instauración de una “poliarquía”, el régimen político salvadoreño se habría estancado en una situación donde hay mucho debate público, pero donde la participación y la representación política tienen más bien características elitistas. Este régimen se parece mucho a la democracia de Schumpeter (1968), en tanto que está centrado en el procedimiento para seleccionar a los individuos (élites) que toman las decisiones políticas, es decir, aquellas que afectan a todo el conjunto.⁹⁰ Esta democracia podría encubrir un régimen de caudillos y de relaciones clientelares, de patronazgo o de compadrazgo entre los caudillos y sus seguidores, donde los asuntos del Gobierno son considerados como patrimonio que los caudillos tienen a su disposición para hacer crecer sus negocios. En tales condiciones la oposición se piensa simplemente como oposición a los caudillos que están en el Gobierno, a quienes se busca hacerles perder las próximas elecciones; la oposición no se concibe como vigilante del cumplimiento de las normas constitucionales y demás legislación secundaria.

90. Schumpeter definió la democracia como un método. Para él, “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1968:343).

LA POLÍTICA COMO ESTRUCTURA

En esta parte se abordan cinco subsistemas del sistema político que constituyen parte de su estructura: la forma de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de control y la función pública o sistema de gestión de los recursos humanos. Desde cierto punto de vista teórico, estas son las principales instituciones políticas y juegan un papel importante para la explicación de los productos de todo el sistema político como tal. El desarrollo de la investigación politológica sobre estos temas es diverso, y lo descrito en este capítulo es prácticamente un “estado de la cuestión” para quien quiera seguir profundizando en el conocimiento de la política como estructura.

3.1 La forma de gobierno

Cuando se habla de la forma de gobierno, se está haciendo referencia a las relaciones entre las organizaciones de gobierno. En concreto, describir la forma de gobierno es describir las relaciones entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo. En términos de

modelos ideales, existen dos modelos polares –presidencialismo y parlamentarismo– y modelos híbridos o mixtos (entre los cuales el semipresidencialismo es un ejemplo). El criterio decisivo para hacer la distinción es el predominio de una de las organizaciones del Gobierno sobre la otra, es decir, quién responde a quién. El Salvador, como los demás países latinoamericanos, al independizarse de España en el siglo XIX adoptó la forma de gobierno creada en los Estados Unidos de América en el siglo XVIII, es decir, el presidencialismo. Es claro que en la Constitución salvadoreña no aparece tal denominación para su forma de gobierno. El artículo 85 establece solamente que “el Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

En términos de modelo (es decir, como tipo ideal en sentido weberiano), el presidencialismo puede ser descrito de la siguiente forma:

“Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y generalmente con absoluto control de la composición de su Gobierno y la administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin) por un periodo de tiempo fijo, y no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento; el presidente no es sólo el que ejerce el poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico del estado, y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (impeachment), entre elecciones” (Linz, 1997:31-32).¹

Por tanto, para efectos de captar la distinción básica del presidencialismo respecto del parlamentarismo, dos son las características a resaltar: la legitimidad dual y la rigidez del

1. Vallès (2008:243) lo caracteriza en términos similares: “[El] parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no ejerce intervención alguna en la designación del ejecutivo, elegido directamente por el pueblo mediante sufragio universal. El parlamento no puede ser disuelto por el presidente, ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por el parlamento, salvo en caso de actividades delictivas y mediante un proceso de acusación conocido como impeachment o imputación. Sin embargo, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo y debe dar su asentimiento a algunas de sus iniciativas o nombramientos. Por su parte, el presidente puede vetar leyes aprobadas por el parlamento”.

presidencialismo (Linz, 1997). ¿Qué significa esto? Por un lado, que tanto el presidente como el parlamento poseen la legitimidad democrática que les da el ser electos por el voto del pueblo (ya sea directa o indirectamente, como en Estados Unidos). Por otro lado, tanto el presidente como el parlamento son elegidos para un periodo fijo.

Si bien es cierto que resulta importante describir la forma de gobierno con base en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el marco de análisis sistémico adoptado para este trabajo agrega elementos que enriquecen la descripción. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son una clase de relaciones a tomar en cuenta, pero hay más relaciones a considerar, puesto que hay más organizaciones de gobierno involucradas en la toma de decisiones y en la implementación de esas decisiones. Tomar decisiones vinculantes y echarlas a andar son, en definitiva, las capacidades sistémicas para la acción de gobierno. Se verá entonces, primero, cómo se distribuyen esas capacidades en el territorio salvadoreño, y luego se identificará cuáles organizaciones hacen qué, es decir, en qué se han especializado predominantemente. Allí se verá lo relativo a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el marco de la forma de gobierno presidencialista.

3.1.1 Distribución territorial de las capacidades sistémicas

Las sociedades, en su desarrollo y “complejización”, se dotan a sí mismas de un conjunto de organizaciones para autogobernarse, es decir, para tomar decisiones autoritativas que afectan a toda la sociedad y para implementar dichas decisiones. La capacidad de una sociedad para autogobernarse, en este sentido, depende de la operatividad de sus organizaciones de gobierno. Pues bien, una de las cuestiones que ha de resolver cualquier sociedad a la hora de crear tales organizaciones es la de definir el ámbito territorial de su actuación. Por tanto, la distribución territorial de las capacidades sistémicas de gobierno equivale a la definición de niveles territoriales

de gobierno y, concomitantemente, a la definición de las relaciones entre esos niveles de gobierno.

Una opción disponible como “diseño institucional” es el **modelo unitario**, que se caracteriza en lo fundamental por la existencia de un único centro de autoridad política que adopta todas las decisiones aplicables en todo el territorio y a todos los miembros de la sociedad. Este centro detenta, por tanto, el monopolio de la creación de normas jurídicas, y cuenta con un aparato administrativo para hacerlas cumplir a lo largo y ancho del territorio nacional. El Gobierno en este modelo es **nacional**, y está por encima de cualquier otro nivel de gobierno (departamental o municipal, en el caso salvadoreño).

Según la Constitución salvadoreña, los órganos de gobierno son tres: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Si por órganos se entiende organizaciones, resulta que el Gobierno es, a su vez, una organización de organizaciones. El Gobierno nacional es, por tanto, un conjunto de organizaciones dispersas territorialmente, y es así como el sistema político distribuye sus capacidades de gobierno en el territorio. Al tratarse de una forma de gobierno unitaria, existe un único centro desde donde emanan las decisiones que afectan a todo el territorio. Este centro es la sede del Gobierno, y quizá por eso es que algunos hablan del Gobierno Central. El Centro de Gobierno está en San Salvador, tanto física como políticamente. Las principales instalaciones, tanto del Gabinete como del Legislativo y del Judicial, están en San Salvador. Probablemente esta centralidad de la capital en los asuntos del Gobierno se vea reflejada en un tratamiento de dichos asuntos desde la perspectiva de San Salvador, de sus problemas, dinámicas, limitaciones y fortalezas. En este sentido no existe un componente organizacional-institucional de gobierno que canalice los intereses de otras zonas territoriales del país hacia el sistema político, o que sirva como balance para equilibrar el peso de la política vista y entendida desde los intereses del centro y, reducidamente, desde San Salvador.

Ahora bien, tanto el Ejecutivo como el Judicial tienen presencia con oficinas en distintos lugares del país. Con ello se busca desconcentrar los asuntos administrativos y la prestación de diversos servicios. En algunos casos, como en Salud Pública y Educación, se han creado regiones (Occidental, Central, Paracentral y Oriental) para desconcentrar niveles de autoridad a la hora de implementar las respectivas políticas públicas. Por las propias características que revisten los servicios de salud y educación, las respectivas administraciones públicas además tienen presencia departamental y municipal, sin que ello suponga una total cobertura del territorio nacional, ya sea en términos de hospitales o de escuelas.

Especial mención merecen tres administraciones públicas que, perteneciendo al nivel de Gobierno nacional, entran en relación con entidades, de gobierno o no, de ámbito municipal. Estas son el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). En el primer caso² se incluyen un par de administraciones que tienen presencia territorial fuera de San Salvador: Correos de El Salvador y el Cuerpo de Bomberos. Pero pertenecen también a este ministerio la Imprenta Nacional (responsable de la edición del Diario Oficial), Radio El Salvador, las gobernaciones departamentales y Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.³ De todas estas unidades organizativas, adquieren especial importancia las gobernaciones, puesto que el gobernador opera como representante del presidente de la República en el departamento en donde ha sido nombrado (Const. 1983, Art. 200), convirtiendo a las gobernaciones en canales de intermediación entre el Ejecutivo y la estructura de gobierno municipal. De acuerdo con las últimas modificaciones hechas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, entre las competencias del Ministerio

2. El último rediseño de este ministerio está contenido en el Decreto N.º 125 del 5 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial N.º 227, Tomo 373, del 5 de diciembre de 2006, que modifica el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y asigna nuevas competencias a Gobernación.

3. En el organigrama del Ministerio de Gobernación, estas administraciones aparecen como Direcciones de áreas operativas coordinadas por la Gerencia General.

de Gobernación y Desarrollo Territorial referidas al nivel municipal de gobierno están:

“(14) Coordinar la implementación de los lineamientos y estrategias para la descentralización y desarrollo local como herramientas para el desarrollo territorial; (15) Asesorar y fomentar iniciativas locales de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal; consolidar los Gabinetes Departamentales; (16) Coordinar la articulación de los procesos de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal con participación de organizaciones económicas y de la sociedad civil; (17) Incorporar los territorios como actores, elevando la participación social en la elaboración de las estrategias, programas y planes, al igual que la inversión pública y privada; (18) Sistematizar y difundir experiencias y mejores prácticas de procesos de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal a nivel nacional; (19) Colaborar con la gestión, negociación, coordinación y administración de la cooperación internacional necesaria a los procesos de descentralización, desarrollo local y territorial; (20) Participar en el seguimiento de los procesos de descentralización, desarrollo local y territorial; (21) Integrar las capacidades organizacionales, políticas, sociales y económicas de los territorios, en tanto motores locales de desarrollo, empoderando a los diferentes actores del territorio, en especial a los sectores populares de la visión del desarrollo territorial”.⁴

Por su parte, el FISDL fue creado como “entidad de derecho público, descentralizada, con autonomía en la Administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones” mediante el Decreto N.º 610 del 31 de octubre de 1990, publicado el 16 de noviembre de ese mismo año en el Diario Oficial N.º 262, Tomo 309. Su nombre original era Fondo de Inversión Social de El Salvador (FIS) y se constituyó para un plazo de cuatro años (Art. 2); por tanto, tendría un carácter temporal.⁵ Pero en 1993, la Asamblea Legislativa prorrogó, mediante reforma el 31 de marzo (Decreto Legislativo N.º 493, publicado en el Diario Oficial N.º 76, Tomo 319, del 27 de abril de 1993), su existencia hasta noviembre de 1997; y un año antes, el 19 de septiembre de 1996, mediante Decreto N.º 826, publicado

4. Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, Decreto N.º 1 del 2 de junio de 2014, publicado en el Diario Oficial N.º 100, Tomo 403, del 2 de junio de 2014.

5. Por tratarse de una entidad con vigencia limitada, el FIS contaría con un presupuesto especial para cuatro años aprobado por el órgano legislativo (Art. 16).

en el Diario Oficial N.º 184, Tomo 333, del 2 de octubre de 1996, la Asamblea Legislativa modificó sustancialmente el decreto de creación del FIS y le cambió de nombre a FISDL. Desde entonces se le considera como entidad de gobierno de carácter permanente (Art. 2), y es el principal responsable del desarrollo local desde el ámbito del gobierno nacional. Su objetivo fundamental es “promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del Gobierno Central que implementen proyectos de infraestructura social y económica” (Art. 3). El FISDL está adscrito a la Presidencia de la República, y durante la presidencia de Mauricio Funes, el FISDL desempeñó la mayor parte de su labor a través de los programas de política pública Comunidades Solidarias Rurales (cubriendo cien municipios de pobreza extrema severa y alta) y Comunidades Solidarias Urbanas (en asentamientos precarios de veinticinco municipios). No obstante este despliegue territorial de la acción del FISDL, sus oficinas están concentradas en San Salvador. Las relaciones con las municipalidades encuentran expresión organizacional en la integración del Consejo de Administración, en donde uno de sus cuatro directores es electo por los todos los alcaldes del país (Art. 8).

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) es una administración del Gobierno nacional que se especializa en la administración municipal. Fue creado en 1987 mediante Decreto Legislativo N.º 616 del 4 de marzo, publicado en el Diario Oficial N.º 52, Tomo 294, del 17 de marzo de 1987, cuyo artículo 3 establece que el ISDEM tiene “como objetivo básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitar a las municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones”. Las mismas están enunciadas en el cuadro 3.1. Las relaciones del ISDEM con el nivel de los gobiernos municipales encuentran una expresión organizativa en la integración del Consejo Directivo, pues en él toman parte, además de directores y suplentes de ministerios de ámbito nacional, un director propietario y su suplente nombrado por el Concejo Municipal de

Cuadro 3.1 Funciones y atribuciones del ISDEM

I. Asistencia técnica y administrativa

- a) Recomendar técnicas administrativas a las municipalidades, tales como la organización interna administrativa, sistemas de recaudación, contabilidad, auditoría y administración financiera, elaboración de tarifas y presupuestos municipales, tanto generales como especiales, y programación, elaboración de presupuesto, financiamiento, construcción de obras y servicios públicos y municipales.
- b) Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales, con vistas a su constante mejoramiento.
- c) Mantener programas permanentes de capacitación y adiestramiento para funcionarios y empleados municipales.
- d) Estimular la cooperación intermunicipal y promover el intercambio activo de informaciones y experiencias entre las municipalidades.
- e) Promover el perfeccionamiento de su organización y el de las municipalidades.
- f) Propiciar la organización de empresas de interés público entre las municipalidades y otras entidades públicas y privadas.

II. Asistencia financiera

- a) Conceder a las municipalidades préstamos supervisados a corto, mediano y largo plazo para financiar estudios, comprar equipos y realizar obras de servicios municipales.
- b) Asesorar a las municipalidades en los estudios de factibilidad para la contratación de préstamos y emitir los dictámenes técnicos financieros que fueren necesarios.
- c) Servir de agente financiero a las municipalidades cuando lo soliciten, y de garante cuando fuere conveniente y necesario en las operaciones contractuales que las mismas realicen.
- d) Efectuar descuentos de letras de cambio emitidas a favor de las municipalidades o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande, con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios o de las obras emprendidas por las municipalidades.
- e) Recibir en pago, por su valor nominal, los bonos no vencidos emitidos por el Instituto y que efectúen las municipalidades para la cancelación o abono de las deudas contraídas con este.
- f) Caucionar, en caso necesario, los créditos que tuvieran las municipalidades con otras instituciones financieras.

III. Asistencia de planificación

- a) Colaborar en la coordinación u orientación de las políticas municipales de planificación para el desarrollo urbano y rural.
- b) Coordinar con otros organismos nacionales e internacionales el fortalecimiento de sus programas de asistencia para buscar soluciones adecuadas a los problemas municipales.
- c) Asesorar a las municipalidades en cuanto a la planificación a nivel local.
- d) Promover la integración de los planes locales de desarrollo con los planes de los niveles regional y nacional, con el objeto de propiciar la participación efectiva de los gobiernos locales en la ejecución de los planes, programas y políticas del Gobierno Central.
- e) Realizar investigaciones y divulgar ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal.
- f) Colaborar en la preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos.

IV. En general podrá actuar, cuando las municipalidades se lo soliciten, como agente de compras o suministros para las mismas y como agente de sus relaciones comerciales.

San Salvador, y cuatro directores propietarios y sus suplentes electos por los alcaldes municipales de las regiones Central (municipios de los departamentos de San Salvador, Chalatenango, Cuscatlán y La Libertad), Occidental (municipios de los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate), Oriental (municipios de los departamentos de San Miguel, La Unión, Morazán y Usulután), y Paracentral (municipios de los departamentos de La Paz, San Vicente y Cabañas). Desde 2006 tiene bajo su responsabilidad la organización y funcionamiento del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal (RNCAM), que recopila toda la información relativa a la carrera administrativa que desempeñan los funcionarios y empleados municipales.⁶

Para completar la descripción de la división territorial de las capacidades políticas, es pertinente tomar en cuenta algunos asuntos contenidos en el Código Municipal (CM), en donde se establece:

“Art. 2.- El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio Gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”.⁷

Esta definición del municipio alerta contra aquella visión que imagina a los municipios como distintos del Estado. Al contrario, siendo unidades primarias dentro de la organización estatal, los municipios son tan Estado como lo es el Estado nacional. La diferencia está en el territorio, la población y el marco que les regula. Como se

6. Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Art. 57 (Decreto Legislativo N.º 1039 del 29 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial N.º 103, Tomo 371, de fecha 6 de junio de 2006).

7. Aquí se está utilizando el Código Municipal con sus reformas hasta 2012.

lo ha considerado en este libro, se trata de una diferencia de nivel de gobierno que luego plantea los problemas de cooperación interinstitucional o de gobernanza multinivel. Ello es así porque, aunque son parte de la organización estatal, los municipios gozan de autonomía. Es este estatuto autónomo el que luego está en el origen de los desencuentros y conflictos entre el Gobierno municipal y las organizaciones del gobierno nacional. ¿Cómo ha de entenderse la autonomía municipal? ¿Qué dice el Código Municipal?

“Art. 3.- La autonomía del Municipio se extiende a:

1. La creación, modificación y supresión de tasas por servicios y contribuciones públicas, para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca;
2. El Decreto de su presupuesto de ingresos y egresos;
3. La libre gestión en las materias de su competencia;
4. El nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados de sus dependencias, de conformidad al Título VII de este Código;
5. El decreto de ordenanzas y reglamentos locales;
6. La elaboración de sus tarifas de impuestos y reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa”.

Según este artículo, el Gobierno nacional, a través de la Asamblea Legislativa, se reserva el derecho de aprobar las propuestas de impuestos elaboradas por los municipios. Estos tienen autonomía con relación a las tasas. Para los municipios más grandes, esto puede ser una limitante para llevar adelante una política presupuestaria más agresiva por el lado de los ingresos. Contar con ingresos provenientes de impuestos municipales dependerá de la aprobación de la Asamblea Legislativa y, por tanto, de eso que se ha dado en llamar “aritmética legislativa”. Esta situación podría implicar que los ingresos, vía impuestos municipales, obedezcan no solo a criterios municipales sino también a criterios del juego político nacional.⁸ Una

8. También es importante tener en cuenta que la creación, fusión o incorporación de municipios es facultad de la Asamblea Legislativa (Art. 19). Este proceso, y no tanto el de traslado de responsabilidades desde el Gobierno nacional a los gobiernos locales, es un proceso de descentralización política. En este sentido, la descentralización no debería ser vista como una moda, sino como un proceso histórico de larga duración. A nivel de estudios hace falta todavía contar con una historia política de los municipios que dé cuenta de su constitución.

situación similar se presenta cuando los municipios desean contratar préstamos con instituciones extranjeras con aval del Estado, pues entonces se requerirá de la autorización y aprobación de la Asamblea Legislativa (Art. 67, inc. 2). Además, otra organización del Gobierno nacional (la Corte de Cuentas de la República) vigila, fiscaliza y controla la ejecución del presupuesto de las municipalidades (Art. 108). Si dicha organización de Gobierno nacional efectúa su trabajo bajo criterios políticos antes que profesionales y técnicos, quien la controle tendrá una cierta capacidad de influencia en la política presupuestaria de los municipios.

Pero una posible relación tensa entre el Gobierno municipal y el Gobierno nacional no se dará solamente en el ámbito de la política impositiva; la definición de las competencias municipales también puede ser fuente de conflicto antes que de cooperación. El Código Municipal establece 29 competencias (cuadro 3.2), las cuales no deberían afectar las competencias de las diversas administraciones públicas de ámbito nacional (Art. 5) que, a su vez, están obligadas a colaborar con los municipios en las materias y servicios de su competencia (Art. 15).

Cuadro 3.2 Competencias municipales, 2012

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local.
2. Actuar en colaboración con la Defensoría del Consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley.
3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público.
4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes.
5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.
6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio.
8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.

9. La promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, en coordinación con las instituciones competentes del estado.
10. La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley.
11. La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio De Transporte.
12. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares.
13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares.
14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares.
15. La formación del registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley.
16. La promoción y financiamiento para la construcción o reparación de viviendas de interés social de los habitantes del municipio, siempre y cuando la municipalidad tenga la capacidad financiera para su realización y que la misma documente la escasez de recursos y grave necesidad de los habitantes beneficiados con la adquisición o reparación de la vivienda según corresponda.
17. La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, como mercados, tiangués, mataderos y rastros.
18. La promoción y organización de ferias y festividades populares.
19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras, se exceptúan los desechos sólidos peligrosos y bioinfecciosos.
20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios, y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares.
21. La prestación del servicio de policía municipal.
22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes.
23. La regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales; en caso de calles y aceras deberá garantizarse la libre circulación sin infraestructura y otras construcciones que la obstaculicen.
24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otras similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno bancado, ruletas, dados y, en general, los que se ofrecen en las casas denominadas casinos.

25. Planificación, ejecución y mantenimiento de obras de servicios básicos que beneficien al municipio.
26. La promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana; para la realización de estos programas, la Municipalidad podrá conceder préstamos a los particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de vivienda o renovación urbana.
27. La autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin; de no existir estos instrumentos deberá hacerlo en coordinación con el Viceministerio de Vivienda Y Desarrollo Urbano y de conformidad con la ley de la materia;
28. Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito.
29. Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la unidad municipal de la mujer.

Fuente: Código Municipal, 2012.

3.1.2 Especialización funcional

Al hablar de especialización funcional se está haciendo referencia a la división del trabajo político-administrativo en la estructura del gobierno. Es equivalente a responder a la pregunta ¿quién hace qué en el gobierno? Para responder esta cuestión, aquí se toma distancia de una visión de la estructura gubernamental que separa supuestos poderes: el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial. En lugar de esta visión, y dado el marco conceptual sistémico adoptado en este trabajo, el gobierno es un conjunto de organizaciones que interactúan entre sí en virtud de la especialización funcional que existe entre ellas. Esto quiere decir que las organizaciones de gobierno pueden desempeñar varias funciones; algunas de ellas pueden ser comunes o compartidas, pero cada organización se ha especializado predominantemente en determinadas funciones. Por tanto, al hablar de especialización funcional se está hablando de la distribución de las capacidades sistémicas entre las diversas organizaciones públicas. En el nivel más general encontramos una distribución de la capacidad de tomar decisiones vinculantes y de la capacidad de ejecutar dichas decisiones. Así es como, en este nivel general, se habla de las funciones legislativa y ejecutiva, que no

deben confundirse con el órgano legislativo y el órgano ejecutivo, y menos con la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República.

La función legislativa consiste en convertir las demandas políticas en decisiones vinculantes. En términos más familiares, legislar es elaborar y aprobar el marco jurídico que regula diversos ámbitos de la interacción social. En este sentido es obvio que el parlamento (la Asamblea Legislativa) se ha especializado en desarrollar esta función. Pero, según la Constitución, hay otras organizaciones de gobierno que pueden intervenir en el proceso legislativo o de formulación de las leyes:

“Art. 133.- Tienen exclusivamente iniciativa de ley:

1º- Los Diputados;

2º- El presidente de la República por medio de sus Ministros;

3º- La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales;

4º- Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales

5º- El Parlamento Centroamericano, por medio de los diputados del Estado de El Salvador que lo conforman, en materia relativa a la Integración del Istmo Centroamericano, a que se refiere el Art. 89 de esta Constitución.

De igual manera, y en la misma materia, tendrán iniciativa los diputados del Estado de El Salvador, que conforman el Parlamento Centroamericano”.

Es cierto que los diputados son los que deciden en última instancia, es decir, ellos aprueban o no las iniciativas legislativas. Pero esto no debe interpretarse como si solamente los diputados tienen facultades legislativas. De hecho, el presidente de la República puede intervenir no solamente al inicio del proceso legislativo, sino más adelante sancionando o vetando, total o parcialmente, el proyecto de ley aprobado por los diputados (Const. 1983, Arts. 135 y 137). Además, el presidente de la República puede involucrar a la Corte Suprema de Justicia si decide vetar el proyecto porque lo considera inconstitucional (Const. 1983, Art. 138). Estas interacciones en el proceso legislativo son las que llevan a hablar de especialización funcional, o ejercicio predominante de una función política, antes que de separación de funciones o de poderes. Aquí se ve claramente que

los llamados “tres órganos del Estado” tienen poderes legislativos, así que no hay tal separación de poderes en los tres órganos. La Asamblea Legislativa decide, pero el Ejecutivo y el Judicial pueden intervenir en el proceso de decisión formulando las propuestas o, como se tratará más adelante, ejerciendo funciones de control.

La intervención del Legislativo y del Ejecutivo en la creación y aprobación de decisiones vinculantes ha hecho que un campo de los estudios políticos se enfoque en las relaciones entre ambas organizaciones de gobierno, y la denomine como **forma de gobierno** a dichas relaciones. Al principio de este capítulo quedó establecido que El Salvador tiene una forma de gobierno presidencialista, adoptada ya en la Constitución de 1841. Conviene ver en este momento un poco más en detalle las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre el presidente y el parlamento (que para el caso salvadoreño es un parlamento unicameral, es decir, un congreso denominado Asamblea Legislativa).⁹

Tomando en cuenta los antecedentes autoritarios del régimen político salvadoreño, la Constitución de 1983 y sus reformas de 1991 estaban orientadas a fortalecer el peso de la Asamblea Legislativa frente al del presidente, a la vez que el de los partidos políticos frente al Ejército. Recuérdese que la política salvadoreña del siglo xx giró en torno al presidente y al Ejército. Ni las elecciones, ni los partidos, ni la Asamblea Legislativa tenían el peso político que adquirieron bajo la nueva Constitución.¹⁰ Sin embargo, no debe entenderse que la transición política salvadoreña supuso un mayor peso de la Asamblea Legislativa sobre el presidente de la República. Se trató en realidad de una especie de balance entre ambas organizaciones de gobierno en su capacidad política de toma de decisiones e implementación de las mismas. En este balance, el parlamento ganó más protagonismo del que tenía antes, y el presidente se volvió más dependiente de su capacidad de negociación con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa.

9. Aunque entre 1841 y 1885, El Salvador tenía un Parlamento bicameral.

10. Para esta parte se sigue fundamentalmente Artiga-González (2008a).

Para evitar un “efecto de arrastre” de la elección presidencial sobre la elección de los diputados, la Constitución de 1983 estableció un calendario electoral con periodos distintos: cinco y tres años respectivamente. Elecciones simultáneas ocurren solamente cada quince años (1994 y 2009), y las elecciones legislativas operan como momento propicio para que la ciudadanía exprese su evaluación sobre el desempeño del presidente y del partido o coalición que lo llevó al control del Ejecutivo. Desde este punto de vista, el electorado puede premiar al presidente y su partido, dándoles suficientes votos en la elección legislativa para que mantengan o vean incrementado su grupo parlamentario. También puede castigarles como resultado de una evaluación adversa de su gestión, disminuyendo los votos para su partido en las elecciones legislativas. Se ha visto en el capítulo II que esto fue lo que ocurrió mientras Napoleón Duarte era presidente (1984-1989) con las elecciones legislativas de 1988. En la percepción ciudadana mayoritaria, la gestión de Duarte y del PDC había elevado los costos de la vida y los niveles de corrupción, a la vez que el conflicto militar no había sido resuelto y, más bien, se había profundizado. Las elecciones de 1988 fueron un revés para el partido gobernante, pues perdió la mayoría legislativa que había logrado en 1985. Como se vio, ARENA logró el 50 % de los escaños, y en 1989 ganó la Presidencia en primera vuelta con 53.8 % de los votos válidos.

Al evitar el arrastre de la elección presidencial sobre la elección legislativa, en el contexto de un multipartidismo (como se verá en un apartado posterior), el riesgo inminente era la parálisis institucional al contar con un presidente sin mayoría legislativa. Presidencialismo y multipartidismo aparecían como una difícil combinación para la gobernabilidad (Mainwaring, 1993). Sin embargo, como lo sostuvo Chasqueti (2001), los efectos perversos de la combinación “presidencialismo + multipartidismo” anunciados por Mainwaring dependerían de la capacidad del presidente para pactar alianzas, especialmente en el ámbito legislativo. Desde 1994, ni los presidentes de los gobiernos de ARENA ni los presidentes del FMLN, han gozado de una mayoría legislativa de su propio partido. Hasta la fecha, todos han podido llevar adelante sus políticas mediante

Cuadro 3.3 Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños, 1994-2014^a

PERIODO	PORCENTAJE DE ESCAÑOS LEGISLATIVOS DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE	CONFORMACIÓN DE LA MAYORÍA SIMPLE EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (% DE ESCAÑOS)	PARTIDO CON CONTROL DEL EJECUTIVO
1994-1997	46.4	ARENA-PCN (51.2)	ARENA
1997-2000	33.3	ARENA-PCN-PDC (55.9)	ARENA
2000-2003	34.5	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2003-2006	32.1	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
		FMLN-PCN (55.9)	
2006-2009	40.5	ARENA-PCN (52.4)	ARENA
2009-2012	41.6	FMLN-PCN (54.7)	FMLN
2012-2015	36.9	FMLN-GANA-PCN (58.3)	FMLN

^a Estos apoyos son los que resultan inmediatamente de la elección legislativa correspondiente. Después, por razones de transfuguismo, el porcentaje de escaños incluidos en las alianzas que conforman la mayoría sufrió variaciones.

Fuente: actualización de Artiga-González (2008a).

alianzas legislativas en las que participaron el PCN, PDC, y más recientemente, el partido Gran Alianza Nacional (GANA). Sin embargo, hay que mencionar el caso del presidente Francisco Flores (1999-2004), que tuvo dificultades para mantener una alianza permanente con el PCN. En algunos momentos se encontró con una mayoría legislativa formada por el FMLN y el PCN. En tales condiciones no resulta extraño que dicho presidente haya sido, hasta la fecha, el que más hizo uso del poder de veto.

Se examinarán ahora las facultades legislativas que la Constitución de 1983 otorga al presidente (cuadro 3.4). Algunas de estas facultades se originaron en las reformas constitucionales de 1991, como es el caso del artículo 137, que incluso fue reformado posteriormente en el año 2000.

La **iniciativa de ley** para el presidente está contemplada en el Art. 133, ord. 2 de la Constitución. Sin embargo, hay que notar que es una facultad que puede ejercerla solo de forma indirecta “por medio de sus Ministros”.

Cuadro 3.4 Facultades legislativas del presidente según la Constitución de 1983

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE	BASE CONSTITUCIONAL
1. Iniciativa de ley	Art.133, ord. 2
2. Veto total	Arts. 137 inc. 1, y 138
3. Veto parcial	No se establece claramente
4. Emisión de decretos	Arts. 29, 30 y 167 nums. 5 y 6
5. Control de la agenda	Art. 133
6. Iniciativa exclusiva	Art. 168, inc. 4; 167, inc. 3 y 4; 131 inc. 8
7. Definición del presupuesto	Art. 167 inc. 3
8. Convocatoria a referendo o plebiscito	No se establece

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de 1983 y sus reformas.

El **veto total** o **global** es la capacidad del presidente para rechazar una propuesta de ley en su totalidad (Sartori, 1994:178). Según la Constitución (Art. 137 inc. 1) el presidente puede vetar un proyecto de ley y devolverlo a la Asamblea puntualizando las razones en que funda su veto. La Asamblea tiene entonces dos opciones: reconsidera el proyecto e introduce las modificaciones que considere pertinentes o lo ratifica, para lo cual necesita la aprobación, por lo menos, de dos tercios de los diputados electos (es decir, al menos 56 votos). Si la razón del veto del presidente es que lo considera inconstitucional (Art. 138), y la Asamblea Legislativa lo ratifica y envía de nuevo al presidente, entonces este puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia (a través de la Sala de lo Constitucional) para que esta decida si el proyecto es o no constitucional. En caso afirmativo, el presidente no tiene más remedio que sancionar el proyecto y mandarlo a publicar como ley.

En cuanto al **veto parcial**, la Constitución no establece claramente si el presidente goza o no de esta facultad. El veto parcial es el rechazo de algunos artículos o partes del proyecto de ley y la aceptación del resto. Para Sartori (1994:178) este tipo de veto permite al presidente

modificar un proyecto de ley eliminando solo partes del mismo. Por tanto, esta facultad favorece un papel más activo del presidente en la reformulación de un proyecto de ley pues, a diferencia del veto global, permite que se sancione aquello con lo que el presidente está de acuerdo, dejando a un lado aquello que no le parece. Ahora bien, la Constitución establece que el presidente puede **devolver con observaciones** el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, que “las considerará y resolverá lo que crea conveniente” por una mayoría de 43 votos, y lo enviará al presidente, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar (Art. 137 inc. 3). Esta disposición podría tener como resultado aquello que permite el veto parcial. La Asamblea podría quitar del proyecto de ley las partes observadas por el presidente y devolvérselo para que lo sancione y publique, dejando para más adelante el tratamiento de dichas partes. Incluso, podría ocurrir que la Asamblea “considera” las observaciones, las estudia, las valora, etcétera, y “resuelve” que es “conveniente” dejar el proyecto tal cual lo envió al presidente. Este no tendría más remedio que sancionarlo y mandar a publicarlo como ley. Este último escenario obviamente es hipotético; plantea nada más una posibilidad. Si no ha ocurrido es simplemente porque existe una “tradicón” entre los diputados, según la cual las observaciones del presidente a un proyecto de ley implican necesariamente una modificación del mismo. Pero no es esto lo que la Constitución dice, y por ello se puede prestar a una reinterpretación.

Para algunos comentaristas de la Constitución (Mendoza y Mendoza, 2004), cuando el presidente “lo devuelve con observaciones, se trata de propuestas de cambio accidentales que no alteran el fondo y sustancia del proyecto de ley, por eso para su aprobación no se requiere de mayoría calificada”. Pero, si la Asamblea toma en cuenta tales observaciones, las acepta y modifica el proyecto según el criterio del presidente, la devolución del proyecto de ley por parte de este opera como veto global. Si la Asamblea hace caso omiso de las observaciones y devuelve el proyecto al presidente, este no tendría más remedio que sancionarlo y mandar a publicarlo. Ello equivaldría a la superación de un veto total mediante una simple

mayoría. Lo que hay aquí es un asunto que requiere mayor claridad y valorar si conviene o no habilitar al presidente para que pueda vetar parcialmente un proyecto de ley.¹¹

La **emisión de decretos** no debe entenderse como la facultad del presidente de la República para emitir decretos ejecutivos. Si así fuera, bastaría con dar una hojeda a cualquier edición del Diario Oficial para constatar la existencia de decretos del órgano ejecutivo. Pero no es este el caso, puesto que aquí se hace referencia más bien a la facultad que tiene el presidente para gobernar mediante decretos que tienen carácter legislativo, sin ser iniciativa de la Asamblea Legislativa. Un presidente con esta facultad tiene un mayor peso político frente al Parlamento que un presidente que carece de la misma.

En su análisis de los poderes de los presidentes latinoamericanos, Payne y otros (2003) consideraron que el salvadoreño no tiene la facultad de emisión de decretos e, incluso, que la Constitución lo prohíbe o no lo aborda. Entre las atribuciones y obligaciones que la Constitución le otorga al presidente no se menciona nada al respecto en el artículo 168. Ahora bien, el artículo 167 contiene dos numerales que pueden significar una puerta abierta para que el presidente gobierne por decreto. Según el mencionado artículo, corresponde al Consejo de Ministros:

“5.- Proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de esta Constitución;

6.- Suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de esta Constitución, si la Asamblea Legislativa, no estuviere

11. La devolución del proyecto de ley con observaciones fue introducida en la Constitución de 1983 por las reformas constitucionales de 1991. Ello sugiere una intención de cambio en las relaciones entre el presidente y la Asamblea. En cierta forma, implicaba un rebalanceo a favor de la Asamblea porque no todo proyecto vetado tenía que ser dejado a un lado si no se lograba conformar una mayoría calificada de dos tercios de los votos de los diputados electos. Pero la interpretación y práctica legislativa derivó en continuidad respecto del diseño de la Constitución de 1983, donde se establecía explícitamente la existencia solo del veto total. Esta continuidad se prolonga hasta la Constitución de 1962, a la cual sustituye la de 1983.

reunida. En el primer caso, dará cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta”.

El presidente forma parte del Consejo de Ministros (Art. 166). Si lo domina tendrá la posibilidad de legislar por decreto en las siguientes circunstancias: en caso de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público (Const. 1983, Art. 29). Estas últimas pueden justificarse fácilmente en contextos de amenaza a la seguridad pública, como los que vive el país desde hace varios años.

La suspensión de las garantías constitucionales no debe exceder los treinta días. Pero si las circunstancias que motivaron su suspensión continúan, el estado de excepción puede prorrogarse mediante nuevo decreto legislativo o ejecutivo “en su caso”. Mientras dura la excepcionalidad, es posible que la Asamblea Legislativa delegue en el presidente la facultad de modificar las asignaciones presupuestarias para enfrentar las circunstancias que originaron el estado de excepción.

El **control de la agenda** es la capacidad que tiene el presidente para insertar en la agenda legislativa, y que sean considerados, sus preferencias o intereses. En principio, esta capacidad está relacionada con la iniciativa de ley que, como se vio antes, el presidente la posee de manera indirecta a través de sus ministros (Const. 1983, Art. 133). Pero no basta esta disposición constitucional para que el presidente sea eficaz al lograr que sus iniciativas sean consideradas y votadas por el pleno legislativo. Para ello se requieren otras condiciones (coyunturales) asociadas con el tamaño del grupo parlamentario de su partido, la disciplina de sus miembros y la capacidad de formar alianzas con otros partidos para que sus iniciativas sean aprobadas por la Asamblea Legislativa, incluso con dispensa de trámites. García Montero (2009) plantea varias hipótesis para explicar la participación y el éxito del presidente en la actividad legislativa. Por su utilidad para futuras investigaciones sobre este tema en el país, se transcriben aquí:

1. “En los casos en los cuales el partido del Gobierno o los partidos de la coalición de Gobierno mantengan una mayoría amplia en el Parlamento será más alta la participación del Ejecutivo sobre la legislación y su éxito en la aprobación de sus propuestas”.
2. “La existencia de un número alto de partidos tiende a limitar las posibilidades de encontrar apoyo a las políticas propuestas por el Ejecutivo, lo que hará disminuir su grado de éxito y su participación en la actividad legislativa. Hecho que se ve potenciado porque el aumento del número de jugadores dentro del Congreso reduce la capacidad de influencia de la Cámara como jugador colectivo”.
3. “Los Gobiernos compuestos por un solo partido con mayoría legislativa o por una coalición legislativa mayoritaria tendrán más éxito en la aprobación de sus propuestas y en la participación legislativa que aquéllos compuestos por una coalición minoritaria o por un partido en minoría”.
4. “Mayores distancias ideológicas entre los partidos políticos ocasionan mayor conflicto en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y disminuyen tanto el éxito del presidente como su participación legislativa”.
5. “La existencia de mayores grados de coherencia entre los legisladores del partido del presidente o de los partidos que componen la coalición gubernamental aumentará el éxito legislativo del Ejecutivo y su participación en la producción legislativa”.
6. “En aquellos periodos de sesiones caracterizados por grandes distancias ideológicas entre el presidente y los legisladores, tanto el éxito del Ejecutivo como su participación sobre las leyes será inferior”.
7. “En los periodos de sesiones más cercanos al año en que fue elegido el presidente es superior tanto el éxito del Ejecutivo como su participación en la legislación aprobada, mientras que en los periodos de sesiones coincidentes con el final del mandato de Gobierno será inferior el éxito y la participación”.

El cuadro 3.5 muestra la contribución del Ejecutivo y del Legislativo en los productos del trabajo parlamentario para cada año del periodo 2000-2009. A juzgar por los datos mostrados, es el Legislativo quien, en términos generales, controló la agenda durante el periodo mencionado. Sin embargo, haría falta determinar qué grupos parlamentarios mocionaron los productos y ver si eran de interés presidencial antes de determinar una posición de desventaja del presidente frente a la Asamblea.¹²

12. Para profundizar en este punto, consúltese Rosales Rivera (2011).

Cuadro 3.5 Tasa de contribución al trabajo parlamentario por mocionante, 2000-2009 (porcentajes)^a

LEGISLATURA	AÑO	EJECUTIVO	LEGISLATIVO
2000-2003	I	39.60	58.09
	II	42.64	53.10
	III	36.02	59.32
2003-2006	I	26.26	71.21
	II	32.46	56.58
	III	36.68	57.64
2006-2009	I	32.64	62.18
	II	37.85	55.61
	III	28.33	67.22

^a Los porcentajes mostrados no suman 100 porque hubo otros mocionantes además del Ejecutivo y el Legislativo: la Corte Suprema de Justicia, concejos municipales y el PARLACEN.

Fuente: elaboración propia con base en Rosales Rivera (2011).

Ahora bien, en lo relacionado estrictamente con la definición del “orden del día” en una sesión plenaria de la Asamblea Legislativa, el artículo 12 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa establece que es atribución de la Junta Directiva:

“12) Elaborar la propuesta de agenda de cada sesión de la Asamblea, la cual se dará a conocer anticipadamente y deberá contener, en su caso, el extracto de los dictámenes que presentan las comisiones, las iniciativas de ley y las solicitudes que, por escrito, se presenten, cuya resolución corresponde a la Asamblea. La correspondencia y los dictámenes deberán ser presentados con la debida antelación a la convocatoria de la sesión de la Junta Directiva”.

Mientras tanto, el artículo 67 del mismo Reglamento, sobre la aprobación de la agenda, establece que:

“Establecido el quórum y realizados los llamamientos, la Presidencia someterá a la aprobación de la Asamblea la propuesta de agenda presentada por la Junta Directiva, la cual podrá ser enmendada por la Asamblea, al inicio de la sesión y a propuesta de algún diputado o diputada. La modificación de la agenda para el ingreso de correspondencia en la Asamblea se realizará cuando el contenido de las mociones o su

naturaleza se considere urgente y requiera ser conocida en la sesión de ese mismo día y, a criterio de la Asamblea, no pueda postergarse para la siguiente sesión. Las intervenciones en este caso se limitarán a enunciar el extracto de la solicitud y la justificación de urgencia.

No obstante lo dispuesto en este artículo, en casos urgentes y cuando así lo disponga la Asamblea, la agenda podrá ser modificada en otro momento de la sesión”.

Es claro que si el presidente cuenta con una mayoría propia, o mediante una alianza legislativa, puede introducir en la agenda de la sesión alguna iniciativa que originalmente no estaba contemplada.

En cuanto a la **iniciativa exclusiva**, la Constitución de 1983 contempla dos áreas: por una parte, los tratados y convenciones internacionales (Art. 168, núm. 4); y por otra parte, la elaboración del Presupuesto General del Estado (Art. 167, nums. 3 y 4), aunque hay que distinguir que la primera área es una atribución del presidente, mientras que la segunda es del Consejo de Ministros. Ahora bien, en ambos casos se requiere la ratificación o aprobación de la Asamblea Legislativa (Art. 131, nums. 7 y 8).

La **definición del presupuesto** corresponde al Consejo de Ministros, y a la Asamblea Legislativa corresponde su discusión, modificación –si es el caso–, y aprobación. El ministro de Hacienda presenta la propuesta a la Asamblea Legislativa usualmente en septiembre, pues la Constitución estipula un plazo de por lo menos tres meses antes de que comience el año fiscal (Art. 167, núm. 3). En la Constitución de 1962 se estipulaba un plazo menor (un mes), lo cual hace pensar en un rebalace a favor de la Asamblea Legislativa en la Constitución de 1983 puesto que, dado el multipartidismo en el que se aprueba la nueva Constitución, era previsible una mayor discusión entre los distintos grupos parlamentarios y, por tanto, mayores dificultades para lograr acuerdos presupuestarios. De esta manera, lo dispuesto por la Constitución de 1983 es un reconocimiento implícito a la pérdida de control del Ejecutivo en esta área, pese a que la iniciativa seguiría siendo exclusiva del Ejecutivo. El menor plazo estipulado en la constitución anterior podría ser un reconocimiento implícito a

un mayor control del Ejecutivo sobre la aprobación del presupuesto en el periodo autoritario.

Finalmente, la facultad de **convocatoria a referendo o plebiscito** no tiene desarrollo ni constitucional ni legislativo en el país.¹³ Hay una disposición constitucional sobre la necesidad de realizar una consulta popular para la discusión de las bases y aprobación de cualquier proyecto de unión centroamericana (Art. 89), pero no se establece quién debe convocar a dicha consulta.

Continuando con la presentación de la especialización funcional, la atención se centrará ahora en el ámbito de la función ejecutiva. ¿En qué consiste esta? Más allá de lo que disponga la Constitución en términos de atribuciones, obligaciones, competencias o facultades (Arts. 162, 167 y 168), se puede decir que el Ejecutivo es responsable de:

- a) tomar la iniciativa política principal;
- b) dirigir, coordinar y supervisar a las administraciones públicas;
- c) ostentar la representación simbólica de la comunidad política (no olvidemos que en los sistemas presidenciales, el presidente es además de jefe de Gobierno, jefe de Estado);
- d) gestionar las crisis de cualquier tipo;
- e) ejercer liderazgo social marcando la agenda política y movilizando apoyo a determinadas alternativas de acción.

A este menú de responsabilidades se pueden agregar las que se suelen atribuir a la administración pública (Vallès, 2008:204):

- a) aplicación de reglas generales;
- b) prestación de bienes y servicios;
- c) captación y gestión de recursos;
- d) acumulación de información y asesoramiento experto.¹⁴

13. Salvo lo dispuesto en el Código Municipal.

14. A estas se pueden agregar las que define el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo para cada una de las administraciones en concreto.

Para llevar adelante sus funciones, el Ejecutivo salvadoreño está integrado por la Presidencia de la República y las administraciones públicas (ministerios, entidades autónomas y semiautónomas). Como se trata de un **ejecutivo monista**, el presidente de la República es jefe de Gobierno (propuesto por un partido y elegido popularmente y, por tanto, representa una opción partidista concreta) a la vez que jefe de Estado (representante de toda la comunidad política en los foros y asuntos internacionales).¹⁵ Esta presencia de dos figuras institucionales en una sola persona resulta problemática cuando el jefe de Gobierno pretende representar a toda la nación, es decir, cuando se confunden los dos roles. El jefe **de** Gobierno es jefe **del** Gobierno de un partido (o coalición) y, por tanto, su primer compromiso es llevar adelante la plataforma programática de su partido (o coalición). Para eso fue electo por una mayoría. Como se verá más adelante, la oposición (y sus líderes) será responsable de vigilar que el Gobierno no abuse de la autoridad recibida, es decir, la oposición tiene una función de control político. Cuando los partidos de oposición buscan cogobernar con el partido de gobierno porque este no tiene mayoría legislativa y requiere de algunos partidos de la oposición, se puede estar tergiversando el mandato popular recibido en las urnas. Aquellos partidos renuncian a ser oposición y el partido de gobierno concede cuotas de poder que los electores no dieron a tales partidos.

Por otro lado, la Constitución establece ciertas disposiciones que hacen pensar que el Gabinete actúa colegiadamente. Así, por un lado, el artículo 166 dispone que: “habrá un Consejo de Ministros integrado por el presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado o quienes hagan sus veces”. A este Consejo de Ministros le son definidas responsabilidades propias (Art. 167) diferentes a las que se le asignan al presidente (Art. 168). Pero, el artículo 171 establece:

15. Esto es distinto en los Ejecutivos duales, donde las dos figuras están separadas. Por un lado está el jefe de Gobierno (que recibe diversas denominaciones como canciller, primer ministro, presidente), y por otro, el jefe de Estado (rey o reina en las monarquías, presidente en las repúblicas). Estos Ejecutivos son propios de los sistemas parlamentarios o mixtos.

“El presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros y los Viceministros de Estado, son responsables solidariamente por los actos que autoricen. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los Ministros presentes o quienes hagan sus veces, aunque hubieren salvado su voto, a menos que interpongan su renuncia inmediatamente después de que se adopte la resolución”.¹⁶

El presidente, los ministros y los presidentes de las entidades autónomas y semiautónomas constituyen el *ápice estratégico*¹⁷ de la del sistema político. Dentro de cada organización que forma parte de la Administración también hay un *ápice estratégico*, pero este corresponde a un segundo nivel de análisis que no se adopta en este libro por cuestiones de espacio y tiempo. Una comprensión más adecuada del Gobierno y de su gestión requiere este análisis. Mientras que dicho análisis es intraorganizacional, la perspectiva adoptada aquí es interorganizacional y, para lo que sigue, solamente referida al Gabinete.

Los cuadros 3.6 a 3.10 muestran la conformación de los Gabinetes de los presidentes salvadoreños desde 1994 hasta 2014. Si estos se comparan con aquellos correspondientes al periodo autoritario o al de la transición, se verá que son pocos los cambios ocurridos en cuanto a la organización de los mismos. La casi totalidad de los ministerios está consolidada, e incluso su número se ha congelado prácticamente en doce o trece. En términos organizacionales, la mayor parte de los cambios se ha registrado a nivel de los viceministerios y en las secretarías adscritas a la Presidencia de la República, que en 2014 suman ya ocho secretarías. Finalmente, pocos son los ministerios que desaparecieron (de la Presidencia, de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social) y pocos son los que aparecieron (de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Turismo). Otros fueron fusionados o separados.

16. Las cursivas son del autor.

17. El **ápice estratégico** está formado por las personas responsables de la organización y conducción general del Gobierno. Este concepto se ha tomado de Mintzberg (1984).

Cuadro 3.6 Gabinete del presidente Armando Calderón Sol , 1994

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de la Presidencia Viceministro	Dr. Enrique Borgo Bustamante Lic. Rafael Antonio Castro Gómez
2	Ministro de Relaciones Exteriores Viceministro	Dr. Óscar Alfredo Santamaría Lic. Víctor Manuel Lagos Pizzati
3	Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social Viceministra	Ing. Ramón Ernesto González Giner Licda. María Teresa Orellana de Rendón
4	Ministro del Interior y de Seguridad Pública Viceministro del Interior Viceministro de Seguridad Pública	Sr. Luis Roberto Angulo Samayoa Lic. Mario Acosta Oertel Sr. Hugo César Barrera Guerrero
5	Ministro de Justicia Viceministro	Dr. Rubén Antonio Mejía Peña Dr. Raúl Somoza Alfaro
6	Ministro de Hacienda Viceministro	Lic. Ricardo Francisco Javier Montenegro Palomo Lic. Juan Pablo Córdova Hinds
7	Ministro de Economía Viceministro	Ing. Luis Enrique Córdova Macías Sr. René Antonio León Rodríguez
8	Ministra de Educación Viceministra	Licda. Cecilia Gallardo de Cano Licda. Abigail Castro de Pérez
9	Ministro de la Defensa Nacional Viceministro	Gral. Humberto Corado Figueroa Cnel. José Alexander Méndez Hernández
10	Ministro de Trabajo y Previsión Social Viceministro	Dr. Juan Sifontes Dr. Daniel Eloy Gómez
11.	Ministro de Agricultura y Ganadería Viceministro	Lic. Carlos Antonio Mejía Alfárez Ing. José Ernesto Jaimes Escobar
12	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social Viceministra	Dr. Eduardo Rafael Interiano Martínez Dra. Ana María Alfaro de Gamero
13	Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano Viceministro de Obras Públicas Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano Viceministro de Transporte	Ing. Jorge Alberto Sansivirini Magaña Arq. Roberto Bará Osegueda Arq. Roberto Paredes Martell Arq. Rafael Ángel Alfaro Pineda
S1	Secretario Particular de la Presidencia de la República	Lic. Federico Guillermo Ávila Quehl
S2	Secretario Privado de la Presidencia de la República	Lic. Ángel Benjamín Cestoni

Fuente: Acuerdo N.º 1 del 1 de junio de 1994, publicado en el Diario Oficial N.º 103, Tomo 323, del 3 de junio de 1994.

Cuadro 3.7 Gabinete del presidente Francisco Guillermo Flores Pérez, 1999

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministra de Relaciones Exteriores	María Eugenia Brizuela de Ávila
	Viceministro	Héctor Miguel Antonio Dada Sánchez
	Viceministro de Promoción y Cooperación Internacional	Héctor González Urrutia
2	Ministro del Interior	Mario Acosta Oertel
	Viceministro	Gabriel Carranza Álvarez
3	Ministro de Justicia	Francisco Rodolfo Bertrand Galindo
4	Ministro de Seguridad Pública	Francisco Rodolfo Bertrand Galindo
5	Ministro de Hacienda	José Luis Trigueros
	Viceministro	Luis Enrique Córdova Macías
6	Ministro de Economía	Miguel Ernesto Lacayo Argüello
	Viceministro de Economía	Eduardo Arturo Ayala Grimaldi
	Viceministra de Comercio e Industria	Blanca Imelda Jaco de Magaña
7	Ministra de Educación	Ana Evelyn Jacir de Lovo
	Viceministro	Rolando Marín
8	Ministro de la Defensa Nacional	Juan Antonio Martínez Varela
	Viceministro	Álvaro Rivera Alemán
9	Ministro de Trabajo y Previsión Social	Jorge Isidoro Nieto Menéndez
	Viceministro	Luis Fernando Avelar Bermúdez
10	Ministro de Agricultura y Ganadería	Salvador Edgardo Urrutia Loucel
	Viceministro	Roberto Benjamín Interiano Orellana
11	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	José Francisco López Beltrán
	Viceministro	Herbert Abraham Betancourt Quijada
12	Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	José Ángel Quirós Noltenius
	Viceministro de Obras Públicas	Carlos Duque
	Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	César Augusto Alvarado Reyes
	Viceministro de Transporte	Julio Excipión Valdivieso Rivas
13	Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ana María Majano
S1	Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos	Rolando Alvarenga Argueta
S2	Secretario Privado de la Presidencia de la República	Aldo Parducci
S3	Secretaria Nacional de la Familia	Lourdes Rodríguez de Flores
S4	Secretario Técnico de la Presidencia	Juan José Daboub Abdala

Fuente: Acuerdos N.º 1 y N.º 2, del 1 de junio de 1999, publicado en el Diario Oficial N.º 100, Tomo 343, del 1 de junio de 1999.

Cuadro 3.8 Gabinete del presidente Elías Antonio Saca González, 2004

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de Relaciones Exteriores	Lic. Francisco Esteban Laínez Rivas
	Viceministro de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica	Lic. Eduardo Cálix López
	Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior	Arq. Margarita Escobar
2	Ministro de Gobernación	Lic. René Mario Figueroa Figueroa
	Viceministra de Gobernación	Licda. Silvia Inmaculada Aguilar Zepeda
	Viceministro de Seguridad Ciudadana	Ing. Rodrigo Ávila Avilez
3	Ministro de Hacienda	Ing. José Guillermo Belarmino López Suárez
	Viceministra	Licda. Carmen Regina Flores de Arévalo
4	Ministra de Economía	Licda. Yolanda Eugenia Mayora de Gavidia
	Viceministro de Economía	Lic. Eduardo Arturo Ayala Grimaldi
	Viceministra de Comercio e Industria	Licda. Blanca Imelda Jaco de Magaña
5	Ministra de Educación	Licda. Darlyn Xiomara Meza
	Viceministro	Dr. Jorge Alberto Muñoz Navarro
6	Ministro de la Defensa Nacional	Gral. Otto Alejandro Romero Orellana
	Viceministro	Gral. Ricardo B. Abrego Abrego
7	Ministro de Trabajo y Previsión Social	Lic. José Roberto Espinal Escobar
	Viceministro	Lic. Gerardo Antonio Suvillaga
8	Ministro de Agricultura y Ganadería	Lic. Mario Ernesto Salaverría Nolasco
	Viceministro	Dr. José Emilio Suadi Hasbún
9	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	Dr. José Guillermo Maza Brizuela
	Viceministro	Dr. José Ernesto Navarro Marín
10	Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Lic. David Gutiérrez Miranda
	Viceministro de Obras Públicas	Ing. Carlos José Guerrero Contreras
	Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	Arq. José René Ernesto Escolán Ramírez
	Viceministro de Transporte	Lic. Rogelio Juan Tobar García
11	Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales	D. Hugo César Barrera Guerrero
	Viceministra	Licda. Michelle Antonia Gallardo de Gutiérrez
12	Ministro de Turismo	Lic. Luis Gonzaga Cardenal Debayle
S1.	Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos	Lic. Luis Mario Rodríguez Rodríguez
S2.	Secretario Privado de la Presidencia de la República	Lic. Elmer Roberto Charlaix
S3.	Secretaria Nacional de la Familia	Licda. Ana Ligia Mixco Sol de Saca

N.º	CARGO	NOMBRE
S4.	Secretario Técnico de la Presidencia	Lic. Eduardo Antonio Zablah-Touche Hasbún
	Subsecretaria	Licda. Anabella Lardé de Palomo
S5.	Secretario de Comunicaciones	Lic. Julio Humberto Rank Romero
S6	Secretario de la Juventud	Ing. César Daniel Funes Durán
S7	Secretario Particular	Lic. Carlos Antonio Rosales

Fuente: Acuerdos N.º 1, 2, 3 y 4 del 1 de junio de 2004, publicado en el Diario Oficial N.º 100, Tomo 363, del 1 de junio de 2004.

Aunque la figura de Comisionado Presidencial no era nueva, por su elevado número, merece la pena mencionar que el presidente Saca hizo, al inicio de su gestión, los siguientes nombramientos:

- Comisionada Presidencial para la Defensoría del Consumidor: Dra. Ana Evelyn Jacir de Lovo.
- Comisionada presidencial para la Agricultura: Licda. Carmen Elena Díaz Bazán de Sol.
- Comisionada presidencial para la Gobernabilidad Democrática: Sra. Mercedes Gloria Salguero Gross.
- Comisionado presidencial para la Promoción y Negociación Internacional del Café: Lic. José Antonio Salaverría Borja.
- Comisionado presidencial para Asuntos Limítrofes Relativos al Golfo de Fonseca: Dr. Gabriel Mauricio Gutiérrez Castro.
- Comisionado presidencial para la Integración Centroamericana: Ing. Conrado López Andreu.

Cuadro 3.9 Gabinete del presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena, 2009

N.º	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de Relaciones Exteriores	Ing. Hugo Roger Martínez Bonilla
	Viceministro de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica	Lic. Carlos Alfredo Castaneda Magaña
	Viceministro para los Salvadoreños en el Exterior	Lic. Juan José David García Vásquez
2	Ministro de Gobernación	Sr. Humberto Centeno Najarro
	Viceministro	Sr. Gregorio Ernesto Zelayandía Cisneros
3	Ministro de Hacienda	Lic. Juan Ramón Carlos Enrique Cáceres Chávez
	Viceministro	Ing. Roberto de Jesús Solórzano Castro

Cuadro 3.9 Gabinete del presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena, 2009

N.º	CARGO	NOMBRE
4	Ministro de Economía	Dr. Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi
	Viceministro de Comercio e Industria	Ing. Mario Antonio Cerna Torres
5	Ministro de Educación	Prof. Salvador Sánchez Cerén
	Viceministro de Educación	Ing. Eduardo Buenaventura Badía Sierra
	Viceministra de Tecnología Educativa	Licda. Erlinda Handal Vega
6	Ministro de la Defensa Nacional	Cnel. David Victoriano Munguía Payés
	Viceministro	Gral. José Atilio Benítez Parada
7	Ministra de Trabajo y Previsión Social	Dra. Victoria Marina Velásquez de Avilés
	Viceministro	Lic. Calixto Mejía Hernández
8.	Ministro de Agricultura y Ganadería	Sr. Manuel Ramón Sevilla Avilés
	Viceministro	Sr. Hugo Alexander Flores Hidalgo
9	Ministra de Salud Pública y Asistencia Social	Dra. María Isabel Rodríguez Vda. de Sutter
	Viceministra de Servicios de Salud	Dra. Elvia Violeta Menjívar Escalante
	Viceministro de Políticas Sectoriales	Dr. Eduardo Antonio Espinoza Fiallos
10	Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Sr. Manuel Orlando Quinteros Aguilar, c/p Gerson Martínez
	Viceministro de Obras Públicas	Arq. José Roberto Góchez Espinoza
	Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	Lic. Edín de Jesús Martínez
	Viceministro de Transporte	Sr. Nelson Napoleón García Rodríguez
11	Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Lic. Hernán Humberto Rosa Chávez
	Viceministra	Sra. Lina Dolores Pohl Alfaro
12	Ministro de Turismo	Lic. José Napoleón Duarte Durán
	Viceministro	Lic. Mauricio Alberto Oñate Leer
13	Ministro de Justicia y Seguridad Pública	Sr. José Manuel Melgar Henríquez
	Viceministro	Lic. Álvaro Henry Campos Solórzano
S1	Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos	Lic. Dionisio Ismael Machuca Massis
S2	Secretario Privado de la Presidencia de la República	Ing. Francisco José Cáceres Zaldaña
S3	Secretaria de Inclusión Social	Dra. Vanda Guiomar Pignato
S4	Secretario Técnico de la Presidencia	Lic. Alexander Ernesto Segovia Cáceres
S5	Secretario para Asuntos Estratégicos	Lic. Franzí Hasbún Barake
S6	Secretario de Comunicaciones	Lic. David Marciano Rivas

Fuentes: Acuerdos N.º 1, 2, 3, 4, 5 y 24 del 1 de junio de 2009, publicados en el Diario Oficial N.º 99, Tomo 383, del 1 de junio de 2009.

Cuadro 3.10 Gabinete del presidente Salvador Sánchez Cerén, 2009

	CARGO	NOMBRE
1	Ministro de Relaciones Exteriores	Hugo Roger Martínez Bonilla
	Viceministro de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica	Carlos Alfredo Castaneda Magaña
	Viceministro para los Salvadoreños en el Exterior	Jaime Alfredo Miranda Flamenco
2	Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial	Ramón Aristides Valencia Arana
	Viceministra	Ana Daysi Villalobos Membreño
3	Ministro de Hacienda	Juan Ramón Carlos Enrique Cáceres Chávez
	Viceministro de Hacienda	Roberto de Jesús Solórzano Castro
	Viceministro de Ingresos	Alejandro Rivera
4	Ministro de Economía	Tharsis Salomón López Guzmán
	Viceministra de Economía	Luz Estrella Rodríguez de Zúñiga
	Viceministra de Comercio e Industria	Merlin Alejandrina Barrera López
5	Ministro de Educación	Carlos Mauricio Canjura Linares
	Viceministro de Educación	Francisco Humberto Castaneda Monterrosa
	Viceministra de Ciencia y Tecnología	Erlinda Handal Vega
6	Ministro de la Defensa Nacional	David Victoriano Munguía Payés
	Viceministro	Jaime Leonardo Parada González
7	Ministra de Trabajo y Previsión Social	Sandra Edibel Guevara Pérez
	Viceministro	Oscar Armando Morales
8	Ministro de Agricultura y Ganadería	Orestes Fredesman Ortez Andrade
	Viceministro	Hugo Alexander Flores Hidalgo
9	Ministra de Salud Pública y Asistencia Social	Elvia Violeta Menjivar Escalante
	Viceministro de Servicios de Salud	Julio Oscar Robles Ticas
	Viceministro de Políticas Sectoriales	Eduardo Antonio Espinosa Fiallos
10	Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Manuel Orlando Quinteros Aguilar
	Viceministro de Obras Públicas	Eliud Ulises Ayala Zamora
	Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	José Roberto Góchez Espinoza
	Viceministro de Transporte	Nelson Napoleón García Rodríguez
11	Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Lina Dolores Pohl Alfaro
	Viceministro	Ángel María Ibarra Turcios
12	Ministro de Turismo	José Napoleón Duarte Durán
	Viceministro	Roberto Edmundo Viera Díaz
13	Ministro de Justicia y Seguridad Pública	Benito Antonio Lara Fernández
	Viceministro	Antonio Juan Javier Martínez Escobar

N.º	CARGO	NOMBRE
S1	Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos	Francisco Rubén Alvarado Fuentes
S2	Secretario Privado de la Presidencia de la República	José Manuel Melgar Henríquez
S3	Secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones	Franzi Hasbún Barake
S4	Secretaria de Inclusión Social	Vanda Guiomar Pignato
S5	Secretario Técnico y de Planificación	Francisco Roberto Lorenzana Durán
S6	Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción	Marcos Enrique Rodríguez González
S7	Secretario de Cultura	Ramón Douglas Rivas
S8	Secretario para Asuntos de Vulnerabilidad	Jorge Antonio Meléndez López

Fuentes: Acuerdos N.º 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, del 1 de junio de 2014, publicados en el Diario Oficial N.º 99, Tomo 403, del 1 de junio de 2014; Acuerdos N.º 31 y 32, del 2 de junio de 2014, y Decreto Ejecutivo N.º 1 del 2 de junio de 2014, publicados en el Diario Oficial N.º 100, Tomo 403, del 2 de junio de 2014.

Así como las secretarías de la Presidencia de la República se han ido diversificando, al interior de cada uno de los ministerios también ha ocurrido un proceso similar. Como resultado, el Gobierno, en tanto organización de organizaciones, se ha hecho más complejo, como también se ha complejizado la acción de gobernar. Ello debe hacer pensar que la eficacia del Gobierno es una cuestión organizacional; es decir, que el Gobierno logre sus metas pende de variables o factores como su estructura organizativa, el clima organizacional, el comportamiento de sus miembros, los recursos de los que dispone (humanos, tecnológicos, energéticos, temporales, financieros, de infraestructura y simbólicos), las disputas por el control de los mismos, las relaciones con otras organizaciones (públicas o privadas), etcétera. Lejos quedan dos ideas que han pesado mucho (y mantienen su inercia) en la gestión de las organizaciones de gobierno: por un lado, un peso excesivo otorgado a los directivos y sus rasgos personales; por otro lado, la imagen de organización monolítica donde lo que se decide “arriba” se transmite sin perturbaciones hacia “abajo” (y a los lados) para cumplirse fielmente.

Al irse haciendo más complejo el Gobierno, las distintas administraciones públicas se van estructurando siguiendo varios criterios:

- a) El territorio, desconcentrando sus oficinas y acercándose a los ciudadanos para proveerles de servicios y productos.¹⁸
- b) El sector de intervención, sea este salud, educación, seguridad, medio ambiente, economía, etcétera, que posteriormente dan lugar a políticas públicas sectoriales.
- c) Los destinatarios de su actuación; ya sea en términos etarios (niñez, adolescencia, juventud, adultos mayores), de género (mujeres), o de actividad productiva (agricultores, ganaderos, comerciantes, industriales, maestros, etc.).
- d) Necesidades de apoyo a las mismas administraciones, como la gestión del personal, del patrimonio, asesoramiento, etc. En algunos países existe, por ejemplo, un Instituto Nacional de Administración Pública, que apoya a las diversas administraciones en la gestión de su personal; en El Salvador, el ISDEM juega un papel similar respecto de las administraciones municipales.

Una revisión del Presupuesto General del Estado nos ofrece una clasificación de las distintas organizaciones del Gobierno más allá del órgano ejecutivo, que sugiere una idea de lo compleja que es la gestión de los asuntos gubernamentales, no solo por la cantidad de organizaciones del primer nivel organizativo (el Gobierno “Central”), sino por lo que implica la coordinación necesaria entre las organizaciones que corresponden a una misma área de gestión. Así, por ejemplo, la **composición del gasto por institución y área de gestión** del Presupuesto para 2014 muestra la siguiente clasificación:¹⁹

18. Algunos funcionarios han malentendido este proceso de desconcentración como “territorialización” de las políticas públicas. Así, organizaciones como el Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU) abren oficinas departamentales, pero las políticas siguen siendo definidas en y desde el centro.

19. Estrictamente hablando, es una mala clasificación, pues las clases no son excluyentes: la Presidencia de la República y el Ministerio de Obras Públicas están ubicados en dos clases. Sin embargo, se puede entender que parte de cada una de estas dos entidades van a clases diferentes, logrando así la “exclusividad” de cada clase.

A. Conducción administrativa:

- Órgano legislativo
- Corte de Cuentas de la República
- Tribunal Supremo Electoral
- Tribunal del Servicio Civil
- Presidencia de la República
- Tribunal de Ética Gubernamental
- Instituto de Acceso a la Información Pública
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de la Defensa Nacional

B. Administración de justicia y seguridad ciudadana

- Consejo Nacional de la Judicatura
- Órgano judicial
- Fiscalía General de la República
- Procuraduría General de la República
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

C. Desarrollo Social

- Presidencia de la República
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano

D. Apoyo al desarrollo económico

- Ministerio de Economía

- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ministerio de Turismo

El panorama se complica aún más si se agregan las organizaciones descentralizadas (cuadro 3.11) y las empresas públicas: Lotería Nacional de Beneficencia (LNB), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA).

Cuadro 3.11 Organizaciones de Gobierno descentralizadas, 2014

ORGANIZACIÓN DE ADSCRIPCIÓN	ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA
Tribunal Supremo Electoral	Registro Nacional de las Personas Naturales
Presidencia de la República	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador
	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
Ministerio de Hacienda	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	Academia Nacional de Seguridad Pública
	Unidad Técnica Ejecutiva
Ministerio de Educación	Universidad de El Salvador
	Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación
	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

Cuadro 3.11 Organizaciones de Gobierno descentralizadas, 2014 (Cont.)

ORGANIZACIÓN DE ADSCRIPCIÓN	ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Hospitales Nacionales (30) Consejo Superior de Salud Pública Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral Hogar de Ancianas "Narcisca Castillo" (Santa Ana) Cruz Roja Salvadoreña Fondo Solidario para la Salud Dirección Nacional de Medicamentos
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo Instituto Salvadoreño de Formación Profesional Instituto Salvadoreño del Seguro Social
Ministerio de Economía	Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública Consejo Salvadoreño del Café Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones Centro Nacional de Registro Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía Superintendencia de Competencia Defensoría del Consumidor Consejo Nacional de Energía Consejo Nacional de la Calidad
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal Escuela Nacional de Agricultura
Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	Autoridad de Aviación Civil Autoridad Marítima Portuaria
Ministerio de Turismo	Instituto Salvadoreño de Turismo Corporación Salvadoreña de Turismo

Fuente: Presupuesto General del Estado, 2014.

3.2 El sistema de partidos²⁰

Los partidos políticos, cuando interactúan, constituyen un sistema de partidos. El estudio de este difiere del estudio de aquellos. Enfocarse en los sistemas de partidos es fijarse en las interacciones de los partidos; las unidades de observación son los patrones de las relaciones entre los partidos. En cambio, cuando el interés del estudioso recae en los partidos como tales, se aíslan unos de otros; se les estudia en sí mismos. Ellos son las unidades de observación. Ahora bien, en la medida en que los partidos forman parte de los actores del sistema político, se les debería dedicar un apartado específico en este trabajo. Sin embargo, dada la amplitud de tal estudio, el cual podría requerir otro texto de un volumen como el del presente, aquí interesa presentar más bien una descripción del sistema de partidos salvadoreño que cristalizó con la instauración del nuevo régimen. Es decir, el foco de atención recae en la morfología como una serie de características que lo describen y permiten hacer comparaciones en el mismo país, pero en diversos momentos, o entre países.

Una tarea previa que hay que abordar es la determinación de cuántos sistemas de partidos existen en el sistema político salvadoreño. No se trata de una pregunta ociosa que haya que responder por puro prurito académico, como podría parecer a simple vista. Hay una razón práctica que pide la respuesta a dicha pregunta. La existencia de procesos electorales de diverso nivel —nacional y municipal en el caso salvadoreño— y de diversa clase —presidenciales, de diputados y de concejos municipales— puede dar lugar a la existencia de distintos patrones de interacción entre los partidos contendientes, a tal grado que sea menester concebir la existencia de diferentes sistemas de partidos. Si se ha de ser riguroso en el análisis, hay que contar con la posibilidad de afirmar la existencia de varios sistemas de partidos, aunque los partidos que interactúan sean los mismos. Esto es posible porque, como se mencionó en el párrafo anterior, **los sistemas de**

20. Para esta parte se sigue Artiga-González (2004), actualizándolo donde corresponde.

partidos no están constituidos por los partidos, sino por sus interacciones. Si los partidos interactúan de manera distinta, según la clase de elección, se está —estrictamente hablando— ante diferentes sistemas de partidos. En este sentido, en El Salvador sería posible hablar de la existencia de 262 sistemas de partidos en el ámbito municipal, más otro sistema de partidos que opera en el ámbito de las elecciones de diputados, y otro más en el contexto de las elecciones presidenciales. Como este texto está dedicado al sistema político de ámbito nacional, se describe solamente la morfología del sistema de partidos de dicho ámbito tomando en cuenta, eso sí, la clase de elecciones en la que compiten los partidos. Desde esta perspectiva se irán comparando los diferentes rasgos del sistema de partidos que aparecen, tanto para las elecciones presidenciales, como para las elecciones de diputados. La descripción cubre el periodo 1994-2014.

3.2.1 El formato

Bajo este término se entiende el número de partidos (Sartori, 1992:162). Determinar cuántos partidos hay en el sistema pareciera ser una tarea fácil; bastaría con contar, uno a uno, los partidos contendientes. Pero es justamente aquí donde aparece la dificultad, pues no está claro si deben contarse todos los partidos o no. Y si no se han de contar todos los partidos contendientes, entonces surge la pregunta de cuáles partidos contar. Para los neófitos esto puede parecer sorprendente. Para ellos es evidente que si cinco partidos compiten en las elecciones, el número de partidos es cinco; no importaría la fuerza electoral de cada uno de los partidos: para los neófitos, todos cuentan por igual. Pero, ¿pesan lo mismo los partidos para configurar un sistema, sin importar su tamaño expresado en su caudal de votos? Como lo planteó Lijphart (1987) hace años, el problema más importante para determinar la cantidad de partidos que hay en un sistema político radica en si se tiene en cuenta, o no, a los partidos pequeños y, en todo caso, el tamaño que debe tener un partido para ser contabilizado. Planteado así el problema, no hay

más remedio que decirle a los neófitos que no hay unanimidad sobre los criterios a seguir para contar.²¹

Fijándose en la **fuerza** –electoral o parlamentaria– de los partidos, Rae (1967) propuso utilizar un índice de fraccionalización (F) para describir el formato del sistema de partidos.²² Si se consideran los votos obtenidos por los partidos –es decir, su fuerza electoral–, este índice se calcula utilizando la siguiente fórmula:

$$F = 1 - \sum_i V_i^2$$

donde V_i se refiere a la proporción de votos del i -ésimo partido.

Si, en cambio, se trabaja con los partidos con representación parlamentaria, el índice de fraccionalización se calcula mediante la fórmula:

$$F = 1 - \sum_i S_i^2$$

donde S_i es la proporción de escaños del i -ésimo partido.

Como puede verse, en ambos casos el valor de F tomará un valor igual o mayor que cero (0), a la vez que menor o igual que uno (1). Es decir, F oscilará prácticamente entre cero y uno (0-1). Esta es precisamente una debilidad de este índice, pues no resulta fácil su interpretación. En términos generales se puede decir que entre más cerca esté F de 1, más fragmentado es el sistema. Cuanto más cercano a 0 esté el valor de F, se dice que el sistema de partidos tiene menor fragmentación. Y si el valor está próximo a 0.5, entonces estamos ante una situación de bipartidismo. Pero, ¿qué significará

21. Imaginemos una situación en la que compiten once partidos en elecciones de diputados. Tres pierden su inscripción ante la autoridad electoral por no alcanzar el mínimo de votos requeridos por la legislación pertinente. Otros tres logran superar dicho umbral o barrera, pero no obtienen escaño alguno. Los cinco partidos restantes entran al reparto de escaños, pero con resultados diferentes. Dos de ellos concentran el 80 % de los escaños, y los otros tres se reparten el 20 % restante. ¿Cuáles de los once partidos contendientes son los que han de tomarse en cuenta para describir al sistema de partidos?

22. Fraccionalización también puede entenderse como fragmentación.

un valor de 0.73 por ejemplo? Quizá debido a esta dificultad, el índice de Rae no es muy utilizado por los estudiosos de los sistemas de partidos. De hecho, Sartori (1992:154-157) propuso de manera alternativa unas normas para contar:

- a) Considerar solo los partidos que alcanzan escaños.
- b) No contar aquellos partidos que, aun estando presentes en el parlamento no, han participado en una mayoría de coalición; es decir, contar los partidos que tienen un potencial para formar una coalición mayoritaria.
- c) Contar a los partidos antisistema que, aunque no hayan conformado una mayoría de coalición, tienen una capacidad de veto como para alterar la dirección de la competencia, es decir, contar a los partidos con potencial de chantaje.

Un problema que habrá que enfrentar al intentar emplear las normas de Sartori es que las mismas se aplican únicamente para el caso de la competencia parlamentaria. ¿Cómo contar los partidos en el caso de las elecciones presidenciales? Y si solo se considera la competencia por los escaños legislativos, ¿por qué no contar a los partidos que, si bien no participan de una coalición mayoritaria, tienen un peso importante en la oposición? Es evidente que es necesario encontrar otra alternativa para contar partidos en el caso salvadoreño y, en general, en los sistemas con elección presidencial.

Si se revisa la literatura especializada en la ciencia política de talante comparativo, se encuentra una alternativa para determinar con mayor simplicidad el formato del sistema de partidos, independientemente de que se trate de elecciones presidenciales o parlamentarias. Allí está la propuesta de Laakso y Taagepera (1979), que goza de amplia aceptación entre la comunidad que se dedica al estudio de los sistemas de partidos. Esta medida puede calcularse en cualquier tipo de elección, siempre que la votación por partido contendiente sea conocida. Adicionalmente, la medida puede calcularse, en el caso de las elecciones parlamentarias o de diputados, a partir de la distribución de escaños por partido. Ello daría el formato del

sistema de partidos, no en el ámbito electoral, pero sí en el ámbito de las relaciones partidistas en las votaciones dentro del parlamento. Tomando en cuenta, pues, la información electoral a utilizar, la medida de Laakso y Taagepera, conocida como **Número Efectivo de Partidos (N)**, se calcula mediante las siguientes fórmulas:

$$N_v = 1/(\sum V_i^2)$$

donde V_i se refiere a la proporción de votos del i -ésimo partido;

$$N_s = 1/(\sum S_i^2)$$

donde S_i es la proporción de escaños del i -ésimo partido.

N_v ofrece el formato del sistema de partidos electorales, mientras que N_s mide el formato del sistema de partidos en el ámbito parlamentario. Como puede notarse, la información que utiliza N es la misma que se requiere para el cálculo de F . Sin embargo, como se verá inmediatamente, N tiene la ventaja de ser más fácilmente visualizado como número de partidos. Ahora bien, en ambos casos N se refiere a un número de partidos **hipotéticos** del mismo tamaño, que tendrían el mismo efecto que producen los partidos realmente existentes sobre la fragmentación del sistema. Esto quiere decir que N no da directamente el número de partidos reales que hay que contar para determinar el formato. Los partidos que cuenta N son **hipotéticos** pero, a la vez, son **efectivos**; de allí que N no sea únicamente el número de partidos, sino el número efectivo de partidos. Cuanto más crece el valor de N , mayor es la fragmentación del sistema. En términos generales, se puede decir que un N que arroje valores entre 1.5 y 2.5 indica un formato bipartidista. Si N es menor que 1.5, el formato indicará patrones de comportamiento partidista propios de un sistema de partido predominante. Y si N es mayor que 2.5, el formato corresponde al de un multipartidismo. El cuadro 3.12 muestra los valores de N para las elecciones presidenciales y de diputados desde 1994. Como se puede apreciar, su valor promedio es diferente para ambas clases de elecciones. Ello

Cuadro 3.12 Formato del sistema de partidos según clase de elección, 1994-2014

AÑO ELECCIÓN PRESIDENCIAL	NV	AÑO ELECCIÓN LEGISLATIVA	Nv	Ns
1994	3.0	1994	3.5	3.1
1999	2.7	1997	3.9	4.1
2004	2.2	2000	3.7	3.5
2009	2.0	2003	4.1	3.5
2014	2.5	2006	3.1	3.0
		2009	2.9	2.9
		2012	3.2	3.2
Promedio	2.5	Promedio	3.5	3.3

Nv = Número efectivo de partidos electorales.

Ns = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: elaboración propia.

indica patrones de comportamiento interpartidista diferentes, según se trate de elecciones presidenciales o de elecciones de diputados, e incluso en el seno del parlamento. Se tiene un formato bipartidista en las elecciones presidenciales,²³ mientras que el formato para las elecciones de diputados, y del sistema de partidos parlamentarios, es multipartidista. Como los valores de **N** se basan en los resultados electorales, puede decirse que el voto para las elecciones de diputados tiende a fragmentarse en mayor medida que el registrado en las elecciones presidenciales.

En este punto hay que insistir en la existencia de ambos formatos del sistema de partidos en El Salvador. Es común escuchar “analistas políticos” haciendo alusión al “bipartidismo salvadoreño”, confundiéndolo con el predominio de dos partidos en el formato

23. El valor de 2.0 para las elecciones presidenciales de 2009 indica la culminación de una clara tendencia al bipartidismo registrada desde 1994. La ruptura de esta tendencia en 2014 debería ser un punto de interés para la comunidad politológica salvadoreña. Un avance para la explicación de este fenómeno puede consultarse en Artiga-González (2014).

multipartidista.²⁴ Según Sartori (1992), el bipartidismo se caracteriza por:

- a) Dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños.
- b) Uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente.
- c) Este partido está dispuesto a gobernar solo.
- d) La alternancia o la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble.

Aunque esta caracterización está referida a los sistemas parlamentarios, se considera que puede aplicarse también en los sistemas presidencialistas haciendo las adaptaciones necesarias en lo referido a la mayoría de escaños. También puede pensarse en la mayoría absoluta de los votos. Como en los sistemas presidencialistas hay una competencia por los escaños en el parlamento, las cuatro características mencionadas por Sartori pueden entenderse como dichas del sistema de partidos en el ámbito parlamentario.

La descripción del formato del sistema de partidos puede ser complementada con otras medidas que den cuenta de la distribución real de los votos entre los partidos. Como se mencionó, el número efectivo de partidos trabaja con partidos de igual tamaño, que no existen realmente, y por eso se les considera hipotéticos. Por tanto, resulta conveniente introducir el efecto real de la dispersión o, en caso contrario, de la concentración del voto.²⁵ Aquí se sigue esta segunda opción; el cuadro 3.13 muestra la información respectiva del periodo 1994-2014, y por cada clase de elección. La concentración

24. Si además se hace un análisis de lo que ocurre con N en la competencia por los gobiernos municipales, se vería cómo hay municipios donde el formato del sistema corresponde al de partido predominante. En otras palabras, N es un argumento a favor de la afirmación de 262 sistemas de partidos municipales en El Salvador. Un análisis, por lo menos hasta 2006, puede consultarse en Loya Marín (2008).

25. La concentración del voto es un indicador proxy de una competencia bipartidista o multipartidista. Cuanto más alta es la concentración, más se acerca la competencia a un formato bipartidista. A la inversa, a medida que disminuye la concentración, la competencia va tomando forma multipartidista.

Cuadro 3.13 Concentración del voto, 1994-2014

AÑO ELECCIÓN PRESIDENCIAL	CONCENTRACIÓN (%)	AÑO ELECCIÓN LEGISLATIVA	CONCENTRACIÓN (%)
1994	74.1	1994	66.4
1999	81.0	1997	68.4
2004	93.4	2000	71.2
2009	100.0	2003	65.9
2014	87.9	2006	78.5
		2009	81.2
		2012	76.5
Promedio	87.3	Promedio	72.6

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

del voto es la suma de los votos válidos, o porcentaje de los mismos, que obtienen los dos partidos más votados. En promedio, la concentración fue mayor en las elecciones presidenciales que en las elecciones legislativas. Esto se corresponde con el menor número efectivo de partidos para las primeras que para las segundas. Esta medida refuerza el planteamiento de que el electorado salvadoreño se comporta de manera diferente según sea la elección a la cual es convocado. Este comportamiento representa un desafío para los partidos, pues les obliga a plantear estrategias diferentes para atraer el voto. También representa un desafío para los intentos de reformar el calendario electoral y volver concurrentes o simultáneas estas dos elecciones, en lugar de que coincidan cada quince años.

Otra medida que suele utilizarse para complementar el estudio del formato del sistema de partidos es la competitividad, ya sea electoral o parlamentaria. Dicha medida es la diferencia de votos, o de escaños,

entre los dos partidos más votados, o con mayor número de escaños. Se dice que cuanto mayor es el margen de victoria, menor es la competitividad; y, a la inversa, cuanto menor es el margen de victoria, mayor es la competitividad. Como puede notarse en el cuadro 3.14, el margen de victoria promedio ha sido más escaso en el caso en las elecciones parlamentarias. En el caso de las elecciones presidenciales, vale la pena anotar que si bien las elecciones de 2009 fueron las más competitivas al considerar el margen de victoria registrado en primera vuelta, las de 2014 fueron las de mayor competitividad, si se considera el margen de victoria registrado en la segunda vuelta, cuyo valor fue 0.2. Sin embargo, las elecciones más competitivas de todo el periodo fueron las de 2006, independientemente de la clase de elecciones que se esté observando. En términos diacrónicos, se puede decir que los grandes márgenes de victoria quedaron atrás en ambas clases de elecciones. Los más de veinte puntos porcentuales de margen de victoria de 1994 quedaron atrás dos décadas después.

Cuadro 3.14 Competitividad electoral y parlamentaria, 1994-2014 (porcentajes)

AÑO ELECCIÓN PRESIDENCIAL	MARGEN DE VICTORIA ELECTORAL	AÑO ELECCIÓN LEGISLATIVA	MARGEN DE VICTORIA ELECTORAL	MARGEN DE VICTORIA PARLAMENTARIA
1994	24.1	1994	23.6	21.4
1999	22.9	1997	2.4	1.2
2004	22.0	2000	0.8	2.4
2009	2.6	2003	2.1	4.8
2014	9.9 ^a	2006	0.1	2.4
		2009	4.1	3.6
		2012	3.1	2.4
Promedio	16.28	Promedio	5.2	5.5

^a En primera vuelta.

Fuente: elaboración propia con resultados oficiales.

3.2.2 La polarización

En los años de 1980 y 1981 fueron fundados el FMLN y ARENA. Tres décadas después la política partidista salvadoreña aún se desarrolla bajo el predominio de estas dos fuerzas políticas. Ambos han sido, desde 1994, partidos de gobierno y principal partido de la oposición. En cierta forma, su ideario, su discurso y sus posiciones políticas son responsables de la polarización que ha caracterizado al sistema de partidos. Ahora bien, esta polarización no debe confundirse con un formato bipartidista. La polarización del sistema se da en el marco de un multipartidismo en el que predominan los dos partidos que polarizan el sistema. Pero ¿qué significa eso de polarizar el sistema? ¿Cómo ocurre este fenómeno? ¿De qué clase de polarización se está hablando? En primer lugar, se dirá que la polarización hace referencia a la distancia o separación que existe entre los dos partidos que dominan la competencia electoral o el debate parlamentario. Cuanto más distantes se ubican estos dos partidos, mayor es la polarización que introducen al sistema. A la inversa, cuanto más cercanos o menos distantes estén dichos partidos, menor es la polarización o mayor es el grado de moderación de la competencia electoral o del debate parlamentario. Así pues, se puede afirmar que la polarización es una cuestión de grado. Cualquier sistema de partidos muestra algún grado de polarización según sea la distancia entre sus principales partidos. Quizá solo en el caso de una clara situación de partido predominante no tenga sentido hablar de polarización. En el resto de casos, se puede esperar que siempre encontremos algún grado de polarización. Ahora bien, ¿cómo determinar ese grado de polarización? ¿Cómo medir la polarización?

Según Sani y Sartori (1992), la polarización puede determinarse siguiendo dos caminos diferentes. Por un lado, como la distancia percibida por las élites políticas (en general, miembros del parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos. Por otro lado, podría intentarse cuantificar la distancia que resulte de un análisis de contenido de las plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos. Según

Crespo (1996) esta sería una forma de aproximación “más o menos intuitiva” para medir la polarización que podría denominarse “ideológico-programática”. Es claro que esta vía está más expuesta a la subjetividad del analista.

Entre la comunidad politológica internacional predominan dos opciones para medir la polarización ideológica: una vía es el análisis de las propuestas programáticas de los partidos para intentar determinar cuán de izquierda o de derecha son sus contenidos. Uno de los criterios fundamentales para discriminar es el énfasis puesto en la igualdad (en el caso de la izquierda) o en la libertad (en el caso de la derecha). Otro criterio importante es el papel que se le asigna al Estado en la economía: de mayor intervención para la izquierda y de menor intervención para la derecha. Esta vía de análisis puede ser catalogada como “modelo sustantivo”. La segunda opción consiste en utilizar un “modelo espacial”, donde las etiquetas “izquierda” y “derecha” se refieren a la ubicación de los actores portadores de las mismas sobre un eje o escala. En este sentido es frecuente el uso de una escala 1-10, donde el 1 significa la posición más a la izquierda y el 10, la posición más a la derecha. Lo usual es que se consulte con líderes o militantes partidistas, así como también con los electores, acerca de la ubicación que le asigna cada uno a los partidos, o su propia autoubicación sobre la mencionada escala. Para determinar el grado o nivel de polarización ideológica, se considera la ubicación promedio asignada a los partidos que predominan en la competencia o la autoubicación de sus líderes, militantes o electores. Cuanto mayor sea la distancia ideológica entre esos dos partidos o entre sus líderes, militantes o electores, mayor será la polarización ideológica.²⁶

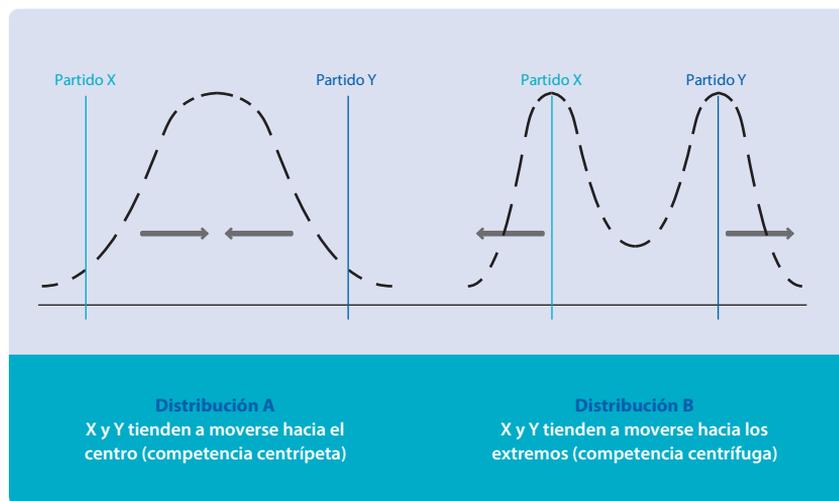
El modelo espacial se basa en la propuesta de Downs (1973) para estudiar la competencia entre partidos, la cual supone:

26. La distancia ideológica se calcula como la diferencia entre las ubicaciones de los partidos o autoubicaciones de los líderes, militantes o electores, sobre la escala del 1 al 10, dividida por la máxima distancia posible; en este caso, 9.

- a) Que los partidos buscan captar la mayor cantidad posible de votos para alcanzar el poder.
- b) Que las preferencias de los electores se distribuyen a lo largo de un eje, con un solo máximo y decrecientes a ambos lados de ese máximo, es decir, que la distribución de esas preferencias sigue la “curva normal”.
- c) Que los partidos se ubican sobre el “eje de preferencias”, de tal manera que puedan captar el mayor número posible de electores.

Ahora bien, según estos supuestos, pareciera que los partidos se comportan siguiendo la distribución de las preferencias de los electores; pero si se observa con mayor detenimiento, también podría darse el caso inverso: que sean los electores los que se mueven siguiendo el comportamiento de los partidos. La figura 3.1 muestra dos distribuciones hipotéticas de los electores y las ubicaciones, también hipotéticas, de los partidos que configuran la competencia electoral. Si los partidos quieren ganar las elecciones, y se suponen como dadas las preferencias de los electores, aquellos deberían moverse en dirección al centro en el primer caso, puesto que en el centro está la mayor cantidad de electores. Se dice, entonces,

Figura 3.1 Competencia espacial entre partidos



que los partidos compiten de manera centrípeta. En cambio, en el segundo caso, como los electores están mayoritariamente ubicados en los extremos, en su intento de obtener la mayor cantidad de votos, los partidos tenderían a moverse hacia los extremos, cada uno hacia el que tiene más cerca o donde no tiene competencia. En este caso se estaría ante una competencia centrífuga, es decir, del centro hacia fuera. El movimiento que se percibe de los partidos en estas dos situaciones imaginarias dice algo importante sobre la relación entre la dirección de la competencia y la polarización: en la medida en que los electores se ubican en el centro del eje, la competencia centrípeta disminuye la polarización. A la inversa: en la medida en que los electores se ubican en dos bloques hacia los extremos, la competencia centrífuga entre los partidos incrementa la polarización. Pareciera, pues, que la polarización depende en parte de la distribución de los electores sobre el eje de competencia. Una pregunta pertinente que habría que intentar responder es, entonces, ¿de qué depende la distribución de los electores sobre dicho eje?

¿Podría sostenerse que esa distribución corresponde o sigue al comportamiento de los partidos? Si este fuera el caso, se estaría afirmando que no son los partidos los que se mueven, sino que son los electores los que “salen” a la búsqueda de los partidos. Analizando las cosas bajo esta lógica, se podría postular que aun cuando la mayoría de electores ocupara posiciones de centro en el *continuum* ideológico, la competencia electoral podría tener rasgos centrífugos. Los principales partidos estarían “obligando” a los electores a desplazarse hacia los extremos, aunque solo sea para evitar que uno de los dos partidos gane las elecciones. También podría ocurrir que una parte importante del electorado de centro no se siente atraído por los partidos extremos, ni por otro partido, y entonces se ausenten de la competencia electoral. Es como si este grupo de electores rechazara el juego de los partidos, mientras que otro grupo busca al partido que está más cerca, ya sea a su izquierda o a su derecha. En estas condiciones se podría decir que la polarización del sistema es inducida por los partidos y no es un rasgo del electorado.

Recurrir a un modelo espacial de competencia para estudiar la polarización del sistema de partidos es válido siempre y cuando se diferencie lo que Sani y Sartori (1992:441) denominaron **dimensión de identificación y dimensión de competición**. La primera tiene que ver con la cuestión de quiénes son los electores que se identifican con un partido determinado en cualquier dimensión —ideológica, económica, política, religiosa, étnica, lingüística, etcétera. En cambio, la segunda dimensión se refiere a la cuestión de a lo largo de qué dimensiones se alinean los electores no identificados, es decir, los potenciales votos por los que vale la pena competir. El modelo espacial brevemente expuesto en los párrafos anteriores se basa en una dimensión de competición como herramienta para el análisis. La dimensión que aquí se utiliza es de carácter “ideológico” en términos de “izquierda” y “derecha”.²⁷

Se va a tratar ahora de aplicar el modelo espacial para describir la polarización del sistema de partidos salvadoreño. Para ello se parte del reconocimiento de que ARENA y el FMLN son los partidos que han predominado en la competencia electoral y parlamentaria desde 1994. En la medida en que dichos partidos se autodefinen en términos de izquierda y derecha, resulta pertinente utilizar una dimensión de competencia ideológica. Por tanto, la polarización se va a entender en términos ideológicos, y lo que se necesita es ubicar tanto a los partidos políticos como a los electores en esa dimensión. Desde una perspectiva sincrónica, se debe escoger un momento preciso para hacer la medición. ¿Qué datos se necesitan? Por una parte, la ubicación o la autoubicación de los partidos sobre la dimensión izquierda-derecha. Como los partidos no hablan, no se puede obtener directamente su ubicación ideológica. Pero se puede utilizar la percepción que tienen los diputados sobre la ubicación de sus partidos o, incluso, se puede utilizar la percepción que tienen ellos sobre su propia ubicación ideológica, es decir, su autoubicación.

27. En tanto modelo espacial, estos términos no tienen un contenido sustantivo. Para ello hay que recurrir al análisis de las plataformas programáticas. En cambio aquí, las etiquetas “izquierda” y “derecha” solamente indican posiciones en una escala numérica, usualmente del 1 al 10, donde 1 equivale a la posición más a la izquierda, y el 10, a la posición más a la derecha.

En este caso, Barragán Manjón (2014) reporta que los diputados del FMLN, para la legislatura 2012-2015, tienen una autoubicación media de 1.96, mientras que los diputados de ARENA para la misma legislatura manifiestan una autoubicación media de 8.14. El grado de polarización viene dado por la **distancia ideológica** (ver nota al pie número 26), que en este caso resulta de 0.69.

Por otra parte, para determinar la polarización ideológica del sistema de partidos salvadoreño en función de los electores, se cuenta con las encuestas preelectorales del IUDOP de noviembre de 2013, enero y febrero de 2014. En las tres se preguntó a los encuestados por su ubicación en la escala del 1 al 10. De igual manera, en las tres se preguntó tanto por el partido de preferencia como por la intención de voto. El cuadro 3.15 muestra la correspondiente información y la distancia ideológica tanto en el caso de los que prefieren a ARENA y FMLN, como en el caso de los que declararon su intención de voto por estos partidos.

Como puede notarse también, la polarización ideológica resultó mayor para el caso de la preferencia partidista y no para la intención de voto. Las diferencias son pequeñas, ciertamente, pero corresponden con lo que habría que esperar si se toma en cuenta que en la intención de voto puede haber electores que no prefieren a estos partidos y que, además, se ubiquen en posiciones más

Cuadro 3.15 Polarización ideológica del sistema de partidos, 2014

ENCUESTA	AUTOUBICACIÓN MEDIA SEGÚN INTENCIÓN DE VOTO			AUTOUBICACIÓN MEDIA SEGÚN PREFERENCIA PARTIDISTA		
	FMLN	ARENA	Distancia ideológica	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
Noviembre, 2013	3.5	7.9	0.49	3.4	8.1	0.52
Enero, 2014	3.5	7.6	0.46	3.4	7.7	0.48
Febrero, 2014	3.4	8.1	0.52	3.3	8.1	0.53
Promedio	3.5	7.9	0.49	3.4	8.0	0.51

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP (2013a, 2014c y 2014d).

moderadas. También es de hacer notar que, ya sea por intención de voto o ya sea por preferencia partidista, la polarización mayor se registró en la encuesta de febrero. Esta observación corresponde al carácter más agresivo e ideológico de la propaganda electoral llevada a cabo por ARENA de cara a la segunda vuelta, que fue necesaria realizar en dicha elección.²⁸

Si ahora se hace una mirada diacrónica de la polarización para ver su evolución en el tiempo, el cuadro 3.16 brinda la información correspondiente para el caso de la autoubicación de los diputados de los partidos FMLN y ARENA para las legislaturas del periodo 1994-2015. Como puede notarse, no hay un patrón definido para el comportamiento de los valores registrados, ni de autoubicación ni de la distancia ideológica, aunque si se atiende solamente a los valores al principio y al final del periodo, es claro que hubo una reducción neta de la distancia ideológica y, por tanto, de la polarización del sistema: ambos partidos se movieron hacia posiciones más cercanas. Nótese también que en medio del periodo hubo legislaturas que mostraron mayor distanciamiento entre los partidos, como el caso de 1997-2000 y 2009-2012.

La disminución en la polarización se aprecia más claramente al considerar la autoubicación de los electores (cuadro 3.17). Desgraciadamente no se dispone de datos para 1994, sino solo para 2003, así que los periodos de comparación para diputados y electores no son equivalentes. Sin embargo, para los diez años que van desde 2003 hasta 2013, resulta clara la disminución de la polarización, pues la distancia ideológica bajó 0.16. También resulta interesante que la autoubicación de los diputados y electores de ARENA para la última legislatura y 2013, respectivamente, se diferencian apenas por 0.02, mientras que las autoubicaciones de los diputados y electores del FMLN, para los mismos años, se diferencian por 1.46. Los electores

28. Como parte de su estrategia electoral, la propaganda de ARENA retomó el viejo tema del anticomunismo, esta vez con referencia a la situación conflictiva en Venezuela y a las supuestas intenciones del FMLN de llevar al país hacia el socialismo del siglo XXI por la vía venezolana. Parte de esa propaganda argumentaba que de ganar el FMLN las elecciones presidenciales, en El Salvador ya no habría ni pollo ni papel higiénico.

Cuadro 3.16 Autoubicación de los parlamentarios salvadoreños, 1994-2012

LEGISLATURA	FMLN	ARENA	DISTANCIA IDEOLÓGICA
1994-1997	1.53	8.28	0.75
1997-2000	1.46	9.76	0.92
2000-2003	1.59	9.55	0.88
2003-2006	1.22	9.31	0.90
2006-2009	1.31	8.61	0.81
2009-2012	1.41	9.67	0.92
2012-2015	1.96	8.14	0.69

Fuente: elaboración propia con base en Alcántara (Dir.) y Barragán Manjón (2014).

Cuadro 3.17 Disminución de la polarización ideológica, 2003-2013

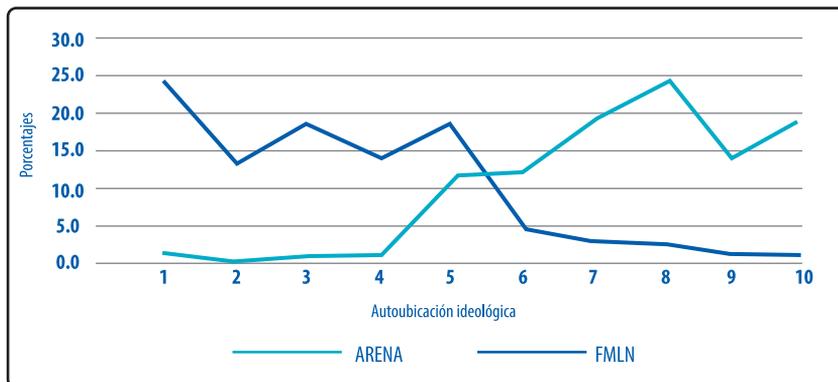
ENCUESTA	AUTOUBICACIÓN MEDIA SEGÚN PREFERENCIA PARTIDISTA		
	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
2003	2.63	8.74	0.68
2013	3.42	8.12	0.52

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (2003 y 2013).

o quienes prefieren al FMLN tienden a ubicarse más hacia al centro que sus diputados.

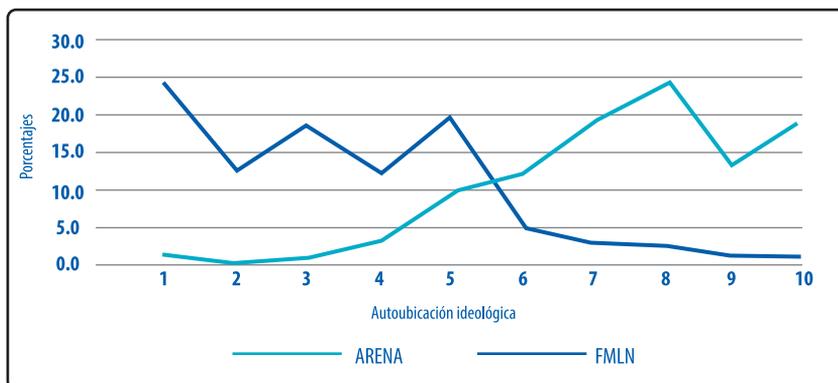
Un asunto interesante para captar posibilidades de una mayor despolarización del sistema de partidos viene reflejado por la distribución de la autoubicación ideológica de los electores del FMLN y ARENA. La figura 3.2 utiliza la preferencia partidista para identificar a los “electores”, mientras que la figura 3.3 se basa en la intención de voto. Como es de esperar, hay una tendencia general, en ambas figuras, a que los efemelenistas se ubiquen hacia

Figura 3.2 Perfil ideológico según preferencia partidista, enero de 2014



Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (2014c).

Figura 3.3 Perfil ideológico según intención de voto, enero de 2014



Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (2014c).

el lado izquierdo de la escala y los areneros, hacia el lado derecho. Sin embargo, nótese que los respectivos perfiles no decrecen ni aumentan constantemente. En ambas gráficas hay dos picos, tanto para el FMLN como para ARENA. Es curioso que el segundo pico, para el caso de los efemelenistas, tienda a ubicarse en las posiciones centrales; en cambio, el segundo pico de los areneros tiende a ubicarse hacia el lado derecho del espectro. Este comportamiento podría estar indicando una mayor proclividad en las bases del FMLN

a adoptar posiciones moderadas. O dicho de otra manera, el FMLN podría tener en sus bases el fundamento para una mayor moderación en la competencia electoral. Es posible que este fenómeno pueda apoyar la continuidad de este partido en el control del Ejecutivo. Lo contrario parece ocurrir en ARENA, tanto para los que dijeron que ese es su partido de preferencia como para quienes manifestaron su intención de votar por dicho partido. ARENA, por tanto, estaría siendo más proclive a polarizar el sistema.

3.2.3 Fluides partidista y volatilidad electoral

Otra característica que permite describir la morfología de los sistemas de partidos es lo que aquí se llama fluides partidista. Esta se refiere a la variabilidad de la oferta partidista, tanto en la competencia electoral como en el ámbito parlamentario. Hay sistemas que son muy variables en estos aspectos, volviendo más impredecible e incierta la política desde el punto de vista de la consecución de acuerdos. En cambio hay otros sistemas en los que, elección tras elección, los partidos que compiten tienden a ser los mismos y, por lo tanto, también tiende a estabilizarse la presencia de los partidos en el parlamento. En estos casos, las variaciones se dan principalmente en los apoyos electorales y, consecuentemente, en la fuerza parlamentaria de cada uno de los partidos. En este caso de estabilidad de la oferta, pero variabilidad de los apoyos electorales, se hablará de volatilidad electoral.

A continuación se examina la fluides partidista del sistema de partidos salvadoreño. La manera más simple de hacer este examen es fijándose en los partidos que compiten en cada elección. El cuadro 3.18 muestra la información correspondiente. Al respecto, es notable que solamente cuatro partidos han estado presentes en todas las contiendas electorales: ARENA, FMLN, PCN y PDC. No es sorprendente este dato si se recuerda que estos cuatro partidos han sido los que configuraron la dinámica política nacional desde la década de 1960. Otro partido que ha estado presente en todo

Cuadro 3.18 Oferta partidista en las contiendas electorales, 1994-2014

PARTIDO^a	94	97	99	00	03	04	06	09	12	14
AP					X					
ARENA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CD (CDU) ^b	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
FC					X					
FDR								X		
FMLN	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FPS										X
GANA									X	X
LIDER			X							
MAC	X									
MAS		X								
MNR	X									
MR					X					
MSN	X	X								
MU	X	X								
PAN				X	X					
PCN (CN) ^c	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PD		X								
PDC (PES) ^d	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PL		X								
PNL							X	X		
PLD		X		X						
PP									X	
PPL				X						
PPR					X					
PRSC		X								
PSD					X					
PSP										X
PUNTO		X	X							
USC			X	X						
Total	9	13	8	9	11	5	6	7	7	7

^a El significado de las siglas puede consultarse en la sección de Siglas y Acrónimos.

^b Convergencia Democrática (1994, 1997), Centro Democrático Unido (1999, 2000, 2003, 2004) y Cambio Democrático (2006, 2009, 2012).

^c Concertación Nacional (2012, 2014).

^d Partido de la Esperanza (2012, 2014).

Fuente: elaboración propia.

el periodo, excepto en la elección presidencial de 2014, es Cambio Democrático (CD) en sus diversas denominaciones. Estos cinco partidos representan la parte más estable de la oferta partidista en la competencia electoral. El resto de partidos tuvieron existencias más efímeras: entre una y dos elecciones. La fragmentación de la oferta partidista registrada de 1994 a 2003 parece haber quedado atrás, y en las últimas tres elecciones se estabilizó en siete partidos, aunque estos no hayan sido siempre los mismos.

Por otra parte, el cuadro 3.19 permite apreciar de otra manera la fluidez del sistema de partidos, esta vez en el ámbito parlamentario, fijando la atención en los partidos que lograron escaños legislativos como resultado de cada elección. Lo primero que llama la atención es la coincidencia de los partidos que fueron más estables en la competencia con los partidos que alcanzaron escaños: ARENA, CD, FMLN, PCN y PDC (PES). Además, durante tres elecciones (2003, 2006 y 2009) no hubo cambio en los partidos que entraron al reparto de escaños. Este fenómeno casi se repite en 2012 si no hubiese sido por la presencia de GANA, partido fundado durante la legislatura 2009-2012 a partir de la expulsión de varios diputados que compitieron bajo la bandera de ARENA en 2009, y la escisión de otros diputados que provenían del PDC. Al competir por primera vez en las elecciones de 2012, GANA desplazó al PCN del tercer lugar.

El cuadro 3.19 muestra también los valores de una medida (F_p) propuesta para cuantificar el fenómeno de la fluidez basada en la comparación de dos elecciones consecutivas. La fórmula para calcular la fluidez partidista en el ámbito parlamentario es la siguiente:

$$F_p = (e_a + e_d) / 2$$

donde:

e_a = total de escaños de los partidos que aparecen
en la presente elección.

e_d = total de escaños de los partidos que estaban

presentes en la elección anterior y que ya no lo están, es decir, escaños de los partidos que desaparecieron.

Con dicha medida se quiere expresar el fenómeno de la aparición y desaparición de partidos en el ámbito parlamentario de una elección a otra. En la medida en que F_p asume valores cercanos a cero (0) se puede decir que la oferta partidista parlamentaria se ha congelado. Cuanto más se aleje de cero el valor de F_p , se dirá que la oferta se ha vuelto más fluida.

Otra forma de acercarse a la estabilidad del sistema de partidos, pero por el lado de “la demanda”, es calculando el índice de volatilidad electoral, que mide las transferencias de votos de unos partidos a otros para cada par de elecciones. La fórmula para calcular la volatilidad es:

Cuadro 3.19 Evolución de la fluidez de la oferta partidista (F_p)

PARTIDO	ESCAÑOS (PORCENTAJES)						
	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
ARENA	46.4	33.3	34.5	32.1	40.5	38.1	39.3
CD (CDU)	1.2	2.4	3.6	6.0	2.4	1.2	1.2
FMLN	25.0	32.1	36.9	36.9	38.1	41.6	36.9
GANA	-	-	-	-	-	-	13.1
MU	1.2	1.2	-	-	-	-	-
PAN	-	-	2.4	-	-	-	-
PCN	4.8	13.1	16.6	19.0	11.9	13.1	8.3
PD	-	1.2	-	-	-	-	-
PDC	21.4	10.7	6.0	6.0	7.1	6.0	1.2
PLD	-	2.4	-	-	-	-	-
PRSC	-	3.6	-	-	-	-	-
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
F_p	Base	3.6	5.4	1.2	0.0	0.0	6.6

Fuente: elaboración propia con resultados oficiales.

$$V = \frac{1}{2} \sum |V_{i_t} - V_{i_{t-1}}|$$

donde:

V_{i_t} = porcentaje de votos del partido “i” en la elección presente.

$V_{i_{t-1}}$ = porcentaje de votos del mismo partido en la elección pasada.

En el cuadro 3.20 se presentan los valores de la volatilidad para cada par de elecciones desde 1994. Se puede ver entonces como, por el efecto GANA, la volatilidad aumentó considerablemente entre 2009 y 2012. De hecho, es el segundo mayor valor registrado en todo el periodo. No obstante, en términos comparativos con lo que sucede en otros países, se puede decir que la volatilidad en El Salvador es relativamente pequeña. En promedio, el efecto neto de

Cuadro 3.20 Evolución de los apoyos electorales y volatilidad entre 1994 y 2012 (absolutos y porcentajes)

AÑO	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA	OTROS	V. VÁLIDOS	VOLATILIDAD
1994	287,811 21.4	np -	240,451 17.9	83,520 6.2	605,775 45.0	127,720 9.5	1,345,277 100.0	19.1
1997	369,709 33.0	np -	93,545 8.4	97,362 8.7	396,301 35.4	162,686 14.5	1,119,603 100.0	8.3
2000	426,289 35.2	65,070 5.4	87,074 7.2	106,802 8.8	436,169 36.0	88,865 7.4	1,210,269 100.0	5.3
2003	475,130 34.0	89,090 6.4	101,854 7.3	181,167 13.0	446,279 31.9	105,207 7.4	1,398,727 100.0	9.0
2006	784,894 39.3	61,022 3.1	138,538 6.9	228,196 11.4	783,208 39.2	1,956 0.1	1,997,814 100.0	4.2
2009	943,936 42.6	46,971 2.1	153,654 6.9	194,751 8.8	854,166 38.6	22,111 1.0	2,215,589 100.0	11.6
2012	827,522 36.7	47,747 2.1	61,772 2.8	163,209 7.2	897,054 39.8	256,392 11.4	2,253,696 100.0	Promedio: 9.6

Nota: solo se consideran elecciones de diputados.

np = no participó.

Fuente: elaboración propia.

las transferencias de votos entre partidos es menos del 10 %. Por eso se puede decir que el sistema de partidos está basado en electores mayoritariamente fieles. Popularmente se conoce a estos electores como el “voto duro”. Sin embargo, como se ha visto antes que el margen de victoria ha sido estrecho en las últimas elecciones, el pequeño grupo que transfiere sus preferencias puede perfectamente decidir los resultados electorales.

3.2.4 ¿Un sistema de pluralismo polarizado?

Las características que se han descrito en los apartados anteriores pueden ser utilizadas para tipificar el sistema de partidos salvadoreño, tanto en la competencia presidencial como en el ámbito parlamentario. En términos del formato, se ha visto que el sistema ha tendido a operar en términos bipartidistas en el caso de la elección presidencial, pero como multipartidismo en las elecciones legislativas y en el ámbito parlamentario. Al introducir la consideración de la polarización, se cuenta con tres alternativas propuestas por Sartori (1992) para tipificar el sistema en el caso del multipartidismo:

a) Pluralismo polarizado, caracterizado por:

- Formato en torno a cinco o seis partidos.
- Presencia de partidos antisistema importantes.
- Existencia de oposiciones bilaterales (mutuamente excluyentes).
- Ubicación central de un partido o un grupo de partidos (no necesariamente de centro).
- Polarización: hay distancia ideológica; los polos laterales están literalmente a dos polos de distancia; espectro máximo posible de opinión.
- Prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centrípetos, observable en el debilitamiento electoral del centro.

- Estructuración ideológica congénita, observable en el debate ideológico.
 - Presencia de oposiciones irresponsables (se promete lo que se prevé no va a cumplirse).
 - Una política de superoferta, o de promesas excesivas.
- b) Pluralismo moderado, que presenta los siguientes rasgos:
- Formato de tres a cinco partidos importantes.
 - Distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes.
 - Configuración de coalición bipolar: coalición gobernante y coalición de oposición.
 - Competencia centrípeta.
- c) Sistema de partido predominante: lo es en la medida en que su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora (la mayoría absoluta de los escaños) de los votantes. De ello se sigue que un partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de ser predominante. Por otra parte, tres mayorías absolutas consecutivas pueden constituir indicación suficiente de que estamos ante un sistema de partido predominante, siempre que el electorado parezca estar estabilizado; el umbral de la mayoría absoluta se sobrepase con claridad, y/o que el intervalo sea amplio.

En un trabajo previo (Artiga-González, 1996) se ha mostrado cómo el sistema de partidos salvadoreño se configuró en la década de 1980 como un sistema del tipo pluralismo polarizado. Así cristalizó en 1994, una vez que el FMLN se convirtió en partido político. Desde entonces, el número de partidos –según las reglas de contar de Sartori– ha rondado los cinco, y tanto la polarización ideológica (congénita) como la existencia de un grupo de partidos en posiciones centrales, la competencia centrífuga y la superoferta partidista han sido sus características más sobresalientes.

3.3 El sistema electoral

Al hablar del sistema de partidos se hizo referencia a las relaciones entre los partidos expresadas básicamente en términos de competencia electoral. Ahora bien, dichas relaciones o interacciones están reguladas por la Constitución o por legislación secundaria. Pues bien: el sistema electoral viene a ser el conjunto de reglas del juego que regula las interacciones entre los partidos políticos en la competencia electoral, para producir la representación política de la ciudadanía en el seno de algunas de las organizaciones que toman decisiones vinculantes. Concretamente, con el sistema electoral se reparten puestos de elección popular. En el caso salvadoreño se tienen cuatro ámbitos donde se produce la representación política: la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Asamblea Legislativa, el Parlamento Centroamericano y los gobiernos municipales.

3.3.1 El concepto

Entre la comunidad de científicos de la política, el concepto de “sistema electoral” goza de amplio consenso. En el país, dado el poco desarrollo de la ciencia política, es frecuente referirse al sistema electoral de forma ambigua. Algunos hacen referencia al conjunto formado por elecciones y partidos; otros, siguiendo una visión más jurídica, lo hacen equivalente al derecho electoral. Cercano a este grupo está el de quienes piensan que sistema electoral es sinónimo de código electoral. Hay otros que, con menor claridad, confunden el sistema electoral con la totalidad del sistema político. En fin, vale la pena hacer una presentación del sistema electoral salvadoreño que combine la exposición conceptual con la descripción empírica. Con tal propósito, conviene dejar lo suficientemente claro qué se está entendiendo por sistema electoral y qué relación tiene con el sistema político y con el régimen político.

Como ya se dijo, hay un amplio consenso en la comunidad politológica internacional sobre dos sentidos en los que suele utilizarse el término “sistema electoral”. En sentido restringido, Nohlen (1994) lo define como el conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos). Definido de esta forma, el sistema electoral está contenido –casi en su totalidad– en el derecho electoral. Al establecer esta relación de inclusión, es importante tomar en consideración que por un lado, hay una parte del sistema electoral que no está expresamente contenida en el derecho electoral y, por otro lado, que el derecho electoral contiene además otros elementos que no forman parte del sistema electoral como podría ser, por ejemplo, las regulaciones sobre la propaganda electoral, el financiamiento de los partidos, el contencioso electoral, la observación electoral, etcétera. La figura 3.4 ilustra cómo solo una parte de la normativa electoral pertenece al sistema electoral, entendido en sentido estricto. Solamente cuando se entiende en sentido amplio, el sistema electoral coincide con la normativa electoral, es decir, con el derecho electoral. Aquí se sigue la definición propuesta por Nohlen, es decir, el sistema electoral en sentido estricto.

3.3.2 Los elementos constitutivos

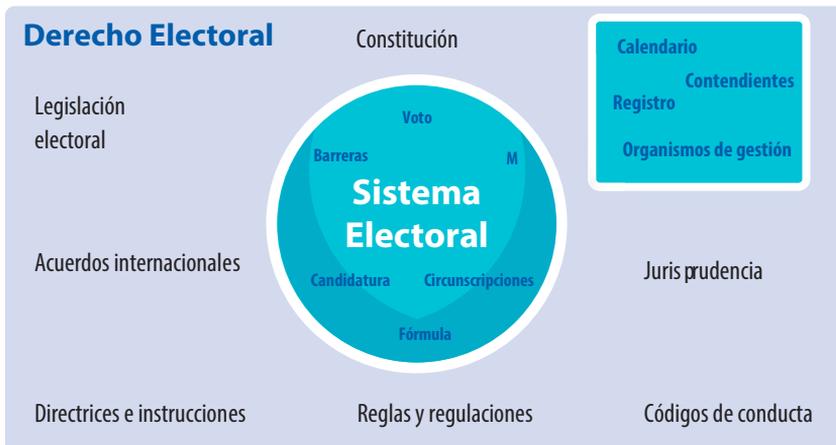
Los elementos constitutivos del sistema electoral son:

- a) El número de representantes a elegir (M)
- b) La distribución y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales
- c) Las formas de la candidatura
- d) Las formas de expresión del voto
- e) Las barreras o umbrales electorales
- f) La fórmula electoral

Estos son los elementos que suelen aparecer en los manuales o textos sobre sistemas electorales de la literatura politológica (ver, por ejemplo, Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989; Vallès y Bosch, 1997). Es posible que la selección de estos elementos parta del análisis de democracias consolidadas donde ya se da por sentado que hay condiciones que garantizan la libertad y competitividad de las elecciones, donde no se cuestiona a los responsables de organizarlas ni la gestión de las mismas. De allí que el foco caiga sobre aquellos elementos que inciden directamente en la traducción de votos en escaños. En otras palabras, el análisis recae en aquellos elementos de la normativa electoral que, **una vez emitidos los votos**, producen un resultado específico en términos del reparto o distribución de cuotas de poder político. Poco o nada son considerados otros elementos que pueden incidir en la cantidad de votos que han de ser traducidos en escaños. En la figura 3.4 se indican algunos de estos elementos que en El Salvador han resultado importantes de cara a la cantidad de votos registrados que luego han de traducirse en escaños legislativos, o para la misma competencia por la silla presidencial. Estos elementos van desde la independencia de los organismos de gestión electoral, permanentes o temporales, hasta el tipo de contendientes permitidos. El ritmo o calendario electoral también tiene su impacto, pues no es igual la participación cuando las elecciones son simultáneas que cuando no lo son. Y, por supuesto, la calidad del Registro Electoral también tiene su efecto sobre la participación, ya sea directa (permitiendo el ejercicio del sufragio a los electores) o ya sea calculada (al momento de hacer el cociente votos emitidos/electores registrados). Si a los elementos que usualmente menciona la literatura especializada como constitutivos de los sistemas electorales se les denomina **ortodoxos**, a los elementos que se han agregado para tomarlos en consideración en la descripción de los sistemas electorales se les puede llamar **heterodoxos** o elementos *sui generis*.

Al mencionar cuáles son los elementos integrantes de los sistemas electorales, ortodoxos y heterodoxos, debería quedar suficientemente claro cuál es la diferencia entre sistemas electorales

Figura 3.4 Derecho y sistema electoral



y sistemas políticos. Mientras los primeros forman parte de la normativa electoral, los segundos están integrados por un conjunto de organizaciones (ver capítulo 1). En la medida en que la normativa electoral forma parte de las decisiones que toma el parlamento, o la Asamblea Legislativa en nuestro caso, se puede postular que los sistemas electorales son productos del sistema político. En la misma línea argumentativa podría decirse que la formulación e implementación de la normativa electoral es la formulación e implementación de una política reguladora, la de los asuntos electorales. Así pues, los sistemas electorales y la normativa electoral serían parte de la política electoral, que incluye también a los actores intervinientes en dicha política.

Ahora bien, en la medida en que los sistemas electorales son parte de la normativa electoral, y esta regula el **acceso** a los puestos de autoridad pública objeto de elección popular, se puede decir que dichos sistemas forman parte del régimen político, como también forman parte del mismo las regulaciones en materia del **ejercicio** de la autoridad recibida. Vale agregar que, en la medida en que el régimen político también es normativa, el régimen es, a su vez,

un producto del sistema político. Modificar el régimen, es decir, introducir reformas, es producto del sistema y, por tanto, una política pública: la política de la reforma política.

Todo sistema electoral se basa en un **principio de representación**, que indica el objetivo político que se pretende favorecer. Así se puede procurar facilitar la gobernabilidad –en tanto capacidad de tomar decisiones vinculantes y/o de echarlas a andar–, haciendo que un partido o una coalición logre la mayoría de escaños en los órganos de representación popular. En este caso se necesita contar con un sistema electoral que facilite ese resultado. Los elementos constitutivos de ese sistema electoral deben operar predominantemente en la misma dirección: formar una mayoría. Se trataría de un sistema basado en un principio de representación mayoritario. Como lo propuso Nohlen (1994:94):

[...] el objetivo político del principio de la representación por mayoría es que el gobierno (mayoritario) de un partido se apoye en una minoría (mayoría relativa) de votos”.

Pero puede ser que la pretensión política sea otra: que en los órganos de Gobierno estén representados los más diversos intereses y fuerzas políticas. Entonces, lo recomendable será contar con un sistema de representación basado en un principio de representación proporcional. En este punto es importante no confundir el principio de representación con el **criterio de decisión** que está en la base de uno de los elementos constitutivos de los sistemas electorales: la fórmula electoral. Como se verá más adelante, esta puede ser mayoritaria o proporcional. El criterio de decisión se refiere a la regla que define cómo se reparten los escaños, o quién gana las elecciones. Así, los escaños en disputa podrían corresponder al partido o coalición que obtiene más votos (fórmula mayoritaria), o se podrían repartir de forma más o menos proporcional a los votos que obtiene cada partido (fórmula proporcional). Son los adjetivos “mayoritario” o “proporcional” del criterio de decisión los que allanan el camino a la confusión entre criterio de decisión y principio de representación. Sin embargo, es importante no

confundirlos puesto que existe la posibilidad de que en los sistemas electorales de representación proporcional se utilicen fórmulas mayoritarias o fórmulas proporcionales con tendencias mayoritarias. Esto suele hacerse ya sea para evitar una fragmentación indeseable del sistema de partidos, o bien para que el sistema electoral genere efectos como si de un sistema electoral mayoritario se tratara. En realidad, como se verá más adelante, la tendencia general es que todos los sistemas electorales producen efectos desproporcionales, pero los sistemas mayoritarios son los que los producen en mayor medida. Es mediante dichos efectos que se favorece la fabricación de mayorías a partir de un determinado número de votos.

3.3.2.1 El número de representantes a elegir (M)

Este puede estar definido en la normativa electoral como un número fijo o de acuerdo con una relación, ya sea entre escaños y electores, o entre escaños y habitantes. En la literatura especializada sobre sistemas electorales, este número se conoce como el tamaño o magnitud de las circunscripciones.²⁹ Si se elige a un único representante, entonces se está ante una circunscripción **uninominal**. En cambio, si el número de representantes a elegir es mayor que uno, entonces la circunscripción se denomina **plurinominal**.

$M = 1$, circunscripción uninominal

$M \geq 1$, circunscripción plurinominal

Si se trata de identificar M para cada una de las elecciones que se realizan en El Salvador, se tiene el siguiente resultado:

- M elecciones presidenciales: 1
- M elecciones parlamentarias: 84
- M elecciones de concejos municipales: variable, según la población de cada municipio.

En cuanto a M para las elecciones presidenciales, alguien puede decir

29. De allí la letra M para representarlo.

que también elegimos vicepresidente y, por tanto, M debería ser igual a 2. Pero, en realidad, el cargo de vicepresidente opera para suplir la ausencia del presidente (Const. 1983, Art. 155). En ese sentido es un cargo de suplente. Si M fuera 2 en este caso, debería definirse M para el caso de las elecciones parlamentarias en 168, puesto que se eligen 84 diputados propietarios y 84 diputados suplentes. Pero es obvio que esto carece de sentido, pues casi nunca están reunidos todos los diputados propietarios y suplentes en la misma sesión plenaria.

En cuanto a los concejos municipales, el artículo 12 del Código Electoral vigente establece la siguiente regla:

“Art. 12.- En cada municipio se elegirá un Concejo Municipal, compuesto por un alcalde o alcaldesa, un síndico o síndica, dos regidores o regidoras propietarios y cuatro suplentes, para sustituir preferentemente a las o los propietarios del mismo partido, en caso de ausencias.

Los regidores y regidoras se elegirán en proporción a la población de la manera siguiente:

Dos concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes;

Cuatro concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de diez mil habitantes hasta veinte mil habitantes;

Seis concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes;

Ocho concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes;

Diez concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.

El Tribunal establecerá el número de concejales o regidores, o concejales o regidoras en cada municipio, en base al último censo nacional de población, y lo notificará a los partidos políticos y coaliciones inscritas, con cuarenta y cinco días de anticipación a la convocatoria de elecciones; todo lo cual deberá consignar en el decreto que menciona el artículo 170 de este Código”.

Como puede colegirse, M mínimo es 4 en el caso de municipios de hasta diez mil habitantes, y M máximo es de 14 en el caso de municipios de más de cien mil habitantes. Debe advertirse que a los concejales suplentes no se los contabiliza por la razón antes explicada. En resumen, para determinar M se han considerado solamente los cargos propietarios que se disputan en la elección a la que se refiere el sistema electoral. Sin embargo, tal como está redactado el artículo 12, no corresponde con la conformación de los concejos municipales que establece el Código Municipal. Aunque las proporciones indicadas coinciden entre ambas legislaciones, hay una diferencia en lo dispuesto justo antes de dichas proporciones. El Código Municipal dice:

“Art. 24.- El Gobierno Municipal estará ejercido por un Concejo, que tiene carácter deliberante y normativo y lo integrará un Alcalde, un Síndico y dos Regidores propietarios y cuatro Regidores suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario. *Además en las poblaciones de más de cinco mil habitantes se elegirán regidores en la siguiente proporción*³⁰ [...]”

Como se puede notar, la disposición resaltada en cursivas fue omitida en el Código Electoral. Pero continuando con la tradición interpretativa que se ha hecho de este, a los cuatro concejales propietarios iniciales (alcalde, síndico y dos regidores) se ha ido agregando el número de concejales dispuestos para cada municipio según su número de habitantes. Así, por ejemplo, para San Salvador, con más de cien mil habitantes, se eligen 14 concejales propietarios (y cuatro suplentes). Por lo dicho antes, M es 14, aunque se elijan 18 concejales por todo. Estrictamente hablando, este resultado no sería posible con lo dispuesto en el artículo 12 del Código Electoral, tal como a la fecha está redactado. Al alcalde y síndico habría que ir agregando un número de regidores según las proporciones indicadas. El Gobierno municipal de San Salvador tendría entonces 12 concejales propietarios (alcalde, síndico y diez regidores) más cuatro suplentes.

30. Las cursivas son del autor.

3.3.2.2 Las circunscripciones

Son aquellas zonas territoriales en las cuales los votos emitidos por los electores constituyen la base para el reparto de los escaños, o para la declaratoria del ganador de la elección, con independencia de los votos que hayan sido otorgados en otras zonas. En algunos países, las circunscripciones son conocidas como **distritos** electorales.

En el diseño de las circunscripciones suele utilizarse la división político-administrativa como criterio para definir sus fronteras o límites. Pero el diseño podría seguir otros criterios según la conveniencia de quienes tienen el poder de decisión en esta materia.³¹

Ahora bien, al hablar de las circunscripciones, además de la definición de sus fronteras, se debe establecer el número de escaños que corresponden a cada circunscripción o tamaño de las circunscripciones. Como se verá más adelante, la distribución total de los escaños por elegir entre todas las circunscripciones existentes es uno de los principales factores que inciden en la producción de efectos desproporcionales a la hora de repartir los escaños entre los diversos contendientes.

En El Salvador, las elecciones presidenciales se disputan en una sola circunscripción de ámbito nacional. En cambio las elecciones de diputados tienen lugar en catorce circunscripciones coincidentes con los catorce departamentos en los que se divide el territorio nacional. Hay que decir que esto no siempre fue así, pues durante varios años y para varias elecciones se contempló la existencia de una circunscripción de ámbito nacional a la par de las circunscripciones departamentales.

La distribución de los 84 diputados entre las 14 circunscripciones se establece en el artículo 13 del Código Electoral, que a la letra dice:

31. Esta posibilidad ha permitido diseñar circunscripciones siguiendo consideraciones político-partidistas, como por ejemplo aprovechar la distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos para asegurar la victoria electoral. Esta maniobra se conoce como *Gerrymandering* (Nohlen, 1994).

“Art. 13.- La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados o Diputadas propietarios e igual número de suplentes.

Habrá tantas circunscripciones electorales, como Departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política.

Cada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados o Diputadas propietarios e igual número de suplentes.

Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de Diputados o Diputadas que conformarán la Asamblea Legislativa.

Para establecer el número de Diputados o Diputadas por circunscripción, se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción, entre el cociente nacional de población.

Si faltaren una o más diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, éstos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro Diputados o Diputadas.”

Según este método y con base en el último Censo Nacional de Población, las circunscripciones electorales quedarán conformadas de la siguiente manera:

- a) San Salvador, veinticuatro Diputadas o Diputados;
- b) Santa Ana, siete Diputados o Diputadas;
- c) San Miguel, seis Diputados o Diputadas;
- d) La Libertad, diez Diputados o Diputadas;
- e) Sonsonate, seis Diputados o Diputadas;
- f) Usulután, cinco Diputados o Diputadas;
- g) Ahuachapán, cuatro Diputados o Diputadas;
- h) La Paz, cuatro Diputados o Diputadas;
- i) La Unión, tres Diputados o Diputadas;
- j) Cuscatlán, tres Diputados o Diputadas;
- k) Chalatenango, tres Diputados o Diputadas;
- l) Morazán, tres Diputados o Diputadas;
- m) San Vicente, tres Diputados o Diputadas; y
- n) Cabañas, tres Diputados o Diputadas”.

Esta distribución de las circunscripciones ha sufrido varias modificaciones, no solo desde 1994, sino incluso desde su diseño previo a la elección de Asamblea Constituyente en 1982. Estas modificaciones se fueron dando a la par de las variaciones en el total de escaños en disputa. El cuadro 3.21 muestra la evolución de la distribución de escaños entre las distintas circunscripciones departamentales, y en el mismo se puede ver cómo entre 1991 y 2003 existió una circunscripción de ámbito nacional con veinte de los 84 escaños. El incremento de los escaños en 1991 pudo tener sentido, no tanto por el crecimiento de la población, sino por la

Cuadro 3.21 Evolución de la distribución territorial de los escaños legislativos, 1982-2012

CIRCUNSCRIPCIÓN	1982-1988	1991-2003	2006-2009	2012
San Salvador	13	16	25	24
Santa Ana	6	6	7	7
San Miguel	5	5	6	6
La Libertad	4	5	8	10
Sonsonate	4	4	6	6
Usulután	4	4	5	5
Ahuachapán	3	3	4	4
La Paz	3	3	4	4
La Unión	3	3	4	3
Cuscatlán	3	3	3	3
Chalatenango	3	3	3	3
Morazán	3	3	3	3
San Vicente	3	3	3	3
Cabañas	3	3	3	3
"Plancha" nacional	-	20	-	-
Total	60	84	84	84

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral vigente en cada año electoral.

creación de la circunscripción nacional y el ingreso a la competencia electoral de Convergencia Democrática, como primer partido de izquierda de la alianza FDR-FMLN en aceptar la vía electoral como la vía legítima para alcanzar el poder. Por otra parte, la desaparición de la “plancha” nacional no implicó una disminución en el tamaño del parlamento en 2006.

¿Cuál ha sido la presencia femenina en la distribución de los 84 escaños legislativos a lo largo de todas las elecciones del periodo 1994 a 2012? ¿Significó algún avance importante la liberalización del régimen político pactada en los Acuerdos de Paz para la participación de las mujeres como diputadas propietarias? El cuadro 3.22 muestra la información respectiva. Como puede apreciarse, desde la legislatura de 2000 a 2003, la presencia de las mujeres en la Asamblea Legislativa ha ido aumentando hasta llegar a un poco más de la cuarta parte de diputados para la legislatura de 2012 a 2015.

En el caso de las elecciones de concejos municipales, las circunscripciones corresponden a los límites de los municipios. Hasta la fecha, pues, la conformación de los gobiernos locales se disputa en una sola circunscripción. No hay todavía municipios que hayan sido divididos en distritos electorales. San Salvador podría

Cuadro 3.22 Diputadas propietarias en El Salvador, 1994-2012

LEGISLATURA	ESCAÑOS FEMENINOS	
	Totales Absolutos	%
1994-1997	9	10.6
1997-2000	14	16.5
2000-2003	8	9.4
2003-2006	9	10.6
2006-2009	14	16.5
2009-2012	16	19.0
2012-2015	23	27.4

Fuente: elaboración propia.

llegar a ser un caso interesante de subdivisión electoral puesto que ya, administrativamente, existen distritos que podrían servir de base para la definición de varias circunscripciones o distritos a los que se les asignaría una parte del total de los concejales electos. Así como el de la capital, podría considerarse también el caso de las cabeceras departamentales. Una reforma –en esta dirección– en el diseño de las circunscripciones municipales buscaría promover una mayor representatividad de las distintas zonas, colonias, barrios, etc., en el Gobierno de los municipios.

Ahora bien, volviendo a la distribución de los escaños legislativos entre las circunscripciones departamentales, vale la pena echar una mirada al fenómeno de la desproporción o *malapportionment*. Como se mencionó anteriormente, la tendencia general es que todos los sistemas electorales tienen efectos desproporcionales, unos más que otros. Estos efectos pueden manifestarse en la distribución de los escaños entre las circunscripciones o en la distribución de los mismo entre los partidos. Se examinará aquí la primera forma. Para ello, el cuadro 3.23 muestra el reparto de escaños según lo establece el Código Electoral y la **razón de representación** –es decir, la relación habitantes/diputado– para cada departamento. Un “buen” reparto proporcional implica que, según sea la proporción de habitantes que tiene el departamento o la circunscripción, así debería ser la proporción de escaños o diputados asignados. En tales condiciones, la razón de representación debería permanecer constante a través de las diferentes circunscripciones. Pero, tal como lo muestra el cuadro, no es esto lo que ocurre en el país.

En la medida en que la razón de representación varía de circunscripción a circunscripción, se puede hablar de circunscripciones sobre o subrepresentadas. Se puede utilizar la razón de representación nacional (R_n) para compararla con la razón de representación en cada uno de los departamentos (R_d), y establecer así si estos están subrepresentados (R_d es mayor que R_n) o sobrerrepresentados (R_d es menor que R_n). En el cuadro 3.23, este fenómeno queda expresado por el signo que adquiere el

malapportionment, calculado mediante la fórmula:

$$M_p = (R_n - R_d) / R_n$$

Un valor positivo para M_p indica sobrerrepresentación, mientras que un valor negativo expresa subrepresentación. Por otro lado, cuanto mayor sea M_p , mayor es la desproporción en el reparto de escaños entre circunscripciones. Cuanto más se acerque a cero el valor de M_p , más ajustado es el reparto de los escaños. Siguiendo estas pistas de interpretación del valor de M_p , el cuadro 3.23 muestra que tanto la sobrerrepresentación como la subrepresentación están presentes entre las circunscripciones departamentales para las elecciones

Cuadro 3.23 Razón de representación y *malapportionment*, 2012

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN ^a	NO. DE ESCAÑOS	RAZÓN DE REPRESENTACIÓN	MALAPPORTIONMENT
San Salvador	1,731,030	24	72,126	0.04
La Libertad	755,305	10	75,531	-0.01
Santa Ana	568,877	7	81,268	-0.09
San Miguel	475,534	6	79,256	-0.06
Sonsonate	483,472	6	80,579	-0.08
Usulután	358,495	5	71,699	0.04
Ahuachapán	344,189	4	86,047	-0.15
La Paz	341,557	4	85,389	-0.14
La Unión	256,487	3	86,496	-0.14
Chalatenango	197,517	3	65,839	0.12
Cuscatlán	250,381	3	83,460	-0.11
Morazán	193,044	3	64,348	0.14
San Vicente	174,961	3	58,320	0.22
Cabañas	158,860	3	52,953	0.29
Total nacional	6,289,709	84	74,877	

^a Proyección de población para 2012 según (DIGESTYC, 2014).

Fuente: elaboración propia.

de diputados. Una tendencia general que se observa es que las circunscripciones más pequeñas están sobrerrepresentadas, y las más grandes están subrepresentadas. Además, entre las circunscripciones más grandes, a medida que aumenta su tamaño, también tiende a crecer la subrepresentación. En este punto vale la pena detenerse un poco más en el análisis de los departamentos con menor población: San Vicente y Cabañas.

La Constitución establece en su artículo 79 que la base del sistema electoral es la población, y que para las elecciones de diputados se adoptará el sistema de representación proporcional. Esto es lo que intenta expresar y regular el artículo 13 del Código Electoral. De allí que se calcule un “cociente nacional de población” como cifra repartidora de los escaños entre las circunscripciones. Si la distribución de escaños se hiciera atendiendo únicamente este criterio procedimental, San Vicente y Cabañas deberían tener asignado un diputado menos cada uno. Es decir, en estos departamentos se elegirían solamente dos y no tres diputados. Que les correspondan tres escaños viene dado por el inciso tercero del artículo 13 del Código Electoral, pues allí se establece que cada circunscripción tendrá al menos tres diputados. En este punto se violenta la disposición constitucional del artículo 79, pues esta cantidad de diputados para San Vicente y Cabañas no se basa en la población.

El cuadro 3.24 permite darse cuenta de que luego de una década (desde 2003), el fenómeno de la sobrerrepresentación y subrepresentación mejoró en la mayoría de departamentos en la medida en que los valores del *malapportionment* tendieron a disminuir, con la única excepción de Cuscatlán. Sin embargo, San Vicente y Cabañas siguen siendo los departamentos más sobrerrepresentados, bastante arriba de los otros casos que presentan un M_p positivo. Por otro lado, vale la pena mencionar los casos de San Salvador y Chalatenango, que registraron un movimiento contrario a los otros departamentos. El primero pasó de estar subrepresentado a sobrerrepresentado, mientras que el segundo hizo el movimiento inverso: de sobrerrepresentado pasó a quedar subrepresentado.

Cuadro 3.24 Malapportionment en El Salvador, 2003 y 2012

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN 2003	NO. DE ESCAÑOS	RAZÓN DE REPRESENTACIÓN	M, 2003	M, 2012
San Salvador	2,119,172	16	132,448	-0.68	0.04
La Libertad	743,757	6	123,959	-0.57	-0.01
Santa Ana	583,804	5	116,760	-0.48	-0.09
San Miguel	510,824	5	102,164	-0.29	-0.06
Usulután	343,964	4	85,991	-0.09	-0.08
Sonsonate	483,176	4	120,794	-0.53	0.04
La Unión	297,067	3	99,022	-0.25	-0.15
La Paz	307,836	3	102,612	-0.30	-0.14
Chalatenango	200,645	3	66,881	+0.15	-0.14
Cuscatlán	208,725	3	69,575	+0.12	0.12
Ahuachapán	340,243	3	113,414	-0.44	-0.11
Morazán	176,646	3	58,882	+0.25	0.14
San Vicente	166,957	3	55,652	+0.30	0.22
Cabañas	155,352	3	51,784	+0.34	0.29
Circunscripción nacional	6,638,168	20	331,908	-3.20	n/a
Totales	6,638,168	84	R_n = 79,025		

n/a : no aplica.

Fuente: elaboración propia.

3.3.2.3 La forma de la candidatura

Se refiere a la forma en que son presentadas las personas que compiten por el voto del electorado. Si la candidatura es de una sola persona, entonces se habla de **candidatura individual**. En cambio, si más bien se trata de varios candidatos presentados por cada partido o coalición, entonces se habla de una **candidatura de lista**.³²

32. En El Salvador, a las listas se les conoce como “planillas”.

Entre la forma de la candidatura y el tamaño de las circunscripciones existe una relación estrecha. En las circunscripciones uninominales es usual encontrar asociada una candidatura individual, mientras que en las circunscripciones plurinominales se suelen encontrar candidaturas de lista, donde aparece la relación de las personas que constituyen la oferta electoral de los partidos o coaliciones contendientes.

$M = 1$, candidatura individual

$M > 1$, candidatura de lista

Por otra parte, las candidaturas de lista pueden ser de tres clases, y cada una de ellas otorga una mayor capacidad de influencia al elector para decidir quién en concreto ha de ser elegido de entre los candidatos propuestos por los partidos o coaliciones. Así se tiene que hay **listas cerradas y bloqueadas**, donde cada partido presenta su lista con un orden de las candidaturas que no puede ser alterado por los electores. Estos votan la lista y los escaños se atribuyen según el orden fijado en la misma. De esta manera se cumple la máxima de “los electores votan pero son los partidos los que eligen”. En El Salvador, esta fue la forma de candidatura vigente desde que se introdujo la representación proporcional en 1963 hasta 2012, luego de que la sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en julio de 2010, declarara que dicha disposición era inconstitucional.

Una segunda clase de lista es la **cerrada pero no bloqueada**, donde los electores pueden ordenar a su gusto la relación de candidatos y candidatas, pero siempre manteniéndose dentro de la propuesta global de los partidos. En este caso, el electorado tiene un mayor margen de influencia en la definición de quiénes serán los candidatos electos, expresando su preferencia por alguno o algunos de ellos. Sin embargo, el margen para elegir es la lista propuesta por un partido en específico. Los candidatos electos dentro de la lista serán aquellos que obtienen el mayor número de votos o marcas. Bajo esta modalidad puede ocurrir

que un candidato que ha sido ubicado por el partido en las últimas posiciones de la lista resulte electo porque los electores expresaron su preferencia por dicho candidato antes que por otros que estaban ubicados en las primeras posiciones. La ocurrencia de este fenómeno indica que se ha generado una cierta competencia **intraalista**, además de la competencia que se da entre las listas de los diferentes partidos. Otro fenómeno que puede venir vinculado con esta clase de lista es el relajamiento de la disciplina partidaria, puesto que ahora, quienes resultan electos, pueden verse sometidos a un doble escrutinio sobre su desempeño en el cargo. Por un lado, estará el interés del partido de votar como bloque en el seno del parlamento. Por otro lado, estará la satisfacción, o no, de los electores con lo actuado por aquellos candidatos a los que les dio su voto en la pasada elección y estén compitiendo por su reelección.

Luego de que se declarara inconstitucional la lista cerrada y bloqueada, la Asamblea Legislativa se decidió por una modalidad que, en principio, corresponde a la lista cerrada pero no bloqueada. Sin embargo, la nueva disposición electoral adoptada dejó abierta la posibilidad de que, según fuera la forma de votar por parte de los electores, la lista no bloqueada operara en la práctica como bloqueada; es decir, que a la hora de decidir cuáles candidatos resultarían electos, privara el orden en que aparecen en la lista. En breve se retomará este punto de acuerdo con lo dispuesto para las elecciones de diputados de 2012.

Finalmente, la tercera clase de lista es la que mayor capacidad de influencia otorga a los electores. Se trata de la **lista abierta**, donde los electores pueden modificar el orden, combinar candidaturas de diferentes partidos e incluso, en el extremo, pueden agregar nuevos candidatos. Como puede colegirse, esta clase de lista pone en desventaja a los partidos a la hora de controlar las aspiraciones de quienes buscan su reelección.

La discusión en torno a la clase de lista más adecuada para el país es una cuestión abierta. Algunas organizaciones sociales que tienen un discurso a favor de una mayor democratización del régimen,

sostienen que debería optarse por la lista abierta pues, según ellas, los candidatos electos que luego busquen su reelección tendrían presentes a sus electores a la hora de participar en la toma de decisiones. Esta postura busca disminuir el control de los partidos, por ejemplo, sobre los diputados, para evitar el voto en bloque según una línea de acción que baja desde la cúpula de los partidos, sin importar si esta contradice las preferencias de quienes les otorgaron el voto en la última elección. Las organizaciones sociales que favorecen la lista abierta suponen que los electores están permanentemente informados del comportamiento de aquellos a quienes votaron. En la práctica se trata de una situación poco realista. Es más, la situación parece plantearse al contrario. Son los partidos y las cúpulas partidistas quienes están mejor informados para controlar el comportamiento de sus diputados. En tales condiciones, resulta poco probable que los diputados se sientan más responsables ante los partidos que ante los electores a lo largo de la legislatura. Hasta ahora ha ocurrido que los diputados que se alejan de la línea partidista, o terminan abandonando el partido, convirtiéndose en tránsfugas³³, o son expulsados del mismo.

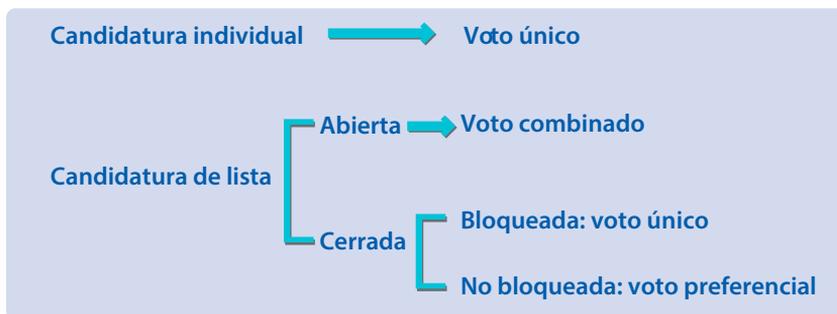
33. Aunque la sentencia de inconstitucionalidad 66-2013, emitida por la Sala de lo Constitucional el 1 de octubre de 2014, puede tener como efecto la disminución o la eliminación de este fenómeno al establecer expresamente que: "A. Los Diputados no están habilitados para abandonar la posición política representativa en el grupo parlamentario que les corresponde por decisión soberana del pueblo, adoptando una posición distinta de la que se ofreció y fue decidida así por los electores, con el fin de ingresar a otro grupo parlamentario existente o crear uno nuevo [...] B. Los Diputados no podrán abandonar el grupo parlamentario del partido político que lo postuló para el cargo, ni declararse independientes bajo el argumento de hacer uso de la garantía establecida en el Art. 125 Cn., o de ejercitar el derecho de asociarse a un partido político -Art. 7 y 72, ord. 2º Cn.- [...] C. Los Diputados que sean expulsados de sus partidos políticos o renuncien de los mismos, no podrán ingresar a un grupo parlamentario existente, ni crear con otros Diputados un nuevo grupo parlamentario autónomo. D. Los Diputados no podrán ingresar al grupo parlamentario de un partido político que no participó en las elecciones correspondientes, y que por lo tanto no contó con el apoyo del electorado".

3.3.2.4 Formas de expresión del voto

Se habla aquí de las modalidades que puede adoptar la expresión de las preferencias de los electores sobre los candidatos, sean o no propuestos por los partidos bajo cualquier forma de candidatura. Así, se habla de un **voto único** cuando los electores emiten un solo voto independientemente del número de escaños a repartir en la circunscripción donde tiene lugar la elección. En cambio, cuando a cada uno de los miembros del cuerpo electoral se les permite emitir su voto a favor de varias candidaturas, entonces estamos ante un **voto múltiple** que, si opera en el marco de una lista cerrada pero no bloqueada, se llama **voto preferencial**; y si lo hace bajo la modalidad de lista abierta, es decir, repartiendo sus votos o marcas disponibles entre candidatos de diferentes listas, entonces se denomina **voto combinado** o “*panachage*”.

En El Salvador, para las elecciones de diputados y de concejos municipales de 2012 los electores contaban con dos formas de expresión del voto. En el primer caso operó el voto preferencial, mientras que en el segundo, aunque no se está en el marco de una candidatura individual sino de una candidatura de lista, el voto operó como voto único. Se votó la lista como si se votara una única candidatura. Tan es así que las elecciones de concejos municipales son entendidas popularmente como “elecciones de alcaldes”, sin importar cuántos concejales se están eligiendo para cada municipio.

Figura 3.5 Relaciones entre formas de la candidatura y de expresión del voto



Sobre la forma de expresión del voto en las elecciones de diputados de 2012, el Código Electoral vigente entonces establecía que:

“Art. 250.- A cada ciudadano o ciudadana corresponde únicamente un voto y se expresará haciendo cualquier marca que indique inequívocamente su simpatía, en el espacio del partido político o coalición por cuyos candidatos y candidatas emite el voto”.

¿Cuántas marcas podía hacer un ciudadano sobre la lista de candidatos propuestos por los partidos o coaliciones? La respuesta a esta pregunta estaba en lo dispuesto respecto de la validez de los votos en el artículo 253-C del Código Electoral, en el cual se contemplaban las siguientes opciones:

- a) “marcar la bandera del partido o coalición contendiente;
- b) marcar la bandera y toda la planilla de candidatos de un mismo partido o coalición contendiente;
- c) marcar toda la planilla pero no la bandera del partido o coalición contendiente;
- d) marcar sobre uno o varios de los candidatos propuestos por un partido o coalición contendiente;
- e) marcar sobre uno de los candidatos no partidarios.”³⁴

Según tales disposiciones, los electores contaban con la posibilidad de hacer tantas marcas como escaños estuvieran en disputa en la circunscripción electoral respectiva. Como se ha visto, el número de escaños varía de tres a veinticuatro, según sea el departamento donde le corresponde votar a cada elector. Por supuesto que si el elector decidía marcar a todos los candidatos de una misma lista, se eliminaba el efecto buscado por el voto preferencial, y convertía su voto en uno por lista cerrada y bloqueada, o uno de candidatura individual.

34. Las candidaturas no partidarias fueron implementadas desde las elecciones de diputados de 2012 como resultado de una sentencia de la Sala de lo Constitucional, también en 2010, que eliminó el monopolio partidista de la representación política que se había implantado en la práctica según la interpretación hecha, hasta 2010, del artículo 85 de la Constitución, que establece que: “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

Para las elecciones de diputados de 2015, una nueva sentencia de la Sala de lo Constitucional (48-2014), emitida el 5 de noviembre de 2014, permitió el llamado “voto cruzado” (voto combinado) y las listas abiertas al declarar inconstitucional el Art. 185, inc. 3 del nuevo Código Electoral, emitido en 2013. Tal inciso establecía que:

“En ningún caso se permitirá el voto cruzado, entendiéndose por tal aquel en que el elector hubiere marcado candidatos o candidatas de distintos partidos políticos, distintos candidatos o candidatas no partidarios, o candidatos o candidatas de partidos políticos y al mismo tiempo, candidatos o candidatas no partidarios”.³⁵

La Asamblea Legislativa debía entonces actualizar el contenido normativo, garantizando la vigencia del sistema de representación proporcional. La sentencia fue emitida cuando ya había sido hecha la convocatoria a elecciones por parte del TSE. La reacción negativa de varios diputados no se hizo esperar, calificando de irresponsable a la Sala de lo Constitucional. Pasado el impacto y pese a saber que el tiempo era un asunto crucial para el buen desarrollo de la gestión electoral, la Asamblea Legislativa emitió un decreto en el que delegaba al TSE la elaboración de la normativa que permitiría a los electores votar por candidatos de diferentes partidos en 2015.

3.3.2.5 Barreras electorales

Se habla aquí de algunos requisitos que se establecen para inscribir partidos, entrar al reparto de los escaños y evitar la cancelación de partidos o coaliciones luego de una elección. Estos requisitos (barreras o umbrales) tienden a asociarse con una cantidad o porcentaje de votos. Su definición puede obedecer no solo a criterios técnicos sino, sobre todo, a criterios políticos. Por ejemplo, puede que se persiga mantener baja la fragmentación del sistema de partidos, y para ello se establecen barreras elevadas que dificultan, ya sea el acceso de los partidos a la competencia electoral, o el reparto de los escaños.

35. La mencionada sentencia también declaró inconstitucionales por conexión al Art. 207, letras c y d, primera parte, del Código Electoral de 2013.

A continuación se presenta un breve análisis de lo que dispone la legislación electoral salvadoreña al respecto. A partir de 2013 existe la Ley de Partidos Políticos,³⁶ que en su artículo 13, literal b, establece la presentación de un número no menor de cincuenta mil firmas de ciudadanos que respalden la solicitud de inscripción del partido. Para entrar al reparto de escaños no se establece barrera alguna, y para evitar la cancelación, el partido debe obtener cincuenta mil o más votos válidos cuando participa en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa (Art. 47, lit. c). Cuando los partidos políticos integren una coalición para presentarse a elecciones de diputados de la Asamblea Legislativa o del Parlamento Centroamericano, y decidan participar con símbolo único, deben obtener, para evitar ser cancelados, cien mil votos válidos si la coalición es de dos partidos; ciento cincuenta mil si es una coalición de tres partidos, y cincuenta mil adicionales por cada partido adicional a una coalición de tres partidos (Art. 47, lit. g). En cualquier caso, si los partidos logran al menos un escaño, no podrán ser cancelados.

Resulta interesante que en materia de cancelación de los partidos solo se hace referencia a las elecciones de diputados. Nada se dice sobre la participación y el total de votos que deben obtener los partidos o coaliciones en otro tipo de elección, especialmente en las presidenciales.

Las barreras electorales para la inscripción de los partidos y para la cancelación de los mismos fueron de los elementos del sistema electoral que más modificaciones tuvieron desde la emisión del Código Electoral de 1993, hasta la emisión de la Ley de Partidos Políticos en 2013. La tendencia general que siguieron estas modificaciones fue la de subir la barrera de inscripción y bajar la de cancelación. El cuadro 3.25 muestra las distintas disposiciones en cuanto a la barrera de inscripción. En anexo se presenta la evolución de las disposiciones en materia de barreras para la cancelación de los partidos. Tal como está redactada esta disposición, resulta

36. Decreto Legislativo N.º 307 del 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial N.º 40, Tomo 398, de fecha 27 de febrero de 2013.

Cuadro 3.25 Evolución de la barrera electoral para inscribir partidos, 1993-2013

Disposición en el Código Electoral de 1993

Art. 159: “Los nuevos Partidos Políticos para inscribirse deben contar con **tres mil afiliados por lo menos en toda la República**^a. La adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo”.

Decreto N.º 898 del 22 de noviembre de 1996

Art. 159: “Los Partidos Políticos para inscribirse deben contar con **un número de afiliados equivalente al dos por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial**; la adhesión al partido formulada por el ciudadano apto para el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo”.

Decreto N.º 614 del 13 de mayo de 1999

Art. 159: “Los partidos políticos para inscribirse deben contar con **un número de afiliados equivalente al tres por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial**; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el Libro de Afiliación respectivo”.

Decreto N.º 502 del 6 de diciembre de 2007

Art. 159: “Los Partidos Políticos para inscribirse deberán contar con **al menos cincuenta mil ciudadanos afiliados**; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo”.

Decreto N.º 307 del 14 de febrero de 2013 (Ley de Partidos Políticos)

Art. 13: “La solicitud de inscripción de un partido político se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:

b. Una relación de ciudadanos y ciudadanas, que se encuentren en el goce de sus derechos políticos, **en número no menor de cincuenta mil** que respalden la solicitud de inscripción del partido en organización acompañada de la ficha y de la copia legible del Documento Único de Identidad vigente de cada uno de ellos. Estos ciudadanos y ciudadanas no deberán pertenecer a otro partido político inscrito o en organización”.

^a Las negritas son del autor.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación indicada.

prácticamente imposible que se organicen partidos políticos de otro ámbito que no sea el nacional. Esto restringe el ejercicio del derecho de los ciudadanos a organizarse en partidos políticos de ámbito departamental o municipal. Difícilmente se podrá contar en esos ámbitos con cincuenta mil afiliados si tal cantidad sobrepasa la cantidad de votos válidos que suelen obtener los partidos en varios departamentos y en la inmensa mayoría de los municipios.

Como se ha visto, las barreras electorales para inscribir partidos han estado expresadas, o bien como una cantidad específica de afiliados, o bien como un porcentaje de votos válidos en elecciones. Las barreras para la cancelación de partidos seguían los mismos criterios, pero también se estableció una barrera en términos de la cantidad de veces que un partido podría abstenerse de participar en elecciones. Por ejemplo, la actual Ley de Partidos Políticos establece que es causal de cancelación de un partido si este se abstiene de participar en dos elecciones consecutivas, siempre y cuando las mismas no se realicen el mismo año (Art. 47, lit. d).

Mientras que las barreras para la inscripción de los partidos tienen como finalidad evitar una mayor fragmentación del sistema de partidos, las barreras para la cancelación buscan favorecer la estabilidad de la oferta partidista.

Ahora bien, las barreras pueden ser **legales**, como en el caso de todas las citadas anteriormente que están estipuladas explícitamente en la legislación electoral. Sin embargo, pueden tenerse barreras que poseen un carácter **de hecho**, y que operan pese a no formar parte explícita de la legislación. Estas barreras no eliminan a ningún partido de la competencia electoral, pero funcionan como filtro para definir a los partidos que entran en el reparto de escaños. Por esta razón, Nohlen (1994) denomina a esta clase de barreras como **umbrales de representación**. Constituyen un efecto práctico no regulado jurídicamente de forma directa en el sistema electoral. Se ponen de manifiesto cuando se observa que, pese a no existir una barrera legal para acceder al reparto de escaños, no todos los partidos obtienen al menos un escaño.

Otra clase de barrera de hecho es el llamado *break even point*, que establece un umbral (de votos) al que necesitan llegar los partidos o coaliciones contendientes para obtener una prima o ventaja en el reparto de escaños. Esta ventaja significa que los contendientes obtienen una proporción de escaños mayor que la proporción de votos que han obtenido. Es decir, que los mismos resulten

sobrerrepresentados. Una vez que los contendientes sobrepasan este umbral, la proporción de escaños recibidos tiende a ser mayor que la de votos alcanzados. Si el estudioso busca regulación formal alguna sobre este punto, suele perder su tiempo: el *break even point* no pasa por la legislación. Como en el caso de los umbrales de representación, se trata de una barrera que resulta del efecto combinado de diversos elementos del sistema electoral. Por tanto, dicho umbral varía de un sistema electoral a otro, ya sea dentro del mismo país, o entre países (Taagepera y Shugart, 1989). Es importante tomar en cuenta que no todos los partidos o coaliciones contendientes alcanzan esta barrera y, por tanto, se está ante un punto o barrera discriminante. Los sistemas electorales suelen premiar a unos partidos con una sobrerrepresentación a la vez que castigan a otros con una subrepresentación. Como regla general, podría decirse que cuanto más alto es el *break even point*, menos son los partidos “premiados”.

En la figura 3.6 se ha tratado de representar visualmente el *break even point*. El eje vertical corresponde al cociente escaños/votos (ambos en proporción o porcentaje) para todos los partidos que compitieron durante varias o muchas elecciones. El eje horizontal representa el porcentaje de votos que esos mismos partidos obtuvieron en esas elecciones. La línea horizontal correspondiente a una relación escaños/votos igual a 1 expresa un reparto proporcional perfecto, es decir, los porcentajes de escaños recibidos equivalen exactamente al porcentaje de votos alcanzado. A partir de esta línea horizontal, y hacia arriba, se tiene la zona de la sobrerrepresentación. Es decir, en esta zona caen los partidos o coaliciones contendientes que reciben una proporción de escaños mayor que la de votos. Las líneas curvas son aproximaciones al comportamiento de parejas ordenadas (votos, escaños/votos) para cada partido en todas las elecciones consideradas. Cada sistema electoral genera una nube propia de puntos. En la figura se representa el caso de tres curvas correspondientes a tres sistemas electorales hipotéticos: A, B y C. El *break even point* para cada uno de estos sistemas electorales queda definido por el punto donde la línea curva corta la línea horizontal escaños/votos. Si se lee el

Figura 3.6 El *break even point* de los sistemas electorales

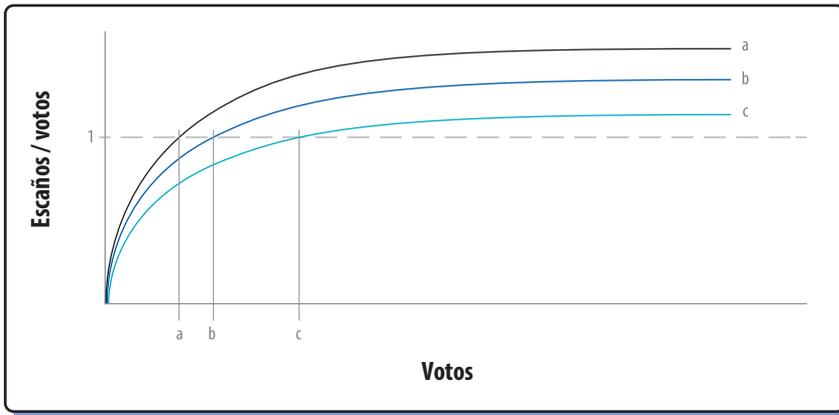
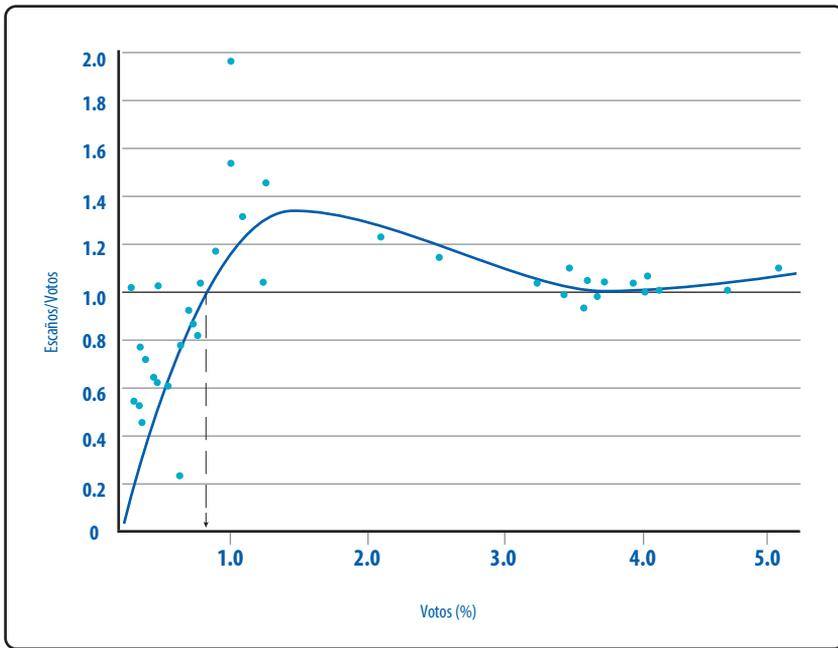


Figura 3.7 *Break even point* en El Salvador, 1994-2012



Fuente: elaboración propia.

correspondiente porcentaje de votos al punto de corte, se obtiene el valor del *break even point*. En la figura, el sistema electoral C es el que tiene el mayor *break even point*. Esto puede interpretarse como que el sistema electoral C tiende a premiar a menos partidos. La figura 3.7 es una representación de esta barrera electoral en el sistema utilizado en El Salvador, para el caso de las elecciones de diputados. Los datos corresponden al periodo 1994-2012.

3.3.2.6 La fórmula electoral

Toca hacer referencia ahora al procedimiento matemático para convertir los votos en escaños.³⁷ En general se usan dos clases de fórmulas: **mayoritarias y proporcionales**. Las primeras definen al candidato, partido o coalición ganadora en la respectiva circunscripción; las segundas llevan a cabo un reparto o distribución de escaños entre varios partidos o coaliciones y, normalmente, están asociadas con circunscripciones plurinominales.

Entre las fórmulas mayoritarias se cuentan las siguientes opciones:

- a) Mayoría simple (conocida en inglés como *plurality*). Es la que se utilizaba en el país hasta 2012 para la elección de concejos municipales. El candidato, partido o coalición ganadora es el que obtiene más votos. No importa qué porcentaje represente: un voto puede hacer la diferencia. Y tampoco importa si el ganador obtuvo menos votos que la suma obtenida por los demás contendientes. En este caso se habla de un **ganador mínimo**. Para los concejos municipales podemos hablar de **gobiernos minoritarios**.
- b) Mayoría relativa. No tiene aplicación en el país. En este caso se establece un porcentaje específico de votos válidos que debe obtener un contendiente para ser declarado ganador en la elección. Dicho porcentaje es menor que el 50 %. En Costa Rica y Nicaragua se utiliza esta fórmula para definir al ganador de las elecciones presidenciales en primera vuelta.

37. Tales escaños pueden ser: la “silla” presidencial, los “curules” de los diputados, o bien los “puestos” de los concejales municipales.

c) Mayoría absoluta (traducida al inglés como *majority*). El ganador es aquel contendiente que obtiene más del 50 % de los votos válidos. Esa es la fórmula que se utiliza en El Salvador para la elección presidencial. Cuando ningún candidato, partido o coalición contendiente sobrepasa el 50 % de los votos válidos, se recurre a otra elección en segunda vuelta que puede llevarse a cabo con el voto directo de todos los ciudadanos aptos para ejercer el sufragio, o puede decidirse mediante el voto, normalmente, del parlamento. Esta era la opción que tenía El Salvador hasta 1979. Con el cambio de régimen, se adoptó la votación directa en segunda vuelta, y la misma fue utilizada en 1984 y 1994.

Para el caso de las fórmulas proporcionales se tienen varias opciones. Están las llamadas fórmulas de **cociente electoral común** (Hare, Hagenbach-Bischoff, Imperiali), algunas de las cuales se combinan con un procedimiento para el reparto de escaños en una segunda fase (asignándolos al resto mayor, al resto menor, a la media más alta, a un medio cociente).³⁸ También están las fórmulas de **divisores comunes** (D'Hondt, Saint-Lagüe, Saint Lagüe modificada), y la fórmula de **proporciones matemáticas** (Hare/Niemeyer).³⁹

Para ilustrar cómo opera la fórmula Hare/restos mayores, se ha preparado el cuadro 3.26, que se refiere a un caso hipotético donde se tienen que repartir diez escaños. La mencionada fórmula opera en una distribución de dos fases: primero se reparten los escaños en función del cociente electoral y, si quedan escaños por distribuir, luego se utiliza el resto o residuo mayor. Para el caso, el cociente electoral (CE) se calcula dividiendo el total de votos válidos (1,000,000) entre los escaños a repartir (diez). Por tanto, $CE = 100,000$. Cada partido obtiene, en esta primera ronda, tantos escaños como veces está contenido el CE en el total de votos del partido en cuestión (votos/

38. Los restos menores son conocidos en El Salvador como “residuos”.

39. La persona interesada en conocer en qué consiste y cómo funciona cada una de estas fórmulas, puede consultar Nohlen (1994:66-76), Nohlen (2007) y Taagepera y Shugart (1989:29-36).

CE). Al hacer esta distribución, hace falta todavía asignar uno de los escaños, pues solo nueve lograron ser repartidos por CE. El escaño sobrante se le otorga al partido que tiene el resto mayor (la fracción decimal mayor), que en el ejemplo es el partido D.

Un caso real de distribución de escaños siguiendo esta fórmula es el mostrado en el cuadro 3.27. Los datos están tomados de la elección de diputados de 2012 en el departamento de La Libertad. El cociente electoral es 26,005, y durante la primera fase de repartición

Cuadro 3.26 Distribución hipotética de escaños según la fórmula Hare/restos mayores

PARTIDO	VOTOS	VOTOS/CE	ESCAÑOS POR CE	ESCAÑOS POR RESIDUOS	TOTAL DE ESCAÑOS
A	340,000	3.4	3	0	3
B	300,000	3.0	3	0	3
C	200,000	2.0	2	0	2
D	160,000	1.6	1	1	2
Total	1,000,000		9	1	10

CE = Cociente electoral.

Fuente: Artiga-González (2004).

Cuadro 3.27 Distribución de diputados en el departamento de La Libertad, 2012

PARTIDO	VOTOS	VOTOS/CE	ESCAÑOS POR CE	ESCAÑOS POR RESIDUOS	TOTAL DE ESCAÑOS
ARENA	199,772	4.606	4	1	5
CD	6,454	0.248	0	0	0
CN	9,891	0.380	0	0	0
FMLN	91,680	3.525	3	1	4
GANA	22,763	0.875	0	1	1
PES	3,478	0.134	0	0	0
PNL	2,780	0.107	0	0	0
PP	3,241	0.125	0	0	0
Total	260,059		7	3	10

CE = 260,059/10 = 26,005

Fuente: elaboración propia con resultados oficiales.

se asignaron siete escaños. Los otros tres fueron distribuidos en la segunda fase en función del resto o residuo mayor. Estos se asignaron siguiendo un orden descendente en el residuo, es decir, GANA, ARENA y FMLN.

Uno de los problemas que presenta este procedimiento de reparto de escaños es que la cifra repartidora (el cociente electoral) varía de circunscripción a circunscripción. Como resultado de esta variación, unos escaños son “más baratos” que otros. Es decir, los partidos necesitan allí menos votos para obtener esos escaños que los que necesitan en otras circunscripciones, donde los mismos son “más caros”. Esto genera otra especie de *malapportionment*. El cuadro 3.28 muestra los diferentes cocientes electorales para todas las circunscripciones del país en las elecciones de diputados de 2012.

Cuadro 3.28 Cocientes electorales en las elecciones de diputados, 2012

CIRCUNSCRIPCIÓN	TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS	ESCAÑOS ASIGNADOS	COCIENTE ELECTORAL
San Salvador	599,608	24	24,983
La Libertad	260,059	10	26,005
Santa Ana	169,386	7	24,198
San Miguel	162,145	6	27,024
Sonsonate	164,116	6	27,352
Usulután	137,969	5	27,593
Ahuachapán	125,933	4	31,483
La Paz	127,784	4	31,946
La Unión	99,736	3	33,245
Chalatenango	92,598	3	30,866
Cuscatlán	102,543	3	34,181
Morazán	78,830	3	26,276
San Vicente	69,906	3	23,302
Cabañas	63,083	3	21,027
Total Nacional	2,253,696	84	26,829

Fuente: Artiga-González (2012).

Como puede notarse, La Unión y Cuscatlán son los departamentos que tienen los más altos cocientes electorales. En estas circunscripciones los diputados son los “más caros”. Por el contrario, Cabañas y San Vicente son los departamentos con los cocientes electorales más bajos y, por tanto, los diputados elegidos en estas circunscripciones resultan ser los “más baratos” del país. Las diferencias son importantes, pues los cocientes electorales de Cuscatlán y Cabañas difieren en un poco más de 13,000 votos. De acuerdo con este análisis podemos decir que la variación entre los cocientes electorales genera una desigualdad en las oportunidades de los ciudadanos que compiten por un escaño legislativo en el país. En términos generales se puede afirmar que la fórmula electoral empleada ofrece mayores probabilidades de ser electo a quien compite en Cabañas o San Vicente, respecto de todos los demás departamentos, y especialmente frente a quienes compiten en La Unión o Cuscatlán.

Para quienes estén interesados en profundizar el análisis de la desigualdad generada por los cocientes electorales, se ha preparado el cuadro 3.29, que ofrece una perspectiva diacrónica de los mismos para cada elección de diputados en el periodo 1994-2012. En términos diacrónicos, el cociente electoral medio ha ido aumentando con los años de manera sostenida desde 1997. Este comportamiento es previsible en tanto los votos válidos aumentaron, manteniéndose constante el total de escaños legislativos. Sin embargo, si la visión se dirige a cada uno de los departamentos, el comportamiento es un poco más errático. Usulután, La Unión, Chalatenango, Cuscatlán, Ahuachapán, Morazán, San Vicente y Cabañas registraron un comportamiento semejante de crecimiento de sus respectivos cocientes electorales, mientras que el resto de departamentos registraron comportamientos de alza y baja, en donde el mayor cociente no se registró necesariamente en las elecciones de 2012.

Cuadro 3.29 Cocientes electorales, 1994-2012

CIRCUNSCRIPCIÓN	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
San Salvador	26,325	21,330	22,740	24,574	23,135	26,773	24,983
Santa Ana	22,277	17,823	16,866	19,014	24,257	25,798	24,198
San Miguel	16,900	15,348	16,966	19,799	24,634	25,119	27,024
La Libertad	30,363	24,154	26,447	30,800	27,665	30,894	26,005
Usulután	17,946	15,218	17,824	21,619	23,144	24,961	27,593
Sonsonate	26,510	20,731	22,844	26,227	23,794	25,883	27,352
La Unión	15,323	13,251	14,467	18,599	19,648	21,781	33,245
La Paz	22,776	19,780	22,065	27,057	26,785	29,218	31,946
Chalatenango	16,750	14,959	16,960	19,064	24,476	26,736	30,866
Cuscatlán	16,200	13,910	14,986	18,907	28,262	32,404	34,181
Ahuachapán	20,129	17,695	19,407	24,485	26,119	29,395	31,483
Morazán	11,937	11,136	13,272	16,262	21,655	23,803	26,276
San Vicente	12,475	10,935	10,934	13,266	19,205	21,100	23,302
Cabañas	10,125	8,352	9,748	11,433	17,072	18,003	21,027
CE nacional	16,025	13,328	14,407	16,653	23,785	26,376	26,829

Fuente: Artiga-González (2012).

La desigualdad señalada se vuelve mayor cuando se contempla la distribución de escaños en segunda fase, es decir, mediante los residuos. El cuadro 3.30 muestra los residuos empleados para la asignación de escaños, en segunda fase, en las elecciones legislativas de 2012. En Sonsonate y San Vicente están los dos escaños más baratos, pues los mismos fueron asignados con menos de diez mil votos cada uno. GANA y CN fueron los partidos que obtuvieron ese beneficio.

Por otro lado, hay que decir que todos los partidos contendientes se agenciaron uno o más escaños por residuo. Llama la atención en este sentido el caso de CD y PES en San Salvador. Sin este mecanismo de reparto, CD no tendría representación parlamentaria, pues su único diputado entró por residuo. Y en el caso del PES, también hubiera

Cuadro 3.30 Residuos utilizados en la distribución de escaños, 2012

CIRCUNSCRIPCIÓN	ESCAÑOS POR RESIDUO	RESIDUOS UTILIZADOS	PARTIDOS FAVORECIDOS
San Salvador	4	18,397 14,380 17,185 13,393	ARENA CD GANA PES
La Libertad	3	15,752 13,665 22,763	ARENA FMLN GANA
Santa Ana	3	16,941 18,140 14,630	ARENA CN GANA
San Miguel	2	21,447 11,489	ARENA FMLN
Sonsonate	2	16,123 9,792	ARENA GANA
Usulután	2	25,075 12,760	ARENA CN
Ahuachapán	2	17,535 15,679	CN GANA
La Paz	2	16,038 16,228	FMLN GANA
La Unión	2	27,133 14,697	FMLN GANA
Chalatenango	1	17,580	CN/PES
Cuscatlán	1	18,830	CN
Morazán	0	n/a	n/a
San Vicente	1	9,874	CN
Cabañas	2	13,907 11,192	FMLN GANA
Total de escaños por residuo: 27			

Fuente: elaboración propia con resultados oficiales.

corrido con la misma suerte si no fuera porque hizo coalición con CN en Chalatenango, con quien obtuvo otra diputación. Finalmente, vale hacer otra observación: si se centra la mirada en cuál fue el partido más beneficiado con el reparto de escaños por residuos, se caerá en la cuenta de que se trata de GANA, que obtuvo ocho de sus once diputados por esta vía. Esto confirma una de las características del sistema electoral salvadoreño: tiende a favorecer al tercer partido más votado. Antes era el PCN, y en 2012 fue GANA.

¿Qué pasaría con la distribución de diputados si se utilizara otra fórmula? ¿Es posible eliminar este efecto del reparto de escaños mediante la fórmula Hare/resto mayor sobre la igualdad de oportunidades para ser elegido? Una alternativa que es utilizada en otros países, incluso de la región centroamericana, es la fórmula D'Hondt. Esta se basa en una serie de divisores en lugar de una única cifra repartidora (el cociente electoral). En el cuadro 3.31 se hace un reparto de escaños para el mismo caso hipotético del cuadro 3.30. La serie de divisores está integrada por 1, 2, 3 y 4. La cantidad de votos que obtuvo cada partido, A, B, C y D, se ha dividido entre cada uno de los divisores. En este caso es hasta cuatro, pero los divisores podrían ser más, hasta donde fuera necesario para completar el reparto de escaños. Para asignar los escaños se sigue un orden de mayor a menor de los cocientes, hasta cubrir el total de los escaños en disputa (números entre paréntesis, cuadro 3.31). Esta manera de proceder hace que al partido A le correspondan cuatro escaños, uno más que en el reparto basado en la fórmula Hare/resto mayor. Dicho escaño adicional lo obtiene el partido A en desmedro del partido D que, en este caso, solo obtiene un escaño. Por su parte, los partidos B y C conservan la cuota de escaños igual que la que obtuvieron en el reparto según la fórmula Hare/resto mayor (cuadro 3.30). En términos generales podría decirse que la fórmula D'Hondt ha favorecido al partido más grande a costa del partido más pequeño.

Ahora bien, ¿qué habría pasado con el reparto de escaños del departamento de La Libertad, en las elecciones de diputados de 2012, si en lugar de la fórmula Hare/resto mayor se hubiera utilizado

Cuadro 3.31 Reparto de escaños según la fórmula D’Hondt

PARTIDO	VOTOS	1	2	3	4	TOTAL DE ESCAÑOS
A	340,000	340,000 (1)	170,000 (4)	113,333 (7)	85,000 (10)	4
B	300,000	300,000 (2)	150,000 (6)	100,000 (9)	75,000	3
C	200,000	200,000 (3)	100,000 (8)	66,666	50,000	2
D	160,000	160,000 (5)	80,000	53,333	40,000	1
Total	1,000,000					10

Fuente: elaboración propia.

la fórmula D’Hondt? El cuadro 3.32 presenta los cálculos. ARENA habría obtenido dos escaños más a costa de uno del FMLN y otro de GANA (contrastar con el cuadro 3.27). En términos generales, de nuevo, la fórmula favorece al partido más grande, y es de esperar que los efectos sobre el reparto global de escaños termine siendo más desproporcional que con la fórmula Hare/resto mayor.

En términos de la igualdad de oportunidades para ser elegido, la fórmula D’Hondt no resuelve el problema ya detectado con la fórmula Hare/resto mayor. El rango de oscilación del “valor” del escaño va de 28,538 a 199,772. Por tanto, una modificación de la fórmula en este sentido no mejora la igualdad de oportunidades, y produce un efecto negativo sobre la representación de los partidos pequeños a favor de los partidos más grandes. Hay que decir que la literatura especializada en sistemas electorales coloca a la fórmula D’Hondt como la fórmula más desproporcional entre todas las proporcionales.

Para terminar el análisis de la fórmula electoral, se va a simular otro reparto de escaños utilizando una fórmula de divisores que no afecta a los partidos pequeños, es decir, da resultados parecidos a la fórmula Hare/resto mayor aunque, de nuevo, no se puede evitar que persista la desigualdad en el “valor” del escaño y, por lo tanto, la desigualdad de oportunidades para ser electo. Según el cuadro 3.33, basado en la fórmula Saint-Laguë modificada, la distribución de escaños es exactamente igual que con la fórmula de cocientes y residuos.

Cuadro 3.32 Simulación del reparto de escaños con la fórmula D'Hondt en el departamento de La Libertad, 2012

PARTIDO	Votos	1	2	3	4	5	6	7	TOTAL DE ESCAÑOS
ARENA	199,772	199,772 (1)	99,886 (2)	66,590 (4)	49,943(5)	39,954 (7)	33,295 (8)	28,538 (10)	7
CD	6,454	6,454	3,227	2,151	1,613	1,290	1,075	922	0
CN	9,891	9,891	4,945	3,297	2,472	1,978	1,648	1,413	0
FMLN	91,680	91,680 (3)	45,840 (6)	30,560 (9)	22,920	18,336	15,280	13,097	3
GANA	22,763	22,763	11,381	7,587	5,690	4,552	3,793	3,251	0
PES	3,478	3,478	1,739	1,159	869	695	579	496	0
PNL	2,780	2,780	1,390	926	695	556	463	397	0
PP	3,241	3,241	1,620	1,080	810	648	540	463	0
Total	260,059								10

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales.

Cuadro 3.33 Simulación del reparto de escaños empleando la fórmula Saint Lagüe modificada, en el departamento de La Libertad, 2012

PARTIDO	VOTOS	1.4	3	5	7	9	TOTAL DE ESCAÑOS
ARENA	199,772	85,551 (1)	39,924 (3)	23,954 (5)	17,110 (7)	13,308 (9)	5
CD	6,454	4,610	2,151	1,290	922	717	0
CN	9,891	7,065	3,297	1,978	1,413	1,099	0
FMLN	91,680	65,485 (2)	30,560 (4)	18,336 (6)	13,097 (10)	10,186	4
GANA	22,763	16,259 (8)	7,587	4,552	3,252	2,529	1
PES	3,478	2,484	1,159	695	497	386	0
PNL	2,780	1,985	926	556	397	308	0
PP	3,241	2,315	1,080	648	463	360	0
Total	260,059						10

Fuente: elaboración propia utilizando resultados oficiales.

3.3.3 Proporcionalidad en el reparto de escaños

Al hacer el análisis de los repartos de escaños que se obtienen utilizando tres fórmulas electorales distintas, se ve que con los mismos votos se puede tener distribuciones diferentes. En general se puede decir que la relación votos-escaños varía según la fórmula que se utilice, aunque, como ha mostrado la literatura especializada, el principal factor en la variación es el diseño o distribución de las circunscripciones.⁴⁰ También constituye un hallazgo compartido el hecho de que todos los sistemas electorales tienden a distorsionar la relación votos-escaños. Es raro el sistema electoral que logra un resultado donde la proporción o porcentaje de votos coincide con la proporción o porcentaje de escaños que obtienen los partidos o coaliciones contendientes. Por eso se habla de efectos desproporcionales de los sistemas electorales. Es posible medir dichos efectos y comparar diversos sistemas. ¿Existe alguna forma de medir los efectos desproporcionales de los sistemas electorales? La respuesta es afirmativa. De hecho hay varias medidas alternativas.

40. Cfr. Lijphart, 1994; Nohlen, 1994, Taagepera y Shugart, 1989.

Una medida que se puede utilizar es el índice de Rose, el cual se calcula mediante la fórmula:

$$P_R = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - S_i|$$

donde V_i y S_i son los porcentajes de votos y escaños del “i-ésimo” partido. Este índice no mide desproporcionalidad sino su contrario, la proporcionalidad. El máximo valor del índice de Rose es 100, el cual expresaría una situación de proporcionalidad perfecta, donde no se registran diferencias entre los porcentajes o proporciones de votos y escaños que obtienen los partidos o coaliciones contendientes. El cuadro 3.34 ofrece los valores de este índice registrados en cada elección de diputados durante el periodo 1994-2012. Una visión comparativa, por ejemplo, a nivel centroamericano, muestra que la proporcionalidad lograda por el sistema electoral salvadoreño es alta. También es posible demostrar que un paso de la fórmula Hare/resto mayor a la D’Hondt disminuye la proporcionalidad en el reparto de los escaños. De hecho, Guatemala tiene un sistema D’Hondt y registra la mayor desproporcionalidad de la región.

La proporcionalidad medida con el índice de Rose es una propiedad referida al sistema electoral como un todo, y se refiere al reparto global de los escaños entre los distintos contendientes. No señala algo que puede ser de interés: ¿en qué dirección se ven afectados los partidos o coaliciones? Hay que tener presente que unos partidos pueden verse favorecidos y resultar sobrerrepresentados, mientras que otros pueden tener una subrepresentación. ¿Cómo se puede medir este efecto? ¿Se trata de un efecto que ocurre al azar o existe alguna tendencia? Para contestar estas preguntas se puede recurrir a

Cuadro 3.34 Proporcionalidad del sistema electoral salvadoreño, 1994-2012

	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	PROMEDIO
Índice de Rose	92.8	93.6	92.4	94.6	98.1	91.4	96.1	94.1

Fuente: Artiga-González (2012).

un análisis de la **desviación electoral**, la cual se determina a través de un índice (DE) que se calcula siguiendo la fórmula:

$$DE = [100 - (S_i / V_i)] - 100$$

donde S_i y V_i son los porcentajes de votos y escaños del “i-ésimo” partido. Cuando DE toma un valor positivo, se está ante la presencia de sobrerrepresentación, es decir, el partido o coalición contendiente obtuvo un mayor porcentaje de escaños que de votos. Un valor negativo para DE indica la situación contraria, es decir, subrepresentación y, por tanto, el partido o coalición bajo análisis obtuvo un menor porcentaje de escaños que de votos. En términos generales, es posible decir que un valor positivo para DE significa que el sistema premia al partido, mientras que una DE negativa significa que el sistema castiga al partido o coalición contendiente. El cuadro 3.35 muestra los valores de DE para cada partido en cada elección de diputados del periodo 1994-2012. Además de los distintos grados de DE para cada caso, se registra una tendencia general a la mayor sobrerrepresentación del tercer partido más

Cuadro 3.35 Desviación electoral en la competencia por los escaños legislativos, 1994-2012

PARTIDO	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
ARENA	+3.0	-5.9	-4.3	+0.6	+3.3	-1.2	-1.3
CD (CDU)	-73.0	-31.4	-33.0	-5.8	-21.4	-43.4	-43.4
FMLN	+16.9	-2.8	+4.8	+8.6	-3.0	-2.4	+0.5
GANA							+35.8
MU	-51.8	-46.8					
PAN			-35.3				
PCN (CN)	-22.7	+50.6	+88.1	+46.7	+4.2	+49.0	+14.6
PD		-0.7					
PDC (PES)	+19.7	+28.1	-16.6	-17.6	+2.4	-13.5	-56.2
PLD		-23.8					
PRSC		+0.7					

Fuente: elaboración propia.

votado: el PCN primero, hasta la elección de 2009, y GANA en la de 2012. Este detalle es el que hace pensar que el sistema electoral salvadoreño está diseñado para favorecer especialmente al tercer partido, y evitar así un formato bipartidista en el ámbito parlamentario. De esta manera se obliga a que el partido que está en control del Ejecutivo busque formar una mayoría con otros partidos (el tercero para mayoría simple y con otros partidos adicionales en caso de mayoría calificada) en el Legislativo.

Otro índice utilizado para medir desproporcionalidad es el propuesto por Michael Gallagher, llamado índice de los mínimos cuadrados (*least-squares index*), que se calcula mediante la fórmula:

$$LSq = \sqrt{[1/2 \sum (V_i - S_i)^2]}$$

donde V_i y S_i son las proporciones de votos y escaños, respectivamente, para cada partido. Este índice toma en cuenta las desviaciones de cada partido por su propio peso, es decir, mayores desviaciones influyen más en el cálculo global que pequeñas desviaciones (Cfr. Lijphart, 1994:60-61).

En El Salvador, la división en circunscripciones para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa sigue la división territorial administrativa del Estado basada en los departamentos. Se ha visto que a cada uno de estos departamentos se le ha asignado una cantidad de escaños en función del tamaño de su población (excepto los casos de San Vicente y Cabañas). Sin embargo, esta opción de diseño no implica necesariamente que opere una representación con base en la población de los territorios. Es decir, no se trata de una representación política territorial. Los diputados electos no representan territorios ni a la población de los mismos. Si un diputado se hiciera eco de las demandas de los ciudadanos del departamento donde fue electo, se encontraría posteriormente con el problema de cómo hacer valer dicha demanda en el seno legislativo. Supóngase el caso de un diputado de La Unión que quiere ser portador

de una demanda de quienes le eligieron (que ni siquiera son todos los ciudadanos de dicho departamento). Para hacer valer esta demanda requiere contar con el apoyo de otros diputados. Los más cercanos son o bien los de su grupo parlamentario, o bien los otros diputados de La Unión que no necesariamente son del mismo partido. En ambos casos, parece poco probable que la gestión de este diputado pueda ser eficaz. Tendrían que darse otras condiciones favorables que, probablemente, ya no tienen que ver con la demanda o el interés de los unionenses. En términos aritméticos, los unionenses están comparativamente en desventaja con los capitalinos para hacer valer sus intereses, pues por cada diputado de La Unión, hay ocho diputados de San Salvador.

Es claro que el desbalance en la representación entre los diferentes departamentos de la República se debe a la distribución de la población entre los mismos. ¿Qué se puede hacer para mejorar esta situación? Para algunos, la respuesta está en la introducción de una representación de los territorios en una segunda cámara del Parlamento, es decir, la creación de un Senado. Para otros, esta sería una solución que elevaría el presupuesto del Parlamento, cuando lo que habría que intentar es bajarlo, e incluso reducir el número de diputados.

En la medida en que el Parlamento salvadoreño es unicameral, solo hay Congreso; no es posible la equidad en la representación territorial. Sin embargo, se considera que es deseable mejorar la capacidad de influencia de la “periferia” territorial respecto del centro. La representación de los departamentos no debería estar condenada al fracaso, a la ineficacia política. En este sentido, para darle mayor capacidad de influencia a los diputados de “la periferia”, podría hacerse un rediseño de las circunscripciones mediante un reagrupamiento de las mismas.⁴¹

41. Un reagrupamiento de circunscripciones departamentales en unidades más grandes, es decir, circunscripciones regionales, mejoraría incluso la proporcionalidad, pues ya se sabe que cuanto mayor es el número de representantes que se eligen en una circunscripción, mayor es la probabilidad que los partidos pequeños alcancen representación.

Podría pasarse de catorce circunscripciones departamentales a cuatro circunscripciones regionales, de acuerdo con la siguiente distribución:

- a) Occidental (Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate).....17
- b) Central (Chalatenango, Cuscatlán, La Libertad y San Salvador).....40
- c) Paracentral (Cabañas, La Paz y San Vicente).....10
- d) Oriental (La Unión, Morazán, San Miguel y Usulután).....17

Bajo este rediseño, los representantes de las circunscripciones tendrían un mayor margen de negociación y, probablemente, de influencia política. El peso de la política legislativa basada en la representación de intereses de actores sociales y políticos que “viven” en el centro, encontraría en esta nueva situación un balance en la representación de intereses de actores sociales y políticos que “viven” en las regiones. Con una redistribución de las circunscripciones como la propuesta, la política centrada en la capital se vería equilibrada con una política que atiende las demandas del “interior” del país. Facilitar la creación e inscripción de partidos políticos de ámbito regional e, incluso, municipal, apoyaría también la representación de los intereses de los ciudadanos y grupos de interés de los departamentos.

3.3.4 Los organismos de gestión electoral

Las autoridades electorales son centrales para garantizar la limpieza y ausencia de fraude en la competencia por los cargos de elección popular. En El Salvador hay dos clases de organismos de gestión electoral: los permanentes y los temporales. Entre los primeros están el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que es la máxima autoridad en materia electoral (Const. 1983, Art. 208), y la Junta de Vigilancia Electoral, que es un organismo de representación de los partidos políticos para fiscalizar los procesos electorales. Entre los segundos están las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, y las Juntas Receptoras de Votos.

Antes de 1994, la máxima autoridad electoral era el Consejo Central de Elecciones. Como parte de los Acuerdos de Paz y de las reformas constitucionales de 1991, este Consejo fue sustituido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Se buscaba dotar al país de un ente capaz de garantizar unas elecciones justas, libres y competitivas, propias de un régimen democrático. El principal obstáculo a vencer era la comisión de fraude y el control de la autoridad electoral por alguno de los partidos políticos. El cuadro 3.36 reseña tres propuestas consecutivas respecto de la caracterización de la nueva autoridad electoral.⁴² Lo primero que hay que decir es que la propuesta de reforma constitucional sigue más o menos lo acordado en México pero, en cambio, la reforma constitucional acordada y ratificada se aleja del acuerdo de México. En parte, esto puede deberse al carácter más específico de la reforma acordada y ratificada. Así, por ejemplo, en esta última se establece el número de integrantes del TSE, su composición, el modo de su elección y su mandato. Según el acuerdo de México, estos asuntos debían haberse establecido en una legislación secundaria. No es este el lugar, pero sería interesante conocer cómo se dio el paso entre la propuesta de reforma constitucional y la aprobación del acuerdo de reforma. ¿Quién y bajo qué criterios redactó la reforma acordada y ratificada? ¿Cuál fue la reacción, si es que la hubo, del FMLN ante la nueva redacción?

Ahora bien, a la reforma constitucional acordada y ratificada subyace un principio integrador de los organismos de gestión electoral (OGE): la vigilancia partidista recíproca, según el cual,

42. Se trata de un asunto que en 2014 cobró relevancia debido a una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia contra el nombramiento del magistrado presidente que, según había sido la tradición desde 1994, representaba al partido que había obtenido más votos en la última elección presidencial. En este caso, era miembro notable del FMLN. El fallo de la Sala dice: “1. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el artículo único del Decreto Legislativo n° 87, de 31-VII-2009, publicado en el Diario Oficial n° 144, tomo n° 384, de 31-VII-2009, en lo relativo a la elección del señor Eugenio Chicas Martínez como magistrado del Tribunal Supremo Electoral, porque al tratarse de una persona afiliada a un partido político, su elección a un cargo con funciones jurisdiccionales viola los principios de la democracia representativa y republicana, así como el principio de independencia judicial, reconocidos en los arts. 85, 172 inc. 3°, 208 inc.1° y 218 de la Constitución”.

Cuadro 3.36 El TSE en el proceso de diálogo-negociación y la reforma constitucional de 1991

ACUERDO DE MÉXICO, 1991	PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	REFORMA CONSTITUCIONAL ACORDADA (1991) Y RATIFICADA (1992)
<p>Creación del Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones. El Tribunal Supremo Electoral será la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral. Se ha convenido que su composición será definida por la legislación secundaria, de modo que no predomine en él ningún partido o coalición de partidos. Asimismo, se ha acordado que en el Tribunal Supremo Electoral estarán integrados miembros sin afiliación partidista, elegidos por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa.</p>	<p>Art. 208: “El Tribunal Supremo Electoral es la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral. Contra sus decisiones no se admitirá recurso alguno salvo los de revisión ante el mismo cuerpo, en los casos en que así lo establezca la Ley, y los que establezca esta Constitución por violación a la misma. La Ley determinará la composición del Tribunal Supremo Electoral y cuidará de que esté integrado de modo que no predomine en él ningún partido o coalición de partidos. Asimismo, se proveerá lo conducente para que en el Tribunal Supremo Electoral estén integrados miembros sin afiliación partidista, elegidos por mayoría de dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa”.</p>	<p>Art. 208: “Habrà un Tribunal Supremo Electoral que estará formado por cinco Magistrados, quienes durarán cinco años en sus funciones y serán elegidos por la Asamblea Legislativa. Tres de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos Magistrados restantes serán elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, quienes deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y no tener ninguna afiliación partidista. Habrá cinco Magistrados suplentes elegidos en igual forma que los propietarios. Si por cualquier circunstancia no se propusiere alguna terna, la Asamblea Legislativa hará la respectiva elección sin la terna que faltare. El Magistrado presidente será el propuesto por el partido o coalición legal que obtuvo el mayor número de votos en la última elección presidencial. El Tribunal Supremo Electoral será la autoridad máxima en esta materia, sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución, por violación de la misma”.</p>

Fuente: elaboración propia.

integrando los organismos electorales con representantes de los partidos, estos se vigilarán mutuamente, con el resultado de que el proceso será limpio y tendrá credibilidad. Los miembros de los organismos electorales son predominantemente representantes de los partidos: vigilándose unos a otros, las probabilidades de fraude se ven disminuidas significativamente. La adopción de este principio operó incluso antes de que la reforma constitucional pudiese ser implementada. El primer TSE, luego de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, no fue integrado tal como lo establece el artículo 208 de la Constitución. Para ello se estableció un régimen transitorio. Ya después, y hasta 2014, se nombró un nuevo TSE cada cinco años (cuatro en total), siguiendo la disposición constitucional.

En la práctica, el TSE ha estado controlado por los partidos políticos y de allí que su integración se haya convertido en asunto de debate entre organizaciones sociales y partidos. Desde la sociedad se busca un cambio en el principio integrador de los OGE salvadoreños. De la vigilancia partidista recíproca se quiere cambiar a la imparcialidad, es decir, que los miembros de los OGE no sean miembros de partidos políticos, que actúen independientemente de ellos y que lo hagan de manera profesional.

Según Molina y Hernández (1999), junto con la integración no partidista, la designación de las autoridades electorales es otro factor que incide en la percepción que se registra sobre la limpieza de las elecciones. La designación puede ser de dos clases:

- a) Política: cuando es el presidente o el Congreso quien nombra a los integrantes de los OGE.
- b) No política: cuando se sigue un procedimiento similar al utilizado para la designación de los cargos judiciales. Podríamos llamar a esta designación profesional o de carrera.

Al combinar la forma de integración con la designación de los miembros de los OGE, se puede establecer un ordenamiento de los

diseños institucionales posibles de acuerdo con el grado o nivel de credibilidad en la limpieza de las elecciones (cuadro 3.37). Las cifras entre paréntesis expresan simplemente una escala ordinal según qué clase de integración y designación garantizan una mayor credibilidad en la limpieza de las elecciones. Suponiendo que estas cifras son aditivas, las celdas combinadas también pueden ser ordenadas siguiendo las flechas. La designación no política y la integración no partidista resultarían ser el mejor diseño institucional, por lo menos desde el punto de vista de las organizaciones sociales, aunque tal vez no lo sea para los partidos.

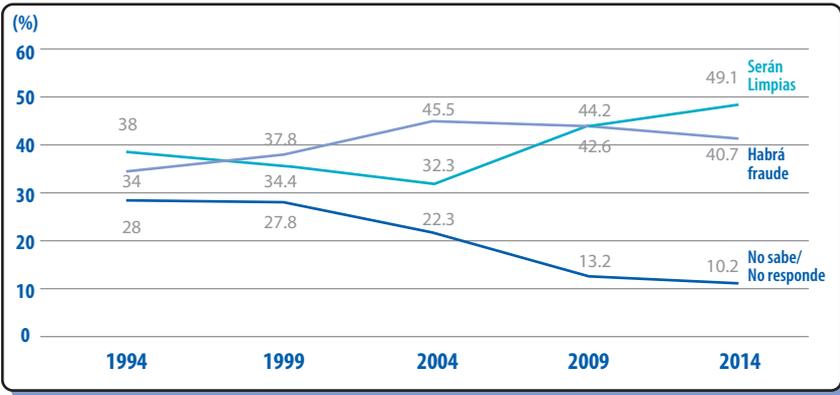
Sobre la credibilidad en la limpieza de las elecciones, se dispone de la información de las encuestas de opinión del IUDOP. La figura 3.8 muestra que luego de veinte años, desde la primera elección libre y competitiva en 1994, el porcentaje de encuestados que piensan que las elecciones serán limpias apenas rondó el 50 % en 2014. Es cierto que hubo una mejora a lo largo de todo el periodo, especialmente desde 2004, pero el porcentaje de quienes opinaron que las elecciones serían libres en dicho año no debería ser considerado satisfactorio. De acuerdo con los diseños del cuadro 3.37, mientras se mantenga la designación política de los miembros de los OGE, se lograría una mejora en la percepción de la limpieza de las elecciones cambiando hacia la integración no partidista, justo en la dirección a la que apunta la citada sentencia de la Sala de lo Constitucional.

Cuadro 3.37 Diseños de OGE para garantizar limpieza de las elecciones

		INTEGRACIÓN		
		No partidista (3)	Mixta (2)	Partidista (1)
Designación	No política (2)	(5)	(4)	(3)
	Política (1)	(4)	(3)	(2)

Fuente: elaboración propia.

Figura 3.8 Percepción de limpieza de las elecciones (porcentajes)



Pregunta: ¿Usted piensa que habrá fraude en las próximas elecciones o que serán limpias?

Fuente: elaboración propia con datos de IUDOP (1994, 1998, 2004a, 2009b, 2014e).

Existe otro conjunto de características o variables que, si bien no están directamente relacionadas con la percepción de limpieza de las elecciones, proporcionan información sobre la fortaleza o debilidad del organismo superior de gestión electoral frente a otras autoridades del sistema político. Este conjunto de variables están referidas a su autonomía o independencia. Se trata de:

- a) la duración de su mandato,
- b) la posesión, o no, de iniciativa de ley,
- c) la autonomía presupuestaria.

Para el caso del TSE, la descripción de estas variables no apunta en el sentido de la autonomía, por más que el Código Electoral afirme que el TSE “es un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral y por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado” (Art. 40). En primer lugar, el mandato de los miembros del TSE es de cinco años, vinculados al periodo de la elección del presidente de la República. Así, cada vez que hay elección presidencial, toca renovar (o reelegir, si es el caso) a los miembros del TSE. Al menos tres de sus miembros

propietarios (y suplentes) son propuestos por los tres partidos o coaliciones contendientes que obtuvieron mayor cantidad de votos. En este sentido, es la coyuntura electoral la que determina no solo la duración del mandato, sino la misma integración del TSE. Por tanto, predominan de entrada factores políticos (incluyendo los partidistas) antes que profesionales en la conformación y funcionamiento del TSE. En segundo lugar, el TSE no goza de iniciativa de ley y ni siquiera de algún poder de veto contra las leyes o reformas electorales aprobadas por la Asamblea Legislativa. Tampoco es necesario el punto de vista del TSE en materia de legislación electoral. En la Asamblea Legislativa opera una comisión que trata los asuntos electorales, pero no está obligada a consultar al TSE, y menos está obligada a acatar sus recomendaciones. En tales condiciones, resulta cuestionable que la Constitución declare al TSE como “máxima autoridad en materia electoral”. Y, en tercer lugar, tanto los presupuestos ordinarios como extraordinarios del TSE dependen del visto bueno tanto del Ministro de Hacienda como de la Asamblea Legislativa. Son ellos quienes tienen la última palabra en materia del presupuesto solicitado por el TSE. A este nada más le queda hacer la propuesta, pero son otros los que deciden. De hecho, el artículo 274 del Código Electoral establece claramente que el TSE elabora sus presupuestos, en consulta con el Ministro de Hacienda, y es aprobado por la Asamblea Legislativa.

La subordinación del TSE a otros intereses o criterios más allá de los profesionales en la gestión electoral se ve replicada en los OGE temporales. El criterio predominante es el partidista, es decir, el de la defensa de los intereses partidistas en cada una de las fases de los procesos electorales. Así, la integración de las Juntas Electorales Departamentales (Código Electoral, Art. 91), Juntas Electorales Municipales (Código Electoral, Art. 95) y Juntas Receptoras de Votos (Código Electoral, Art. 99) se llevan a cabo con propuestas de los partidos o coaliciones contendientes o con representación legislativa. Dada la desconfianza prevaleciente al interior de los OGE, a los partidos políticos se les ha concedido el derecho de vigilancia temporal de los procesos electorales (Código Electoral,

Art. 121). Con tal fin, los partidos o coaliciones contendientes tienen el derecho a acreditar un representante (propietario y suplente) ante las JED y JEM, y un vigilante (propietario y suplente) ante las JRV para que fiscalicen su gestión (Código Electoral, Art. 123); un jefe por cada centro de votación y un supervisor por cada veinte JRV dentro de dicho centro (Código Electoral, Art. 125). Por si no bastara, los partidos también tienen el derecho a la vigilancia permanente a través de la acreditación de un representante (propietario y suplente) ante el TSE (Código Electoral, Art. 130). Finalmente, el derecho de vigilancia permanente establece la existencia de la Junta de Vigilancia Electoral (JVE) como organismo de carácter permanente para “fiscalizar las actividades y funcionamiento de las dependencias del Tribunal, de los organismos electorales temporales y el Registro Nacional de las Personas Naturales” (Código Electoral, Art. 131). La JVE se integra con “directores” miembros de los partidos políticos legalmente inscritos (Código Electoral, Art. 132), tiene carácter consultivo o de verificación (Código Electoral, Art. 133), y su presupuesto anual está incluido en el presupuesto anual del TSE (Código Electoral, Art. 136). Las facultades de la JVE se establecen en el artículo 135 del Código Electoral.

Finalmente, como parte de la descripción de la gestión electoral, el cuadro 3.38 muestra la distribución de centros de votación, Juntas Receptoras de Votos y electores para las elecciones presidenciales de 2014. Estas fueron las primeras en donde se utilizó la modalidad del voto residencial en los 262 municipios del país, lo cual implicó un incremento sustantivo de centros de votación respecto de elecciones realizadas en años anteriores. Hay que decir también que en 2014 fue la primera vez en que los salvadoreños residentes en el exterior pudieron emitir su voto vía correo. Para ejercer el sufragio, estos salvadoreños debieron empadronarse primero. Su distribución por país se muestra en el cuadro 3.39. Hay que decir que es una cifra muy pequeña comparada con la cantidad de salvadoreños residentes en el extranjero.

Cuadro 3.38 Distribución de centros de votación, JRV y electores en 2014

DEPARTAMENTO	CENTROS DE VOTACIÓN	JRV	ELECTORES
San Salvador	255	2,827	1,347,225
Santa Ana	115	948	442,956
San Miguel	135	830	379,788
La Libertad	152	1,181	550,322
Usulután	123	625	282,763
Sonsonate	95	736	346,654
La Unión	112	500	222,249
La Paz	114	539	240,246
Chalatenango	103	392	168,537
Cuscatlán	78	395	178,844
Ahuachapán	85	537	247,609
Morazán	99	334	145,307
San Vicente	64	291	132,104
Cabañas	61	289	128,085
Totales	1,591	10,424	4,812,689

Fuente: TSE (2014).

Cuadro 3.39 Padrón electoral de salvadoreños en el exterior

Nº	PAÍS DE RESIDENCIA	CANTIDAD
1	Estados Unidos	9,635
2	Canadá	691
3	Chile	1
4	Costa Rica	1
5	Cuba	3
6	Alemania	1
7	España	2
8	Francia	1
9	Italia	1
10	Corea del Sur	1
	Total	10,337

Fuente: TSE (2014).

3.4 El sistema de control⁴³

La realización periódica de elecciones libres y justas es una condición necesaria –pero no suficiente– para que un régimen político pueda ser categorizado como perteneciente al *genus* democrático.⁴⁴ A los funcionarios que mediante elecciones reciben una cuota de autoridad política para tomar decisiones en nombre de toda la comunidad política, hay que controlarlos para que no abusen de esa autoridad recibida. El resultado de dicho control debe ser percibido claramente para que opere como incentivador o inhibidor de conductas correctas o incorrectas. En este sentido, las elecciones mismas se convierten en un mecanismo de control político si a los funcionarios se les permite reelegirse en su cargo y si ellos tienen esa intención. Al votar, la ciudadanía puede premiar a los funcionarios por su desempeño reeligiéndoles, o puede castigarlos negándoles la reelección.⁴⁵ Obviamente esto puede operar siempre y cuando el diseño institucional permita la reelección. Ya se sabe que, en El Salvador, los presidentes de la República no pueden ser reelectos, mientras que diputados y concejales municipales sí lo tienen permitido. Esto significa que diputados y concejales tienen incentivos electorales para tener un buen desempeño, puesto que pueden buscar su reelección, incluso de manera indefinida. En cambio, los presidentes no tienen esta clase de incentivos en el sistema electoral. Por tanto, las elecciones no operan como mecanismo de control político sobre los presidentes, y a estos les puede dar igual tener una buena gestión, una gestión regular o, definitivamente, una mala gestión. Les da igual porque, de todas formas, no pueden ser premiados.⁴⁶

43. En esta parte se sigue a Artiga-González *et al.* (2008c).

44. Una discusión amplia sobre la definición de democracia, de sus productos y de las condiciones que la hacen posible, puede consultarse en Artiga-González (2007).

45. En este sentido fue importante el paso que se dio en las elecciones de diputados de 2012, al introducirse la lista cerrada pero no bloqueada y el voto preferencial. Los electores pueden discriminar a quiénes dar su voto de entre la propuesta partidista. Ahora pueden elegir y no solamente votar. Ahora, en medio de otras limitaciones operativas, pueden premiar y castigar a quienes buscan ser (re)electos.

46. Como se verá más adelante, un mal desempeño por abuso de autoridad puede ser castigado, pero ya no es por la vía electoral.

Como las elecciones son cíclicas según el mandato de cada una de las autoridades electas, el control político sobre los gobernantes por elección popular debe ser posibilitado en los periodos no electorales. El control político no debe estar vinculado únicamente al premio o al castigo por parte de los electores al final de la gestión de gobierno: debe haber la posibilidad de ejercer un control permanente dado que el uso de la autoridad es permanente. Además, un control permanente o concomitante con la gestión de gobierno puede permitir la corrección, no solo por abuso de autoridad, sino también por desviación de los objetivos y metas planteadas al inicio del mandato. El control se convierte en una forma de evaluación concomitante de la gestión. Si todo va bien, el control permitiría confirmar que en efecto así es. Si la gestión va mal, el control puede permitir su corrección o la reformulación justificada de los objetivos y metas planteadas originalmente. Las democracias han incorporado en su diseño institucional estos controles sobre los funcionarios (ya no solo de los electos sino también de los que, por delegación de autoridad de parte de aquellos, se convierten también en autoridades o funcionarios públicos). Los regímenes son democráticos cuando, además de las elecciones libres y justas, operan también los mecanismos de control sobre gobernantes y funcionarios públicos. En los regímenes democráticos, el control político lo ejercen los electores (mediante las elecciones) y unas autoridades públicas sobre otras (mediante mecanismos institucionales de rendición de cuentas).

El control permanente sobre gobernantes y funcionarios suele basarse en principios de eficacia, eficiencia, respeto a la legalidad y transparencia. Las organizaciones creadas para operar el control político son parte integrante de un régimen democrático, y la función de control político es parte de la esencia de la democracia. Así como “sin elecciones no hay democracia”, se puede postular que “sin control político no hay democracia”. Si, como se tendrá oportunidad de ver más adelante, el control político equivale a rendición de cuentas, se puede decir también que “sin rendición de cuentas, no hay democracia”.

Rendición de cuentas es la traducción al castellano del término inglés “*accountability*”, y puede ser entendido como (Artiga–González et al; 2008c:12):

“[...] un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales los gobernantes y funcionarios públicos son evaluados, siguiendo diversos criterios, y de cuyo resultado se derivan premios o sanciones para los mismos”.

Esta definición permite distinguir cuándo gobernantes y funcionarios rinden cuentas, y cuándo los mismos hacen simplemente publicidad acerca de su gestión; cuándo se está ante prácticas de rendición de cuentas y cuándo se trata de prácticas de marketing político. De hecho, de la definición planteada se puede derivar una serie de características observables acerca de la rendición de cuentas:

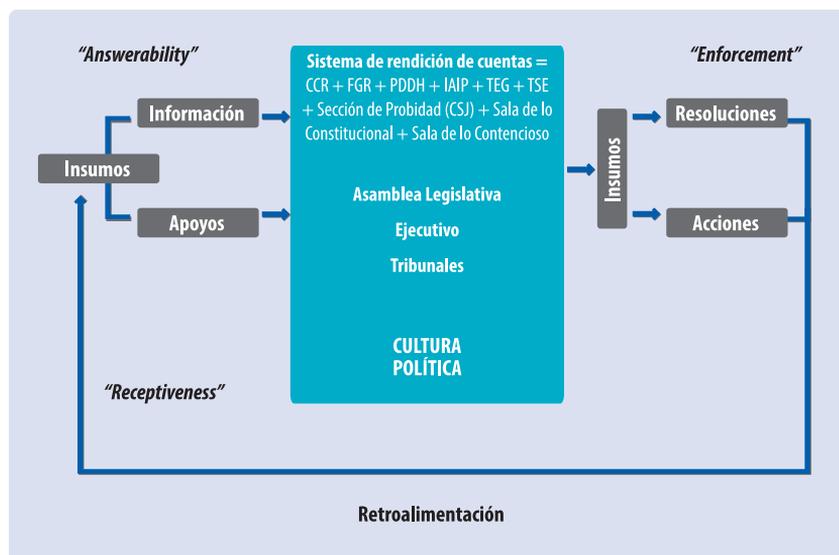
- a) Las prácticas se enlazan de tal manera que constituyen un proceso.
- b) Intervienen varias organizaciones.
- c) Se utilizan diversas reglas y procedimientos.
- d) Tiene como base un marco jurídico.
- e) Se inicia en diferentes momentos y por diferentes organizaciones de la estructura gubernamental.
- f) La evaluación versa sobre distintos asuntos, no solo sobre cuentas contables.
- g) Los gobernantes y funcionarios evaluados pertenecen a cualquier nivel jerárquico.
- h) Tiene un componente de obligatoriedad.
- i) Deriva en premios o sanciones para gobernantes y funcionarios, en particular, y en apoyo o erosión del mismo para el sistema político en general.
- j) La gestión de la información tiene un papel fundamental.

Por lo que se ha dicho hasta aquí, se puede colegir que la rendición de cuentas opera en dos direcciones, según quiénes sean los que controlan y los controlados. Así, por un lado, si se trata de un control de los gobernados sobre los gobernantes, entonces se habla de rendición de cuentas vertical. Por otro lado, si el control opera

entre gobernantes, o entre gobernantes y funcionarios, la rendición de cuentas es horizontal. Usualmente, esta clase de rendición de cuentas es llevada a cabo bien para balancear el ejercicio de autoridad entre órganos de Gobierno, o bien para controlar amenazas de infracciones en el uso de la autoridad, para lo cual se han creado las llamadas “instituciones con mandato específico” (como las instituciones supremas de auditoría, de denuncia e investigación, y de defensa de los derechos humanos).

La figura 3.9 representa de manera sistémica la rendición de cuentas para el caso salvadoreño. En el rectángulo central están ubicadas las organizaciones que tienen atribuciones de control. Entre ellas están, por un lado, las que forman parte de los tradicionales órganos

Figura 3.9 El sistema de rendición de cuentas en El Salvador^a



^a “Answerability” viene a ser una especie de capacidad de obtener respuesta a las peticiones de información hechas por las instituciones de rendición de cuentas. “Enforcement” hace referencia a la capacidad de dichas organizaciones para obligar a rendir cuentas o sancionar (si fuera el caso) a las instituciones o funcionarios del sistema político. “Receptiveness” se refiere a la apertura que tienen las instituciones del sistema político al control practicado por las instituciones de rendición de cuentas.

de Gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y, por otro lado, las que tienen atribuciones específicas de control sobre las primeras y sus funcionarios. Como la rendición de cuentas es un “sistema de prácticas institucionales”, ninguna de estas organizaciones ejerce, por sí sola, la rendición de cuentas, aunque todas tengan atribuciones para la misma.

Para que la rendición de cuentas funcione y sirva para prevenir y corregir los abusos de autoridad, es necesario:

- a) Que se pueda obligar a los gobernantes y funcionarios a la inspección pública.
- b) Que se les pueda forzar a explicar y justificar sus actos.
- c) Que estén supeditados (y así lo perciban) a la amenaza de sanciones.

Obviamente para que esto opere así, es necesaria una cierta cultura política como fundamento de todo el sistema. Las prácticas de rendición de cuentas expresan una cultura política democrática, puesto que buscan evitar el abuso de autoridad. Los gobernantes y funcionarios están expuestos a la tentación de abusar de los recursos organizacionales con los que cuentan para satisfacer intereses particulares, ya sean estos los suyos propios, los de su partido, o los de grupos de interés a los que son afines. Esa cultura democrática se puede sedimentar en las organizaciones con atribuciones de rendición de cuentas. Pero esta es solo una posibilidad, pues la otra es que tales organizaciones existan pero no operen como parte del sistema de rendición de cuentas, y más bien lo obstaculicen. Por eso, un análisis descriptivo más en profundidad requerirá el examen empírico del funcionamiento de estas organizaciones para poder determinar si en la práctica hacen operativa la rendición de cuentas o no. Aquí se procede solamente a enunciar las atribuciones de cada una de ellas.

La operatividad de la rendición de cuentas exige el ejercicio no solo de la “*answerability*”, sino también del “*enforcement*”. Si solo se da la primera, se deja truncada la rendición de cuentas, aunque las

prácticas realizadas hayan estado bien hechas. La transparencia y el derecho a la información son condiciones indispensables pero no suficientes para el ejercicio pleno de la rendición de cuentas. Si no hay información pública disponible, o si la existente es deficitaria en calidad y oportunidad, el ejercicio de la rendición de cuentas se torna difícil, si es que no imposible. Pero, pese a esta vinculación entre información y rendición de cuentas, si no se da el “*enforcement*” o elemento coercitivo, la rendición de cuentas queda trunca. Los gobernantes y funcionarios “bajo la lupa” pueden no estar dispuestos a asumir las consecuencias de sus acciones y decisiones. Con razón afirma Schedler (2004b:16):

“[...] ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin importar los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder”.

Por otra parte, la existencia de un sistema de rendición de cuentas requiere apoyo de parte de la sociedad y de la misma estructura de Gobierno que ha de ser sometida a la rendición de cuentas. Este apoyo puede ser “moral”, pero también debe ser “material”. Si en verdad se quiere que el sistema opere, ha de contar con suficientes recursos organizacionales, especialmente los jurídicos y financieros. El sistema político debe contribuir a generar ese apoyo como parte del ambiente del sistema de rendición de cuentas, pero este también ha de procurarse apoyo por sus productos, por su desempeño.

Utilizando una clásica taxonomía (Easton, 1992), el apoyo al sistema de rendición de cuentas puede ser “difuso” (para todo el sistema) o “específico” (para una organización en particular). Un apoyo difuso se manifestará en altos niveles de satisfacción expresados por la ciudadanía e, incluso, por los mismos gobernantes y funcionarios, no solo con el sistema de rendición de cuentas, sino con la democracia. En cambio, los apoyos específicos se traducirán en recursos organizacionales adecuados para que las organizaciones encargadas

de la rendición de cuentas realicen su trabajo.

Ahora, antes de pasar a la descripción de las organizaciones del sistema de rendición de cuentas, puede preguntarse qué clase de criterios suelen establecerse para orientar u organizar sus prácticas e instrumentos de evaluación en los procesos de rendición de cuentas. Según Schedler (2004b:31-32), podrían distinguirse al menos siete clase de criterios:

- a) Políticos: para evaluar los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas.
- b) Administrativos: para ver si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados, y si lo hacen con eficiencia razonable.
- c) Profesionales: para vigilar la aplicación de normas de profesionalismo.
- d) Financieros: para controlar que el uso del dinero público esté sujeto a las disposiciones legales vigentes, a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- e) Legales: para monitorear que los gobernantes y funcionarios actúan conforme a ley.
- f) Constitucionales: para evaluar si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales.
- g) Morales: para vigilar que los políticos y funcionarios actúen apropiadamente según las normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

Finalmente, las sanciones que pueden derivarse de un proceso de rendición de cuentas pueden ser de cuatro clases (Payne *et al.*, 2003):

- a) Sanción política: un funcionario puede ser separado de su cargo o, en circunstancias particulares, su mandato puede ser revocado por votación ciudadana o del Congreso.
- b) Sanción administrativa: cuando se quebrantan reglas, procedimientos o normas éticas dentro de una organización. El despido, las multas o la separación del cargo son ejemplos de esta clase de sanciones.
- c) Sanción civil: reparación de daños y perjuicios ocasionados por una violación a la ley.

- d) Sanción fiscal: la obligación de indemnizar al Estado o a grupos de ciudadanos por concepto de daños pecuniarios o los ocasionados a la propiedad. Esta clase de responsabilidad tiene además responsabilidad penal.

3.4.1 La Asamblea Legislativa

El artículo 131 de la Constitución establece que corresponde a la Asamblea Legislativa:

7°	Ratificar los tratados o pactos que celebre el ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación;
8°	Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas [...];
16°	Desconocer obligatoriamente al presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un presidente Provisional [...];
18°	Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo;
19°	Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura;
20°	Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos, la incapacidad física o mental del presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea [...];

32°	Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones [...];
34°	Interpelar a los Ministros o Encargados del Despacho y a los presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas [...];
36°	Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el presidente de la Corte de Cuentas de la República y el presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador;
37°	Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado; o a los organismos correspondientes, la de los funcionarios de Instituciones Oficiales Autónomas cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso”.

3.4.2 El Ejecutivo

Puede parecer raro incluir al Ejecutivo como parte del sistema de control o de rendición de cuentas, pues la misma especialización de funciones y autonomía de la que gozan las otras instituciones de la estructura gubernamental le impediría entrar a valorar el desempeño de los funcionarios que no son del ámbito del Ejecutivo. En este sentido no tendría funciones de control sobre esos funcionarios. Es decir, pareciera no poder intervenir “horizontalmente” en la rendición de cuentas.

Ahora bien, la Constitución atribuye al presidente la facultad de “nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los ministros y viceministros de estado, así como al Jefe de seguridad pública y al de inteligencia de estado” (Art. 162). La remoción de un ministro puede ser el resultado de un proceso de rendición de cuentas que se inició o bien en el Ejecutivo, o bien en otro lugar de la estructura del Gobierno, como por ejemplo en la Asamblea

Legislativa mediante una interpelación que resolvió recomendar la destitución de aquel ministro al presidente de la República. En este caso, el presidente estaría formando parte de un proceso de rendición de cuentas “horizontal”, por más que no haya sido él quien lo haya iniciado.

Por otro lado, es obligación del presidente “proporcionar a los funcionarios del orden judicial, los auxilios que necesiten para hacer efectivas sus providencias” (Const. 1983, Art. 168, ord. 9). Ello podría ocurrir en el marco de un proceso de rendición de cuentas. Por este tipo de disposiciones, o de las derivaciones que de ellas se obtengan, es que se ha decidido incluir al Ejecutivo como parte del sistema de control.

3.4.3 La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia tiene una sala a la que le corresponde conocer y resolver demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el *habeas corpus*, las controversias entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo (Const. 1983, Art. 174). De manera expresa, el artículo 183 de la Constitución establece que “la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano”. Como las leyes, decretos y reglamentos son emitidos por otras organizaciones de la estructura del Gobierno (por ejemplo, el Ejecutivo o la Asamblea Legislativa), no cabe duda de que su control opera “horizontalmente”. Esta Sala de lo Constitucional está integrada por cinco magistrados designados por la Asamblea Legislativa y su mandato es de nueve años. El presidente de la Sala es a la vez presidente de la Corte Suprema de Justicia y del órgano judicial.

En términos de *enforcement*, las sentencias de la Sala de lo Constitucional son de obligatorio cumplimiento pero la sanción, en materia de (in) constitucionalidad, no se aplica a los funcionarios como tales, sino a sus productos (las leyes, decretos y reglamentos), los cuales, si es el caso, han de ser enmendados.

El cuadro 3.40 muestra las sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala desde 2000. Vale decir que las sentencias, favorables o desfavorables, emitidas cada uno de esos años no corresponde con las demandas admitidas, ni mucho menos con las demandas interpuestas. El año en que más sentencias fueron emitidas fue 2002, aunque el año con más sentencias favorables fue 2010. Justamente este fue el año en que la Sala de lo Constitucional adquirió un papel más relevante dentro del sistema de control, pues comenzó a emitir una serie de sentencias que afectaron significativamente al sistema político, especialmente en materia electoral y nombramiento de funcionarios (ver cuadro 3.41).

Cuadro 3.40 Total de sentencias de inconstitucionalidad, 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sentencias favorables	4	6	13	10	14	6	3	23	5	20	25
Sentencias desfavorables	10	15	22	2	11	7	7	9	20	7	3
Total	14	21	35	12	25	13	10	32	25	27	28

Fuente: CSJ (2011).

Cuadro 3.41 Sentencias de inconstitucionalidad definitivas favorables emitidas entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de julio de 2014

NÚMERO	INSTITUCIÓN DEMANDADA	MATERIA SOBRE LA QUE VERSA LA INCONSTITUCIONALIDAD
2-2006	Asamblea Legislativa	Inhabilitación de los ciudadanos interesados para interponer recursos ante los organismos electorales competentes
61-2009	Asamblea Legislativa	Exigencia de afiliación a partidos para ser candidatos a diputados y la lista cerrada y bloqueada como forma de candidatura
6-2011	Asamblea Legislativa	Presentación incompleta de las listas de candidatos a diputados para la Asamblea Legislativa y el PARLACEN en las respectivas circunscripciones
7-2011	Asamblea Legislativa	Elección de dos magistrados del TSE para el periodo 2009-2014
10-2011	Asamblea Legislativa	Algunas disposiciones referentes a las candidaturas no partidarias en elecciones de diputados
15-2011 38-2011	Asamblea Legislativa	Partidas de gastos imprevistos: transferencia de recursos entre diferentes Unidades Primarias de Organización del Ejecutivo, sin autorización del Legislativo
49-2011	Asamblea Legislativa	Elección de magistrados de la Corte de Cuentas de la República (incumplimiento de la sentencia 23-I-2013)
57-2011	Asamblea Legislativa	Reformas a la calificación de los votos en la elección de diputados, derivadas del cambio en la forma de la candidatura al pasar de lista cerrada y bloqueada a la lista cerrada pero no bloqueada, e introducción del voto preferencial
4-2012	Presidente de la República	Nombramiento del ministro de Justicia y Seguridad Pública y del director general de la Policía Nacional Civil
7-2012	Asamblea Legislativa	Acuerdo de Reforma Constitucional N.º 1, que exige la afiliación partidista para ser candidato a diputado
13-2012	Presidente de la República	Artículos del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública: Art. 29, que crea una categoría de información reservada, excediendo así las regulaciones de la Ley; Art. 73, que confiere al presidente de la República facultades y atribuciones que no le han sido reconocidas por la Ley; Art. 63, inciso 4º, parte final, y Art. 75, mediante los cuales el presidente delega la potestad de emitir reglamentos
23-2012	Asamblea Legislativa	Elección de magistrados de la Sala de lo Constitucional y cumplimiento de la sentencia 5-VI-2012
29-2012	Asamblea Legislativa	Designación del fiscal general de la República
41-2012	Asamblea Legislativa	Creación de Comisión Legislativa Especial de Investigación para que investigue la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en julio de 2009
71-2012	Asamblea Legislativa	Intervención de la Corte Centroamericana de Justicia en los conflictos entre órganos de Gobierno nacionales
77-2013/ 97-2013	Asamblea Legislativa	Elección del presidente de la Corte Suprema de Justicia
8-2014	Órgano Ejecutivo	Participación de los funcionarios en las campañas electorales de los partidos (proselitismo electoral)
18-2014	Asamblea Legislativa	Elección del magistrado presidente del Tribunal Supremo Electoral

Fuente: elaboración propia con base en Centro de Documentación Judicial (s/f).

3.4.4 La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

Si la Sala de lo Constitucional ejerce el control de la constitucionalidad de los códigos, leyes y reglamentos, la Sala de lo Contencioso Administrativo conoce las controversias que se suscitan con relación a la legalidad de los actos de la administración pública. Por esta razón se la ha incluido también como parte del sistema de control. La base legal para este control está en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que fue emitida como Decreto Legislativo N.º 81 el 14 de noviembre de 1978, y publicada en el Diario Oficial N.º 236, Tomo 261, del 19 de diciembre de 1978.

Además de las controversias, también son objeto de este control (Art. 3):

- a) Los actos administrativos en los que se haya incurrido en desviación de poder, es decir, cuando el ejercicio de la potestad administrativa se ha ejercido para fines distintos a los fijados por el ordenamiento jurídico.
- b) La presunta denegación de una petición, es decir, cuando no se le hace saber al interesado la decisión de la autoridad o funcionario en el plazo de sesenta días, contados desde que presentó la solicitud.
- c) Los actos que se pronuncien en aplicación de disposiciones generales de la administración pública que adolecen de ilegalidad.

En cambio, este control no aplica en los siguientes casos (Art. 4):

- a) Los actos políticos o de gobierno.
- b) La actividad privada de la administración pública.
- c) Los actos de los organismos electorales relacionados exclusivamente con la función electoral.
- d) Los actos de la Corte de Cuentas de la República relacionados con la fiscalización de la Hacienda Pública.

Cuadro 3.42 Labor jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 2010-2012

	2010	2011	2012
Trámite a inicio del periodo	1,532	1,641	1,692
Ingresos	496	500	501
Egresos	387	449	394
Trámite a final del periodo	1,641	1,692	1,799

Fuente: elaboración propia con base en OJ (2011, 2012, 2013).

De acuerdo con las memorias del órgano judicial (2010, 2011 y 2012), el ejercicio del control de la legalidad de los actos administrativos ha operado de tal forma que los expedientes, lejos de disminuir, aumentan con el tiempo de manera consistente (cuadro 3.42). Los casos resueltos cada año superan a los ingresos de ese año, lo cual hace que los expedientes en trámite al final de cada año superen los expedientes en trámite al inicio del año. Este hecho es indicativo de problemas en la eficacia de este control.

3.4.5 La Corte de Cuentas de la República

Esta organización tiene como antecedente al Tribunal Superior de Cuentas, que se remonta a 1939. Cincuenta y seis años después, dicho Tribunal fue sustituido por la actual Corte de Cuentas de la República (CCR) al aprobarse su Ley.⁴⁷ Además, esta Corte tiene rango constitucional (Const. 1983, Art. 195), y tiene las siguientes atribuciones:

47. Decreto Legislativo N.º 438, del 31 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial N.º 176, Tomo 328, de fecha 25 de septiembre de 1995.

“1ª.	Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine;
2ª.	Aprobar toda salida de fondos del tesoro público, de acuerdo con el presupuesto; intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al tesoro público o al patrimonio del Estado, y refrenar los actos y contratos relativos a la deuda pública;
3ª.	Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas;
4ª.	Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo
5ª.	Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen;
6ª.	Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;
7ª.	Informar por escrito al presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización;
8ª.	Velar por que se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios;
9ª.	Ejercer las demás funciones que las leyes le señalen”.

La Constitución también considera la intervención de la Corte de Cuentas en la gestión de las finanzas municipales: “Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de los Municipios y rendirán cuenta circunstancial y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República” (Const. 1983, Art. 207).

La Ley de la Corte de Cuentas de la República establece, en el artículo 1, las facultades de la institución: “La Corte de Cuentas de la República es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del artículo 194 y los incisos 4 y 5 del artículo 207 de la Constitución de la República”. Además, en el artículo 5 de la misma Ley se enumeran las atribuciones y funciones de la Corte:

1ª.	Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado;
2ª.	Dictar las políticas, normas técnicas y además disposiciones para: <ul style="list-style-type: none"> a) La práctica del control interno; b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión; c) La determinación de las responsabilidades de que trata esta Ley;
3ª.	Examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública;
4ª.	Examinar y evaluar los sistemas operativos, de administración e información y las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en ellos, como responsabilidad gerencial de cada ente público;
5ª.	Evaluar las unidades de auditoría interna de las entidades y organismos del sector público;
6ª.	Sin perjuicio de su responsabilidad y obligación de control, la Corte podrá: Calificar, seleccionar y contratar firmas privadas para sustentar las auditorías en los casos que considere necesario;
7ª.	Evaluar el trabajo de auditoría externa, efectuado por otras personas en las entidades y organismos del Estado;
8ª.	Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos del sector público, con respecto a la implantación del Sistema de Control y materias que le competen, de acuerdo con esta Ley;

9ª.	Capacitar a los servidores de las entidades y organismos del sector público, en las materias de que es responsable; normar y coordinar la capacitación;
10ª.	Requerir a funcionarios y empleados que hagan efectivo el cobro de las obligaciones a favor de las entidades y organismos del sector público y que éstos cancelen las propias;
11ª.	Declarar la responsabilidad administrativa o patrimonial, o ambas en su caso;
12ª.	Exigir al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado;
13ª.	Solicitar a la Fiscalía General de la República que proceda contra los funcionarios o empleados, y sus fiadores cuando los créditos a favor de entidades u organismos de que trata esa Ley, procedan de los faltantes de dinero, valores o bienes a cargo de dichos funcionarios o empleados;
14ª.	Solicitar a quien corresponda la aplicación de sanciones o aplicarlas si fuera el caso y que se hagan efectivas las responsabilidades que le corresponde determinar y establecer;
15ª.	Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa e informar a ésta del resultado de su examen en un plazo no mayor de cuatro meses. Para tal efecto, la Corte practicará auditoría a los estados financieros del Órgano Ejecutivo, pronunciándose sobre la presentación y contenidos de los mismos, señalando las ilegalidades e irregularidades cometidas y otra situación que no permita a los dirigentes Órganos del Estado apreciar con claridad los resultados de determinado ejercicio financiero;
16ª.	Exigir de las entidades, organismos y servidores del sector público cualquier información o documentación que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones; igual obligación tendrán los particulares, que por cualquier causa, tuvieren que suministrar datos o informes para aclarar situaciones.

	Al servidor público o persona particular que incumpliere lo ordenado en el inciso anterior, se le impondrá una multa sin perjuicio de cualquier otra sanción a que se hiciere acreedor, todo de conformidad con la Ley;
17ª.	Dictar las disposiciones reglamentarias, las políticas, normas técnicas y procedimientos para el ejercicio de las funciones administrativas confiadas a la Corte, y vigilar su cumplimiento;
18ª.	Dictar el Reglamento Orgánico Funcional de la Corte que establecerá la estructura, las funciones, responsabilidades y atribuciones de sus dependencias;
19ª.	Ejercer las demás facultades y atribuciones establecidas por las Leyes de la República“.

3.4.6 La Fiscalía General de la República

Los orígenes de la Fiscalía General de la República (FGR) se pueden remontar hasta 1939 con la Ley de Creación de Ministerio Público. Sin embargo, es hasta 2006 cuando se aprueba la “Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República” (Ley OFGR).⁴⁸

El artículo 18 de la Ley OFGR establece que la Fiscalía tiene las siguientes atribuciones:

a)	Defender los intereses de la sociedad y del Estado;
b)	Demandar y ser demandados en representación del Estado;
c)	Ejercer de oficio o a petición de parte, toda clase de acciones en defensa de la legalidad y oponer toda clase de excepciones e interponer los recursos que la ley franquea;
d)	Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil y de los organismos especializados en la investigación;
e)	Recabar las pruebas pertinentes para la comprobación del cuerpo del

48. Decreto Legislativo N.º 1037 del 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial N.º 95, Tomo 371, del 25 de mayo de 2006.

	delito y la responsabilidad de los indiciados, para fundar, en su caso, el ejercicio de la acción penal;
f)	Promover el enjuiciamiento de los indiciados por delitos y faltas, ejerciendo la acción penal de oficio o a petición de parte, según la ley;
g)	Representar a las víctimas, para garantizarles el goce de sus derechos;
h)	Defender los intereses del Fisco, los recursos naturales, el patrimonio cultural y todos los bienes del Estado;
i)	Representar al Estado y otras entidades públicas en toda clase de juicios, con facultades de transigir, así como en la suscripción de contratos sobre adquisición de inmuebles y de bienes muebles sujetos a licitación;
j)	Velar por que se cumplan los requisitos, condiciones y finalidades establecidos en las concesiones otorgadas por el Estado, ejerciendo las acciones a que hubiere lugar;
k)	Ejercer las acciones que sean procedentes para hacer efectivas las responsabilidades civil, penal o administrativa, en la que incurrieren los funcionarios y empleados públicos municipales;
l)	Requerir actividades de colaboración a las autoridades de cualquier clase, a sus agentes y a los particulares, para mejor desempeño de sus funciones públicas;
m)	Nombrar comisiones o fiscales especiales para el ejercicio de sus atribuciones, oyendo al Consejo Fiscal;
n)	Celebrar convenios de cooperación institucional, a los efectos de contribuir al ejercicio de acciones coordinadas para la investigación de los hechos punibles y en especial los de carácter transnacional;
o)	Organizar y dirigir las unidades especiales de investigación;
p)	Las demás funciones que le asignen las leyes”.

Si se refiere a competencias institucionales, el artículo 2 de la misma Ley las define como “Defender los intereses del Estado y de la sociedad; dirigir la investigación de los hechos punibles y los que determinen la participación punible; promover y ejercer en forma exclusiva la acción penal pública, de conformidad con la Ley; y desempeñar todas las demás atribuciones que el ordenamiento jurídico les asigne a ella y/o a su titular”.

3.4.7 La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Esta organización es producto de los Acuerdos de Paz de 1992. Fue creada, previa reforma constitucional de 1991, mediante el Decreto Legislativo N.º 183, del 27 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial N.º 45, Tomo 314, del 6 de marzo de 1992. Se trata de una organización de rango constitucional.

El artículo 194 de la Constitución establece que el (la) procurador(a) para la Defensa de los Derechos Humanos tiene las siguientes funciones:

1º	Velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos;
2º	Investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos;
3º	Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos;
4º	Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos;
5º	Vigilar la situación de las personas privadas de su libertad. Será notificado de todo arresto y cuidará que sean respetados los límites legales de la detención administrativa;
6º	Practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto a los derechos humanos;
7º	Supervisar las actuaciones de la Administración Pública frente a las personas;
8º	Promover reformas ante los órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos;
9º	Emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos;

10°	Promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los derechos humanos;
11°	Formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente;
12°	Elaborar y publicar informes;
13°	Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos”.

Por otra parte, el artículo 12 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) agrega las siguientes atribuciones del procurador:

1°	Velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos y plazos legales en los distintos recursos que hubiere promovido o en las acciones judiciales en que se interesare;
2°	Velar por el respeto a las garantías del debido proceso y evitar la incomunicación de los detenidos;
3°	Llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención;
4°	Presentar propuestas de anteproyectos de leyes para el avance de los derechos humanos en el país;
5°	Promover la firma, ratificación o adhesión a tratados internacionales sobre derechos humanos;
6°	Emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones a los derechos humanos;
7°	Procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita;

8°	Crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales y con los diversos sectores de la vida nacional;
9°	Emitir el reglamento para la aplicación de la presente ley [Ley PDDH] y los reglamentos internos que fueren necesarios;
10°	Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y empleados de la institución;
11°	Elaborar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la instancia correspondiente”.

Es interesante observar que, tanto en la Constitución como en la Ley PDDH, estas funciones y atribuciones corresponden al procurador como titular de la institución, y no a la Procuraduría como institución. Esta forma de establecer funciones y atribuciones puede estar favoreciendo la personalización de las mismas. Como se verá más adelante, esto puede tener implicaciones a la hora de organizar la ejecución de estas funciones y atribuciones, es decir, que en la medida en que cambie el titular, cambie la organización de las mismas. Como consecuencia, la institucionalización funcional podría demorarse más de lo deseado.

3.4.8 El Instituto de Acceso a la Información Pública

La transparencia y el acceso a la información son condiciones indispensables para que opere la rendición de cuentas. El derecho de acceso a la información que da cuenta de la gestión gubernamental y del manejo de los recursos públicos fue reconocido recientemente en 2011 en El Salvador. Este Instituto es el responsable de velar por la garantía del ejercicio de este derecho. Fue creado mediante el Decreto Legislativo N.º 534 del 2 de diciembre de 2010, que contiene la “Ley de Acceso a la Información Pública” (LAIP), y que el presidente de la República devolvió a la Asamblea Legislativa con

observaciones; estas fueron aceptadas parcialmente el 3 de marzo de 2011, y el decreto enviado al presidente para que lo sancionara y mandara a publicar. El mismo fue publicado en el Diario Oficial N.º 70, Tomo 391, del 8 de abril de 2011.

El Instituto está integrado por cinco comisionados (y sus respectivos suplentes), quienes son nombrados por el presidente de la República para un periodo de seis años y no pueden ser reelegidos (LAIP, Art. 52).

Entre las atribuciones de este Instituto que se vinculan directamente con la rendición de cuentas, están (LAIP, Art. 58):

a.	Garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de la información personal.
b.	Conocer y resolver los recursos de apelación.
c.	Conocer y resolver el procedimiento sancionatorio y dictar sanciones administrativas.
d.	Dictar las medidas cautelares que fueren pertinentes mediante resolución motivada.
e.	Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información pública.
f.	Evaluar el desempeño de los entes obligados sobre el cumplimiento de la LAIP conforme a los indicadores que diseñe a tal efecto.

Además del Instituto, las entidades gubernamentales están obligadas a contar con unidades de acceso a la información dirigidas por un oficial de información nombrado por el titular. Entre las funciones de este oficial, directamente vinculadas a la rendición de cuentas, el artículo 50 de la Ley de Acceso a la Información menciona:

a.	Recabar y difundir la información oficiosa y propiciar que las entidades responsables las actualicen periódicamente.
b.	Realizar los trámites internos necesarios para la localización y entrega de la información solicitada y notificar a los particulares.
c.	Garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.
d.	Resolver sobre las solicitudes de información que se les sometan.
e.	Coordinar y supervisar las acciones de las dependencias o entidades correspondientes con el objeto de proporcionar la información prevista en la LAIP.
f.	Elaborar el índice de la información clasificada como reservada.
g.	Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que este expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el artículo 60 de la LAIP.

Como un elemento de *enforcement*, la LAIP contiene un capítulo dedicado a infracciones (Art. 76) y sanciones (Arts. 77 y 78). De igual manera, se contempla la interposición de un recurso de apelación por parte del solicitante cuando el oficial de Acceso a la Información le haya denegado el acceso a la información solicitada (LAIP, Arts. 82, 83 y 84).

3.4.9 El Tribunal de Ética Gubernamental

Mediante el Decreto Legislativo N.º 873 del 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial N.º 229, Tomo 393, del 7 de diciembre de 2011, la Asamblea Legislativa reformó de manera integral la hasta entonces vigente Ley de Ética Gubernamental, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 1038 del 27 de abril de 2006, publicada en el Diario Oficial N.º 90, Tomo 371, del 18 de mayo de 2006. En la línea de lo que aquí se entiende por rendición de cuentas, la nueva Ley está orientada a “normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma” (Art. 1).

¿Cuáles son los deberes éticos de los funcionarios públicos? El artículo 5 de la mencionada Ley señala los siguientes:

- a) Utilizar los bienes, fondos, recursos públicos o servicios contratados únicamente para el cumplimiento de los fines institucionales para los cuales están destinados.
- b) Denunciar ante el Tribunal de Ética Gubernamental o ante la Comisión de Ética Gubernamental respectiva, las supuestas violaciones a los deberes o prohibiciones éticas contenidas la citada Ley, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de su función pública.
- c) Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés.

En cuanto a las prohibiciones, el artículo 6 de la misma Ley las define de la siguiente forma:

a)	Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, por hacer, apresurar, retardar o dejar de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.
b)	Solicitar o aceptar, directamente o por interpósita persona, cualquier bien o servicio de valor económico o beneficio adicional a los que percibe por el desempeño de sus labores, para hacer valer su influencia en razón del cargo que ocupa ante otra persona sujeta a la aplicación de esta Ley, con la finalidad de que este haga, apresure, retarde o deje de hacer tareas o trámites relativos a sus funciones.
c)	Percibir más de una remuneración proveniente del presupuesto del Estado, cuando las labores deban ejercerse en el mismo horario, excepto las que expresamente permita el ordenamiento jurídico.
d)	Desempeñar simultáneamente dos o más cargos o empleos en el sector público que fueren incompatibles entre sí por prohibición expresa de la normativa aplicable, por coincidir en las horas de trabajo o porque vaya en contra de los intereses institucionales.
e)	Realizar actividades privadas durante la jornada ordinaria de trabajo, salvo las permitidas por la ley.
f)	Exigir o solicitar a los subordinados que empleen el tiempo ordinario de labores para que realicen actividades que no sean las que se les requiera para el cumplimiento de los fines institucionales.
g)	Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un conflicto de interés en el desempeño de su función pública.
h)	Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley.

i)	Retardar sin motivo legal la prestación de los servicios, trámites o procedimientos administrativos que le corresponden según sus funciones. Se entiende por retardo cuando una persona sujeta a la aplicación de esta Ley difriere, detiene, entorpece o dilata la prestación de los servicios, trámites y procedimientos administrativos no acatando lo regulado en la Ley, en los parámetros ordinarios establecidos en la institución pública o, en su defecto, no lo haga en un plazo razonable.
j)	Denegar a una persona la prestación de un servicio público a que tenga derecho, en razón de nacionalidad, raza, sexo, religión, opinión política, condición social o económica, discapacidad o cualquiera otra razón injustificada.
k)	Utilizar indebidamente los bienes muebles o inmuebles de la institución para hacer actos de proselitismo político partidario.
l)	Prevalerse del cargo para hacer política partidista.

Para velar por el cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental, se creó el Tribunal de Ética Gubernamental, TEG (Art. 10), con autonomía en lo técnico, administrativo y presupuestario. El TEG está compuesto por cinco miembros propietarios: uno electo por la Asamblea Legislativa, otro designado por el presidente de la República, otro electo por la Corte Suprema de Justicia, otro designado por la Corte de Cuentas, y el último electo por “los titulares del Ministerio Público” (Art. 11). Su mandato es de cinco años, y pueden ser reelectos. Por cada miembro propietario hay uno suplente, y los cinco propietarios (o sus respectivos suplentes) conforman el Pleno, que es la máxima autoridad del Tribunal (Art. 18). Entre las atribuciones y funciones directamente vinculadas con la rendición de cuentas están el “tramitar el procedimiento administrativo sancionador por denuncia o de oficio, e imponer las sanciones a las personas sujetas a la aplicación de esta Ley, que infrinjan los deberes o prohibiciones éticas” (Art. 20, lit. a).

Además, la Ley también contempla la existencia de Comisiones de Ética Gubernamental en cada una de las instituciones de la

administración pública (Arts. 18 y 25). Dichas comisiones están integradas por tres miembros pertenecientes al personal de la institución en que trabajan, y tienen un mandato de tres años (Art. 26). Entre las funciones de estas Comisiones relacionadas directamente con la rendición de cuentas, están (Art. 27):

a)	Referir al Tribunal la información obtenida de una investigación interna realizada por la institución, cuando se identifique una posible violación a los deberes o prohibiciones éticas.
b)	Recibir denuncias cuando un servidor público de su institución haya infringido la presente Ley, debiendo en tal caso remitirla al Tribunal para su trámite.
c)	Dar seguimiento a las resoluciones finales emitidas por el Tribunal en los procedimientos administrativos sancionadores en contra de servidores públicos de su institución”.

El elemento de *enforcement* se establece en el capítulo VII de la Ley, de entre cuyos artículos vale la pena destacar el número 42: “Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio”.

Como producto de sus prácticas de rendición de cuentas, el TEG ha investigado a 2,280 servidores públicas entre 2007 y 2013 (cuadro 3.43). Habría que determinar cuántos de estos casos fueron sancionados. Por otro lado, en una especie de ranking, el cuadro 3.44 muestra las instituciones que más casos investigados han tenido en el periodo mencionado.

Cuadro 3.43 Servidores públicos investigados, 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Total	159	286	292	275	390	345	533	2,280

Fuente: estadísticas del Tribunal de Ética Gubernamental, recuperadas de <http://www.teg.gob.sv>.

Cuadro 3.44 Instituciones públicas más investigadas por el TEG, 2007-2013

POSICIÓN	ORGANIZACIÓN	CASOS
1	Municipalidades	528
2	Asamblea Legislativa	318
3	Ministerio de Educación	231
4	Corte Suprema de Justicia-órgano judicial	198
5	Ministerio de Salud	114
6	Centro Nacional de Registros de la República	67
7	Fiscalía General de la República	64
	Procuraduría General de la República	64
8	Universidad de El Salvador	59
9	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	53
10	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	51

Fuente: estadísticas del Tribunal de Ética Gubernamental, recuperadas de <http://www.teg.gob.sv>.

3.4.10 La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia

A esta unidad organizativa le corresponde velar por el estricto cumplimiento y aplicación de la Ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos (Art. 27).⁴⁹ Pero, ¿qué se entiende por “enriquecimiento ilícito”? Según el artículo 7 de la mencionada Ley:

“Se presume enriquecimiento ilícito cuando el aumento del capital del funcionario o empleado, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente,

49. Emitida el 24 de abril de 1959 mediante el Decreto Oficial N.º 2833, publicado en el Diario Oficial N.º 87, Tomo 183, del 18 de mayo de 1959.

y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa justa. Para determinar dicho aumento, el capital y los ingresos del funcionario o empleado, de su cónyuge y de sus hijos, se considerarán en conjunto”.

¿A quiénes se aplica esta Ley? A los funcionarios y empleados públicos que desempeñan sus cargos dentro o fuera del país (Art. 1); según el artículo 2 de dicha Ley se trata de:

“1º- Las personas que con ejercicio de autoridad o jurisdicción o bien sin él, por elección popular, por elección de la Asamblea Legislativa, por nombramiento de autoridad competente o por designación oficial, participen de manera principal o secundaria en las funciones o actividades públicas de los organismos, dependencias o instituciones centralizadas o descentralizadas del Estado o del Municipio.

2º- Las personas que de cualquier manera administren bienes o fondos del Estado o del Municipio, o dispongan de ellos ya sea por disposición de la ley, de los reglamentos o por designación oficial”.

En el artículo 5, esta ley establece hasta veinticuatro categorías de funcionarios o empleados que están obligados a presentar una declaración jurada del estado de su patrimonio para poder llevar a cabo este control. Tal declaración deben presentarla dentro de los sesenta días siguientes a la toma de posesión del cargo. También han de presentar otra declaración jurada del estado de su patrimonio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que cesan en el ejercicio de su cargo (Art. 3). Ambas declaraciones deben presentarse ante la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sección de Probidad.

Pero en este control también puede participar la ciudadanía, pues según el artículo 10, inc. 1:

“Todo ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos podrá denunciar ante la Corte Suprema de Justicia, a cualquier funcionario o empleado público, contra quien tenga pruebas o sospechas fundadas de haberse enriquecido ilegítimamente a costa de la Hacienda Pública o Municipal”.

En términos de control horizontal también tiene este derecho la Fiscalía General de la República (Art. 10, inc. 5).

Finalmente, una demanda de enriquecimiento ilícito ya no tiene efecto si se presenta diez años después de que el funcionario o empleado cesó en el ejercicio de su cargo (Art. 11). Esta es una disposición que ha sido cuestionada por diversos sectores, organizaciones sociales y líderes de opinión, quienes creen que este tipo de delitos no deberían prescribir.

3.4.11 El Tribunal Supremo Electoral

Se incluye al TSE como parte del sistema de control porque, en materia electoral, puede llevar a cabo o iniciar procesos de rendición de cuentas de funcionarios públicos que incumplen las disposiciones legales en esta materia. El campo es restringido si se compara con lo que hacen otras organizaciones del sistema de control, pero no por ello ha de ignorarse su contribución al control político. De hecho, entre las atribuciones del TSE establecidas en el artículo 64 del Código Electoral (CE) está la de “conocer y resolver de toda clase de acción, excepción, petición, recursos e incidentes que pudieren interponerse de conformidad al presente Código” (lit. a, ord. v). En clave de *enforcement*, el TSE puede imponer multas a los infractores que no cumplieren con lo dispuesto en el CE, sin perjuicio de la responsabilidad por delitos o faltas que cometieren (lit. b, ord. iv). Hay áreas de la materia electoral, como el caso de la propaganda, donde algunos funcionarios públicos podrían mostrar comportamientos contrarios a lo dispuesto en la ley electoral. En tal caso, el TSE es el encargado de pedir cuentas a ese funcionario y, si es necesario, sancionarle. De hecho, el artículo 226 contempla la sanción por hacer propaganda a “funcionarios o funcionarias o empleados o empleadas públicos o municipales, militares en servicio activo, miembros o miembras (sic) de la Policía Nacional Civil y de cualquier otra índole una vez comprobada la infracción y según la gravedad de ésta y a juicio prudencial del Tribunal, y por mayoría

calificada, será sancionado con la suspensión o destitución del cargo”. De igual manera, también se contempla la sanción por el uso de vehículos oficiales (Art. 228), la publicidad gubernamental indebida (Art. 230), la propaganda en oficinas públicas (Art. 231), e incluso se contemplan sanciones para los miembros de las JRV (Art. 232), de las JED y las JEM (Art. 235). La práctica de rendición de cuentas del TSE es conocida como “proceso sancionatorio”, y está descrita en el artículo 254 del Código Electoral.

3.5 La función pública

Además de las organizaciones que se han descrito en los apartados anteriores, en el sistema político operan personas que son empleadas por las organizaciones. En tanto empleadas, reciben una compensación monetaria por sus servicios. Desde el presidente de la República, pasando por los diputados y concejales municipales, hasta el motorista, el conserje o las personas dedicadas a la limpieza de las oficinas y lugares de trabajo, todos forman parte del empleo público con el que operan las organizaciones de gobierno. Para tener una primera idea (cuantitativa) de lo que representa el empleo público en El Salvador, el cuadro 3.45 muestra información divulgada por el Ministerio de Hacienda a través de su sitio de transparencia fiscal.⁵⁰ Como puede notarse, la cantidad de empleados registrados en este cuadro creció de manera sostenida año tras año, en el lapso de ocho años.

Cuadro 3.45 Distribución de empleados públicos por género, 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mujeres	56,862	59,508	60,831	62,844	64,420	72,108	74,932	77,083
Hombres	61,857	63,006	64,129	69,750	69,276	75,647	75,708	76,374
Total	118,719	122,514	124,960	132,594	133,696	147,755	150,640	153,457

Nota: no se incluyen empleados del Ministerio de Defensa, órgano judicial, órgano legislativo, Corte de Cuentas y empresas públicas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, recuperadas de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>.

50. Ver <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>.

¿Cómo se distribuyen estos empleados por rango salarial? El cuadro 3.46 detalla la información respectiva. Para cada año, la mayor cantidad de empleados públicos correspondió a los niveles 2 y 3. Sin embargo, este último nivel es el que más ha crecido en todo el periodo, hasta llegar a ser el que más aporta empleados a todo el conjunto.

Estos empleados tienen un costo financiero que el sistema político debe asumir. Para solventar dicho costo (gasto en salarios), el sistema recurre a diferentes fuentes pero, como es de esperar, es el presupuesto ordinario el que ha absorbido la mayor parte de estos empleados (cuadro 3.47). Llama la atención que, a partir de 2009, los empleados que son financiados con fondos de organismos internacionales registraron un aumento vertiginoso al pasar de 50 a 562 empleados. En 2012, esta cantidad todavía era similar. En 2013 ya registró una disminución significativa.

Cuadro 3.46 Distribución de empleados públicos por nivel salarial, 2006-2013

NIVEL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	7,731	9,650	6,944	4,876	6,116	8,894	5,357	7,625
2	79,727	77,001	75,996	67,311	63,625	68,851	60,952	60,071
3	22,568	26,356	30,866	47,146	48,200	52,666	63,866	64,202
4	5,624	5,822	6,774	7,649	8,473	9,702	11,565	11,387
5	1,197	1,411	1,749	2,488	3,988	4,006	4,381	4,986
6	758	887	1,030	1,334	1,405	1,650	2,232	2,521
7	1,114	1,387	1,601	1,790	1,889	1,986	2,287	2,665
Total	118,719	122,514	124,960	132,594	133,696	147,755	150,640	153,547

Nivel 1: Hasta 300 dólares.

Nivel 2: De 301 a 600 dólares.

Nivel 3: De 601 a 1,000 dólares.

Nivel 4: De 1,001 a 1,300 dólares.

Nivel 5: De 1,301 a 1,600 dólares.

Nivel 6: De 1,601 a 2,000 dólares.

Nivel 7: Más de 2,000 dólares.

Nota: no se incluyen empleados del Ministerio de Defensa, órgano judicial, órgano legislativo, Corte de Cuentas y empresas públicas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, recuperadas de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>.

Cuadro 3.47 Distribución de empleados públicos por tipo de financiamiento, 2006-2013

FUENTE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P. O.	102,783	105,735	107,465	111,360	114,042	126,679	128,605	130,776
F. P.	14,114	14,823	15,148	15,310	15,535	16,154	16,992	17,629
P. E.	862	880	1,147	1,634	1,727	1,784	1,798	2,634
F. A. E.	373	459	416	1,225	1,326	1,566	1,113	1,251
O. I.	117	96	73	2,063	109	926	1,545	952
P. Ex.	4	1	50	562	395	602	517	165
nc	466	520	661	440	562	44	70	50
Total	118,719	122,514	124,960	132,594	133,696	147,755	150,640	153,547

P. O. = Presupuesto ordinario

F. P. = Fondos propios

P. E. = Presupuestos especiales

F. A. E. = Fondo de actividades especiales

O. I. = Organismos internacionales

P. Ex. = Presupuesto extraordinario

nc = No codificado

Nota: no se incluyen empleados del Ministerio de Defensa, órgano judicial, órgano legislativo, Corte de Cuentas y Empresas Públicas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, recuperadas de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>.

Por otra parte, también resulta interesante ver cómo se distribuyen todos estos empleados entre los departamentos de la República (cuadro 3.48), y determinar si tal distribución sigue alguna relación con la cantidad de población de dichos departamentos. Es de esperar, bajo criterios proporcionales, que haya más empleados públicos donde hay más población, como efectivamente ocurre en el departamento de San Salvador (cuadro 3.49). Ahora bien, si se calcula la razón de empleados públicos por cada 1,000 habitantes (1,000 x empleados/población), se identifican algunos desajustes. Es el caso de Ahuachapán que tiene solo ocho empleados por 1,000 habitantes y tiene más población que San Vicente, que tiene 23 empleados por cada 1,000 habitantes. Algo parecido le pasa respecto a Chalatenango y Cabañas, y es similar el caso de La Libertad respecto de Santa Ana, que con más población tiene una menor razón de empleados públicos por cada 1,000 habitantes.

Cuadro 3.48 Distribución geográfica de empleados públicos, por departamento, 2006-2013

DEPARTAMENTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
San Salvador	58,170	60,350	61,391	65,696	67,458	71,400	71,968	74,756
San Miguel	8,075	8,213	8,337	8,950	9,047	10,543	10,618	11,657
Santa Ana	8,821	8,786	8,663	8,582	8,870	10,576	10,850	10,946
La Libertad	8,348	8,327	8,255	8,766	8,556	10,452	10,638	10,710
Sonsonate	4,934	5,432	5,263	5,120	5,096	6,568	6,878	6,852
Usulután	4,792	4,976	4,910	5,314	5,342	5,835	6,455	6,432
La Paz	4,030	3,890	3,832	4,555	4,444	5,279	5,306	5,702
Chalatenango	3,388	3,362	3,323	3,446	3,421	4,636	4,640	4,527
San Vicente	3,347	3,300	3,302	3,484	3,473	4,069	4,251	4,207
La Unión	3,076	3,097	3,098	3,301	3,223	3,923	3,929	4,044
Cuscatlán	2,426	2,429	2,438	2,814	2,784	3,442	3,413	3,638
Cabañas	2,244	2,192	2,122	2,498	2,476	3,116	3,133	3,370
Morazán	2,215	2,238	2,173	2,303	2,303	3,093	3,118	3,272
Ahuachapán	3,331	3,366	3,510	3,787	3,806	4,535	4,533	3,040
Extranjero	302	352	359	281	265	288	831	304
No codificado	1,220	2,204	3,984	3,697	3,132	-	79	-
Total	118,719	122,514	124,960	135,594	133,696	147,755	150,640	153,547

Nota: no se incluyen empleados del Ministerio de Defensa, órgano judicial, órgano legislativo, Corte de Cuentas y empresas públicas.
Fuente: Ministerio de Hacienda, recuperadas de <http://www.transparenciafiscal.gob.sv>.

Cuadro 3.49 Distribución de empleados públicos por y población, 2013

DEPARTAMENTO	EMPLEADOS	POBLACIÓN ^a	EMPLEADOS/ 1,000 HAB.
San Salvador	74,756	1,741,912	42
San Miguel	11,657	479,861	24
Santa Ana	10,946	572,513	19
La Libertad	10,710	765,002	14
Sonsonate	6,852	487,886	14
Usulután	6,432	361,302	17
La Paz	5,702	345,595	16
Chalatenango	4,527	198,605	22
San Vicente	4,207	176,619	23
La Unión	4,044	258,322	15
Cuscatlán	3,638	253,437	14
Cabañas	3,370	160,275	21
Morazán	3,272	194,914	16
Ahuachapán	3,040	347,826	8
Total	153,243	6,344,069	24

^aProyección de población para 2013 (revisión 2014), según el VI Censo de Población y V de Vivienda (DIGESTYC, 2007).

Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 3.48 y DIGESTYC (2014a).

Ahora bien, ¿cuánto es el gasto en salarios respecto del gasto público? ¿Cuánto representa el peso del pago de los empleados públicos respecto del gasto público total? Lamentablemente no se cuenta con la información precisa para responder estas preguntas. Pero, tal como en el caso de la determinación del total de empleados públicos, pueden hacerse algunas aproximaciones. En este sentido, el Proyecto de Presupuesto General del Estado para 2014 contempló un gasto total de US\$ 4,679,517,670. Los gastos en remuneraciones sumaron US\$ 1,594,282,190, cifra que equivale al 34.1 % del gasto total. Si a ello se le suma el costo previsional, porque también es un gasto en recursos humanos, el gasto en el empleo público subiría a US\$ 1,706,351,660, es decir, un 36.5 %.⁵¹ En términos globales

51. El costo previsional presupuestado para 2014 fue de US\$ 112,069,470, equivalente al 2.4 % del gasto total.

se trata, pues, de un poco más de la tercera parte del Presupuesto. Varias preguntas surgen al respecto: ¿responde este gasto a las necesidades reales, en materia de recursos humanos, que tiene el sistema político? ¿O hay elementos más de inercia organizacional que de planificación, es decir, de adecuación a los objetivos y metas de la estructura gubernamental? ¿No habrá aquí, también, un uso político del empleo público sobre esta parte del gasto?

Las preguntas planteadas en el párrafo anterior apuntan a uno de los asuntos cruciales en la gestión pública: el de la gestión de recursos humanos. Se trata de un ámbito de trabajo complejo, al cual la tradición autoritaria de uso clientelar del empleo público no es ajena. Mediante esta tradición, los gobernantes han hecho uso de la administración pública como fuente de empleo para recompensar a quienes les ayudaron a llegar a los puestos de autoridad, a sus amigos, a sus familiares. A la inversa, compañeros de lucha política, amigos y familiares han visto en las distintas administraciones públicas una oportunidad para encontrar empleo ante las dificultades de acceder a uno en el ámbito privado. Así las cosas, la corrupción, el nepotismo y el uso clientelar de los puestos de trabajo han estado presentes en la gestión del empleo público. De allí que un par de los desafíos que tiene el sistema político salvadoreño es el de la profesionalización de la función pública y el de la creación-implementación de una adecuada gestión de recursos humanos.

Pero, ¿qué es la función pública? Para responder a esta pregunta, puede resultar conveniente recurrir a la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), porque en ella se plasma un compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos para dotar a sus respectivos países de una función pública profesional.⁵² Según la Carta (n.º 2):

52. Dicha Carta fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 26 y 27 de junio de 2003. Hay que decir que El Salvador no participó en dicha Conferencia, aunque años después se adhirió a la Carta.

“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.

De acuerdo con este concepto, la función pública no debe confundirse con el empleo público. Mediante la función pública se busca profesionalizar el empleo público, es decir, dotarlo de los siguientes atributos:

- a) El mérito
- b) La capacidad
- c) La vocación de servicio
- d) La eficacia en el desempeño de la función
- e) La responsabilidad
- f) La honestidad
- g) La adhesión a los principios y valores de la democracia

Para lograr la profesionalización del empleo público es necesario que este sea independiente e imparcial en su operación, que no sea “patrimonializado” por las autoridades políticas. De allí la importancia de examinar el “modelo” de la función pública que se tiene en el país, para ver qué tan cerca o lejos se está de un “modelo profesional” de la función pública. Como principios rectores de este “modelo profesional”, la Carta (n.º 8) establece que:

“Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.

- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho”.

Cuanto más se garanticen y practiquen estos principios rectores, más profesional será la función pública. Ahora bien, la Carta (n° 9) recomienda que:

“[...] la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas”.

Esto quiere decir que el “modelo profesional” de la gestión pública implica la existencia de varios subsistemas de gestión, en donde cada uno de estos subsistemas contribuye, desde su especificidad, al logro de los objetivos estratégicos del sistema global de gestión, que a su vez, opera para el logro de los objetivos y metas políticas del sistema político. El marco que resulta de esta concepción tiene un alto grado de complejidad porque en el sistema político no hay una sola voluntad, sino que se expresan las voluntades e intereses de diferentes actores, entre ellos las diferentes unidades organizativas de gobierno. Sin embargo, con fines evaluativos, resulta útil la adopción del “modelo profesional” como sistema integrado que comprende las siguientes funciones:

- a) Planificación de recursos humanos
- b) Organización del trabajo
- c) Acceso al empleo
- d) Evaluación del rendimiento
- e) Compensación
- f) Desarrollo
- g) Responsabilidad laboral
- h) Desvinculación
- i) Relaciones humanas y sociales
- j) Organización de la función de recursos humanos

Sobre la base de la Carta Iberoamericana, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comisionó un estudio sobre la situación del servicio civil en América Latina, dado a conocer en 2006.⁵³ Con dicho estudio, el BID buscaba “proponer líneas de acción que debieran conducir a una mayor eficiencia en la organización, gestión y utilización de los recursos humanos y materiales en el seno de las Administraciones Públicas” (BID, 2006:ix). El marco analítico de este estudio establece la existencia de siete subsistemas de gestión del empleo público, y a cada uno se les identifica un conjunto de procesos y prácticas en los que se despliega (cuadro 3.50). El estudio del BID propone además una serie de índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil, algunos de los cuales se desagregan en subíndices (cuadro 3.51). Todos ellos se basan en información acerca de “puntos críticos” en cada uno de los subsistemas de gestión que reciben un puntaje en una escala de 0 a 5, según sea que la realidad analizada está más lejos o más cerca de la proposición utilizada como estándar.⁵⁴ Los índices calculados con base en los “puntos críticos” toman valores en una escala de 0 a 20. Se entiende que cuanto más alto el valor del índice en dicha escala, mejor es la gestión del empleo público.

53. En este estudio, el servicio civil es entendido en sentido amplio como “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”; y en sentido más restringido, como “arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (BID, 2006:4). Por la similitud, la manera de entender el servicio civil aquí equivale a la función pública.

54. La persona interesada en conocer y profundizar más sobre la asignación de valores a los índices y subíndices indicados, puede consultar el procedimiento en el Anexo 4 del informe del BID (2006).

Cuadro 3.50 Subsistemas y procesos en la gestión del empleo público

SUBSISTEMAS		PROCESOS
1.	Planificación de recursos humanos	a) Análisis de necesidades brutas de recursos humanos
		b) Análisis de las disponibilidades, actuales y futuras
		c) Análisis de las necesidades netas de recursos humanos
		d) Programación de medidas de cobertura
2.	Organización del trabajo	a) Diseño de los puestos de trabajo b) Definición de los perfiles
3.	Gestión del empleo	a) Gestión de la incorporación: reclutamiento, selección y recepción o inducción
		b) Gestión de la movilidad: funcional y geográfica
		c) Gestión de la desvinculación
4.	Gestión del rendimiento	a) Planificación del rendimiento b) Seguimiento activo del rendimiento c) Evaluación del rendimiento d) Retroalimentación al empleado
5.	Gestión de la compensación	a) Diseño de estructuras salariales
		b) Beneficios extrasalariales
		c) Diseño de mecanismos de evolución
		d) Administración de salarios
		e) Reconocimiento no monetario
6.	Gestión del desarrollo	a) Políticas de promoción y carrera b) Políticas de formación
7.	Gestión de las relaciones humanas y sociales	a) Gestión del clima organizativo
		b) Gestión de las relaciones laborales
		c) Gestión de las políticas sociales

Fuente: elaboración propia con base en BID (2006).

Cuadro 3.51 Índices y subíndices para la evaluación de los sistemas de servicio civil (SC)

ÍNDICES Y SUBÍNDICES (BID, 2006)	
1.	<u>Eficiencia</u> : “[...] evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia”.
2.	<u>Mérito</u> : “[...] evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas”.
3.	<u>Consistencia estructural</u> : “[...] evalúa la solidez e integración sistémica del SC, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos deben acreditar”.

Subíndices

- 3.1 Coherencia estratégica: “[...] integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales”.
- 3.2 Consistencia directiva: “Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea”.
- 3.3 Consistencia de los procesos: “[...] incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos”.

4.	<u>Capacidad funcional</u> : “[...] evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos”.
----	---

Subíndices

- 4.1 Competencia: “[...] incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema político necesita”.
- 4.2 Eficacia incentivadora: “[...] mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio”.
- 4.3 Flexibilidad: “[...] mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de personas”.

- | | |
|----|---|
| 5. | <u>Capacidad integradora</u> : “[...] evalúa la eficacia con que el sistema de SC es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad”. |
|----|---|

Fuente: elaboración propia con base en BID (2006).

A la fecha se conocen dos mediciones de estos índices (2004 y 2008), las cuales están recogidas en el cuadro 3.52. En términos globales se ve una mejoría, aunque todavía se está muy lejos de los máximos valores en la escala.

En el informe del BID (2006:227) se destaca “la existencia de diversos regímenes que imprimen un ambiente de fragmentación y autonomía, cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones”. En otras palabras, en El Salvador no existe una sola política de remuneraciones en el empleo público. Por eso no resulta extraño que dos empleados desempeñando el

Cuadro 3.52 Evaluación del servicio civil salvadoreño, 2004 y 2008

ÍNDICE	VALOR ÍNDICES (ESCALA 0 A 20)		PORCENTAJE DE LA ESCALA	
	2004	2008	2004	2008
Eficiencia	3.33	6.00	17	30
Mérito	1.85	6.00	9	30
Consistencia estructural	2.65	5.44	13	27
Capacidad funcional	3.50	4.70	18	23
Capacidad integradora	1.65	4.35	8	22

Fuente: elaboración propia con base en BID (2006) y Longo (2009).

mismo cargo (puesto de trabajo) tengan diferentes compensaciones (monetarias o no), según sea la organización de gobierno para la cual trabajan.

Entre los diversos cuerpos legislativos que regulan el empleo público salvadoreño, están:

- Ley del Servicio Civil, Decreto del Directorio Cívico Militar N.º 507, del 24 de noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial N.º 239, Tomo 193, del 27 de diciembre de 1961.
- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador, Decreto Legislativo N.º 574 del 5 de febrero de 1952, publicado en el Diario Oficial N.º 34, Tomo 154, del 19 de febrero de 1952.
- Ley de Creación del Escalafón del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Decreto Legislativo N.º 831 del 11 de marzo de 1994, publicado en el Diario Oficial N.º 64, Tomo 323, del 8 de abril de 1994.
- Ley de la Carrera Militar, Decreto Legislativo N.º 476 del 18 de octubre de 1995, publicado en el Diario Oficial N.º 222, Tomo 329, del 30 de noviembre de 1995.
- Ley de la Carrera Docente, Decreto Legislativo N.º 665 del 7 de marzo de 1996, publicado en el Diario Oficial N.º 58, Tomo 330, del 22 de marzo de 1996.

- Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Decreto Legislativo N.º 1039 del 29 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial N.º 103, Tomo 371, del 6 de junio de 2006.

Por otra parte, la Ley del Servicio Civil (Art. 4) excluye de la carrera administrativa a:

- a) Los funcionarios de elección popular;
- b) Los ministros y viceministros de Estado;
- c) El fiscal general de la República, el procurador general de la República, el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, los secretarios generales de las instituciones públicas y los procuradores adjuntos;
- d) Los secretarios de la Presidencia de la República;
- e) Los gobernadores políticos departamentales y los secretarios de las Gobernaciones Políticas Departamentales y de las Alcaldías Municipales;
- f) El presidente, magistrados, secretario general y oficial mayor de la Corte Suprema de Justicia; los magistrados, oficiales mayores y secretarios de las Cámaras de Segunda Instancia; los funcionarios judiciales con categoría de jueces de Primera Instancia, de jueces de Paz y sus respectivos secretarios; los jefes de las Secciones de Probidad, Notariado, Investigación Profesional, Judicial, y jefes de Sección de la Corte Suprema de Justicia y sus correspondientes secretarios;
- g) Los miembros del Tribunal del Servicio Civil, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y Aduanas, y los miembros que conforman el pleno del Consejo Nacional de la Judicatura y su secretario ejecutivo;
- h) El presidente, magistrados y secretario de la Corte de Cuentas de la República;
- i) Los presidentes y secretarios del Consejo Superior de Salud Pública, Consejo Superior del Trabajo y Consejo Nacional del Salario Mínimo;
- j) Los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil;
- k) Los jefes, comandantes y personal de vigilancia de Centros Penales;

- inspectores y custodios de los Centros Tutelares de Menores y de las Aduanas de la República; los delegados y subdelegados de la Dirección General de Migración; los administradores de Aduanas, subadministradores de Aduanas y sus secretarios;
- l) Los servidores públicos que desempeñan los cargos de directores, subdirectores y secretarios de estos; gerentes, jefes de departamento, de sección, administradores, colectores, tesoreros, pagadores, intendentes, guarda-almacenes, bodegueros y auditores en cualquier dependencia de las instituciones públicas, así como los que manejen fondos públicos o municipales, u otros bienes que se encuentren en custodia, depósito o a cualquier otro título a cargo del Estado, o que para el desempeño de sus funciones estén obligados a caucionar a favor del Fisco; y, en general, aquellos servidores públicos que tienen a su cargo la tramitación de las Órdenes de Pago;
 - m) Las personas bajo contrato a las que se refiere el Art. 83 de las disposiciones generales del Presupuesto.

La Ley del Servicio Civil está vigente desde 1961. Sin embargo, ya han sido varios los intentos de superar dicha Ley para modernizar la función pública. El último de estos esfuerzos se llevó a cabo durante el periodo del presidente Funes (2009-2014), que desembocó en la formulación de un anteproyecto de Ley de la Función Pública. En este (Art. 1, inc. 2) se define la función pública como:

“[...] toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona en nombre de la administración pública, al servicio de la misma, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

Al hacer alusión aquí a la “administración pública”, el anteproyecto remite al artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según la cual la administración pública incluye:

- a) el Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semi-autónomas y demás entidades descentralizadas del estado;
- b) los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes, en cuanto realizan excepcionalmente actos administrativos; y,
- c) el Gobierno Local”.

Los servidores públicos son clasificados de la siguiente manera (Art. 12):

“a) Funcionarios de alto nivel

Son quienes tienen a su cargo la conducción directa de las instituciones o dependencias, investidos con poder de decisión, con potestad para aprobar políticas o directrices, o conducir la implementación de Plan de Gobierno. Son funcionarios de alto nivel los de elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los secretarios de la Presidencia de la República, los embajadores, los directores generales, los gobernadores departamentales, los titulares y presidentes o directores ejecutivos de las instituciones autónomas, y otros cargos de naturaleza similar en las instituciones de la administración pública. Asimismo, se consideran funcionarios de alto nivel los nombrados en virtud de una elección de segundo grado realizada por la Asamblea Legislativa, tales como los de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el presidente y los magistrados de la Corte de Cuentas de la República, los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, entre otros.

b) Personal con cargo de confianza

Los puestos de confianza corresponden a los servidores públicos que llevan a cabo actividades vinculadas directamente a la alta dirección o jerarquía administrativa dentro de la administración pública, gozando de cierto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, y/o que prestan un servicio personal y directo al titular de la institución.

Un puesto se entenderá de confianza cuando en el servidor público concurren todas o la mayoría de las siguientes características: a) que se trata de un puesto de alto nivel determinante para la conducción de la institución respectiva. Para probar esta situación, deberá analizarse la naturaleza de las funciones desempeñadas y la forma de ejercerlas, más allá de cualquier otro aspecto meramente técnico; b) que se trate de un puesto con mínima subordinación al titular, poseyendo un grado de discrecionalidad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; c) que se trate de un puesto con vinculación directa al titular del órgano, la cual vendrá determinada por la confianza personal que aquel deposita en el servidor público respectivo o por los servicios directos que este le presta.

c) Personal de carrera

Son quienes, después de superar un proceso de selección, son nombrados mediante acto administrativo, quedando vinculados con la administración pública por una relación de empleo de carácter permanente sujeta al régimen administrativo de la presente Ley y demás leyes especiales, percibiendo sus retribuciones con cargo a los créditos de personal previstos en el Presupuesto General de la Nación (sic) y Presupuestos Especiales.

El personal de carrera ejerce las actividades permanentes y propias de la administración no reservadas a los funcionarios de alto nivel y a los servidores públicos con cargos de confianza, con base en el mérito y aptitud; no pudiendo ser separados del servicio salvo por causas y en las condiciones previstas legalmente, gozando por tanto de estabilidad laboral.

d) Personal temporal

Son quienes, mediante contrato administrativo laboral con plazo determinado, se vinculan con la administración para la realización de labores o prestación de servicios de naturaleza transitoria, temporal o eventual. Estos servidores públicos quedarán sujetos a las cláusulas contractuales y a la presente Ley. Durante la vigencia del contrato, formarán parte del estatuto regulado en este cuerpo normativo, gozando especialmente de estabilidad en sus cargos durante el plazo de duración del respectivo contrato administrativo laboral.

El contrato que vincule al personal temporal tendrá un plazo máximo de seis meses, pudiendo ser prorrogado por una sola vez, sea por el mismo término o uno menor.

Este tipo de contratación se entiende de manera excepcional; únicamente podrá realizarse cuando se trate de tareas eminentemente técnicas y profesionales, que no formen parte del quehacer normal y ordinario de la Institución. Dicha contratación deberá justificarse ante la Autoridad Rectora.

El contrato que se realice en vulneración de los términos establecidos en el inciso anterior, será nulo de pleno derecho y acarreará responsabilidad personal para el funcionario que lo autorice”.

El anteproyecto de Ley de la Función Pública contempla la creación de la carrera administrativa en sustitución del antiguo servicio civil. Según el artículo 17 del anteproyecto, la carrera administrativa:

“Es un régimen jurídico especial y un sistema de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública mediante la profesionalización, la estabilidad y la igualdad de oportunidades y de trato en el ingreso, la promoción y desarrollo dentro del servicio público”.

Como en el caso del servicio civil, en la carrera administrativa también se contemplan exclusiones (Art. 17). Ahora bien, en tanto administración de personal se contempla la existencia de siete subsistemas (Art. 52), algunos de los cuales coinciden con los subsistemas del modelo analítico del BID (2006):

- Planificación del talento humano
- Información
- Clasificación de puestos
- Dotación y selección de personal
- Formación, capacitación y desarrollo profesional
- Evaluación del desempeño
- Retributivo

Por otra parte, el anteproyecto contempla la existencia de una Autoridad Rectora (Art. 18) de la administración pública, con facultades sobre:

- La profesionalización de la función pública
- Las relaciones laborales
- El fortalecimiento institucional y gestión de la calidad
- El desarrollo del Gobierno electrónico
- La participación ciudadana en la gestión pública

Esta Autoridad Rectora sería dirigida por un consejo directivo e integrada por el Instituto Nacional de Formación de la Función Pública, las Comisiones de la Función Pública y el Tribunal de

la Función Pública (Art. 20). El Consejo se integraría por tres miembros propietarios (y sus respectivos suplentes): uno electo por la Asamblea Legislativa y los otros dos nombrados por el presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia, respectivamente (Art. 21). Todos ellos tendrían un mandato de cinco años.

Para finalizar este capítulo, el cuadro 3.53 resume el contenido del anteproyecto de Ley de la Función Pública, que representa un esfuerzo por profesionalizar la función pública en El Salvador. Queda la interrogante de si el nuevo Gobierno retomará este esfuerzo y le dará iniciativa de Ley; y si la nueva Asamblea Legislativa la apoyará o la enviará “a dormir el sueño de los justos”, como expediente en alguna Comisión Legislativa o en el mismo Archivo Legislativo.

Cuadro 3.53 Resumen del contenido del anteproyecto de Ley de la Función Pública, 2013

TÍTULO	CAPÍTULOS
I. Disposiciones generales	Único
II. Del Régimen General de los Servidores Públicos	I. De los Derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos II. De la clasificación de los servidores públicos III. Sobre la carrera administrativa de los servidores públicos
III. De la Autoridad Rectora de la administración pública	I. Creación y objetivos II. Del Instituto Nacional de Formación de la Función Pública III. De las Comisiones de la Función Pública IV. Del Tribunal de la Función Pública

TÍTULO	CAPÍTULOS
IV. De las Unidades Internas de Gestión del Personal de las instituciones	I. Unidades de Administración del Talento Humano II. Mesas de relaciones laborales
V. De la administración de la función pública	I. De la gestión del talento humano II. Del Subsistema de planificación del talento humano III. Del Subsistema de información IV. Del Subsistema de clasificación de puestos V. Del Subsistema de dotación y selección de personal VI. Del Subsistema de formación, capacitación y desarrollo profesional VII. Del Subsistema de evaluación del desempeño VIII. Del Subsistema retributivo IX. Otras condiciones de empleo
VI. Del derecho colectivo de los servidores públicos	I. Derecho de asociación sindical II. De la constitución de los sindicatos III. De los estatutos y reglamentos sindicales IV. De la inscripción de los sindicatos V. Gobierno de los sindicatos VI. Juntas Directivas VII. Protección y facilidades a favor de los representantes sindicales VIII. De las atribuciones y prohibiciones a los sindicatos y representantes sindicales IX. De la liquidación de los sindicatos X. Federaciones y confederaciones XI. Del contrato colectivo de trabajo

TÍTULO	CAPÍTULOS
VII. De los conflictos colectivos de trabajo	I. Clasificación de los conflictos de trabajo II. De los conflictos de carácter jurídico III. Del procedimiento en los conflictos colectivos económicos o de intereses
VIII. De la seguridad y salud ocupacional	Único: Sobre la seguridad y la salud ocupacional
IX. Acción de tutela de derechos fundamentales de los servidores públicos	Único (sin título)
X. Del Régimen y del procedimiento disciplinario	I. Objeto y competencia II. De las infracciones y sanciones III. Normas generales del procedimiento disciplinario IV. Procedimiento disciplinario
XI. Recurso de apelación	Único (sin título)
XII Disposiciones finales	

Fuente: Anteproyecto de Ley de la Función Pública (2013).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PRODUCTOS DEL SISTEMA

Las políticas públicas son los productos del sistema político; es decir, las decisiones vinculantes que toma el sistema y las acciones que permiten implementar esas decisiones. Esto quiere decir que, por ejemplo, las decisiones en materia educativa, sanitaria, seguridad o economía, y las acciones que se realizan para echar a andar tales decisiones, constituyen la política educativa, la política sanitaria, la política de seguridad y la política económica. Es usual que las políticas revistan la forma de planes, programas, proyectos y acciones específicas, aunque no siempre sea así. Por otra parte, es deseable que las decisiones y acciones que constituyen las políticas sean coherentes entre sí, aunque tampoco es necesario que así suceda. Estas diversas posibilidades son las que permiten hablar de estilos de hacer política y de tipos de políticas.

Ahora bien, en el capítulo 1 se vio que las políticas, en tanto productos del sistema político, surgen a partir de ciertas demandas que, o bien proceden del ambiente del sistema, o bien tienen su origen dentro del sistema mismo. La reconstrucción teórica del proceso de producción de políticas debería ser el foco de los estudios sobre la formulación de las mismas. Pues bien, en lo que podría denominarse una tradición en la investigación sobre políticas, se insiste en que estas deberían estar orientadas hacia la solución de las “demandas de la gente”, “las aspiraciones de la población”, “el bienestar general”, “el bien común”, etcétera. Siguiendo esta tradición, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, identifica ciertas demandas “como aspiraciones que toda la gente vincula más con su bienestar” (PNUD, 2013:99):

- a) Contar con un trabajo que asegure un nivel de vida decente.
- b) Habitar en una vivienda digna y adecuadamente equipada.
- c) Tener acceso a salud y educación de calidad.

A partir de tales “aspiraciones”, el citado informe del PNUD hace un balance histórico de los resultados del funcionamiento de los modelos económicos adoptados en El Salvador, desde la independencia hasta la fecha, para afirmar que se trata de resultados insatisfactorios a pesar de algunas mejoras en el “bienestar de la gente”. En este capítulo, más que presentar una evaluación de la eficacia de determinadas políticas públicas, se presenta un “estado de la cuestión” en algunas áreas de intervención mediante políticas.

4.1 Empleo, salarios y pobreza

¿Cuál es la situación del país en las tres áreas de aspiración mencionadas? En el informe del PNUD se muestran más indicadores que los que se retoman en este trabajo. Así, en cuanto a contar con un empleo que asegure un nivel de vida decente, el cuadro 4.1 recoge la información sobre la tasa de subutilización laboral en 2012, así como las tasas de desempleo y subempleo,

Cuadro 4.1 Tasas de subutilización laboral, desempleo y subempleo en El Salvador, 2012

	TASA DE SUBUTILIZACIÓN LABORAL	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE SUBEMPLEO
Nacional	50.7	6.0	44.7
Urbano	39.6	6.2	33.4
Rural	71.6	5.7	65.9

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2013).

desagregadas en términos urbano/rural. Un poco más de la mitad de los salvadoreños en edad laboral está subutilizada laboralmente. La situación es más crítica en el ámbito rural, donde casi tres de cada cuatro están en esa situación. La subutilización laboral agrega las tasas de desempleo y subempleo. La información mostrada en el cuadro evidencia que el componente más crítico es el subempleo y, por supuesto, el subempleo rural.¹

Junto a la situación laboral, los datos relativos al salario mínimo también sirven para tener una idea acerca de la satisfacción de las aspiraciones a contar con un trabajo que asegure un nivel de vida decente. En este sentido, el salario mínimo en 2012 era de US\$ 219.3 para la industria, y de US\$ 105.0 para la actividad agrícola. Por otro lado, el salario promedio a nivel nacional era de US\$ 278.7, con la correspondiente disparidad entre el salario promedio urbano (US\$ 313.4) y el rural (US\$ 189.4). Tanto el salario mínimo como el salario promedio son bajos en El Salvador, y esta situación se agrava en la medida en que, pese a leves incrementos que ambos van registrando en el tiempo, su poder adquisitivo disminuye (PNUD, 2013:104).

Si se atiende a la estructura de distribución del ingreso entre 1992 y 2012 (cuadro 4.2), se podría hablar de una leve mejora para el 20 %

1. Por subempleo se entiende la “situación laboral de una persona que se dedica a cualquier actividad para sobrevivir, porque no puede encontrar un empleo de dedicación plena con protección social e ingresos suficientes, que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia” (PNUD, 2013:xxiii).

Cuadro 4.2 Estructura de distribución del ingreso en 1992 y 2012

Año	20 % MÁS POBRE	30 % BAJO LA MEDIANA	30 % SOBRE LA MEDIANA	20 % MÁS ALTO
1992	3.2	13.8	28.7	54.3
2012	4.9	16.3	30.4	48.4

Fuente: PNUD (2013).

más pobre. Pero la disparidad entre este y el 20 % más rico sigue siendo escandalosa.

Los datos acerca de los hogares en situación de pobreza en 2012 también son útiles (cuadro 4.3). Un 34.5 % de hogares salvadoreños está en situación de pobreza, la cual es mayor para el caso de los hogares rurales que para los urbanos. El mismo patrón se encuentra si la pobreza se desagrega en “relativa” y “extrema”.² Ahora bien, si se consideran las personas en lugar de los hogares, las cifras de pobreza aumentan (cuadro 4.4). En este caso, al comparar los niveles de pobreza entre 1992 y 2012, se nota una mejoría. Para algunos, esto es resultado de las políticas públicas, mientras que para otros es resultado de la solidaridad de “los que se fueron”, especialmente hacia Estados Unidos, que envían ayuda económica en forma de remesas a sus familiares “que se quedaron”. Sobre este punto no hay manera de saber a qué se debe la reducción de la pobreza, si a las políticas públicas o a la solidaridad de la comunidad emigrada, o incluso a la intervención de otros factores aún no considerados. Incluso se podría decir que si hay menos pobres en 2012 respecto a 1992, también es porque entre los emigrantes hay varios miles de pobres.

2. Personas y hogares en situación de pobreza relativa son aquellos que no tienen el ingreso suficiente para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas (vestido, energía y vivienda). Las personas y hogares en situación de pobreza extrema son aquellos que no tienen ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de alimentación básica.

Cuadro 4.3 Hogares en situación de pobreza, 2012 (porcentajes)

	POBREZA	POBREZA RELATIVA	POBREZA EXTREMA
Nacional	34.5	26.6	8.9
Urbana	29.9	23.4	6.5
Rural	43.3	29.8	13.6

Fuente: PNUD (2013).

Cuadro 4.4 Personas que viven en pobreza, 1992 y 2012 (porcentajes)

	POBREZA		POBREZA RELATIVA		POBREZA EXTREMA	
	1992	2012	1992	2012	1992	2012
Nacional	64.9	40.7	33.4	29.4	31.5	11.3
Urbana	58.9	35.1	33.4	27.2	25.4	7.9
Rural	70.4	49.9	33.5	32.9	37.0	17.0

Fuente: PNUD (2013).

Los datos mostrados deberían tomarse en cuenta para cualquier evaluación de políticas públicas en materia de empleo, salarios y pobreza. Pero no deben ser interpretados como una medición de la eficacia de determinadas políticas, aunque tales datos puedan estar relacionados con esas políticas. Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, más interesante podría ser preguntarse qué hacen al respecto los diferentes actores implicados. Empleo, salarios y pobreza son áreas de políticas y, por tanto, están sometidas a la presión que puedan ejercer distintos actores, ya sea que estos estén dentro del sistema político o que estén en su ambiente. Las políticas no son neutrales respecto de los intereses implicados. Lo que sucede en términos de empleo, salarios y pobreza no es algo que simplemente se da: es resultado del “juego político”, además de determinadas variables económicas. No se va a entrar aquí al análisis del proceso de formulación de políticas de empleo, salarios o en materia de pobreza, pero es indudable que los resultados de

las mismas están vinculados a la visión que de tales asuntos logra imponerse durante la formulación de dichas políticas, además de que orienta su implementación. Las políticas económicas, en este caso, tienen una dimensión política que vale la pena estudiar y que deberían tomar en cuenta quienes pretenden influir en ellas. Las políticas públicas son, en este sentido, **políticas**, por más que contemplen elementos **técnicos y administrativos**. Los resultados de las políticas dependen del balance de fuerzas que disputan el control de las diversas arenas políticas. Los resultados de las políticas sobre empleo, salarios y pobreza podrían ser insatisfactorios para determinados grupos, pero podrían favorecer a otros grupos que se benefician del *statu quo*.

4.2 Vivienda

El acceso al agua potable y la disponibilidad de servicios sanitarios son características de un hogar decente o de vivienda digna y adecuadamente equipada. En este sentido, el cuadro 4.5 muestra el porcentaje de hogares que contaban con acceso a ambos servicios en 1993 y 2012. En ambos casos ha habido una mejoría, especialmente en el ámbito urbano. Sin embargo, resulta chocante que los hogares rurales con acceso a servicio sanitario apenas constituyan un 16 % en 2012, porque ello puede ser indicador de condiciones de insalubridad favorables a enfermedades gastrointestinales, pues estamos hablando de un 84 % de los hogares rurales sin acceso a servicio sanitario. El tratamiento de las aguas negras en el ámbito rural no ha recibido la atención de las autoridades respectivas a lo largo de los años.

Para tener una mejor imagen de la (in)satisfacción de la aspiración a una vivienda digna, el cuadro 4.6 registra el déficit de vivienda en El Salvador. La comparación con los otros países de la región centroamericana muestra que el déficit, especialmente en el ámbito rural, es alto. La comparación con Costa Rica resulta contundente. Y si el déficit de vivienda para 2009 era casi del 60 % , se puede decir que los resultados obtenidos en el acceso

Cuadro 4.5 Hogares con acceso a servicios de agua por cañería y servicio sanitario, 1993 y 2012 (porcentajes)

	SERVICIO DE AGUA POR CAÑERÍA		SERVICIO SANITARIO	
	1993	2012	1993	2012
Total	47	83	35	52
Urbano	74	91	65	69
Rural	17	70	3	16

Fuente: PNUD (2013).

Cuadro 4.6 Déficit total en vivienda en Centroamérica y Panamá, 2009 (porcentaje de hogares)

País	NACIONAL	URBANO	RURAL
Costa Rica	18	12	26
El Salvador	58	50	74
Guatemala	67	56	79
Honduras	57	42	72
Nicaragua	78	70	88
Panamá	39	37	58

Fuente: Bouillon (2012).

al servicio de agua por cañería y servicio sanitario entre 1992 y 2012 son magros.

Si el déficit de vivienda es alto, se puede inferir que gran parte de la población vive en condiciones de hacinamiento, lo cual es ya un indicador de la precariedad en materia de vivienda. Satisfacer la aspiración de una vivienda digna implica no solo construir más casas. Como dice Bouillon (2012:2) respecto de las viviendas en zonas urbanas:

“Una buena vivienda es mucho más que una edificación bien construida con suficientes habitaciones, agua potable y un piso sólido. La construcción de una buena vivienda comienza mucho antes de que se coloquen el piso, las paredes y el techo. Comienza cuando un terreno legal ubicado dentro de los límites de la ciudad con acceso a infraestructura troncal (conexión principal para agua, saneamiento, drenaje, vías

principales y otras formas de transporte público) se subdivide en lotes individuales, cada uno con sus propias conexiones a la infraestructura. Si el terreno original es lo bastante grande, se deben planificar parques, centros comunitarios, escuelas y, en algunos casos, centros de salud, para lo cual se deberán reservar áreas y firmar acuerdos público-privados que garanticen su mantenimiento.

Pero una buena vivienda tiene además otros componentes, entre los cuales figuran que esté ubicada en un área con una densidad de población ni demasiado baja ni demasiado alta, con acceso a facilidades urbanas y próxima o accesible al centro de la ciudad, todo lo cual permite que las familias y la sociedad disfruten de los beneficios y eficiencias de la aglomeración urbana. Entre ellos figuran el acceso al empleo y a otras oportunidades económicas, menores costos de transporte, beneficios ambientales vinculados al uso denso de terrenos urbanos (menor consumo de energía, por ejemplo, externalidades de red (más proveedores de insumos y servicios, entre otros), efectos positivos entre pares (la influencia positiva de los vecinos o compañeros de estudio en el comportamiento de los individuos), acceso a servicios culturales e instalaciones deportivas y participación política”.

Las malas condiciones de la vivienda producen impactos negativos en la salud. El cuadro 4.7 muestra algunas enfermedades y accidentes asociados a las malas condiciones de la vivienda y, por tanto, fuente de nuevas aspiraciones y demandas al sistema político que ha de atender con políticas públicas.

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano tiene un sitio web en el que se encuentra el Registro Único de Inscritos (RUI), que contiene la demanda de viviendas familiares hechas a este viceministerio. Por tanto, no proporciona el dato de la demanda total de vivienda, pero puede servir para tener una idea de cuál es la demanda (al menos, la hecha a instituciones públicas), y cómo se distribuye según departamentos. El cuadro 4.8 registra esta demanda al 12 de septiembre de 2014. El número de familias que se muestra se refiere al lugar de residencia actual de las familias y no al lugar de preferencia, es decir, al lugar donde están buscando residir ya en su casa propia. En todo caso, se nota que la mayor demanda está en San Salvador.

Cuadro 4.7 Impactos negativos en la salud como resultado de las malas condiciones de la vivienda

FACTORES DE RIESGO	ENFERMEDADES CONTAGIOSAS ASOCIADAS	ACCIDENTES Y ENFERMEDADES NO CONTAGIOSAS	ENFERMEDADES MENTALES ASOCIADAS
<p>Construcción deficiente, hacinamiento, ventilación inadecuada, humedad y pisos de tierra</p>	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades causadas o infecciones transmitidas por insectos, parásitos, roedores, mordeduras de animales (malaria, mal de Chagas) Infecciones respiratorias agudas Tuberculosis 	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades coronarias Enfermedades pulmonares y respiratorias crónicas (incluyendo asma) Cáncer de pulmón Heridas Quemaduras Enfermedades prenatales 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo cognitivo y psicomotor deficiente en niños pequeños Problemas de aprendizaje y trastornos del comportamiento causados por la exposición a materiales tóxicos (plomo) Neurosis Violencia doméstica Alcoholismo y drogadicción
<p>Agua y saneamiento inadecuados</p>	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades fecales-orales y parasitarias (tifo, cólera, hepatitis y polio, entre otras) Enfermedades relacionadas con toxinas microbiológicas Enfermedades relacionadas con infestación de insectos 	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades coronarias Cáncer de estómago 	
<p>Áreas que rodean la vivienda (servicios deficientes de recolección y disposición final de basuras, contaminación, proximidad a zonas industriales o de vías congestionadas, instalaciones recreativas y parques precarios)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades causadas por infecciones transmitidas por insectos, parásitos, roedores, mordeduras de animales Intoxicación Enfermedades respiratorias agudas 	<ul style="list-style-type: none"> Enfermedades coronarias Enfermedades pulmonares y respiratorias crónicas Obesidad Cáncer Accidentes de tráfico y otros 	<ul style="list-style-type: none"> Neurosis Trastornos psiquiátricos relacionados con sustancias químicas y otros concomitantes

Fuente: Bouillon (2012).

Cuadro 4.8 Demanda de vivienda por familia, por departamento, 2014-09-12

DEPARTAMENTO	No. DE FAMILIAS
San Salvador	15,389
Sonsonate	9,322
Santa Ana	7,975
San Miguel	6,786
Ahuachapán	6,406
Morazán	6,078
La Libertad	3,964
La Paz	3,833
Usulután	3,588
San Vicente	2,854
Chalatenango	2,628
Cuscatlán	1,040
Cabañas	751
La Unión	485
Total	71,099

Fuente: Registro Único de Inscritos (s/f).

Un comentario similar al hecho para el caso de las políticas en materia de empleo, salario y pobreza puede hacerse respecto a las políticas en materia de vivienda. También esta es un área de políticas y, por tanto, un área donde entran en juego diversos intereses públicos y privados. El que se hable de déficit de vivienda digna lleva de manera lógica a la pregunta ¿qué se puede hacer para reducirlo? Pero esta es una pregunta lógica que tal vez no sea determinante para la práctica de las políticas públicas. El asunto es más bien determinar qué intereses y qué actores dominan el área de las políticas de vivienda que se hacen desde el sistema político. Entiéndase que dicha área no es ajena a lo que suceda en áreas de otras políticas, como pueden ser las de créditos, medio ambiente, obras públicas, sanidad o educación. Las viviendas, para que sean dignas, deben facilitar el acceso a otros servicios indispensables que ocurren fuera de las paredes del hogar. Tampoco en este terreno habría que descartar la posibilidad de que, si bien es insatisfactorio para ciertos sectores el hecho de que

haya un déficit de vivienda digna, podría ser ventajoso para otros sectores. Las políticas siempre definen ganadores y perdedores o, por lo menos, reparten de manera desigual los posibles beneficios, haciendo que unos obtengan más y otros obtengan menos.

4.3 Salud

El tercer ámbito de aspiraciones para la población salvadoreña gira en torno al acceso a la salud y a una educación de calidad. En cuanto a lo primero, el informe del PNUD (2013) registra datos sobre la esperanza de vida al nacer, según los cuales hubo una mejora entre 1992 y 2012, pues se pasó de 67.9 a 72.1 años. En cambio, la mortalidad por cada 1,000 habitantes registró un leve ascenso entre 1995 y 2012, pues pasó de 6.8 a 6.9 muertes por cada 1,000 habitantes, lo cual puede estar relacionado con los niveles de homicidios que se han registrado en los últimos años.

En un intento de incrementar el acceso de la población a los servicios de salud, especialmente de atención primaria, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MINSAL) ha incrementado la cantidad de recursos humanos (cuadro 4.9) e impulsado una reforma que integra los distintos niveles de atención en un solo sistema integrado de salud. Estos esfuerzos se ven reflejados en el aumento del gasto público en salud, según datos reportados por el MINSAL hasta 2013 (cuadro 4.10). Ahora bien, según tales datos, el gasto directo de bolsillo de los hogares no ha registrado una disminución pese al incremento del gasto público en salud desde 2008. Lo lógico hubiese sido que un aumento del gasto público implicase una disminución del gasto directo de los hogares. Dado que el dato mostrado para 2013 es preliminar, el gasto en salud de los hogares no solo no disminuyó para 2012, sino que se incrementó significativamente.

Con el objetivo de financiar y gestionar programas especiales para la conservación de la salud pública y asistencia social, especialmente la extensión de la cobertura en servicios esenciales de salud en las áreas rural y urbana, así como la atención de urgencias y emergencias

Cuadro 4.9 Densidad de recursos humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por cada 10,000 habitantes, 2008 y 2013

CATEGORÍA	2008	2013
Médicos generales	2.93	3.67
Médicos especialistas	0.87	1.68
Enfermeras	3.02	4.97
Auxiliares de enfermería	5.24	6.26
Promotores	3.49	5.68
Odontólogos	0.54	0.73

Fuente: MINSAL (2014).

Cuadro 4.10 Gasto nacional en salud, según instituciones/agentes (en millones de US\$)

INSTITUCIÓN/AGENTE	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^(p)
Gasto público en salud	794.4	854.1	918.9	1,001.4	1,002.7	1,125.5
MINSAL	391.3	449.4	493.6	532.7	522.1	623.3
ISSS	322.9	317.2	333.9	356.7	357.3	373.4
Bienestar Magisterial	29.1	28.6	34.1	50.1	54.6	51.6
Sanidad Militar	16.3	17.2	19.2	19.2	20.6	23.6
Consejo Superior de Salud Pública	2.0	2.2	2.5	2.7	2.5	1.9
Dirección Nacional de Medicamentos	-	-	-	-	1.7	3.4
Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada	8.7	8.9	9.1	10.9	13.9	11.5
Otras entidades públicas	10.0	14.1	4.8	8.2	5.9	6.6
Gobiernos locales	5.3	5.0	8.6	7.7	10.8	14.8
Empresas públicas	8.8	11.4	13.1	14.0	13.3	15.2
Gasto privado en salud	537.2	557.4	561.7	573.9	593.9	561.3
Gasto directo de bolsillo hogares	476.9	490.1	497.5	505.3	517.2	479.2
Empresas de seguros privados	60.3	67.2	64.1	68.6	76.7	82.1
Gasto nacional en salud	1,331.6	1,411.4	1,480.5	1,575.3	1,596.6	1,686.8

(p) cifras preliminares.

Fuente: MINSAL (2014).

médicas, a finales de 2014 se creó el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) como entidad de derecho público, de duración indefinida, y autónoma en lo administrativo y presupuestario.³ FOSALUD está adscrito al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pero es un ejemplo de los programas en los que intervienen varias organizaciones de gobierno.⁴ Entre los objetivos fundamentales de FOSALUD están (Ley FOSALUD, Art. 4, lits. b, c, d):

- “Propiciar la creación de programas especiales para ampliar la cobertura en los servicios de salud para la atención al usuario y de los habitantes en general, y en particular de aquellos que aún no tienen acceso a los servicios básicos de salud, buscando ampliar la cobertura a mujeres, niños y discapacitados.
- Formular y ejecutar programas integrales que atiendan las necesidades básicas de salud de la población más vulnerable del país; en coordinación con el Ministerio de Salud y Asistencia Social; priorizando la atención en aquellas locaciones geográficas estratégicas, en donde se encuentren asentamientos que se vieren amenazados o pudieren ser objeto de catástrofes provenientes de la acción de la naturaleza o de la acción del hombre.
- Fomentar campañas de educación de salud, a fin de prevenir enfermedades derivadas del uso y consumo de sustancias nocivas y peligrosas para la salud de las personas”.

De acuerdo con datos registrados en el sitio web de FOSALUD, a septiembre de 2014, el programa tenía presencia en 162 centros de salud distribuidos en todos los departamentos del país (cuadro 4.11). Casi la totalidad (156) de estos centros eran Unidades Comunitarias de Salud Familiar (UCSF). Por supuesto que no solo FOSALUD brinda atención primaria en salud en las UCSF. También lo hace el MINSAL.⁵

3. Véase la Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud, Decreto Legislativo N.º 538 del 17 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial N.º 236, Tomo 365, del 17 de diciembre de 2004.

4. En el Consejo Directivo cuenta con representantes del MINSAL, de la Secretaría Técnica de la Presidencia (coordinador nacional del Programa Social del Gobierno), del Ministerio de Hacienda y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. También está representada la Cruz Roja Salvadoreña (Ley FOSALUD, Art. 6).

5. Según FOSALUD (2013), el MINSAL atendía en 692 UCSF.

Cuadro 4.11 Presencia de FOSALUD en el territorio salvadoreño, 2014

REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL DE CENTROS DE SALUD
Metropolitana	San Salvador	21
Centro	La Libertad	10
	Chalatenango	21
Paracentral	La Paz	6
	Cuscatlán	5
	San Vicente	8
	Cabañas	5
Occidente	Sonsonate	13
	Santa Ana	13
	Ahuachapán	7
Oriente	San Miguel	17
	Usulután	16
	Morazán	12
	La Unión	8
Total		162

Fuente: <http://www.fosalud.gob.sv>.

Para tener una idea del tipo de atención que brinda FOSALUD, el cuadro 4.12 muestra las primeras cinco causas de consultas médicas en los establecimientos atendidos por este programa durante junio de 2012 y mayo de 2013. Como puede verse, la principal causa de consulta fue las infecciones respiratorias agudas (64.1 %). Por otro lado, las mujeres fueron las que, en mayor medida, utilizaron los servicios de FOSALUD (60.3 %).

Para llevar adelante todas sus actividades, FOSALUD cuenta con un piso presupuestario de veinte millones de dólares, o un 35 % de los ingresos que por concepto de recaudación se perciban de los impuestos contenidos en las siguientes leyes:

Cuadro 4.12 Primeras cinco causas de consultas médicas en UCSF, UM^a y CAE^b San Martín

	ENFERMEDADES	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL	%
1	Infecciones respiratorias agudas	245,749	318,470	564,219	64.12
2	Infecciones de vías urinarias	27,527	78,875	106,402	12.09
3	Hipertensión arterial esencial	28,145	72,754	100,899	11.47
4	Diarrea y gastroenteritis	32,139	38,204	70,343	8.00
5	Parasitosis intestinal	15,605	22,433	38,038	4.32
Total		349,165	530,736	879,901	
	%	39.68	60.32	100.00	100.0

UCSF: Unidades Comunitarias de Salud Familiar

^aUM: Unidades Móviles

^bCAE: Centro de Atención de Emergencias

Fuente: FOSALUD (2013).

- a) Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas
- b) Ley de Impuesto sobre Productos del Tabaco
- c) Ley de Gravámenes Relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares.⁶

Además de la existencia y operación de FOSALUD, el acceso a los servicios de salud se ha ampliado en los últimos años a través de la implementación de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS). En estas redes juegan un papel primordial, en el primer nivel de atención en salud, los llamados Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS-F) y los Equipos Comunitarios de Salud Especializados (ECOS-E), cuya integración depende de la zona en la que realizan su trabajo (MINSAL, 2011:47):

6. Ley FOSALUD, Art. 12.

“Los ECOS Familiares están integrados, por médico(a), personal de enfermería, promotores(as) de salud y colaboradores de servicios varios, con responsabilidad nominal de una población promedio de 600 familias para el área rural y 1,800 familias para el área urbana.

Los ECOS Especializados están conformados por médicos especialistas en pediatría, gineco-obstetricia, medicina interna o medicina familiar. Además cuentan con personal de enfermería, nutrición, psicología, fisioterapia, laboratorio clínico, educación en salud y auxiliares de estadística. Con una población promedio de referencia de 6,000 familias para el área rural y 8,000 familias para el área urbana. Estos cuentan con capacidad diagnóstica y terapéutica especializada: laboratorio clínico, ultrasonografía, electrocardiograma y equipo de fisioterapia”.

El cuadro 4.13 muestra cómo, desde 2009 hasta el primer semestre de 2014, casi se triplicó la población y familias atendidas por los

Cuadro 4.13 Evolución de la prestación de servicios en las RIIS, 2009-2014^a

INDICADOR	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Municipios con ECOS Familiares y Especializados	0	80	73	8	3	0	164
Población cubierta por ECOS Familiares	0	591,479	1,060,317	154,012	89,058	2,212	1,897,078
Familias atendidas por ECOS Familiares	0	133,938	192,939	31,205	19,356	585	378,068
Ecos Familiares instalados	0	196	226	33	26	1	482
Ecos Especializados	0	14	14	7	1	2	38
Recursos humanos en el primer nivel de atención	7,724	2,266	310	239	137	42	10,718
Unidades Comunitarias de Salud Familiar	377	106	141	52	16	16	708

^a Las cifras en las columnas corresponden a casos nuevos que se agregan cada año.
Fuente: MINSAL (2014).

ECOS. En la medida en que los ECOS operan mayoritariamente en las UCSF, estas también aumentaron en el mismo periodo a casi el doble de las que habían en 2009.

Las UCSF se consideran la puerta de entrada a los servicios de salud, donde también operan los hospitales. Al respecto, la red hospitalaria del país consta de treinta hospitales, once de los cuales brindan atención a pacientes de bajo riesgo, catorce atienden pacientes de riesgo moderado y están ubicados en los catorce departamentos del país, cinco hospitales atienden pacientes de alta complejidad. De estos, dos son hospitales regionales y tres son hospitales de referencia nacional (MINSAL, 2014).

Por otra parte, el cuadro 4.14 detalla los programas que el MINSAL consideraba como prioritarios en 2013, y que intentaba articular mediante los ejes estratégicos de la Política Nacional de Salud (cuadro 4.15). Esta

Cuadro 4.14 Programas prioritarios del MINSAL, 2013

Programa Nacional de Atención a la Madre y al Feto

Programa Nacional de Atención a la Sexualidad en el Ciclo de Vida

Programa Nacional de Atención a las Neoplasias Prevalentes del Aparato Reproductor Masculino y Femenino

Bancos de Leche

Madre Canguro

Atención a la Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes

Atención a la Salud Integral de Adultos(as) y Adultos(as) Mayores

Programa de Atención Integral a las Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT)

Programa Nacional de Atención en Salud a las Personas Víctimas de Violencia

Programa Nacional de Atención a la Salud Bucal en el Ciclo de Vida

Programa de Atención a la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias

Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Programa de Salud Mental

Programa Nacional de ITS/VIH/SIDA

Fortalecimiento de la Enfermería

Fuente: MINSAL (2014).

política fue aprobada en 2010, y busca “Garantizar el derecho a la salud a toda la población salvadoreña a través de un Sistema Nacional de Salud que fortalezca sostenidamente lo público (incluyendo a la seguridad social) y regule efectivamente lo privado; el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud; un ambiente sano y seguro, incluyendo (pero no limitándose a ello) la creación y el mantenimiento de un sistema de atención a la salud eficiente, de alta resolutivez y con acceso equitativo a servicios de calidad para todas las personas” (Política Nacional de Salud 2009-2014, Objetivo).⁷

Cuadro 4.15 Objetivos estratégicos de la Política Nacional de Salud, 2009-2014

ESTRATEGIA	OBJETIVO ESTRATÉGICO
1 Sistema Nacional de Salud basado en la Atención Primaria de Salud Integral	Construir un Sistema Nacional basado en la Atención Primaria de Salud Integral como una estrategia clave para el logro de los Objetivos del Milenio y el abordaje efectivo de las determinantes de la salud y de las inequidades en salud
2 Rectoría y Formulación de Políticas y Planes de Salud	Establecer y aumentar la capacidad del MINSAL para elaborar políticas y planes de salud, y garantizar la adecuada provisión y cobertura según necesidades priorizadas
3 Regulación del Sistema Nacional de Salud	Sugerir la reorganización del Consejo Superior de Salud Pública (CSSP) para convertirlo en una instancia controlora del Sistema Nacional de Salud, incluyendo el sector privado lucrativo y no lucrativo
4 Participación y Salud Comunitaria	Crear estructuras y procedimientos de participación comunitaria en atención primaria de salud en todos los niveles del sistema
5 Sistema Nacional de Investigación en Salud	Crear un sistema Nacional de Investigación en Salud que permita generar nuevo conocimiento con relación a los problemas de salud nacionales, asignar recursos de manera eficiente y fortalecer las capacidades humanas e interinstitucionales para producir la evidencia necesaria que sustente las decisiones

7. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Acuerdo N.º 126 del 10 de febrero de 2010, publicado en el Diario Oficial N.º 33, Tomo 386, del 17 de febrero de 2010.

6	Sistema de Información Estratégica	Establecer un sistema de información estratégica y de calidad, como instrumento para tomar decisiones basadas en la evidencia, facilitar la contraloría social y la planificación, el control y la asignación de recursos
7	Coordinación y Concertación con el Sector Privado	Establecer con el sector privado de provisión de servicios (no lucrativo y lucrativo) políticas diferenciadas de concertación, de acuerdo con criterios de aumento de cobertura, complementariedad y costo/operatividad
8	Prestaciones de la Red de Servicios	El Sistema Nacional de Salud proveerá a toda la población, a través de la red pública de servicios, un conjunto de prestaciones cuyo número y calidad tenderá progresivamente a la integralidad
9	Política Hospitalaria	Regular e incrementar la eficacia, eficiencia y calidad de los niveles secundario y terciario (hospitales) como componente relevante de la red integrada de servicios del Sistema Nacional de Salud
10	Seguridad Social	Reestructurar orgánica, administrativa, jurídica y financieramente el Instituto Salvadoreño del Seguro Social
11	Salud Laboral	Diseñar un programa para la mejora de la salud laboral de la población trabajadora
12	Seguridad Alimentaria y Nutricional	Establecer el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en todo el ciclo de la vida, de cobertura universal, como un componente fundamental de la promoción de la salud, basado en los determinantes sociales de la situación alimentaria y nutricional del país
13	Reducción del Impacto de Emergencias y Desastres	El Sistema Nacional de Salud garantizará una atención adecuada de las emergencias, epidemias y desastres naturales y antrópicos con enfoque de gestión de riesgos
14	Toxicomanías, Violencia y Salud Mental	Definir estrategias orientadas al mejoramiento de la atención integral a la salud mental, a la reducción del alcoholismo y toxicomanías y a los aspectos vinculados a la salud mental que se identifiquen con respecto a la violencia social y violencia contra la mujer
15	Salud Sexual y Reproductiva	En coordinación con el programa Ciudad Mujer, se establecerán programas priorizados de información, educación sexual y atención en salud sexual y reproductiva orientados a los grupos de edad escolar, preadolescentes, adolescentes, mujeres y hombres durante todo el ciclo vital

16	Salud Bucal	Establecer, en el marco de la Atención Primaria de Salud Integral, un sistema participativo que integre programas y acciones de corto, mediano y largo plazo para la promoción de la salud bucal, así como la prevención y atención de la morbilidad estomatológica a nivel nacional
17	Atención Integral a las Personas con Discapacidad	Asumir la responsabilidad del Estado en la prevención de la discapacidad, así como en la atención, rehabilitación integral, inserción y reinserción social de las personas con discapacidad
18	Desarrollo de Recursos Humanos	Formular y ejecutar la Política de Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud
19	Coordinación con el Sector Formador	Crear mecanismos de cooperación entre las instituciones educativas y de servicios de salud a fin de adaptar la educación de los profesionales de salud para la prestación de atención de buena calidad, que satisfaga las necesidades de salud de toda la población
20	Trabajadores Comunitarios de Salud	Potenciar la figura de Promotor de Salud como elemento básico del Sistema Nacional de Salud en el primer nivel de atención, con base en la Atención Primaria de Salud Integral
21	Disponibilidad, Calidad y Uso Racional de Medicamentos y Vacunas	Garantizar la calidad, eficacia, inocuidad y el acceso a los medicamentos esenciales para la población salvadoreña, así como su uso racional tanto por profesionales de la salud como por las personas usuarias
22	Agua y Saneamiento Ambiental	Con la participación y consenso de los sectores involucrados (ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación, Agricultura y Ganadería, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), municipalidades y sociedad civil, entre otros), promover una política para agua potable y saneamiento básico
23	Gasto en Salud	Incrementar el monto y uso eficiente del gasto sanitario público en salud
24	Mecanismos y Fuentes de Financiamiento	Coordinar los procedimientos y fuentes financieras
25	Supervisión, Control y Seguimiento	Establecer mecanismos de supervisión técnica y control de calidad en todos los niveles del sistema (incluyendo el sector privado, con y sin fines de lucro), como instrumento imprescindible para garantizar el cumplimiento de objetivos, metas y actividades contemplados en el Plan Nacional de Salud

Fuente: elaboración propia con base en la Política Nacional de Salud 2009-2014.

Donde ha sido necesario, la Asamblea Legislativa ha ido emitiendo decretos que apoyan la implementación de la Política Nacional de Salud. Es el caso, por ejemplo respecto de la línea estratégica N.º 21, la emisión de la Ley de Medicamentos mediante el decreto legislativo N.º 1008 del 22 de febrero de 2012, publicado en el Diario Oficial N.º 43, Tomo 394, del 2 de marzo de 2012, que crea la Dirección Nacional de Medicamentos como autoridad competente para la aplicación de dicha ley (Art. 3). Mediante la misma quedan regulados “todos los medicamentos, cosméticos y sustancias que ofrezcan una acción terapéutica fabricadas en el país o importadas del extranjero” (Art. 14). Parte de la regulación tiene que ver con el precio y calidad de los medicamentos. En cuanto al primero se estableció que (Art. 58):

“[...] el precio de venta máximo al público, se determinará en base al Precio Internacional de Referencia estableciendo diferentes márgenes de comercialización para medicamentos innovadores o genéricos fabricados en el país o importados.

El margen de comercialización será de tres hasta cinco veces del Precio Internacional de Referencia de cada producto de acuerdo a los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud, y en ningún caso podrá ser mayor al precio promedio del área centroamericana y Panamá, debiendo ser éste el precio de venta máximo al consumidor.

En el establecimiento del precio de referencia, la Dirección Nacional de Medicamentos comparará los precios de los medicamentos en el mismo nivel de la cadena de distribución del área centroamericana y Panamá.

El precio de los medicamentos genéricos, deberá tener un costo entre 30 a 40 por ciento menos que los precios de los medicamentos innovadores.

Se excluye de esta regulación aquellos medicamentos autorizados para su venta libre en cualesquier modalidad”.

La aprobación de esta ley, así como la creación y primeras acciones de la Dirección Nacional de Medicamentos (incluyendo el control de precios), fueron cuestionadas y obstaculizadas por algunos laboratorios, droguerías, farmacias e importadores de medicamentos. No faltaron las amenazas de desabastecimiento a través de medios de

comunicación de amplia cobertura, pero la implementación de la Ley y el despliegue de los controles por parte de la Dirección Nacional de Medicamentos no se detuvieron. Como resultado general hubo una sensible disminución en los precios de los medicamentos, al menos de aquellos incluidos en el Listado Oficial de Medicamentos previsto por la Ley (Art. 16).

Como se puede deducir de los cuadros y comentarios en materia de salud que se han presentado en las páginas anteriores, más allá de lo establecido en la Política Nacional de Salud, la política sanitaria es harto compleja como para abordarla de manera exhaustiva en este trabajo. Lo dicho acá es nada más una muestra de los temas que podrían ser tratados en un estudio sobre la política sanitaria en el país. Un estudio más pormenorizado debería incluir el examen de cada uno de los programas en materia de salud que las entidades gubernamentales llevan a cabo, ya sea que dichos programas estén directa o indirectamente relacionados con la salud. Es el caso, por ejemplo, de programas que puedan estar implementando los ministerios de Medio Ambiente o de Agricultura. Una indicación similar se podría hacer con respecto a las acciones que realiza ANDA en materia de cobertura y calidad del agua potable; o las municipalidades, que también tienen algunas competencias que influyen en las condiciones sanitarias de la población salvadoreña. Además, habría que tomar en cuenta lo que hacen los agentes privados que proveen servicios de salud, tanto los del sector lucrativo como los del sector no lucrativo. Y, por si todo esto no bastara, haría falta también considerar los “imponderables” provocados por la naturaleza: terremotos, erupciones volcánicas, huracanes y tormentas tropicales, etcétera. Por supuesto que estos estudios de políticas deberían ser hechos considerando **la política** de las **políticas**, es decir, no perdiendo de vista que en las políticas se ponen en juego diversos intereses que buscan ser promovidos o defendidos. Ningún “estado de la cuestión” en materia de políticas es socialmente neutral.

4.4 Educación

Una situación similar de complejidad se encuentra en la política educativa, que formaría parte de las principales aspiraciones sociales de la población salvadoreña según el PNUD (2013). Por ello, sin afán de ser exhaustivos sino, al contrario, teniendo nada más intenciones ilustrativas, la información detallada en los cuadros que siguen sugiere que, a pesar de algunos avances en materia de cobertura, todavía hay mucha tarea por delante. Así, por ejemplo, el cuadro 4.16 muestra cómo desde 2005 se ha logrado disminuir la población mayor de 10 años que no sabe leer o escribir, especialmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Sin embargo, el analfabetismo rural todavía sigue siendo alto, un poco más del triple que el registrado en el AMSS.

La distribución territorial de la población analfabeta no es aleatoria. El cuadro 4.17 muestra cómo los departamentos al oriente o al norte del país son los más afectados por este “flagelo humano”. Las tasas registradas en tales departamentos contrastan de manera “chocante” con las que se registran en el AMSS. Como se trata de una tendencia que prevalece por cerca de una década, podría decirse que, al menos, ha habido cierto “descuido” de parte de las autoridades educativas para cambiar esta tendencia que privilegia al centro del país.

Por otra parte, el Ministerio de Educación (MINED) provee al interesado de una serie de indicadores de “acceso al sistema

Cuadro 4.16 Analfabetismo en El Salvador, 2005, 2009, 2013 (porcentajes)

Año	TOTAL	URBANO	RURAL	AMSS
2005	14.9	9.7	23.1	7.0
2009	14.0	9.2	22.7	5.8
2013	11.8	7.6	18.9	5.1

Fuente: elaboración propia con base en DIGESTYC (2006, 2010, 2014b).

Cuadro 4.17 Analfabetismo por departamentos, 2005, 2009 y 2013 (porcentajes)

DEPARTAMENTO	2005	2009	2013
San Salvador	6.9	6.9	5.9
La Libertad	13.5	11.9	10.4
Cuscatlán	16.0	13.4	11.0
La Paz	16.1	12.8	11.4
Sonsonate	15.5	14.8	11.9
Santa Ana	18.8	14.9	12.4
San Vicente	15.6	16.5	14.1
Usulután	22.3	21.2	15.4
Chalatenango	16.9	18.1	15.6
Ahuachapán	19.8	17.7	16.2
San Miguel	23.2	18.0	16.3
Cabañas	24.2	21.9	18.1
Morazán	28.4	26.6	20.9
La Unión	23.7	26.4	21.6

Fuente: elaboración propia con base en DIGESTYC (2006, 2010, 2014b).

educativo”, de los cuales cinco se han recogido en los cuadros siguientes. El cuadro 4.18 se refiere a la cantidad de alumnos que ingresaron a educación primaria, independientemente de la edad que tenían, en relación con la población en edad oficial de escolarización (7 años) matriculada en primer grado. El MINED llama a esta relación Tasa Bruta de Admisión al 1^{er} Grado de Educación Primaria. El resultado es curioso en términos diacrónicos, puesto que se registró un descenso en dicha tasa: para todo el periodo, la matrícula bajó en cerca de 68,000 estudiantes. En este comportamiento hay varias cosas que señalar: además de disminuir la Tasa, también hubo un descenso de la población de 7 años. En tales condiciones, si la matrícula hubiese aumentado, o al menos se hubiese mantenido similar con el paso de los años, la Tasa habría registrado un aumento. La clave del asunto parece estar en el comportamiento de la matrícula: como

Cuadro 4.18 Tasa bruta de admisión a 1er grado de Educación Primaria

Año	POBLACIÓN DE 7 AÑOS	MATRÍCULA DE NUEVOS ALUMNOS EN 1ER GRADO	TASA BRUTA DE ADMISIÓN
2005	150,136	199,479	132.87
2006	145,731	183,214	125.72
2007	139,560	168,367	120.64
2008	132,786	161,079	121.31
2009	126,576	151,250	119.49
2010	122,096	141,060	115.53
2011	119,615	131,421	109.87

Fuente: MINED (2013).

en esta se podría estar incluyendo estudiantes con más de 7 años o, incluso, es posible que se haya “colado” más de alguno menor a esa edad, el Ministerio de Educación ofrece datos relativos a la Tasa Neta de Admisión (cuadro 4.19).⁸ En este caso, lo registrado es un aumento de tres puntos porcentuales entre 2005 y 2011.⁹

Cuadro 4.19 Tasa neta de admisión a 1er grado de Educación Primaria

AÑO	POBLACIÓN DE 7 AÑOS	MATRÍCULA DE 1º GRADO EN EDAD DE 7 AÑOS	REPETIDORES EN 1º GRADO	TASA NETA DE ADMISIÓN
2005	150,136	100,968	31,847	46.04
2006	145,731	96,927	33,988	43.19
2007	139,560	94,608	28,992	47.02
2008	132,786	87,599	24,207	47.74
2009	126,576	83,112	19,933	50.62
2010	122,096	79,014	20,084	48.27
2011	119,615	77,560	18,704	49.20

Fuente: MINED (2013).

8. La Tasa Neta de Admisión al 1er Grado de Educación Primaria es la cantidad de alumnos que ingresan al 1er grado que tienen la edad oficial de ingreso en relación con la población en la edad oficial de escolarización de 1er grado (7 años).

9. Lastimosamente, al momento de redactar este trabajo no estaban disponibles los datos relativos a 2012 y 2013 para poder determinar si se trata de una clara tendencia de incremento de esta Tasa o si hay un comportamiento más bien errático. Tómese en cuenta que fue en 2009 cuando se registró el mayor valor de la Tasa.

Otro indicador del acceso al sistema educativo viene dado por la distribución de la matrícula por sector (privado o público). Como en el caso de la atención en salud, el sistema educativo salvadoreño es mixto. Ahora bien, a medida que se avanza en los niveles educativos, la participación del sector público disminuye frente a la del sector privado. El cuadro 4.20 muestra esta tendencia en el caso de la educación básica y la educación media. No se contó, al hacer este trabajo, con datos para la enseñanza técnica ni para la universitaria, pero es claro que la cantidad de centros privados que corresponden a estos niveles es superior a la de centros públicos. Y, aunque la Universidad de El Salvador (UES) sea la universidad más grande del país, la cantidad de universidades privadas es tal que no resulta descabellado esperar que la suma de sus estudiantes matriculados supere a la de la UES.

Si las personas que cumplen 18 años hubiesen terminado su educación media y se hubiesen matriculado en la universidad, tendríamos otro indicador de acceso al sistema educativo, esta vez al nivel superior universitario. Es claro que no todas las personas mayores de 18 años cursan estudios universitarios. Algunas entran al

Cuadro 4.20 Distribución de la matrícula por sectores en educación básica y media (porcentajes)

Año	EDUCACIÓN BÁSICA				EDUCACIÓN MEDIA			
	Privado	%	Público	%	Privado	%	Público	%
2005	142,664	10.40	1,228,895	89.60	52,328	28.03	134,365	71.97
2006	146,379	10.73	1,217,232	89.27	52,988	27.96	136,543	72.04
2007	155,081	11.52	1,190,732	88.48	54,771	28.62	136,615	71.38
2008	151,036	11.29	1,186,532	88.71	51,546	27.74	134,304	72.26
2009	146,544	11.08	1,175,761	88.92	47,838	25.38	140,637	74.62
2010	136,553	10.35	1,183,218	89.65	47,387	24.86	143,227	75.14
2011	138,355	10.71	1,153,448	89.29	50,074	24.89	151,124	75.11

Fuente: MINED (2013).

Cuadro 4.21 Matrícula de educación superior por cada 100,000 habitantes

Año	POBLACIÓN MAYOR DE 18 AÑOS	MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR	TASA (INDICADOR DE ELITISMO)
2005	3,334,514	122,431	3,672
2006	3,374,799	124,956	3,703
2007	3,418,211	132,246	3,869
2008	3,464,973	138,615	4,000
2009	3,515,297	143,849	4,092
2010	3,569,402	150,012	4,203

Fuente: MINED (2013).

mercado laboral formal, otras lo hacen en lo informal; hay quienes simplemente ni trabajan ni estudian, y hay otras que emigran.¹⁰ Pues bien, el cuadro 4.21 da una idea de cuán elitista es la educación universitaria en el país. La última columna del cuadro es la relación entre la población matriculada en educación superior y la población nacional mayor de 18 años. El carácter elitista de este nivel de educación no es responsabilidad única de las autoridades educativas salvadoreñas. Quizá no podría ser de otra forma si se toma en cuenta el costo que tiene para las personas (y familias) realizar estudios universitarios. Pero, es que, además, los centros de enseñanza están concentrados mayormente en San Salvador, seguido de Santa Ana y San Miguel. Para muchas personas que tal vez quieren seguir estudios universitarios y viven en departamentos como La Unión, Morazán, Cabañas, San Vicente y Chalatenango, no les quedaría otra opción que viajar todos los días, o alquilar habitación cerca de los centros de estudio, con los respectivos costos que ello implicaría. Aun si una de estas fuera la decisión, ya se ha visto que los salarios son bajos. En otras palabras, hay condiciones extraeducativas que no contribuyen a mejorar el acceso a los estudios universitarios.

Ahora bien, independientemente del acceso que se tenga a los diferentes niveles del sistema educativo, no todos los estudiantes

10. Podría decirse también que hay otras personas que delinquen, están en el crimen organizado o están en los centros penales.

matriculados asisten a los centros educativos. Por esta razón se decidió mostrar, también, un indicador de asistencia escolar que recogen las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (cuadro 4.22), que también registran su distribución según zona geográfica. La pauta que resulta para el periodo 2005-2013 no es muy diferente a la que se tuvo ocasión de ver en el caso del analfabetismo: la zona rural presenta peor situación que la zona urbana, especialmente cuando se contrasta con el área metropolitana de San Salvador. En términos generales, se trata de tasas bajas.

Finalmente, las Encuestas de Hogares también proporcionan un dato que resulta de interés para hacerse una idea de la satisfacción de las personas en cuanto a los años de escolaridad. El cuadro 4.23 recoge la escolaridad promedio, por área, para el periodo que va de 2005 a 2013. Con leve mejoría en todos los casos, sigue siendo una escolaridad baja, con la peor puntuación en el ámbito rural y la mejor situación en el AMSS.

Empleo, vivienda, salud y educación son las aspiraciones más sentidas por la mayoría de la población salvadoreña. Los cuadros

Cuadro 4.22 Tasa de asistencia escolar por área

Año	TOTAL	URBANO	RURAL	AMSS
2005	32.4	33.1	31.4	34.0
2009	32.4	32.6	32.1	32.6
2013	31.1	31.8	29.9	31.7

Fuente: elaboración propia con base en DIGESTYC (2006, 2010, 2014b).

Cuadro 4.23 Escolaridad promedio, por área
(años de estudio aprobados, población de 6 años y más)

Año	TOTAL	URBANO	RURAL	AMSS
2005	5.7	6.9	3.8	7.4
2009	6.0	7.2	4.1	8.2
2013	6.6	7.7	4.7	8.6

Fuente: elaboración propia con base en DIGESTYC (2006, 2010, 2014b).

anteriores dan una idea, una imagen, del estado actual de esas aspiraciones. Aunque el sistema político no sea el único responsable de satisfacer tales aspiraciones, la sensación que queda es que hay mucho por hacer al respecto. En ello intervienen tanto agentes públicos como privados (lucrativos o no lucrativos). El sentido de lo que hay que hacer va, por un lado, en la ampliación de las oportunidades y cobertura; por otro lado, en la reducción de las desigualdades en el acceso a los servicios implicados en cada una de las aspiraciones. Ahora bien, el sistema político no es neutral; luego, no es suficiente con decir “hay que hacer algo” para mejorar las condiciones de empleo, vivienda, salud y educación. Son los actores que quieren mejorar tales condiciones los que deben presionar al sistema político para que este actúe en consecuencia. A los analistas de políticas toca incluir esta dimensión en sus estudios, sin la cual, por muy técnicamente bien elaborados o conducidos que estén tales estudios, solamente servirán como una fotografía del momento que no capta lo principal de las políticas: la promoción o defensa de unos intereses, aunque ello implique la afectación de otros intereses. Las políticas públicas son esencialmente eso: un instrumento de promoción y defensa de intereses.

Otra forma de constatar los desafíos a superar con la ayuda de las políticas públicas es la consideración del comportamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD. El cuadro 4.24 recoge el comportamiento de este Índice para el periodo 2005-2012, según la nueva metodología utilizada para su cálculo. Es clara una tendencia de crecimiento en el valor del IDH desde 2005.

Ahora bien, cuando se consideran los distintos territorios (cuadro 4.25), de nuevo aparece una imagen de desigualdad. El rango de

Cuadro 4.24 Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IDH	0.637	0.644	0.661	0.659	0.657	0.663	0.666	0.762

Fuente: PNUD (2013).

Cuadro 4.25 Índice de Desarrollo Humano (IDH) según departamento, 2012

POSICIÓN	DEPARTAMENTO	IDH
1	San Salvador	0.714
2	La Libertad	0.693
3	San Vicente	0.661
4	Santa Ana	0.653
5	Sonsonate	0.652
6	Cuscatlán	0.642
7	Usulután	0.640
8	Chalatenango	0.637
9	San Miguel	0.637
10	La Paz	0.633
11	Ahuachapán	0.609
12	Cabañas	0.600
13	La Unión	0.598
14	Morazán	0.594
	El Salvador	0.672

Fuente: PNUD (2013).

variación en el valor del IDH va desde 0.594 para Morazán, hasta 0.714 para San Salvador. En términos de clasificación, este rango indica también que mientras Morazán tiene un IDH medio, San Salvador tiene un IDH alto. De hecho solo el departamento de San Salvador estaría ubicado en ese nivel.

Por otro lado, el Informe de Desarrollo Humano 2014 del PNUD permite tener una visión comparativa a nivel de Centroamérica y Panamá (cuadro 4.26). Mientras que a nivel mundial El Salvador

Cuadro 4.26 IDH en Centroamérica y Panamá, 2013

PAÍS	IDH	POSICIÓN	CLASIFICACIÓN
Costa Rica	0.763	68	Alto
El Salvador	0.662	115	Medio
Guatemala	0.628	125	Medio
Honduras	0.617	129	Medio
Nicaragua	0.614	132	Medio
Panamá	0.765	65	Alto

Fuente: PNUD (2014).

ocupa la posición 115, en la región tendría una tercera posición después de Panamá y Costa Rica, países que además tienen un IDH alto. El Salvador y el resto de países centroamericanos están clasificados a nivel mundial como países con IDH medio.¹¹

4.5 Seguridad ciudadana

El IDH se basa en datos sobre ingresos, salud y educación. Solo indirectamente se puede relacionar con uno de los fenómenos que durante las dos últimas décadas se ha convertido en la “pesadilla” de la población salvadoreña en el país: la (in)seguridad de su integridad física y emocional. Este asunto tampoco lo recoge el PNUD (2003) como principal “aspiración” de la población salvadoreña, aunque sí le dedica espacio en su informe, puesto que supone un desafío de primer orden para las oportunidades que tiene el país de mejorar la calidad de vida de su población. Tan grande es el desafío que una encuesta de opinión, realizada por LPG Datos, dada a conocer por el periódico *La Prensa Gráfica* en su edición del 16 de septiembre de 2014, reveló que al 43 % de los salvadoreños le gustaría abandonar el país. Tres son las principales razones:

11. Sobre las mediciones reportadas por el PNUD, tanto en el informe mundial como en el informe nacional sobre desarrollo humano, vale la pena decir que no son consistentes, pues los valores del IDH para los años mostrados en el cuadro 4.24 son diferentes en ambos informes, pese a que ambas mediciones están hechas con la nueva metodología (Ver PNUD, 2014:177 y PNUD, 2013:283).

- a) Por la inseguridad que existe en el país (30 %)
- b) Por razones económicas (24 %)
- c) Por tener una mejor vida en general (28 %)

Por otra parte, Aguilar y Guevara (2013) reportaron que el 88.5 % de los salvadoreños opinaba, a finales de 2013, que la delincuencia había aumentado o seguía igual en el país desde octubre de 2012. Además, registraron que 90.6 % de medianos y pequeños empresarios salvadoreños consideraban en 2013 que la delincuencia amenazaba mucho el bienestar de su futuro (cuadro 4.27), mientras que un 68.7 % de los mismos consideraba también que la delincuencia amenazaba mucho el desarrollo de su empresa.

Cuadro 4.27 La delincuencia como amenaza, 2013 (porcentajes)

	MUCHO	ALGO	POCO	NADA
Para el bienestar de nuestro futuro ^a	90.6	5.3	3.3	0.8
Para el desarrollo de su empresa ^b	68.7	12.5	13.1	5.7

^a“Y hablando del país en general, ¿qué tanto considera usted que la situación actual de delincuencia representa una amenaza para el bienestar de nuestro futuro?”

^b“Y hablando de su empresa o negocio, ¿qué tanto considera usted que la situación actual de delincuencia representa una amenaza para el desarrollo de su empresa?”

Fuente: Aguilar y Guevara (2013).

La delincuencia (inseguridad, maras, o la violencia en general), junto con el estado de la economía (familiar o del país), ha sido uno de los problemas considerados como principales por los salvadoreños, al menos desde 1993. El cuadro 4.28 muestra cómo esta percepción se ha mantenido pese al cambio de gobiernos e, incluso, de partidos en el Gobierno. Los datos mostrados en el cuadro son opiniones registradas al final de los gobiernos de Alfredo Félix Cristiani Burkard (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores Pérez (1999-2004), Elías Antonio Saca González (2004-2009) y Mauricio Funes Cartagena (2009-2014). Que se trate del primero o segundo problema principal ha variado según la coyuntura. Lo

cierto es que, para la población, gobiernos van y vienen sin que se perciba una mejora en materia de seguridad (cuadro 4.29).

Cuadro 4.28 Principal problema del país al final de cada gobierno, 1999-2014 (porcentajes)^a

PROBLEMA	CRISTIANI	CALDERÓN	FLORES	SACA	FUNES
Delincuencia/inseguridad	40.2	61.1	21.5	15.4	58.6
Violencia	n/a	n/a	2.1	1.5	11.3
Maras	n/a	n/a	8.6	n/a	8.7
Economía	19.4	6.7	14.4	41.0	8.4
Desempleo	11.8	10.9	20.3	16.6	6.3
Pobreza	7.8	10.3	16.4	14.3	3.3
Alto costo de la vida/ inflación	6.1	1.7	4.9	4.9	n/a
Otras respuestas	14.7	9.3	11.8	6.2	3.4

^a Las opiniones registradas corresponden a encuestas realizadas al final del periodo de gobierno, excepto en el caso Cristiani. El dato está tomado de la encuesta de evaluación del año 1993, donde sí aparece la respectiva pregunta: En su opinión, ¿cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador?

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (1993, 1999, 2004b, 2009a, 2014a).

Cuadro 4.29 La delincuencia al final de cada gobierno (porcentajes)

	FLORES	SACA	FUNES
Aumentó	39.7	62.5	71.3
Sigue igual	46.7	19.6	18.2
Disminuyó	13.6	17.9	10.5

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (1993, 1999, 2004b, 2009a, 2014a).

La información registrada en los cuadros anteriores se refiere a percepciones u opiniones, y ya se sabe que estas, además de volátiles, pueden estar influenciadas por las percepciones o intenciones de otros, especialmente de los líderes de opinión, editorialistas y periodistas. ¿Se cuenta con algún dato objetivo que permita tener una idea más ajustada a la realidad del fenómeno de la violencia en sus más variadas manifestaciones, entre las cuales se incluye la delincuencia? A medida que han ido transcurriendo los años, diversas instituciones de gobierno vinculadas al tema de seguridad han ido produciendo sus propios datos sobre este asunto. Como el mismo ha sido objeto de tratamiento académico, policial, médico o judicial, se remite a quien tenga interés en el tema a las fuentes respectivas. Aquí se va a utilizar, a manera de ilustración, los datos que reporta el IUDOP (2014b).

En términos generales se puede decir que la violencia en El Salvador, y sus millares de víctimas, es endémica. Con el transcurso de los años, este fenómeno simplemente habría ido cambiando la forma de manifestarse. La violencia en El Salvador es un mal estructural cuya manifestación varía según la coyuntura. Así, el informe del IUDOP (2014b:xix) sobre la seguridad y la justicia en el periodo 2009-2014 comienza diciendo:

“La violencia y la inseguridad han sido una constante durante la etapa posconflicto en El Salvador. Las más de 73,000 muertes violentas registradas en los últimos 23 años y las miles de víctimas de diversos vejámenes reportados anualmente en las entidades de seguridad y justicia advierten en torno a la magnitud y envergadura que la violencia y la criminalidad han cobrado en el país. Si bien las estadísticas oficiales registran en los últimos años una drástica reducción de las muertes violentas, las tasas de homicidios exhibidas por el país siguen estando entre las tres más altas de América Latina. La tasa de 39.7 muertes por cada 100,000 habitantes exhibida por El Salvador en 2013 y considerada la más baja de la última década, representa seis veces la media mundial y supera en cuatro veces el parámetro establecido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para considerar a la violencia una epidemia” .

El registro de las muertes violentas no agota la magnitud del fenómeno de la violencia, pues esta también incluye agresiones sexuales, violencia intrafamiliar, desapariciones, lesiones con arma blanca o de fuego, amenazas, extorsiones e, incluso, accidentes de tránsito. No hay manera de saber a ciencia cierta la cantidad de hechos violentos en sus diversas manifestaciones, ni la cantidad de víctimas de todo tipo de violencia. En esta incertidumbre influye el registro que llevan a cabo las diversas entidades involucradas en el tratamiento de la violencia en el país, ya se trate de entidades de gobierno o no gubernamentales. Es usual encontrar divergencia entre ellas y problemas de subregistro, sobre todo porque no todas las víctimas denuncian el hecho. De todas formas, aun con divergencias y subregistro, el fenómeno sigue siendo de gran magnitud, como es el caso de los homicidios (cuadro 4.30) registrados entre 2009 y 2013. Aunque hubo una disminución importante entre el inicio y el final del periodo, la tasa de homicidios sigue siendo alta.

Cuadro 4.30 Número y tasa de homicidio, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Número de homicidios	4,382	4,004	4,371	2,594	2,499
Tasa	71.2	64.8	70.3	41.5	39.7

Fuente: IUDOP (2014b).

A estos datos cuantitativos se les puede agregar información cualitativa para caer en la cuenta, no solo de la magnitud del asunto, sino también de la “barbarie” con que son cometidos los hechos. En este sentido, el informe del IUDOP (2014b:5) plantea:

“Un dato que debe ser considerado en el análisis de las muertes violentas de los últimos años es el creciente grado de brutalidad y barbarie utilizado por los perpetradores en la ejecución de muchos de los crímenes, que se expresa en las recurrentes prácticas de mutilación, decapitación, lapidación e ignición de los cuerpos, así como los signos de tortura y de sufrimiento infringido a las víctimas antes de su muerte.

Asimismo, hay que tomar en cuenta las modalidades de desaparición previa al asesinato y ocultamiento de los cuerpos de las víctimas a las que parecen estar recurriendo cada vez más los grupos delincuenciales, que han dado como resultado una proliferación de fosas y cementerios clandestinos. De igual manera, en el análisis de criminalidad actual hay que considerar fenómenos como las desapariciones y los flujos de desplazamiento forzado provocados por grupos delincuenciales, que parecen ser algunas de las nuevas formas que está adoptando la violencia criminal. Estos rasgos parecen haberse convertido en un patrón y denotan un mayor nivel de organización y planificación de los crímenes, que dista mucho de las tradicionales modalidades de delincuencia común o violencia social que predominaban una década atrás”.

Para el IUDOP (2014b:21 y 22), la disminución de homicidios registrados en los últimos años podría deberse al incremento de otra manifestación de la violencia: las desapariciones o secuestros:

“En los últimos años, este fenómeno ha cobrado visibilidad, tanto por el aumento de los avisos o denuncias de personas desaparecidas, como por los recurrentes casos en los que la persona reportada como desaparecida es posteriormente hallada muerta. Funcionarios de Medicina Legal e incluso el ex director de la PNC, Rigoberto Pleités, han coincidido en señalar que existe una alta probabilidad de que las personas desaparecidas hayan sido asesinadas (Iraheta, 2013) y que sus restos permanezcan escondidos en algún cementerio clandestino (López, 2012), lo que apunta a considerar la hipótesis de que detrás del aumento de las desapariciones podrían estar los homicidios que se están ocultando y que no pasaron a formar parte de la estadística oficial.

Esto cobra particular relevancia en un contexto en el que los grupos criminales han adoptado diversas modalidades de ocultamiento de los cadáveres, lo cual dificulta la rápida identificación de la víctima, complejiza el esclarecimiento de los hechos y enmascara la realidad delincencial. A la vez, la desaparición de una persona puede ser antesala de graves delitos como el abuso sexual, la trata de personas o el tráfico de órganos, algo que no es remoto en una región fuertemente asediada por las redes transnacionales de delincuencia organizada”.

Si en la determinación de los homicidios se tiene problemas de registro y subregistro, algo similar sucede con los hechos de agresión sexual y violencia intrafamiliar. En este caso influye no solo el comportamiento

de los funcionarios de las entidades responsables de tratar estos hechos, sino también el comportamiento de las víctimas que no siempre los denuncian porque, en cierta manera, es hacer público algo vinculado con la intimidad y la esfera privada. En este sentido afirma el IUDOP (2014b:26):

“Las agresiones sexuales y la violencia intrafamiliar son hechos de gran afectación que generan diversos y alarmantes impactos en las víctimas y la sociedad en su conjunto. Pese a ello, muchos de estos delitos no llegan a denunciarse, ya sea por vergüenza, miedo a las represalias o porque han sido naturalizados por la sociedad patriarcal y por el vínculo de las víctimas con el agresor. Debido a ello, las estadísticas concernientes a estos delitos adolecen de un importante subregistro”.

Los casos de violencia intrafamiliar son atendidos en diversas entidades públicas y privadas. Entre las primeras se encuentra la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Instituto de Medicina Legal (IML) y la red de hospitales del Ministerio de Salud. Entre las segundas también hay hospitales y clínicas, y se puede agregar algunas organizaciones no gubernamentales que se especializan o tienen programas de atención a las mujeres. Con el objetivo de tener una idea de la magnitud del fenómeno, sabiendo los problemas de registro y subregistro a los que ya se hizo alusión, el cuadro 4.31 presenta las denuncias de violencia intrafamiliar registradas entre 2009 y 2013 en tres entidades públicas,

Cuadro 4.31 Denuncias y reconocimientos médicos de violencia intrafamiliar según diversas fuentes, 2009-2013

Año	PNC ^a	ISDEMU ^a	FGR ^a	IML ^b
2009	2,137	6,711	2,330	3,127
2010	2,107	4,889	2,151	2,762
2011	1,982	4,303	2,327	2,851
2012	3,001	4,333	n. d.	3,643
2013	3,052	4,530 ^c	2,638	3,979

^a Denuncias

^b Reconocimientos médicos

^c Datos preliminares

n. d. = no disponible

Fuente: IUDOP (2014b).

y los reconocimientos llevados a cabo por Medicina Legal. A todas luces se notan las discrepancias, pero los cuatro datos muestran que el fenómeno es alto, superando en algunos años, incluso, a los homicidios.

Las lesiones con arma de fuego o arma blanca también han resultado problemáticas de contabilizar. Aquí también opera la falta de denuncia por parte de las víctimas y los diferentes registros por parte de las entidades responsables de tratar estos asuntos. Sin embargo, como en los otros casos, pese a estos problemas en el registro, las cifras para los años del periodo 2009-2013 sugieren un “elevado impacto de este delito contra la vida e integridad física” (IUDOP, 2014b:33).

Cuadro 4.32 Registro de denuncias y reconocimientos médicos de lesiones, 2009-2013

Año	DENUNCIAS PNC	RECONOCIMIENTOS MÉDICO-LEGALES	
		FGR	IML
2009	3,811	11,280	5,050
2010	3,964	9,830	4,155
2011	3,690	9,806	9,030
2012	4,228	n. d.	6,161
2013	4,322	11,799	6,061

Fuente: IUDOP (2014b).

Junto con las lesiones existe otro conjunto de delitos como las amenazas, secuestros, extorsiones, hurtos y robos, cuya ocurrencia agudiza la situación de inseguridad en que llevan a cabo su vida los salvadoreños. Las cifras mostradas por el cuadro 4.33 no son alentadoras en términos de eficacia en el combate al crimen. Recuérdese que aun en los casos donde se haya registrado una disminución, ello no significa necesariamente un descenso en tales delitos, pues las cifras se basan en las denuncias. Un menor registro en las extorsiones —por ejemplo, en 2013— no necesariamente es buena noticia, pues puede tratarse más bien de que quienes están siendo extorsionados, no denuncian el hecho por temor a represalias.

Cuadro 4.33 Número y tasa de otros delitos relevantes registrados por la PNC, 2009-2013

DELITOS	2009		2010		2011		2012		2013	
	N.º	TASA	N.º	TASA	N.º	TASA	N.º	TASA	N.º	TASA
Amenazas	5,352	87	5,571	90	6,013	96.7	6,261	100.2	6,353	101
Secuestros	6	0.1	29	0.5	2	-	14	0.2	14	0.2
Extorsión	4,053	65.9	3,992	64.6	3,296	53	2,937	47	2,785	44.3
Hurto	9,869	160.4	9,629	155.7	10,880	175	10,254	164	9,268	147.4
Robo	6,301	102.4	5,366	86.8	5,769	92.8	5,521	88.3	5,346	85
Hurto y robo de vehículos	3,705	60.2	3,550	57.4	3,732	60	3,300	52.8	3,677	58.5

Fuente: IUDOP (2014b).

Todos los datos presentados en los cuadros precedentes sugieren, como tendencia general, la gravedad de la violencia, en sus diversas manifestaciones, que aqueja a los salvadoreños. Que la violencia sea un flagelo para la sociedad salvadoreña ¿es consecuencia de las políticas públicas de las autoridades competentes? Para el IUDOP (2014b:37), en todo caso, las cifras revelan ineficacia en el sistema judicial, en el que:

“Los problemas de cualificación del personal que se traducen en deficiencias técnicas en materia de investigación y juzgamiento criminal, las dificultades de coordinación entre los operadores del sistema, la lentitud en la tramitación de los casos, la vulnerabilidad a la corrupción y a la injerencia de grupos de poder político, junto al predominio de políticas de endurecimiento de penas y leyes, han producido falencias estructurales en el sistema de justicia salvadoreño y una baja credibilidad pública. Estas deficiencias, frente a una criminalidad cada vez más compleja y organizada, alimentan la impunidad, erosionan el apoyo a la democracia y favorecen actitudes contrarias al Estado de Derecho, como la justicia por cuenta propia, lo que pone en riesgo la gobernabilidad del país”.

Los altos niveles de violencia, en todas sus manifestaciones, han dado pie para que la población dude acerca del desempeño de las instituciones que tienen competencias en materia de seguridad; de ahí los bajos niveles de confianza registrados hacia ellas. El cuadro 4.34 pone en evidencia cómo, desde 2001 hasta 2013, hubo una

Cuadro 4.34 Confianza en la efectividad de la PNC y el sistema de justicia (porcentajes)

AÑO DEL ESTUDIO	CONFIANZA EN LA EFECTIVIDAD DE LA POLICÍA				CONFIANZA EN LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA			
	MUCHO	ALGO	POCO	NADA	MUCHO	ALGO	POCO	NADA
2001	30.3	34.9	29.3	4	21.8	26.7	39.8	9.6
2004	18.4	29.5	39.0	13.1	15.5	26.6	41.5	16.3
2009	11.2	38.8	28.3	21.7	20.8	39.4	25.5	14.3
2012	14.7	14.7	30.2	40.4	17.8	17.1	36.2	29.0
2013	14.0	12.6	29.5	44.0	17.0	15.8	36.5	30.8

Fuente: Aguilar y Guevara (2013).

sensible baja en los niveles de confianza en la efectividad de la PNC y del sistema de justicia. Llama la atención el crecimiento de los que declararon tener nada de confianza en ambos casos de 2001 a 2013.

Por otro lado, los bajos niveles de confianza corren paralelos a los bajos niveles de satisfacción con el desempeño de las instituciones públicas (cuadro 4.35). La única excepción es el caso del Instituto de Medicina Legal, con quien el 54.1 % de los encuestados por Aguilar y Guevara en 2013 declaró sentirse muy o algo satisfechos.

Por extraño que pudiese parecer, no ha de pasarse por alto que también la seguridad constituye un área de políticas públicas y, por tanto, sujeta al forcejeo entre diversos actores implicados. Es cierto que la deficiencia en la provisión de seguridad por parte de las instituciones públicas afecta a toda la colectividad, pero ello no debe impedir caer en la cuenta de que hay grupos sociales que pueden estar siendo beneficiados por las actuales políticas de combate al crimen, a los secuestros, extorsiones, etcétera; beneficiados no solo en el sentido de recibir protección contra tales hechos y, por tanto, de recibir una acción positiva con recursos públicos, pero también se hace referencia aquí a la posibilidad de que haya grupos sociales o económicos que se ven beneficiados por los magros resultados de las políticas respectivas. Algunos grupos (los que delinquen, por ejemplo) son este tipo de grupos beneficiados. Pero también los

Cuadro 4.35 Nivel de satisfacción con el desempeño de las instituciones públicas, 2013

	Muy SATISFECHO	ALGO SATISFECHO	Poco SATISFECHO	NADA SATISFECHO	No SABE
Policía Nacional Civil	14.8	31.1	36.0	18.1	--
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	9.1	29.9	39.1	20.0	1.9
Sistema penitenciario (cárceles)	7.3	18.4	33.9	36.4	4.2
Jueces (tribunales de justicia)	7.1	19.5	38.4	33.0	2.1
Fiscalía General de la República	13.5	30.2	37.8	14.9	3.6
Instituto de Medicina Legal	24.0	30.1	29.9	11.8	4.2
Corte Suprema de Justicia	8.7	25.3	40.9	20.3	4.8

Pregunta: Ahora le voy a hacer algunas preguntas sobre las instituciones del país. Le voy a pedir que para indicar qué tan satisfecho o insatisfecho se encuentra usted con el desempeño de esas instituciones en materia de seguridad, me responda con la siguiente escala: muy satisfecho, algo, poco o nada satisfecho. ¿Qué tan satisfecho está usted con el desempeño de...?

Fuente: Aguilar y Guevara (2013).

que prestan servicios de seguridad privados, porque encuentran mayores oportunidades para su crecimiento. Incluso otros grupos que proveen de bienes o servicios a las instituciones que trabajan en materia de seguridad, también salen beneficiados por las políticas, independientemente del resultado que estas tengan.

Por otro lado, más allá de la buena o mala formulación de las políticas de seguridad, del papel que juegan diversos actores en el proceso mismo de formulación, para los analistas de políticas se vuelve

de interés la fase de implementación de las mismas. En dicha fase intervienen actores que no participaron en la formulación, pero que pueden tener una capacidad para favorecer su éxito o el fracaso. Como se verá más adelante, las políticas públicas, en general, requieren de una organización para implementarlas. Una organización que puede terminar siendo, en realidad, una organización de organizaciones, pero donde, además de los inherentes problemas de coordinación interinstitucional, habrá de enfrentar la reacción de los grupos cuya conducta desea cambiarse porque se la considera responsable de la situación de inseguridad que soporta la ciudadanía en general. Desde este punto de vista resulta crucial evaluar hasta dónde vale la pena tomar en cuenta, y cómo, a los sujetos que se consideran grupos objetivo de las políticas de seguridad. ¿Pueden lograrse políticas eficaces en materia de seguridad sin involucrar en las mismas a los responsables directos de la inseguridad? ¿O se les debe tratar simplemente como criminales a los que se debe perseguir y conducir a los centros penales? Es imposible llevar a cabo un tratamiento más exhaustivo, sistemático y concluyente en este momento; tampoco se considera que sea el lugar adecuado. Aquí solo se está dejando constancia de la existencia de una perspectiva teórica sobre las políticas públicas que es necesario desarrollar con mayor amplitud.

4.6 Presupuesto: gastos e ingresos

En un intento por mejorar el desempeño, no solo de las instituciones que velan por la seguridad pública, sino de todo el aparato gubernamental, la política de asignación del gasto para 2013 se orientó a “mejorar y optimizar el uso de los recursos públicos para asegurar la atención de las necesidades de la población más vulnerable, así como la inversión en obras de infraestructura económica y social” (Ministerio de Hacienda, 2013). En este sentido, entre los principales programas y proyectos a los cuales se les dio especial atención en la asignación del gasto, estuvieron:

- El Programa de subsidio al gas licuado (US\$ 138.2 millones), al

- transporte público de pasajeros (US\$ 19.0 millones), a las tarifas de energía eléctrica (US\$ 177.6 millones) y al agua potable (US\$ 102.1 millones).
- El Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) del Ministerio de Economía, para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas (US\$ 2,105 millones).
 - El Programa de Entrega de Paquetes Agrícolas, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (US\$ 24.7 millones).
 - Comunidades Solidarias Rurales (bono para salud y educación, US\$ 12.8 millones).
 - Comunidades Solidarias Urbanas (bono para educación de jóvenes, US\$ 0.8 millones).
 - Pensión Básica Universal (50 dólares por persona en 81 municipios, US\$ 14.0 millones).
 - Pensión Básica Universal Veteranos (del conflicto armado, US\$ 0.2 millones).
 - Uniformes, zapatos y útiles (para escolares de 4,968 centros educativos, US\$ 73.5 millones).
 - Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que incluye 100 dólares mensuales durante 6 meses a personas desempleadas (US\$ 13.5 millones).
 - Alimentación escolar, en 5,104 centros educativos del país (US\$ 19.8 millones).
 - Vaso de leche, implementado en 2,289 centros escolares (US\$ 5.0 millones).
 - Ciudad Mujer, en Colón, Santa Ana, San Martín, Usulután y San Miguel (US\$ 15.7 millones).
 - Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, implementado en 1,511 centros escolares (US\$ 19.2 millones).
 - El Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) invirtió en créditos para vivienda, contribuciones y desarrollo de proyectos habitacionales (US\$ 18.5 millones).
 - Fortalecimiento de la infraestructura vial: carreteras y caminos rurales (US\$ 73.3 millones), obras de protección y mitigación (US\$ 6.7 millones), obras de protección en ríos (US\$ 6.7 millones), y puentes y obras de paso (US\$ 14.3 millones).

- Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), inversión para el mantenimiento periódico y rutinario de la red vial (US\$ 97.8 millones).

Por supuesto que estos no son todos los programas o proyectos específicos que ejecutaron las entidades públicas. Se trata de una muestra en la que hizo énfasis el Ministerio de Hacienda en su informe de gestión financiera para el año 2013. Nótese que no aparecen los gastos en materia de seguridad. Si se observa detenidamente el detalle de programas o proyectos mostrados, se cae en la cuenta de que se trata de entidades en el marco del Ejecutivo. Para ampliar la imagen respectiva, el cuadro 4.36 muestra los gastos por áreas de gestión (que incluye a todas las entidades públicas del “Gobierno Central”) en el último año de los presidentes Flores, Saca y Funes, respectivamente.

El Desarrollo social es el área que más absorbe los gastos del “Gobierno Central”, seguida de la Deuda pública y, luego, por la Administración de justicia y seguridad ciudadana. La mayoría de los programas mencionados anteriormente corresponden al área de Desarrollo social. El cuadro 4.37 expande la información del cuadro 4.36 sobre esta área de gestión. Se nota claramente que son los ramos de Educación y Salud Pública y Asistencia Social los que tienen las mayores ejecuciones presupuestarias. Por otro lado, es notable el incremento que ha tenido el gasto total durante la última década y, dentro del mismo, el gasto en educación y salud que, prácticamente, se duplicó.

De acuerdo con el cuadro 4.36, en 2013 se habrían gastado US\$ 769.1 millones en pago de la deuda pública. Esto tiene un peso importante en las finanzas públicas pues, por una parte, con la deuda se financian programas en las diferentes áreas de gestión, pero por otra parte se requiere de mayores ingresos año con año para ir pagando dicha deuda, cuyo saldo total (sin lo que corresponde a los fideicomisos) alcanzó los US\$ 11,159.6 millones en 2013, es decir, un 44.9 % del PIB

(cuadro 4.38). La situación más adversa en materia de endeudamiento público estaría ocurriendo en la medida en que se contraiga deuda, no solo para sostener políticas públicas, sino incluso para pagar deuda. Entonces se estaría cayendo en una “trampa” (Arias, 2012).

El incremento del gasto supone el incremento de los ingresos. Vale la pena echarle una mirada a la composición de los mismos.

Cuadro 4.36 Gobierno Central: gastos por áreas de gestión (millones de US\$)

ÁREAS DE GESTIÓN	2003	2008	2013
Conducción administrativa	267.9	396.1	506.0
Administración de justicia y seguridad ciudadana	335.0	576.1	679.1
Desarrollo social	1,091.7	1,407.9	2,107.2
Apoyo al desarrollo económico	262.6	454.8	516.9
Deuda pública	421.3	692.0	769.1
Obligaciones generales del Estado	133.2	63.0	47.6
Producción empresarial pública	38.3	34.2	n/a
Totales	2,550.0	3,624.1	4,625.9

Fuente: elaboración propia con base en MH (2003, 2008 y 2013).

Cuadro 4.37 Gasto en desarrollo social (millones de US\$)

	2003	2008	2013
Ramo de Educación	466.3	632.2	859.1
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	226.0	365.3	579.3
Presidencia de la República (Programas sociales)	25.1	21.7	71.5
Ramos diversos	9.6	41.9	39.0
Obligaciones y transferencias generales del Estado	364.7	346.8	558.3
Totales	1,097.7	1,407.9	2,107.2

Fuente: elaboración propia con base en MH (2003, 2008 y 2013).

El cuadro 4.39 muestra la ejecución presupuestaria en materia de ingresos en el último año de las administraciones Flores, Saca y Funes. Como era lógico esperar, los ingresos, al igual que los gastos, también se incrementaron desde 2003 hasta 2013, aunque sin llegar al nivel necesario para cubrirlos totalmente. Esto quiere decir que la ejecución presupuestaria, al menos en los años mostrados en el cuadro, fue deficitaria. Por otro lado, los principales rubros de ingresos fueron los corrientes y el financiamiento (deuda pública).

Los ingresos corrientes provienen de varias fuentes: impuestos, tasas y derechos, venta de bienes y servicios, ingresos financieros y otros, y transferencias corrientes. Durante los tres años mostrados en el cuadro 4.39, los impuestos alcanzaron montos de US\$ 1,720.5; US\$ 2,980.0 y US\$ 3,802.4 millones de dólares respectivamente, es decir, 68.3 %, 83.2 % y 84.0 % de los ingresos. Ciertamente se trata de un aumento neto para toda la década en materia de impuestos, lo cual contrasta con el comportamiento de los ingresos por la vía de la deuda, que tuvieron una disminución. Ahora vale la pena examinar la composición de los impuestos pues, entre los mismos, son el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA) los que tienen la mayor contribución (cuadro 4.40). De estos dos impuestos, el IVA es el que tiene el mayor aporte a los ingresos, superando la mitad de los ingresos totales. En la medida en que este impuesto se aplica a los bienes y servicios, los sectores de menores ingresos resienten en mayor medida su impacto puesto que, porcentualmente, tributan más que los sectores que tienen mayores ingresos. Estos pagan igual impuesto por bienes y servicios, pero como tienen mayores ingresos, su impacto es menor.

Cuadro 4.38 Saldo de la deuda total del sector público no financiero de 2009-2013
(millones de US\$ y porcentaje del PIB)

Variables	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Saldo deuda total SPNF (1+2+3)	9,273.7	44.9	9,616.2	44.9	10,131.9	43.8	11,286.7	47.3	11,159.6	44.9
Deuda externa mediano y largo plazo	6,227.1	30.1	6,574.0	30.7	6,712.0	29.0	7,621.7	31.9	7,594.1	30.5
Deuda interna mediano y largo plazo	2,634.1	12.7	2,853.1	13.3	2,860.5	12.4	2,829.0	11.9	2,958.1	11.9
Deuda de corto plazo (LETES)	412.5	2.0	189.1	0.9	559.4	2.4	836.0	3.5	607.4	2.4
Fideicomisos	1,063.1	5.1	1,407.3	6.6	1,796.9	7.8	2,193.4	9.2	2,608.3	10.5
Saldo deuda total SPNF	10,336.8	5.1	11,023.5	51.5	11,928.8	51.6	13,480.1	56.5	13,767.9	55.3
Producto Interno Bruto (PIB)	20,661.0		21,418.3		23,139.0		23,864.4		24,881.7	

Fuente: MH (2014).

Cuadro 4.39 Composición de los ingresos ejecutados en 2003, 2008 y 2013
(millones de US\$)

Ingresos	2003		2008		2013	
	Total	%	Total	%	Total	%
Corrientes	1,881.4	74.7	3,181.9	88.8	3,936	87.0
De capital	58.3	2.3	198.4	5.5	53.1	1.2
Financiamiento	510.7	20.3	93.4	2.6	393.8	8.7
Contribuciones	67.8	2.7	109.5	3.1	141.8	3.1
Total	2,518.2	100.0	3,583.2	100.0	4,524.7	100.0

Fuente: elaboración propia con base en MH (2003, 2008 y 2013).

Cuadro 4.40 Peso del ISR e IVA en el total de ingresos por impuestos, 2003, 2008 y 2013 (millones de US\$)

Impuesto	2003		2008		2013	
	Total	%	Total	%	Total	%
ISR	506.0	29.4	1,053.4	35.3	1,506.4	39.6
IVA	958.2	55.7	1,615.2	54.2	1,901.5	50.0

Fuente: elaboración propia con base en MH (2003, 2008 y 2013).

Que la política presupuestaria esté sometida a las presiones de diversos actores es algo que se pone en evidencia cada vez que la Asamblea Legislativa tiene que discutir el proyecto de presupuesto que presenta el ministro de Hacienda todos los años. La discusión no es una mera cuestión técnica, ni la decisión al respecto sigue criterios meramente técnicos. Como en otras políticas, la formulación de la política presupuestaria y la elaboración/aprobación del presupuesto, como herramienta de la política, está plagada de criterios políticos. ¿A quién afectar, por ejemplo, con impuestos? ¿Y qué impuesto hay que privilegiar: sobre la renta o al consumo? ¿Qué porcentaje del gasto ha de dirigirse a qué sectores? Si hay límites, ¿por qué no hacer una mejor distribución del gasto para privilegiar, por ejemplo, sanidad y educación frente a defensa y gobernación? ¿En qué medida y por qué habría que seguir adquiriendo deuda pública? Todas ellas son preguntas cuya respuesta rebasa el criterio meramente técnico. Si la política presupuestaria es la madre de todas las políticas, en ella están presentes, con mayor intensidad, los criterios políticos a partir de los cuales unos grupos verán promovidos sus intereses, mientras que otros tendrán que seguir esperando si no ejercen presión a favor de sus propios intereses. También aquí se requiere un análisis que tome en cuenta la dimensión política de la política presupuestaria.

4.7 La organización de las políticas públicas y las redes de políticas

Al enfocarse en los productos del sistema político, es decir, las políticas públicas, no es infrecuente observar la participación de

varias organizaciones –públicas y privadas– en la formulación e implementación de las mismas. Este hecho permite hablar de la organización de las políticas públicas como cuando se habla del Gobierno como una organización de organizaciones. En otras palabras, las políticas públicas poseen también una dimensión organizacional, y es importante ponerle atención de cara a la búsqueda de su eficacia. Para Blanco Wells (2008:190):

“[...] cada vez resulta más frecuente encontrarnos con formas híbridas de intervención en las que los objetivos, medios y responsabilidades sobre las acciones parecen estar en una zona nebulosa, en un claroscuro de formas y responsabilidades difusas”.

Por tanto, cada vez es menos adecuado responsabilizar únicamente a los gobiernos o administraciones públicas de la eficacia de sus políticas. Hablando del desarrollo del mundo rural, el autor sostiene que está teniendo lugar una:

“emergencia de nuevas formas de organización que median, ejecutan, redistribuyen o descentralizan la acción política [...] y, de manera más o menos planificada, contribuyen a su desarrollo y/o transformación” (Blanco Wells 2008:191).

Lo señalado en el párrafo anterior da pie para pensar al Gobierno, ya no solo como una organización de organizaciones, sino también como una **red** de organizaciones. La vieja representación del Gobierno como una organización monolítica –aplicada también a las políticas públicas– resulta del todo inadecuada en el análisis de su eficacia. La acción del gobierno está cada vez más entreverada con la acción de organizaciones privadas, lucrativas o no. El control jerárquico y centralizado es cada vez menos garante de la eficacia de las políticas. Cada vez es más necesaria la coordinación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, lo cual incrementa su interdependencia. Es, en este sentido, que resulta adecuado hablar de las políticas públicas como **acción pública organizada** (Santos Zavala, 2004), un concepto muy parecido a la del Gobierno como organización de organizaciones. Esta metáfora

resulta especialmente útil en aquellos casos en los que intervienen agencias de distintos niveles de gobierno, como por ejemplo, nacional y municipal. Es útil también cuando se trata de dar cuenta de la complejidad que supone la intervención de varias unidades organizativas en la prestación de un servicio o la producción de un bien público. En la medida en que diversas agencias públicas trabajan en un mismo programa, la acción pública organizada constituye, a su vez, un sistema de acción.

Cada organización que participa de la acción pública organizada se mueve en una doble lógica; por un lado, la lógica global o de todo el conjunto, que supone, a su vez, las interacciones con las otras organizaciones. De hecho, este es un elemento central que es capaz de explicar el funcionamiento del conjunto, y las interacciones entre sus miembros no excluyen el conflicto. Por otro lado, su propia lógica, que es la de su dinámica interna. Para el analista, esta doble lógica implica moverse en dos niveles de análisis: interorganizacional e intraorganizacional.

A diferencia de otros enfoques para el análisis de las organizaciones que enfatizan la estructura formal, el análisis de la acción pública organizada resalta el comportamiento y las percepciones sobre lo que está ocurriendo en las organizaciones que participan en ella. La descripción de la estructura y de sus reglas es solo una aproximación a su funcionamiento real. En la acción pública organizada, además de la búsqueda de eficiencia, opera la promoción de los intereses de las organizaciones implicadas. Esto, a su vez, implica relaciones de poder y la búsqueda de cada una de ellas de predominar sobre el resto.

La acción pública organizada también se caracteriza por:

- a) objetivos cambiantes;
- b) no hay una única manera de resolver los problemas; son contingentes, por tanto, hay discrepancias;
- c) los actores entran y salen del conjunto;

- d) cada agencia gubernamental mantiene su identidad, especificidad y libertad propia;
- e) las decisiones se toman con información imperfecta;
- f) en la formulación e implementación de programas intervienen varios actores de las diversas agencias gubernamentales.

La prestación de un servicio público como acción pública organizada es, pues, un proceso múltiple, ambiguo, continuo, social y político. Es un “proceso permanente de acuerdos y desacuerdos entre los diversos actores que la integran, los cuales son resueltos mediante la negociación e imposición de una cierta percepción de la realidad social por uno o varios actores con poder de decisión” (Santos Zavala, 2004:155).

Se espera que de sus interacciones surjan mecanismos de regulación que le den cierta estabilidad al sistema de acción así creado. Ahora bien, el carácter interorganizacional del Gobierno no es nuevo; por tanto, tampoco lo es el fenómeno de la coordinación interorganizacional. Como sostiene Del Castillo (2003:362):

“[...] desde hace tiempo ha quedado claro que las organizaciones gubernamentales requieren coordinación no sólo interna (por ejemplo interdepartamental) sino también externa (con otras organizaciones públicas y privadas), para conseguir un conjunto de objetivos que exigen negociaciones bilaterales y multilaterales”.

Una de las consecuencias conceptuales que tiene el mayor nivel de interdependencia en las políticas públicas, es el carácter “borroso” que adquieren las fronteras entre lo público y lo privado, y los niveles y fronteras organizacionales. Piénsese en el caso de políticas que implican la participación de organizaciones locales, regionales, nacionales, supranacionales y transnacionales. ¿Cómo podría definirse en tales condiciones una línea jerárquica y una centralización decisora? Esta indefinición

“[...] ha permitido [...] romper con un reduccionismo recurrente: suponer la existencia de un gobierno homogéneo, con amplios márgenes de coherencia interna y autonomía relativa” (Del Castillo, 2003:364).

Como resultado, ahora el Gobierno es visto como “un cuerpo amorfo, flojamente acoplado

[...] que [...] no actúa de forma uniforme; ciñéndose claramente a una estrategia global, y que tan sólo tiene una capacidad limitada para dirigir y controlar los procesos de políticas públicas” (Del Castillo, 2003:365).

En otras palabras, el Gobierno aparece como un conjunto de organizaciones cuyas relaciones con el medio ambiente, y entre ellas mismas, establecen un sistema en el que operan diferentes lógicas de acción.

En un marco de interdependencia y de trabajo en red, la eficacia de cada organización participante no equivale a la eficacia de la acción conjunta. El éxito de los programas de políticas públicas ya no depende solo de la claridad que pueda tener cada organización participante de sus objetivos y estrategias. Además, en la medida en que los problemas que intentan resolver las políticas públicas son también cada vez más complejos, requieren de la intervención de especialistas de distintos saberes y áreas de conocimiento. Para Del Castillo (2003:366):

“[...] esta situación significa, en concreto, que en una misma política y a un tiempo se vean involucrados diferentes actores, cada uno con su propia lógica y forma de entender los problemas que se enfrentan. Así, las acciones de gobierno se desarrollan en el contexto de múltiples racionalidades que no necesariamente son compatibles entre ellas”.

El carácter multiorganizacional de las políticas vuelve complejo su análisis y esta es una de las razones para adoptar el concepto de **red**, lo cual supone el reconocimiento de su carácter multilateral, de los diferentes objetivos e intereses perseguidos por cada organización participante en la red, sus distintas capacidades de influencia dentro de la misma y la necesidad del intercambio de información y recursos entre las organizaciones. Difícilmente una sola organización (ni siquiera las del Gobierno) controla toda la información, y para la coordinación de la red no basta apelar exclusivamente a un principio de autoridad.

Por otra parte, la multilateralidad o multiplicidad de actores organizacionales implicados en las políticas debe hacer pensar en la posible existencia de divergencias en la percepción y definición de los problemas públicos. Las relaciones resultantes entre los actores se han de mover, entonces, entre la cooperación y el conflicto. El proceso de toma de decisiones y su posterior implementación debe dejar de verse como un asunto de jerarquía y obediencia de “arriba hacia abajo” (Del Castillo, 2003:369):

“La toma de decisiones que realizan los funcionarios depende no sólo de sus propias alternativas de decisión y de sus capacidades de negociación política, sino también de las acciones y no acciones que realizan otros funcionarios y organizaciones”.

Un punto importante a dilucidar es el tipo de relaciones que se dan entre los miembros de la red de políticas. No debe pasarse por alto que, desde un cierto punto de vista que ya se ha mencionado anteriormente, las políticas, más que resolver problemas, promueven o defienden intereses particulares. El conflicto dentro de una red puede deberse a visiones diferentes o, incluso, contradictorias. Pero también puede originarse en los diversos intereses que son promovidos mediante la misma política. Al respecto, la literatura sobre las comunidades de políticas recuerdan que “la acción gubernamental se desarrolla en ambientes en que existe una relación estrecha entre los grupos de interés y las agencias de gobierno” (Del Castillo, 2003:375).

La participación de organizaciones no gubernamentales, lucrativas o no, en las políticas públicas, puede estar motivada no por la solución de problemas, sino porque se considera una oportunidad para obtener información y recursos que poseen otras organizaciones.

La visión de las políticas públicas, en términos de redes entre organizaciones, le proporciona tres características a estas últimas (Del Castillo, 2003:376 y 377):

- a) Para obtener sus propios objetivos, una organización que participa en la red depende de los recursos que tienen otras organizaciones de la red.
- b) El involucramiento de varias organizaciones en la acción de gobierno hace que ninguna pueda controlar la capacidad de negociación y poder de las otras organizaciones.
- c) Las organizaciones de la red desarrollan patrones de relación que se traducen en reglas formales e informales.

Las organizaciones dentro de una red de políticas pueden cooperar con el conjunto, pero lo harán sin perder su autonomía relativa; es decir, “cada organización lucha por mantener o mejorar sus espacios de poder y capacidad negociadora” (Del Castillo, 2003:384). Esto es lo que hace entender que las estructuras de coordinación en las redes no son jerárquicas ni centralizadas. Ahora bien, las características de la política pública en cuestión (ya sea reguladora, distributiva o redistributiva), así como la estructura organizacional (que depende de cuántas organizaciones participan, así como del tipo de relaciones implicadas –directas o indirectas, primarias o secundarias), ofrecerán mayores o menores incentivos para la cooperación interorganizacional. Por lo mismo, también hay que contar con la indeterminación de la temporalidad en la que participarán las diversas organizaciones en la red.

Por lo dicho en este apartado, otra dimensión importante, sobre todo para el análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, es la referida a la organización de las políticas, entendida como el conjunto de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos, energéticos, temporales, espaciales, simbólicos, etcétera, puestos en marcha hacia la consecución de los objetivos definidos por las políticas. Un amplio campo de investigación se abre para los estudiosos de los productos del sistema político. Una evaluación de las políticas que se fijara solamente en sus resultados e impactos no sería completa sin el análisis de esta dimensión organizacional. Se trata de una tarea que está en ciernes en el país. Aquí solo se ha dejado constancia de su importancia y se ha esbozado por dónde caminaría su estudio. Será en otra ocasión en la que se podrán presentar resultados en este campo de investigación.

UNA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Llegados a este punto se puede preguntar ¿y ahora qué? En este trabajo se ha podido profundizar más allá de lo estudiado hace una década en *Elitismo competitivo*, ya mencionado como antecedente y matriz de algunos contenidos incluidos acá. Lo referido al sistema de partidos y al sistema electoral, en el ámbito nacional, sigue siendo la temática –de entre las que se incluyen aquí– sobre la que mayor conocimiento existe y más estudios se han hecho en el país. Es cierto que algunos aspectos de estas temáticas, considerados como importantes, quedaron fuera de este trabajo, sobre todo, lo relacionado con las reformas electorales y la participación de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como motor de las principales reformas acontecidas desde 2010. Sin embargo, los aspectos fundamentales sobre sistemas de partidos y sistemas electorales están suficientemente cubiertos. Ahora bien, un área de

trabajo que queda abierta sobre estas temáticas es la referida al ámbito municipal, especialmente en el caso de la elección de los llamados “concejos municipales plurales”, vigente a partir de marzo de 2015. Con la nueva regla de integración de los gobiernos municipales se abriría un interesante campo de investigación sobre su impacto en los sistemas de partidos municipales y en la gobernabilidad de los municipios. En términos más generales, todos los temas abordados en este trabajo deberían ser estudiados en el ámbito municipal: no solo los sistemas de partidos o los sistemas electorales, sino también las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo municipales, el control político sobre los gobiernos municipales, la función pública municipal y, por supuesto, las políticas públicas municipales.

En *Elitismo competitivo* se incluyó un capítulo sobre el comportamiento electoral que no fue abordado en este trabajo. En este sentido se considera que dicho tema debe ser retomado posteriormente, y dedicarle incluso más tiempo y recursos para avanzar en la comprensión del comportamiento de los electores, tanto en el nivel nacional como en el nivel municipal. Los estudios basados en encuestas de opinión siguen siendo los predominantes aunque reducidos, en términos generales, a la descripción de la distribución de frecuencias de cada una de las variables consideradas pertinentes por los autores de tales investigaciones. Como las mismas suelen hacerse en tiempos preelectorales, el foco de atención recae en la intención de voto, las preferencias partidistas, las evaluaciones de los candidatos y las expectativas sobre los procesos electorales; en algunos casos se esbozan los perfiles de los electores basados, principalmente, en características sociodemográficas. Por otra parte, también se cuenta en el país con algunos estudios de comportamiento electoral desde la perspectiva de la sociología electoral. La base para los mismos no son las encuestas, sino los resultados electorales en los municipios, e incluso se han realizado algunos cruces de variables para tratar de explicar algunas tendencias identificadas. Dichos estudios cubren el periodo 1994-2006, y por tanto ya requieren actualización. Sin embargo, hace falta avanzar hacia los análisis que tomen en cuenta variables psicosociales, económicas e institucionales; en definitiva,

avanzar hacia los análisis multivariantes del comportamiento electoral en los tres tipos de elecciones (presidenciales, legislativas y de concejos municipales).

El estudio de la forma de gobierno permite todavía mayor extensión y profundización. No se ha avanzado mucho acá, pues el foco apenas se redujo a la descripción de los poderes tanto legislativos como partidarios del presidente, así como a una somera descripción del trabajo parlamentario. Hace falta profundizar en el trabajo en las instancias de la Presidencia de la República (incluyendo sus secretarías) y en las diversas comisiones legislativas. De igual forma, también es necesario poner más atención en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; entre el presidente y sus ministros por un lado, y los diputados, por el otro; hace falta mostrar estas relaciones en casos concretos; describir las negociaciones que tienen lugar entre ambos actores y las de estos con otros actores políticos y sociales. Esto implica una mayor profundización en el estudio de las estructuras de intermediación de intereses.

Por otro lado, aunque aquí ya se ha avanzado el estudio sobre la distribución territorial de las capacidades funcionales, se considera conveniente dedicar una obra completa al estudio de los gobiernos municipales. El Código Municipal establece las reglas generales para el funcionamiento de los mismos, pero la variedad de realidades municipales es tal que valdría la pena adentrarse en ellas y tratar de encontrar patrones comunes y definir clases y tipologías de gobiernos municipales. Se sabe que hay municipios en los que sus gobiernos apenas cumplen con las más básicas competencias municipales, es decir, la prestación de ciertos bienes y servicios. En cambio hay otros municipios que, quizá por su tamaño, tienen gobiernos que actúan más basados en agendas de desarrollo. Además están los interesantes casos de asociaciones municipales dentro del territorio nacional, como las transfronterizas. Adicionalmente, es necesario profundizar más en la descripción de las diversas administraciones del Gobierno nacional. La aplicación de la metáfora del Gobierno como organización de organizaciones conduce a la necesidad

de llevar a cabo un estudio del mismo desde la perspectiva organizacional. Este tipo de estudio se vuelve más relevante para quienes trabajan directamente —o tienen la intención de hacerlo— en las organizaciones de gobierno, especialmente a nivel de ápice estratégico.

En materia del control político también es necesario profundizar más en la descripción del funcionamiento, es decir, del ejercicio de dicho control por las diversas instancias. Aquí solamente se mencionaron las facultades o competencias que tienen las diversas organizaciones públicas que llevan a cabo dicha función; hace falta describir cómo la realizan en la práctica. Como se estableció acá, el control político, entendido como rendición de cuentas, implica una serie de prácticas conectadas unas con otras, realizadas por diversas organizaciones. Por tanto, hace falta describir esas conexiones y entrelazamientos organizacionales. También es necesario intentar medir el grado de eficacia del control político, los factores que contribuyen a la misma, así como aquellos factores que la obstaculizan. En este contexto puede resultar de interés analizar las opiniones, creencias, conocimientos, valores, etcétera, que tienen los empleados que deben ejecutar el control; en buena medida, ellos son responsables de su eficacia. En este sentido, también puede ser de interés tratar de identificar la penetración de intereses específicos dentro de las organizaciones de control, porque puede significar un obstáculo para el correcto y eficaz funcionamiento de las instituciones de control.

La temática de la función pública también requiere de mayor estudio o, por lo menos, de una actualización de los estudios que ya se hicieron al respecto y que fueron reseñados en este trabajo. El patrimonialismo y el uso clientelar de los recursos públicos son una amenaza permanente para cualquier intento de profesionalización de la función pública. Se trata de dos fenómenos que tampoco han sido estudiados sistemáticamente en el país y que, sin embargo, pueden formar parte de la cultura política con la que opera todo el sistema político. Gobiernos van y gobiernos vienen, mientras se acusa a

unos y a otros de corrupción y falta de transparencia. Más allá de los ataques al respecto, en los que los principales partidos políticos del país suelen permanecer, hace falta investigación científica que dé insumos para superar estas lacras que obstaculizan la democratización del régimen político salvadoreño. Desde este punto de vista, estudiar los usos partidistas de los programas sociales gubernamentales podría ser un buen punto de inicio para la comprensión ilustrada de los fenómenos antes apuntados. Investigaciones similares se han hecho en otros países latinoamericanos; tal vez está llegando el momento de abrir una línea de investigación al respecto en el país.

Lo señalado en los párrafos anteriores dibuja una amplia agenda de investigación para la ciencia política salvadoreña, pero también define una agenda para la práctica política en la medida en que esta se oriente hacia la democratización del régimen político salvadoreño. En el capítulo 2 se abordó, aunque todavía someramente, el carácter híbrido del régimen. Está conformado por elementos autoritarios que operan junto con otros elementos democráticos. Entonces, más allá de la necesidad de tener una mayor comprensión de esta clase de hibridez, se vuelve necesario impulsar o favorecer procesos que hagan predominar los elementos democráticos sobre los autoritarios. La democratización del régimen ha recibido impulso a puro “golpe de Sala”, es decir, por las sentencias de la Sala de lo Constitucional que desde 2010 han promovido reformas políticas importantes. La resistencia del Ejecutivo y del Legislativo al control constitucional pone en evidencia el legado del largo periodo autoritario en términos de la inoperancia de la rendición de cuentas, que es una dimensión esencial de cualquier régimen democrático pero, a la vez, sugiere la vulnerabilidad de cualquier logro en esta dimensión. La Sala de lo Constitucional será renovada en 2018 y nada presagia que vaya a haber continuidad en el comportamiento independiente de la actual Sala; al contrario, podría ocurrir que se integre una nueva Sala menos autónoma. De hecho, no parece estar garantizada la permanencia de la actual integración de la Sala hasta 2018, pues la misma todavía debe sentenciar sobre la (in)constitucionalidad de tratados o leyes que regulan asuntos cruciales para la vida del país.

Si desde 2010 hasta 2014 la Sala logró superar las diversas amenazas sobre su integración e independencia, ello se puede explicar en parte por el ciclo electoral en el que estaba inmerso el país. Los partidos más reacios a la Sala no estaban dispuestos a cargar con el costo político que podría haber tenido una acción en contra de aquella. Pero entre 2015 y 2018 no habrá elecciones; es probable que se abra una coyuntura poco favorable para la Sala.

Además de aportar, desde la investigación, a la democratización del régimen político, también se ha puesto en evidencia acá la necesidad de fortalecer los procesos democráticos en los productos del sistema político, es decir, en las políticas públicas. En investigaciones comparadas sobre políticas públicas a nivel latinoamericano, el caso salvadoreño representa una ausencia, lo cual puede ser sintomático del poco desarrollo que han tenido los estudios de políticas en el país y, probablemente, de la escasez de especialistas en el área. No es que no existan trabajos e investigaciones sobre alguna política o área de políticas específicas; por supuesto que las hay. Pero son escasas, raras o inexistentes, las investigaciones hechas por especialistas de las ciencias políticas –e investigaciones de otros profesionales– que contemplen la dimensión política de las políticas públicas. En tal sentido, el autor de este trabajo ha incursionado en ese campo y está dedicado a la preparación de un manual para el análisis de la formulación e implementación de políticas públicas en El Salvador. Como los trabajos dedicados al sistema político en general, o a alguno de sus elementos en particular, el mencionado manual pretende poner a disposición de un público más amplio los elementos teóricos y metodológicos necesarios para el estudio de estas dos fases del llamado ciclo de las políticas. Pero la intención no es solamente académica, sino que también persigue dar insumos a quienes trabajan directamente, o apoyan el trabajo, de incidencia sobre políticas. El autor trabaja en un modelo propio que no fue expuesto en este trabajo por razones de espacio, pues requiere prácticamente un segundo tomo o volumen adicional al presente, y para el cual espera contar con el apoyo necesario que le permita publicarlo en breve.

Por de pronto, aquí solo se quiere dejar constancia de la necesidad de avanzar en el conocimiento del proceso político implicado en la formulación, implementación y evaluación de las políticas. En este trabajo solamente se presentó información que permite tener una idea del estado de la cuestión en diferentes áreas de políticas. Se mencionaron algunos programas que llevan a cabo algunas de las administraciones públicas, pero nada se dijo sobre su formulación, ni su implementación, y mucho menos se evaluaron. Tampoco se hizo un análisis organizacional de alguna política pública implementada en el país. Hay mucho que hacer en estos temas. Se podría decir que el estudio de las políticas públicas es incipiente en El Salvador. ¿Cómo puede mejorarse la práctica de las políticas si hay poco conocimiento sistemático sobre las mismas? Pareciera que en estos temas, la práctica se lleva a cabo por inercia, por presiones internacionales, o por puro sentido común. El campo de las políticas públicas representa, pues, un desafío no solo para los hacedores de políticas, sino también para los centros de investigación y las universidades. Este es un campo que ya apoyan las agencias de cooperación en términos de incidencia, y que quizá deba apoyarse más en el desarrollo de programas de investigación sobre políticas.

Para finalizar, se considera necesario volver al principio. El capítulo 1 fue una descripción teórica de una manera específica de comprender la política. Se eligió la metáfora del sistema político, según la cual la política no es un arte, ni busca necesariamente un bienestar general. Estas visiones conducen al rechazo de la política cuando se constata que su práctica está lejos de ser un arte, o de orientarse hacia el bienestar general. En cambio, con la metáfora de sistema se quiere enfatizar que la política está constituida por una serie de interacciones orientadas a la promoción o defensa de intereses particulares. Como en toda sociedad tales diversos e, incluso, contradictorios, la política supone una competencia o una lucha por hacer valer determinados intereses, sean propios o no, sobre las decisiones del sistema político. Hacer política es influir en el sistema político, ya sea desde fuera (desde el ambiente) o ya desde dentro (en las organizaciones del sistema).

ANEXOS

Anexo 1 Resultados de las elecciones de Asamblea Constituyente, 1982

DEPARTAMENTO	AD	ARENA	PCN	PDC	POP	PPS	TOTAL
San Salvador	40,254	87,861	37,954	145,076	4,430	14,518	330,093
Santa Ana	12,792	39,909	24,687	67,851	2,023	5,383	152,645
San Miguel	6,343	33,329	29,313	42,065	0	2,349	113,399
La Libertad	11,677	46,653	23,881	65,453	2,288	5,282	155,234
Usulután	3,195	18,219	10,084	18,089	761	1,847	52,195
Sonsonate	7,499	37,783	20,926	47,977	0	3,552	117,737
La Unión	2,300	20,044	24,876	25,118	1,097	1,333	74,768
La Paz	4,126	21,627	17,930	31,931	0	1,961	77,575
Chalatenango	1,616	20,919	12,085	20,141	579	991	56,331
Cuscatlán	2,633	23,734	12,227	15,977	607	1,071	56,249
Ahuachapán	3,270	23,605	12,746	27,723	789	0	68,133
Morazán	1,553	8,239	7,874	13,684	0	486	31,836
San Vicente	2,269	8,146	11,741	14,599	0	731	37,486
Cabañas	1,059	12,236	14,829	10,534	0	0	38,658
Total país	100,586	402,304	261,153	546,218	12,574	39,504	1,362,339

Votos nulos: 131,498

Votos blancos: 51,438

Votos impugnados: 6,412

Total votos emitidos: 1,551,687

Fuente: CCE (1982).

Anexo 2 Resultados de las elecciones presidenciales (1ª vuelta), 1984

DEPARTAMENTO	AD	ARENA	MERECEN	PAISA	PCN	PDC	PPS	POP	TOTAL
San Salvador	19,196	101,834	3,066	4,239	44,701	205,381	6,237	1,677	386,331
Santa Ana	3,986	41,781	644	1,201	26,368	66,832	2,827	521	144,160
San Miguel	2,898	18,770	235	817	19,142	27,048	1,916	277	71,103
La Libertad	5,219	48,792	720	1,318	23,797	65,024	2,586	546	148,002
Usulután	1,933	19,184	269	1,369	19,932	20,708	2,472	302	66,169
Sonsonate	3,187	35,448	583	1,319	20,517	47,921	2,356	357	111,688
La Unión	700	7,129	57	296	13,900	13,465	861	91	36,499
La Paz	2,362	22,050	445	1,063	15,530	26,306	1,021	241	69,018
Chalatenango	468	8,963	87	638	7,979	12,741	368	73	31,322
Cuscatlán	1,150	18,544	183	738	11,158	11,509	598	148	44,028
Ahuachapán	1,011	23,763	136	937	16,954	24,299	1,354	188	68,642
Morazán	424	5,939	30	363	8,077	9,059	687	78	24,652
San Vicente	797	11,590	135	375	8,032	11,853	688	101	33,571
Cabañas	598	13,130	55	757	8,469	7,581	424	77	31,091
Total país	43,929	376,917	6645	15,430	244,556	549,727	24,395	4,677	1,266,276

Votos nulos: 104,557

Votos blancos: 41,736

Votos impugnados: 6,924

Total votos emitidos: 1,419,493

Fuente: CCE (1984a).

Anexo 3 Resultados de las elecciones presidenciales (2ª vuelta), 1984

DEPARTAMENTO	ARENA	PDC	TOTAL
San Salvador	156,460	278,786	435,246
Santa Ana	66,663	87,015	153,678
San Miguel	42,611	41,786	84,397
La Libertad	71,279	82,756	154,035
Usulután	42,147	34,842	76,989
Sonsonate	57,019	61,597	118,616
La Unión	28,236	26,087	54,323
La Paz	39,269	35,093	74,362
Chalatenango	20,019	18,183	38,202
Cuscatlán	32,580	15,913	48,493
Ahuachapán	39,051	32,264	71,315
Morazán	15,988	13,044	29,032
San Vicente	19,428	15,317	34,745
Cabañas	20,991	9,942	30,933
Total país	651,741	752,625	1,404,366

Votos nulos: 81,017

Votos blancos: 32,582

Votos impugnados: 6,114

Total votos emitidos: 1,524,079

Fuente: CCE (1984b).

Anexo 4 Resultados de las elecciones legislativas, 1985

DEPARTAMENTO	AD	ARENA	MERECEN	PAISA	PAR	PCN	PDC	PPS	POP	TOTAL
San Salvador	12,896	70,650	0	11,334	2,963	11,404	148,985	3,493	0	261,725
Santa Ana	4,167	33,093	210	2,514	0	11,330	58,958	1,809	486	112,567
San Miguel	1,705	13,288	0	1,120	0	6,573	32,339	1,249	0	56,274
La Libertad	3,978	33,490	0	2,672	0	7,162	54,901	1,665	0	103,868
Usulután	2,144	15,016	0	3,867	0	5,988	28,761	1,205	0	56,981
Sonsonate	2,329	31,704	110	1,716	0	4,084	42,312	2,575	154	84,984
La Unión	708	4,932	38	1,517	0	5,332	17,959	466	24	30,976
La Paz	2,051	17,418	88	2,515	0	6,082	25,237	1,115	89	54,595
Chalatenango	636	11,169	0	1,282	0	4,235	22,903	225	0	40,450
Cuscatlán	1,605	15,588	0	2,125	0	4,193	13,823	652	0	37,986
Ahuachapán	1,781	17,471	0	1,946	0	5,757	24,104	641	0	51,700
Morazán	527	4,759	0	504	0	1,924	10,061	674	0	18,449
San Vicente	694	9,313	0	1,117	0	2,480	15,357	423	0	29,384
Cabañas	544	8,774	243	1,872	0	4,186	9,638	152	83	25,292
Total país	35,565	286,665	689	36,101	2,963	80,730	505,338	16,344	836	965,231

Votos nulos: 74,007

Votos blancos: 57,690

Votos impugnados: 4,678

Total votos emitidos: 1,101,606

Fuente: CCE (1985).

Anexo 5 Resultados de las elecciones legislativas, 1988

DEPARTAMENTO	AD	ARENA	LIBERACIÓN	PAISA	PAR	PCN	PDC	POP	TOTAL
San Salvador	6,537	123,663	8,426	7,112	5,017	10,346	86,463	1,212	248,776
Santa Ana	2,004	40,277	3,694	2,536	7	10,513	31,071	4	90,106
San Miguel	1,327	30,403	1,676	9	3	7,307	24,841	2	66,888
La Libertad	2,759	52,472	5,760	15	28	7,494	36,597	518	105,643
Usulután	954	28,778	874	2	1	4,820	18,186	1	53,616
Sonsonate	0	39,952	6,450	1,977	0	7,726	28,953	0	85,058
La Unión	199	15,109	0	7	0	3,499	15,286	2	34,102
La Paz	957	23,424	1,352	1,954	2	4,908	14,922	0	47,519
Chalatenango	9	13,749	2,017	2,418	0	3,152	14,677	0	36,022
Cuscatlán	428	20,867	1,035	0	0	3,063	10,046	0	35,439
Ahuachapán	2	21,634	541	3,579	0	6,641	14,742	0	47,139
Morazán	216	11,051	360	0	1	4,721	11,949	3	28,301
San Vicente	529	14,428	1,705	0	0	1,401	12,439	0	30,502
Cabañas	290	11,889	1,070	0	0	2,665	6,544	0	22,458
Total país	16,211	447,696	34,960	19,609	5,059	78,756	326,716	1,742	930,749

Votos nulos: 107,355

Votos blancos: 34,320

Votos impugnados: 11,388

Total votos emitidos: 1,083,812

Fuente: CCE (1988).

Anexo 6 Resultados de las elecciones presidenciales, 1989

DEPARTAMENTO	AD	ARENA	CD	MAC	PAR	PCN	PDC	UP	TOTAL
San Salvador	1,468	147,691	18,205	1,590	962	5,962	97,252	2,036	275,166
Santa Ana	603	47,136	4,016	775	350	5,512	35,050	469	93,911
San Miguel	270	30,913	1,070	514	169	2,451	22,917	145	58,449
La Libertad	567	58,776	4,532	789	384	3,789	35,320	549	104,706
Usulután	163	26,469	806	709	150	2,165	14,953	152	45,567
Sonsonate	377	46,340	1,792	718	295	3,644	37,525	272	90,963
La Unión	70	16,114	284	398	124	1,416	16,286	90	34,782
La Paz	173	25,125	964	453	139	1,782	13,836	205	42,677
Chalatenango	79	14,058	376	896	97	1,765	10,852	174	28,297
Cuscatlán	145	24,280	1,078	452	108	1,443	8,266	98	35,870
Ahuachapán	150	28,882	1,527	970	187	4,022	20,645	187	56,570
Morazán	77	10,804	262	551	93	2,222	8,244	50	22,303
San Vicente	115	15,518	454	164	76	864	11,579	123	28,893
Cabañas	106	13,264	276	321	73	1,181	5,644	59	20,924
Total País	4,363	505,370	35,642	9,300	3,207	38,218	338,369	4,609	939,078

Votos nulos: 51,182

Votos blancos: 7,409

Votos impugnados: 5,484

Total votos emitidos: 1,003,153

Fuente: CCE (1989).

Anexo 7 Resultados de las elecciones legislativas, 1991

DEPARTAMENTO	AD	ARENA	CD	MAC	PCN	PDC	UDN	TOTAL
San Salvador	3,635	150,110	64,485	6,044	15,660	72,037	14,358	326,329
Santa Ana	579	46,104	11,499	2,060	7,619	33,764	3,323	104,948
San Miguel	175	28,980	6,497	2,086	7,607	22,569	575	68,489
La Libertad	712	55,007	12,951	3,465	7,961	31,688	3,544	115,328
Usulután	449	24,203	5,177	3,811	6,104	16,878	577	57,199
Sonsonate	293	35,352	5,569	1,786	12,847	29,477	1,805	87,129
La Unión	36	14,797	875	2,913	2,529	15,814	73	37,037
La Paz	346	26,775	3,650	1,514	6,077	16,291	1,056	55,709
Chalatenango	83	14,950	3,951	2,633	3,411	12,337	298	37,663
Cuscatlán	176	19,174	2,811	1,841	3,812	7,110	1,014	35,938
Ahuachapán	108	19,336	3,568	1,724	9,276	16,409	790	51,211
Morazán	42	7,973	2,315	1,687	5,521	6,316	76	23,930
San Vicente	105	13,536	2,594	854	2,128	9,596	447	29,260
Cabañas	59	9,794	1,913	1,553	3,979	3,743	270	21,311
Total país	6,798	466,091	127,855	33,971	94,531	294,029	28,206	1,051,481

Fuente: CCE (1991).

Anexo 8 Resultados de las elecciones legislativas, 1994

DEPARTAMENTO	ARENA	CD	FMLN	MAC	MNR	MSN	MU	PCN	PDC	TOTAL
San Salvador	188,690	23,711	124,196	2,317	2,571	3,352	12,005	16,468	47,896	421,206
Santa Ana	58,702	5,933	28,685	989	816	1,255	2,266	6,978	28,043	133,667
San Miguel	37,317	3,210	12,575	943	952	1,388	2,467	5,045	19,708	83,605
La Libertad	72,673	7,273	33,288	1,745	1,327	968	4,198	6,644	23,700	151,816
Usulután	31,651	4,007	11,440	987	549	1,897	1,843	4,242	15,171	71,787
Sonsonate	45,700	5,079	17,715	1,136	664	941	1,825	8,112	24,871	106,043
La Unión	20,946	1,705	3,141	786	235	473	1,491	3,359	13,833	45,969
La Paz	31,836	1,552	10,906	439	269	476	1,622	7,333	13,896	68,329
Chalatenango	22,640	1,225	9,492	297	171	225	1,281	3,751	11,170	50,252
Cuscatlán	25,449	2,402	8,899	681	167	244	694	4,020	6,046	48,602
Ahuachapán	24,794	1,218	9,633	555	394	856	573	7,866	14,499	60,388
Morazán	14,143	714	5,670	159	135	203	2,339	4,038	8,411	35,812
San Vicente	16,180	1,236	8,491	140	575	243	542	1,589	8,430	37,426
Cabañas	15,054	578	3,680	935	606	306	364	4,075	4,777	30,375
Total país	605,775	59,843	287,811	12,109	9,431	12,827	33,510	83,520	240,451	1,345,277

Votos nulos: 77,062

Votos blancos: 26,632

Votos impugnados: 4,328

Total votos emitidos: 1,453,299

Fuente: TSE (1994).

Anexo 9 Resultados de las elecciones presidenciales (1ª vuelta), 1994

DEPARTAMENTO	ARENA	COALICIÓN	MAC	MSN	MU	PCN	PDC	TOTAL
San Salvador	198,164	134,993	1,766	3,030	10,063	12,345	39,022	399,383
Santa Ana	63,600	33,462	897	1,470	2,481	6,370	25,637	133,917
San Miguel	41,245	15,703	882	1,418	2,472	4,512	18,339	84,571
La Libertad	79,194	39,074	1,636	1,303	3,824	5,890	21,341	152,262
Usulután	34,744	15,151	894	1,814	1,879	3,955	13,667	72,104
Sonsonate	49,774	22,701	1,116	1,269	2,092	6,824	22,125	105,901
La Unión	22,544	4,669	593	549	1,646	3,274	13,383	46,658
La Paz	35,081	12,409	426	542	1,505	5,820	12,557	68,340
Chalatenango	23,994	10,531	382	378	1,223	3,376	10,436	50,320
Cuscatlán	26,717	11,561	601	306	745	3,555	5,295	48,780
Ahuachapán	27,516	11,015	501	873	778	6,449	13,530	60,662
Morazán	15,174	6,031	297	352	2,159	3,855	8,145	36,013
San Vicente	17,565	9,388	192	350	598	1,324	8,046	37,463
Cabañas	16,320	4,941	718	305	460	3,305	4,413	30,462
Total país	651,632	331,629	10,901	13,959	31,925	70,854	215,936	1,326,836

Votos nulos: 70,935

Votos blancos: 28,381

Votos impugnados: 5,603

Total votos emitidos: 1,431,755

Fuente: TSE (1994).

Anexo 10 Resultados de las elecciones presidenciales (2ª vuelta), 1994

DEPARTAMENTO	ARENA	COALICIÓN	TOTAL
San Salvador	238,865	145,301	384,166
Santa Ana	78,395	38,451	116,846
San Miguel	56,772	18,783	75,555
La Libertad	91,747	41,076	132,823
Usulután	44,193	17,743	61,936
Sonsonate	64,343	28,216	89,559
La Unión	32,234	7,830	40,064
La Paz	43,539	16,468	60,007
Chalatenango	31,479	13,418	44,897
Cuscatlán	32,891	12,540	45,431
Ahuachapán	39,911	14,871	54,782
Morazán	21,743	7,143	28,886
San Vicente	21,963	11,136	33,099
Cabañas	23,189	6,004	29,193
Total país	818,264	378,980	1,197,244

Votos nulos: 40,048

Votos blancos: 5,461

Votos impugnados: 3,467

Total votos emitidos: 1,246,220

Fuente: TSE (1994).

Anexo 11 Resultados de las elecciones legislativas, 1997

DEPARTAMENTO	ARENA	CD	FMLN	MAS	MSN	MU	PCN	PD	PDC	PL	PLD	PRSC	PUNTO	TOTAL
San Salvador	116,090	17,790	142,117	0	1,630	6,506	15,987	2,745	12,724	650	15,729	9,318	0	341,286
Santa Ana	40,102	3,741	33,776	0	591	1,383	9,107	2,196	12,058	290	2,440	1,257	0	106,941
San Miguel	26,077	2,916	20,989	0	902	2,205	8,042	897	7,955	129	4,240	2,389	0	76,741
La Libertad	46,996	3,352	41,461	132	625	2,425	8,653	489	6,744	150	3,449	6,295	0	120,771
Usulután	21,027	1,709	17,474	0	604	2,673	7,160	657	6,423	54	1,409	1,664	0	80,874
Sonsonate	27,679	4,530	26,444	0	411	1,371	8,079	1,001	10,370	336	2,162	544	0	82,927
La Unión	13,356	424	4,657	0	60	786	7,132	817	8,028	31	781	3,681	0	39,753
La Paz	20,398	556	18,434	0	291	581	9,963	310	5,767	391	1,514	1,136	0	59,341
Chalatenango	18,414	922	13,060	0	65	1,075	2,271	31	3,509	49	973	4,510	0	44,879
Cuscatlán	13,758	915	11,576	0	69	270	4,663	1,629	1,626	39	1,537	5,649	0	41,731
Ahuachapán	17,157	1,546	16,444	0	366	739	5,062	171	9,270	98	578	1,656	0	63,087
Morazán	12,393	305	4,992	0	323	5,004	2,928	2,501	4,465	27	87	385	0	33,410
San Vicente	12,826	146	12,630	0	367	93	2,428	59	3,130	29	277	820	0	32,805
Cabañas	10,028	293	5,655	0	708	133	5,887	30	1,476	29	103	715	0	26,057
Total país	396,301	39,145	369,709	132	7,012	25,244	97,362	13,533	93,545	2,302	35,279	40,039	0	1,119,603

Votos nulos: 38,829

Votos blancos: 14,893

Votos impugnados: 3,562

Total votos emitidos: 1,176,887

Fuente: TSE (1997).

Anexo 12 Resultados de las elecciones presidenciales, 1999

DEPARTAMENTO	ARENA	CDU	FMLIN-USC	LIDER	PCN	PDC	PUNTO	TOTAL
San Salvador	185,051	44,287	118,408	7,516	6,105	16,962	1,373	379,702
Santa Ana	59,391	8,445	28,327	2,051	4,165	7,262	406	110,047
San Miguel	38,639	3,676	24,154	725	3,134	5,724	205	76,257
La Libertad	76,238	10,664	35,673	2,595	3,132	7,064	522	135,888
Usulután	32,167	1,877	20,583	646	2,480	3,069	226	61,048
Sonsonate	44,128	6,384	25,891	1,543	5,445	5,723	340	89,454
La Unión	19,175	557	7,295	231	3,594	3,346	169	34,367
La Paz	32,890	2,507	16,613	1,708	3,079	3,969	164	60,930
Chalatenango	26,138	1,525	14,976	330	1,348	1,673	160	46,150
Cuscatlán	23,849	3,529	10,391	604	2,285	1,896	180	42,734
Ahuachapán	28,388	1,663	16,591	577	4,724	4,415	220	56,578
Morazán	15,927	927	7,857	107	2,670	3,548	88	31,124
San Vicente	16,868	1,663	10,603	277	1,126	1,250	112	31,899
Cabañas	15,419	936	6,110	359	1,853	1,306	87	26,070
Total país	614,268	88,640	1,223,215	19,269	45,140	67,207	4,252	1,182,248

Votos nulos: 34,294

Votos blancos: 3,594

Votos impugnados: 3,079

Total votos emitidos: 1,223,215

Fuente: TSE (1999).

Anexo 13 Resultados de las elecciones legislativas, 2000

DEPARTAMENTO	ARENA	CDU	FMLN	PAN	PCN	PDC	PLD	PPL	USC	TOTAL
San Salvador	131,457	26,737	163,043	6,803	11,629	12,003	7,980	939	3,255	363,846
Santa Ana	37,908	3,499	31,514	8,385	6,535	7,487	852	281	4,737	101,198
San Miguel	26,842	3,372	25,646	2,162	5,877	18,623	717	188	1,403	84,830
La Libertad	55,132	5,509	48,637	4,216	6,900	6,770	2,957	659	1,455	132,235
Usulután	24,149	1,080	25,625	1,459	11,101	4,407	250	565	2,661	71,297
Sonsonate	28,310	9,586	30,495	5,789	8,653	5,399	835	1,250	1,060	91,377
La Unión	17,207	449	6,719	1,760	10,494	6,350	56	55	312	43,402
La Paz	21,965	1,400	18,283	2,246	12,532	8,350	338	114	968	66,196
Chalatenango	19,981	1,583	15,998	1,479	4,628	2,949	102	205	3,957	50,882
Cuscatlán	15,973	2,357	13,104	3,203	6,060	1,704	935	111	1,513	44,960
Ahuachapán	20,100	2,340	18,340	4,506	6,525	4,919	137	121	1,235	58,223
Morazán	12,350	4,263	9,432	1,385	8,094	3,869	238	98	88	39,817
San Vicente	11,965	1,594	12,678	642	3,325	2,219	175	54	152	32,804
Cabañas	12,851	1,303	6,784	866	4,451	2,029	67	358	537	29,246
Total país	436,190	65,072	426,298	44,901	106,804	87,078	15,639	4,998	23,333	1,210,313

Votos nulos: 30,087

Votos blancos: 13,542

Votos impugnados: 2,400

Total votos emitidos: 1,256,342

Fuente: TSE (2000).

Anexo 14 Resultados de las elecciones legislativas, 2003

DEPARTAMENTO	AP	ARENA	CDU	FMLN	FUERZA	MR	PAN	PCN	PDC	PPR	PSD	TOTAL
San Salvador	5,617	124,960	48,192	160,495	7,826	5,307	1,974	14,169	15,881	5,285	3,485	393,191
Santa Ana	832	35,216	3,454	43,462	714	1,213	2,990	10,408	10,995	3,795	1,007	114,086
San Miguel	473	27,556	4,615	32,610	2,284	915	1,619	17,342	10,676	485	420	98,995
La Libertad	3,542	60,083	8,846	48,638	1,637	6,730	2,132	13,325	6,538	1,213	1,319	154,003
Usulután	1,614	25,905	898	33,821	253	978	1,605	13,544	6,938	688	232	86,476
Sonsonate	1,425	29,779	14,227	28,879	1,210	1,232	1,729	16,351	7,818	1,066	1,192	104,909
La Unión	71	17,952	775	10,112	109	793	378	15,833	8,024	1,708	44	55,799
La Paz	218	23,593	1,469	23,215	350	505	489	18,136	10,440	2,488	270	81,173
Chalatenango	274	20,557	697	18,194	138	1,422	253	10,726	4,867	83	71	57,282
Cuscatlán	754	17,167	1,634	19,790	257	1,851	346	11,129	2,569	507	719	56,723
Ahuachapán	161	26,169	2,280	19,273	167	2,265	642	14,357	5,400	2,087	656	73,457
Morazán	95	12,647	779	11,900	326	345	162	11,084	8,894	2,131	423	48,786
San Vicente	468	11,197	640	14,607	119	1,691	121	8,221	1,507	1,073	155	39,799
Cabañas	454	13,600	615	10,150	78	1,051	113	6,543	1,308	174	213	34,299
Total país	15,998	446,381	89,121	475,146	15,468	26,298	14,553	181,168	101,855	22,783	10,206	1,398,977

Votos nulos: 34,187

Votos blancos: 15,465

Votos impugnados: 2,698

Total votos emitidos: 1,451,327

Fuente: TSE (2003).

Anexo 15 Resultados de las elecciones presidenciales, 2004

DEPARTAMENTO	ARENA	CDU-PDC	FMLN	PCN	TOTAL
San Salvador	388,684	33,599	301,328	7,942	731,553
Santa Ana	123,521	8,443	66,912	4,154	203,030
San Miguel	87,262	5,320	56,136	4,031	152,749
La Libertad	162,648	10,615	86,087	4,780	264,130
Usulután	71,314	2,170	47,390	2,597	123,471
Sonsonate	91,103	8,847	54,039	8,143	162,132
La Unión	49,760	2,026	17,961	7,819	77,566
La Paz	66,322	3,941	38,046	4,627	112,936
Chalatenango	44,800	1,835	26,359	1,866	74,860
Cuscatlán	56,797	2,408	28,769	2,952	90,926
Ahuachapán	66,942	4,186	33,142	5,772	110,042
Morazán	37,060	2,682	18,896	2,667	61,305
San Vicente	33,083	1,409	23,288	2,374	60,154
Cabañas	35,140	1,256	14,166	2,057	52,619
Total país	1,314,436	88,737	812,519	61,781	2,277,473

Votos nulos: 32,666

Votos blancos: 3,588

Votos impugnados: 4,254

Total votos emitidos: 2,317,981

Fuente: TSE (2004).

Anexo 16 Resultados de las elecciones legislativas, 2006

DEPARTAMENTO	ARENA	CD	FMLN	PCN	PDC	PNL	TOTAL
San Salvador	233,103	27,013	279,754	20,415	18,091	n/p	578,376
Santa Ana	60,693	2,156	58,762	23,301	24,888	n/p	169,800
San Miguel	42,208	1,354	62,293	35,080	6,870	n/p	147,805
La Libertad	98,230	6,423	85,767	17,284	12,335	1,284	221,323
Usulután	45,029	2,643	49,543	13,690	4,816	n/p	115,721
Sonsonate	51,015	14,117	47,289	22,776	7,568	n/p	142,765
La Unión	28,695	442	19,602	22,484	7,371	n/p	78,594
La Paz	38,187	1,417	37,630	17,170	12,425	311	107,140
Chalatenango	31,736	355	22,074	8,064	11,200	n/p	73,429
Cuscatlán	36,768	1,219	32,829	11,991	1,979	n/p	84,786
Ahuachapán	42,421	2,033	31,001	11,914	17,107	n/p	104,476
Morazán	25,618	603	18,769	9,760	10,217	n/p	64,967
San Vicente	22,890	993	24,436	5,800	3,244	253	57,616
Cabañas	26,637	254	15,323	8,467	427	108	51,216
Total país	783,230	61,022	785,072	228,196	138,538	1,956	1,998,014

Votos nulos: 42,246

Votos blancos: 16,612

Votos impugnados: 4,017

Total votos emitidos: 2,060,889

Fuente: TSE (2006).

Anexo 17 Resultados de las elecciones legislativas, 2009

DEPARTAMENTO	ARENA	CD	FDR	FMLN	PCN	PDC	TOTAL
San Salvador	268,809	17,803	12,369	330,800	20,593	18,951	669,325
Santa Ana	68,503	1,243	2,274	70,355	18,042	20,172	180,589
San Miguel	39,618	444	1,239	68,127	7,198	34,086	150,712
La Libertad	104,400	4,952	2,020	102,437	19,526	13,816	247,151
Usulután	45,891	1,400	1,819	58,157	13,185	4,353	124,805
Sonsonate	56,002	9,002	n/p	62,991	19,012	8,288	155,295
La Unión	33,358	441	282	24,514	19,411	9,117	87,123
La Paz	38,481	9,580	n/p	45,227	16,612	6,973	116,873
Chalatenango	31,244	150	410	31,154	9,169	8,081	80,208
Cuscatlán	38,696	493	318	38,822	16,745	2,138	97,212
Ahuachapán	48,721	698	623	40,677	13,744	13,117	117,580
Morazán	28,526	220	n/p	26,297	7,007	9,359	71,409
San Vicente	22,676	422	639	26,247	8,703	4,612	63,299
Cabañas	29,241	123	118	18,131	5,804	591	54,008
Total país	854,166	46,971	22,111	943,936	194,751	153,654	2,215,589

Votos nulos: 34,203

Votos blancos: 11,401

Votos impugnados: 3,374

Total votos emitidos: 2,264,567

Fuente: TSE (2009).

Anexo 18 Resultados de las elecciones presidenciales, 2009

DEPARTAMENTO	ARENA	FMLN	TOTAL
San Salvador	377,161	452,263	829,424
Santa Ana	118,372	112,657	231,029
San Miguel	76,224	105,279	181,503
La Libertad	158,705	144,694	303,399
Usulután	66,407	74,902	141,309
Sonsonate	90,297	101,771	192,068
La Unión	49,197	41,918	91,115
La Paz	62,690	69,458	132,148
Chalatenango	44,831	42,174	87,005
Cuscatlán	58,529	49,946	108,475
Ahuachapán	69,958	63,855	133,813
Morazán	39,004	35,292	74,296
San Vicente	35,154	35,406	70,560
Cabañas	37,927	24,223	62,150
Res. en el extranjero	132	162	294
Total país	1,284,588	1,354,000	2,638,588

Votos nulos: 16,471

Votos blancos: 1,544

Votos impugnados: 2,535

Total votos emitidos: 2,659,138

Fuente: TSE (2009).

Anexo 19 Resultados de las elecciones legislativas, 2012

DEPARTAMENTO	ARENA	CD	CN	FMLIN	GANA	PES	PNL	PP	N/PART	TOTAL
San Salvador	268,227	14,380	11,398	237,415	42,168	13,393	3,714	2,647	6,266 ^a	599,608
Santa Ana	65,337	1,077	18,140	58,040	14,630	10,479	746	937	0	169,383
San Miguel	48,471	4,314	2,472	65,537	32,800	7,382	307	862	0	162,145
La Libertad	119,772	6,454	9,891	91,680	22,763	3,478	2,780	3,241	0	260,059
Usulután	52,668	4,929	12,760	59,928	6,332	591	355	406	0	137,969
Sonsonate	59,998	7,022	16,123	60,327	9,792	8,387	2,000	467	0	164,116
La Unión	40,118	2,077	8,567	27,133	14,697	3,185	781	0	3,178 ^b	99,736
La Paz	41,836	3,869	13,977	47,984	16,228	769	2,208	913	0	127,784
Chalatenango	33,555	257	15,336	33,505	6,712	2,244	68	210	711 ^c	92,598
Cuscatlán	37,137	837	18,830	38,396	4,544	2,159	408	232	0	102,543
Ahuachapán	44,309	596	17,535	37,234	15,679	6,565	437	0	3,587 ^d	125,933
Morazán	31,423	1,362	1,435	28,688	12,958	2,516	124	324	0	78,830
San Vicente	24,168	321	9,874	27,748	6,952	0	83	760	0	69,906
Cabañas	30,035	252	6,871	13,907	11,192	633	60	133	0	63,083
Total país	897,054	47,747	163,209	827,522	217,447	61,772	14,071	11,132	13,742	2,253,696

n/part = candidatos no partidarios

a : Huezo y Morán

b : Rubio

c : García

d : Gomar

Votos nulos: 75,119

Votos blancos: 29,953

Votos impugnados: 10,682

Total votos emitidos: 2,369,450

Fuente: TSE (2012).

Anexo 20 Resultados de las elecciones presidenciales (1ª vuelta), 2014

DEPARTAMENTO	ARENA	FMLN	FPS	PSP	UNIDAD	TOTAL
San Salvador	344,420	392,282	2,241	3,259	88,222	830,424
Santa Ana	87,683	103,904	742	1,188	32,844	226,361
San Miguel	56,183	106,882	298	677	16,711	180,751
La Libertad	137,909	146,254	1,052	1,458	37,611	324,284
Usulután	47,525	76,786	276	578	14,112	139,277
Sonsonate	59,558	104,772	451	780	27,435	192,996
La Unión	36,638	49,253	186	503	7,266	93,846
La Paz	52,585	67,665	279	494	14,333	135,356
Chalatenango	39,494	43,633	156	354	9,118	92,755
Cuscatlán	46,118	50,609	270	417	15,407	112,821
Ahuachapán	51,507	69,422	316	623	19,549	141,417
Morazán	27,785	42,612	149	422	7,722	78,690
San Vicente	26,857	36,846	117	281	8,755	72,856
Cabañas	32,731	23,691	122	267	8,382	65,193
Res. Exterior	599	1,157	4	13	136	1,909
Total país	1,047,592	1,315,768	6,659	11,314	307,603	2,688,936

Votos nulos: 34,310

Votos blancos: 14,294

Votos impugnados: 3,534

Total votos emitidos: 2,741,074

Fuente: TSE (2014).

Anexo 21 Resultados de las elecciones presidenciales (2ª vuelta), 2014

DEPARTAMENTO	ARENA	FMLN	TOTAL
San Salvador	451,176	439,186	890,362
Santa Ana	133,606	121,405	255,011
San Miguel	87,314	120,903	208,217
La Libertad	190,837	166,083	356,920
Usulután	74,797	87,350	162,147
Sonsonate	95,301	121,552	216,853
La Unión	55,991	55,051	111,042
La Paz	73,317	77,666	150,983
Chalatenango	53,248	50,016	103,264
Cuscatlán	66,840	57,525	124,365
Ahuachapán	79,481	79,795	159,276
Morazán	41,910	47,232	89,142
San Vicente	39,724	42,279	82,003
Cabañas	45,055	28,292	73,347
Res. Exterior	854	1,480	2,334
Total país	1,489,451	1,495,815	2,985,266

Votos nulos: 19,579

Votos blancos: 8,915

Votos impugnados: 3,198

Total votos emitidos: 3,016,958

Fuente: TSE (2014).

Anexo 22 Evolución de la barrera electoral para evitar la cancelación de partidos

CÓDIGO ELECTORAL 1993	DECRETO N.º 636, 10 DE JUNIO DE 1999	DECRETO N.º 898, 22 DE NOVIEMBRE DE 1996
Art. 182: Procede cancelar la inscripción de un partido político:	Art. 182: Procede cancelar la inscripción de un partido político:	Art. 182: Procede cancelar la inscripción de un partido político:
[...]	[...]	[...]
3) Cuando un partido político o partidos políticos que integran una coalición que interviene en una elección de presidente y vicepresidente de la República o de diputados a la Asamblea Legislativa, no obtenga por lo menos el <i>uno por ciento</i> de los votos válidos emitidos en la elección en que dicho partido o partidos coaligados hayan participado.	3) Cuando un partido político que interviene en una elección de presidente y vicepresidente de la República o de diputados en la Asamblea Legislativa y no obtenga por lo menos el <i>tres por ciento</i> del total de los votos válidos en la elección en que dicho partido haya participado.	[...]
[...]	[...]	[...]
7) Si la coalición fuese pactada con el uso de forma independiente de los símbolos de cada partido que la forma, y uno o varios de ellos no obtuviere por lo menos el <i>uno por ciento</i> de los votos válidos emitidos en la elección en que dicha coalición haya participado.	7) Si la coalición fuese pactada con el uso en forma independiente de los símbolos de cada partido que la forman y uno o varios de ellos no obtuvieran por lo menos el <i>tres por ciento</i> de los votos emitidos en la elección en que dicha coalición haya participado.	7) Cuando los partidos políticos que integren una coalición para participar en una elección de presidente y vicepresidente de la República, o de diputados a la Asamblea Legislativa, participen con símbolo único, y no obtuvieren en cada una de ellas, el porcentaje de votos válidos según la siguiente tabla: a) el 6 % si la coalición está integrada por dos partidos políticos; b) el 9 % si la coalición está integrada por tres partidos políticos, y c) el 1 % <i>adicional</i> por cada partido político superior a tres que integren o pacten conformar dicha coalición.
		Cuando la coalición fuese pactada con símbolo propio, y aquel o aquellos partidos coaligados que no obtengan por lo menos el 3 % de los votos emitidos.

Fuente: actualización de Artiga-González (2008).

**DECRETO N.º 502,
6 DE DICIEMBRE DE 2007**

Art. 182: Procede cancelar la inscripción de un partido político:

[...]

3) Cuando un partido político que interviene en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa o de diputados a Parlamento Centroamericano y no obtenga por lo menos un diputado en la elección en que dicho partido haya participado; tampoco procederá la cancelación si en la elección en la que no obtuvo el mínimo requerido, dicho partido logró obtener al menos cincuenta mil votos.

[...]

7) Cuando los partidos políticos que integren una coalición para participar en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa o de diputados al Parlamento Centroamericano, participen con símbolo único y no obtuvieren en cada una de ellas la cantidad de votos válidos según la siguiente tabla:

- a) *Cien mil* si la coalición está integrada por dos partidos políticos.
- b) *Ciento cincuenta mil* si la coalición está integrada por tres partidos políticos.
- c) *Cincuenta mil* adicional por cada partido político superior a tres que integren o pacten conformar dicha coalición.

8) Cuando la coalición fuese pactada con símbolo propio y aquel o aquellos partidos coaligados no obtengan por lo menos *cincuenta mil* votos válidos emitidos.

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, 2013

Art. 47: Procede cancelar la inscripción de un partido político:

[...]

c) Cuando un partido político que interviene en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa no obtenga *cincuenta mil* votos válidos emitidos a su favor.

[...]

g) Cuando los partidos políticos que integren una coalición para participar en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa o de diputados al Parlamento Centroamericano, participen con símbolo único, y no obtuvieren, el porcentaje de votos válidos según la siguiente tabla:

1. *Cien mil* si la coalición está integrada por dos partidos políticos.
2. *Ciento cincuenta mil* si la coalición está integrada por tres partidos políticos.
3. *Cincuenta mil* adicional por cada partido político superior a tres que integren o pacten conformar dicha coalición.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos (1989). “La propuesta de paz más viable del FMLN”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 483-484, Año XLIV pp. 53-77. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Aguilar, Jeannette y Guevara, Carmen (2013). *La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1997). “Estudio introductorio”. Majone, Giandomenico (Ed.), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, pp. 13-34. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Manuel (Dir) (s/f). “El Salvador”. *Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA)*, Estudios 10, 34 y 70. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, Manuel (1994). “Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política”. Dutrénit, Silvia y Valdés, Leonardo (Coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos*, pp. 19- 34. México: Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel (1977). “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”. Mella Márquez, Manuel (Ed.). *Curso de partidos políticos*, pp. 37-57. Madrid: Akal.

- Alcántara Sáez, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América Latina, Vol. II, México, América Central y el Caribe*. Madrid: Tecnos.
- Almond, Gabriel y Powell, G. (1991). “La combinación de intereses y los partidos políticos”. *Cuadernos de Ciencia Política: Partidos políticos* 2, pp. 28-39. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política.
- Anaya, Eugenio (1985). “Crónica del mes”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 435-436, Año XI, pp. 95-98. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Anderson, Thomas R. (2001). *El Salvador, 1932: los sucesos políticos*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- ANEP (1976a). “1er pronunciamiento de ANEP. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 335-336, Año XXXI, pp. 611-612. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ANEP (1976b). “2º pronunciamiento de ANEP”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 335-336, Año XXXI, pp. 613-614. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ANEP (1976c). “3er pronunciamiento de ANEP”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 335-336, Año XXXI, pp. 614-615. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Anteproyecto de Ley de la Función Pública* (2013). San Salvador: Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia, Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado.
- ARENA (1982). “No al Diálogo y a la Negociación con los terroristas, mocionan diputados de ARENA en la Asamblea Constituyente”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 409, Año XXXVII, pp. 1,049-1,054. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Arias, Salvador (2012). *La trampa de la deuda: del sistema capitalista y de la economía salvadoreña*. San Salvador: Talleres Gráficos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Artiga-González, Álvaro (1994). *El Salvador: el ascenso electoral del partido ARENA y "las elecciones del siglo"*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO México.
- Artiga-González, Álvaro (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo.
- Artiga-González, Álvaro (2002). "La difícil democratización del régimen político salvadoreño". En Artiga-González, Álvaro; Ramos, Carlos Guillermo; y Turcios, Roberto, *Más allá de las elecciones: diez años después de los acuerdos de paz*, pp. 15-78. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO El Salvador.
- Artiga-González, Álvaro (2004). *Elitismo competitivo*. San Salvador: UCA Editores.
- Artiga-González, Álvaro (2007). *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Artiga-González, Álvaro (2008a). "Reforma política en El Salvador". Zovatto, Daniel, y Orozco Henríquez, J. Jesús (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, pp. 525-570 México: IDEA Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Artiga-González, Álvaro (2008b). "Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007)", *Temas de Actualidad*, N.º 7. San Salvador: FundaUngo.

- Artiga-González, Álvaro *et al.* (2008c). *Rendición de cuentas en el sector público de El Salvador*. San Salvador: Departamentos de Sociología y Ciencias Políticas, Letras, Comunicación y Periodismo, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Artiga-González, Álvaro (2012). “Elecciones 2012: ¿algo nuevo bajo el sol?”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 729, Año LXVII, pp. 259-282. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Artiga-González, Álvaro (2014). “Elecciones 2014: el sistema electoral puesto a prueba”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 736, Año LXIX, pp. 11-32. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Asamblea Legislativa (2012). *Ley de Presupuesto General del Estado Ejercicio Fiscal 2013*. Decreto Legislativo N.º 182 del 8 de noviembre de 2012, publicado en el *Diario Oficial* N.º 228, Tomo N.º 397 del 5 de diciembre de 2012.
- Barragán Manjón, Mélaney (2014). “El Salvador: unas elecciones presidenciales marcadas por el conflicto y la polarización ideológica”, *Élites parlamentarias*, boletín N.º 57. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Barreda, Mikel (2011). “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”. *Política y gobierno*, Vol. XVIII, N.º 2, pp. 265-295. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Bartolini, Stefano (1994). “Partidos y sistema de partidos”. Pasquino, Gianfranco *et al.*, *Manual de ciencia política*, pp. 217-264. Madrid: Alianza.

- Bendel, Petra (1993). “Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica”. Nohlen, Dieter (Ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, pp. 315-353. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- BID (2006). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco Wells, Gustavo (2008). “Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el desarrollo rural chileno”. Arce, Alberto; Blanco, Gustavo; y Hurtado, Margarita (Eds.), *Políticas públicas como objeto social*, pp.189-220. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Guatemala.
- Bouillon, César Patricio (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Briones, Carlos y Ramos, Carlos Guillermo (1995). *Gobernabilidad en Centroamérica: gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO El Salvador.
- Burton, Michael; Gunther, Richard y Higley, John (1992). “Introduction: elite transformation and democratic regimes”. Higley, John y Gunther, Richard (Eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, pp. 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabarrús, Carlos (1985). “El Salvador. De movimiento campesino a revolución popular”. González Casanova, Pablo (Coord.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos, Vol.2*, pp. 77-115. México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Cáceres Prendes, Jorge (1988). “La revolución salvadoreña de 1948: un estudio de transfuguismo”. Cáceres Prendes, Jorge; Guidos Véjar, Rafael; y Menjívar Larín, Rafael, *El Salvador: una historia sin lecciones*, pp. 17-129. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Calanchini, Juan José (1994). *Partidos políticos. Una introducción*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Camacho, Daniel y Menjívar, Rafael (1985). “El movimiento popular en Centroamérica: 1970-1983. Síntesis y Perspectivas”. En Camacho, Daniel y Menjívar, (Coords.), *Movimientos populares en Centroamérica*, pp. 9-61. San José: EDUCA.
- Campos, Tomás R. (1982). “El «Pacto de Apaneca»”, un proyecto político para la transición”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 407-408, Año xxxvii, pp. 865-878. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- CAPEL (1989). *Diccionario Electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Castellanos, Juan Mario (2002). *El Salvador 1930-1960. Antecedentes históricos de la guerra civil*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, Vol. 1*. Madrid: Alianza.
- Castro Morán, Mariano (1983). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador: UCA Editores.
- Cea, Marcela (2008). *STISSS y SIMETRISSS como grupos de presión*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Centro de Documentación Judicial (s/f). Sentencias recuperadas de <http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/>.

Chasqueti, Daniel (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. En Lanzaro, Jorge (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, pp. 319-359. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Ching, Erik K.; López Bernal, Carlos G.; y Tilley, Virginia (2007). *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador: ensayos sobre 1932*. San Salvador: UCA Editores.

CLAD y NU (DESA) (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Córdova Macías, Ricardo; Cruz, José Miguel; y Seligson, A. Mitchell (2010). *La cultura política de la democracia en El Salvador*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, FundaUngo, Vanderbilt University y USAID.

Cornejo, Rosalina (2010). *COMURES como grupo de presión*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Consejo Central de Elecciones (1982). “Elecciones de Asamblea Constituyente. Resultados por departamento. Cómputo final”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 403-404, Año xxxvii, p. 591. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Consejo Central de Elecciones (1984a). “Cómputos oficiales, 25 de marzo de 1984, elecciones para presidente y vice-presidente de la república”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 426-427, Año xxxix, p. 365. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Consejo Central de Elecciones (1984b). “Cómputos oficiales, 6 de mayo de 1984, elecciones para presidente y vice-presidente de la república”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 426-427, Año XXXIX, p. 366. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Consejo Central de Elecciones (1985). “Resultados provisionales por departamento/partidos”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 438, Año XL. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Consejo Central de Elecciones (1988). “Resultados oficiales de las elecciones de diputados”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 473- 474, Año XLIII. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Consejo Central de Elecciones (1989). “Resultados elecciones de presidente y vicepresidente, 19 de marzo, 1989”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 483-484, Año XLIV. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Consejo Central de Elecciones (1991). “Escrutinio final por departamento. Elecciones para diputados del 10 de marzo de 1991”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 509, Año XLVI. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Constitución de la República de El Salvador* (1883). Decreto s/n del 4 de diciembre de 1883, *Diario Oficial* N.º 285, Tomo 15. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.
- Constitución de la República de El Salvador* (1886). Decreto s/n del 13 de agosto de 1886, *Diario Oficial* N.º 185, Tomo 21. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.
- Constitución de la República de El Salvador* (1939). Decreto s/n del 20 de enero de 1939, *Diario Oficial* N.º 15, Tomo 126. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

Constitución de la República de El Salvador (1950). Decreto N.º 14 del 7 de septiembre de 1950, *Diario Oficial* N.º 196, Tomo 149. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

Constitución de la República de El Salvador (1962). Decreto N.º 6 del 8 de enero de 1962, *Diario Oficial* N.º 10, Tomo 194, del 16 de enero de 1962. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

Constitución de la República de El Salvador (1983). Decreto N.º 38, del 15 de diciembre de 1983, *Diario Oficial* N.º 234, Tomo 281. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

Cotarelo, Ramón (1996). *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.

Crespo, Ismael (1996). “Izquierda y derecha en la construcción de una cultura política democrática en Centroamérica”. *Polémica* (cuarta época), N.º 2, pp. 23-43. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Guatemala.

Cristiani, Alfredo (1990). “Mensaje al pueblo salvadoreño”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 507-508, Año XLVI, pp. 137-145. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

CSJ (2011). *Tercer informe de labores, 2010-2011*. San Salvador: Corte Suprema de Justicia. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/constitu/I/Informe%202011%20completo%20pdf.pdf>.

CUDI (1982). “Las elecciones de 1982. Realidades detrás de las apariencias”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 403-404, Año XXXVII, pp. 543-556. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Cuenca, Abel (1962). *El Salvador, una democracia cafetalera*. México: ARR Centro Editorial.

Dahl, Robert (1993). *La poliarquía*. México: REI. Dalton, Roque (1993). *Miguel Mármol: los sucesos de 1932 en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.

- Del Castillo, Arturo (2003). “Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores”. Arellano, David; Cabrero, Enrique; y Del Castillo, Arturo (Coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, pp. 361-395. México D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2005*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. Recuperado de: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.
- DIGESTYC (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2009*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. Recuperado de: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.
- DIGESTYC (2014a). *El Salvador. Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050, departamental 2005-2025 (Revisión 2014)*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- DIGESTYC (2014b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2013*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.
- Downs, Anthony (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Duarte, José Napoléon (1989). “Propuesta de paz en democracia y libertad”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 483-484, Año XLIV, pp. 141-143. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Duverger, Maurice (1974). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ECA (1976a). “Presentación”. *Estudios Centroamericanos*, N.º 335-336, Año xxxi, pp. 415-418. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ECA (1976b). “Editorial”. *Estudios Centroamericanos*, N.º 335-336, Año xxxi, pp. 637-643. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ECA (1982). “Las elecciones y la unidad nacional: diez tesis críticas” (Editorial). En *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 402, Año xxxvii, pp. 233-258. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ECA (1988). “Elecciones aleccionadoras” (Editorial). *Estudios Centroamericanos*, N.º 473-474, Año xliii, pp. 151-174. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ECA (1991). “Leyendo el Diario Oficial. Abril”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 512, Año xlvi, pp. 611-613. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ECA (1992). “Acuerdo de Paz”. *Estudios Centroamericanos*, N.º 519-520, pp. 103-151. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Easton, David (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- EAES (1979). “Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 372-373, Año xxxiv, pp. 1,017-1,018. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- FDR-FMLN (1982). “Propuesta de diálogo del Frente Democrático Revolucionario (FDR) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 409, Año xxxvii, pp. 1,049-1,054. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- FMLN (1989a). “Propuesta del FMLN para convertir las elecciones en una contribución a la paz”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 483-484, Año XLIV, pp. 133-134. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- FMLN (1989b). “Posición del FMLN frente al futuro gobierno de ARENA y propuesta para alcanzar una democracia real, una nueva sociedad y la paz”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 486-487, Año XLIV, pp. 403-405. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- FMLN (1989c). “Propuesta política”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 488, Año XLIV, pp. 533-534. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- FMLN (1989d). “Propuesta”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 490-491, Año XLIV, pp. 762-763. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Freedom House (2014). *Freedom in the World, 2014*. Recuperado de <http://freedomhouse.org/sites/default/files/FIW2014%20Booklet.pdf>.
- Frente Femenino Salvadoreño (1982). “¿Por qué insisten en llevarnos al matadero?”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 409, Año xxxvii, pp. 1,049-1,054. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Fonseca, Elizabeth (1996). *Historia de Centroamérica*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Costa Rica.

- FOSALUD (2013). *Informe de labores y rendición de cuentas 2012-2013*. San Salvador: Fondo Solidario para la Salud. Recuperado de http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1060&Itemid=491.
- García Cotarelo, Ramón (1996). *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.
- García Montero, Mercedes (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gobierno de El Salvador (1976a, 10 de julio). “Pronunciamiento del Gobierno”. *Diario El Mundo*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (1976b, 14 de julio). “Ante la posición de la ANEP, el Gobierno responde”. *La Prensa Gráfica*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (1976c, 16 de julio). “El Gobierno reafirma su posición frente a la ANEP”. *La Prensa Gráfica*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador/FMLN (1991). “Acuerdos de Nueva York y agenda de la negociación comprimida”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 515, Año XLVI, pp. 867-871. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Goitia, Alfonso (1988). “La crisis algodonera en El Salvador: tendencias y perspectivas”. *Realidad*, N.º 6, pp. 477-525. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Gordon, Sara (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. México: Siglo XXI.
- Guidos Véjar, Rafael (1980). *El ascenso del militarismo en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Gunther, Richard; Sani, Giacomo; y Shabad, Goldie (1986). *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.

- Gutiérrez Castro, Evelin Patricia (2010). *Estudio comparado sobre los procesos de socialización y formación política de los partidos en El Salvador y Nicaragua. Casos FMLN y FSLN*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Hernández Bravo, Juan (1997). “Los sistemas electorales”, en Del Águila, Rafael (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, pp. 349-390. Madrid: Trotta.
- Hernández Pico, Juan *et al.* (1973). *El Salvador, año político 1971-1972*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Huntington, Samuel (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Iraheta, Oscar (2013, 18 de diciembre). “Los desaparecidos podrían estar muertos, según PNC”, *El Diario de Hoy*. Recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=8417784.
- IUDOP (1987). “El gobierno en cuestión. Una encuesta de opinión pública”. En *Estudios Centroamericanos (ECA)*, No. 461, Año XLII, pp. 191-211. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (1988a). “La opinión de los salvadoreños sobre 1987”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 471-472, Año XLIII, pp. 99-121. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (1988b). “Opinión pre-electoral y sentido del voto en El Salvador”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 473-474, Año XLIII, pp. 213-223. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- IUDOP (1990). “La opinión pública a un año del gobierno de Cristiani”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 500-501, Año XLV, pp. 507-516. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (1993). “Los salvadoreños y la evaluación de 1993”, *Serie de informes*, N.º 38. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (1994). “La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones. La última encuesta pre-electoral de 1994”. *Serie de informes*, No. 39. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (1998). “Encuesta sobre el proceso electoral de 1999”. *Serie de Informes*, N.º 74. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (1999). “Encuesta de evaluación del gobierno, alcaldías y Asamblea Legislativa”, *Serie de informes*, N.º 76. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2003a). “Encuesta de evaluación del año 2003”, *Serie de informes*, N.º 102. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2003b). “Encuesta preelectoral de febrero de 2003”, [Base de datos SPSS]. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2004a). “Los salvadoreños frente a las elecciones presidenciales de 2004”. *Boletín de prensa*, N.º 1, Año XIX. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- IUDOP (2004b). “Evaluación de los salvadoreños sobre el gobierno de Francisco Flores y expectativas hacia el nuevo gobierno”, *Boletín de prensa*, N.º 2, Año XIX. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2006a). “Encuesta de evaluación del año 2006”, *Serie de informes*, N.º 112. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2006b). “Encuesta sobre el proceso electoral de 2006”, *Serie de informes*, N.º 110. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2008). “Encuesta de evaluación del año 2008 y sobre el proceso electoral del año 2009”, *Serie de informes*, N.º 118. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2009a). “Encuesta de evaluación del año 2009”, *Serie de informes*, N.º 124. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2009b). “Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales de 2009”. *Boletín de prensa*, N.º 1, Año XXIV. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2009c). “Encuesta de evaluación del gobierno de Antonio Saca, Asamblea Legislativa y Alcaldías y expectativas hacia el nuevo gobierno”, *Serie de Informes*, N.º 120. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- IUDOP (2012). “Encuesta de evaluación del año 2012”. *Serie de Informes*, N.º 131. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2013). “*Encuesta evaluación de año 2013 y preferencias políticas para las elecciones presidenciales de 2014*”, [Base de datos SPSS]. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2014a). “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan al gobierno de Mauricio Funes y el pasado proceso electoral”, *Boletín de prensa*, N.º 3, Año xxviii. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2014b). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2014c). “*Encuesta sobre el proceso electoral de 2014*”, [Base de datos SPSS]. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2014d). “*Encuesta sobre la segunda ronda electoral de 2014*”, [Base de datos SPSS]. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2014e). “Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales de 2014”. *Boletín de prensa*, N.º 1, Año xxviii. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Jerez, Miguel (1997). “Los grupos de presión”. Del Águila, Rafael (Ed.). *Manual de Ciencia Política*, pp. 291-317. Madrid: Trotta.

- Krennerich, Michael (1993a). “El Salvador”. Nohlen, Dieter (Ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, pp. 307-330. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Krennerich, Michael (1993b). “Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada”. Nohlen, Dieter (Ed.). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, pp. 169-203. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Laakso, Markku, y Taagepera, Rein. (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N.º 1, pp. 3-27.
- Lavau, Georges (1991). “Partidos y sistemas políticos: interacciones y funciones”. *Cuadernos de Ciencia Política: Partidos políticos 2*, pp. 40- 50. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria e Instituto de Ciencia Política.
- Lazo, J. Francisco (1992). *El sistema político salvadoreño y sus perspectivas*. San Salvador: Centro de Investigación y Acción Social.
- Leistenschneider, María y Leistenschneider, Freddy (1979). *Periodos presidenciales y constituciones federales y políticas de El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Ley de la Carrera Administrativa Municipal* (2006). Decreto Legislativo N.º 1039 del 29 de abril de 2006, *Diario Oficial* No. 103, Tomo 371, del 6 de junio de 2006. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.
- Levitsky, Steven; Way, Lucan A. (2004). “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”. *Estudios políticos*, N.º 24, pp. 159-176. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud* (2004). Decreto N.º 538 del 16 de diciembre de 2004, *Diario Oficial* N.º 236, Tomo 365. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

- Lijphart, Arend (1987). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan J. (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (Comps.), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, pp. 25-143. Madrid: Alianza.
- Longo, Francisco (Coord.) (2009). *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: Plan Regional de Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.
- Loya Marín, Nayelly (2008). *El comportamiento electoral en las elecciones municipales: El Salvador 1994-2006*. San Salvador: FundaUngo.
- López, Jaime (2012, 7 de enero). “Más de 2007 desaparecidos en San Salvador”, *El Diario de Hoy*, Recuperado de http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=6533601.
- López Mejía, Juana María (2013). *ANDES 21 de Junio y Bases Magisteriales como grupos de presión en El Salvador 2006-2012*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- López Vallecillos, Ítalo (1982). “El proceso militar-reformista en El Salvador” (marzo 1980-marzo 1982). *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 403-404, Año xxxvii, pp. 369-418. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Luhmann, Niklas (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. México: Alianza.

- Lungo Uclés, Mario (1994). “Los obstáculos a la democratización en El Salvador”. Barba, J. (Comp.), *La democracia hoy*, pp. 125-143. San Salvador: Istmo.
- Mainwaring, Scott (1993). “Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N.º 2, pp. 198-228.
- Mariscal, Nicolás (1978). “Militares y reformismo en El Salvador”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 351-352, Año xxxiii, pp. 9-27. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Marroquín, Alejandro Dagoberto (1977). “Estudio sobre la crisis de los años treinta en El Salvador”. González Casanova, P. (Coord.), *América Latina en los años treinta*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez Peñate, Óscar (1996). *El Salvador. Democracia y autoritarismo*. San Salvador: Nuevo Enfoque.
- Mena Méndez, José Sergio (1986). *Breves comentarios sobre la Constitución de la República de El Salvador de 1983 y análisis comparativo con la Constitución de 1962*. Tesis de Doctorado en Jurisprudencia y Ciencias Sociales inédita. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Mendoza Orantes, Ricardo y Mendoza, Lissette Beatriz (2004). *Constitución de la República de El Salvador. Comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable*. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña.
- Menjívar, Rafael (1975). “Los problemas del mundo rural”. Torres- Rivas, Edelberto *et al.* *Centroamérica, hoy*, pp. 236-278. México: Siglo XXI.
- Menjívar, Rafael (1980). *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MH (2003). *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2003*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- MH (2008). *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2008*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- MH (2013). *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2013* (2013). San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- MH (2014). *Estadísticas básicas sobre las Finanzas Públicas a diciembre 2013*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Michels, Robert (1991). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MINED (2013). *Acceso al sistema educativo*. San Salvador: Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/index.php/component/k2/item/6131-acceso-al-sistema-educativo.html>.
- MINSAL (2011). *Informe de labores 2010-2011*. San Salvador: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- MINSAL (2014). *Informe de labores 2013-2014*. San Salvador: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Mintzberg, Henry (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Molina, José y Hernández, Janeth (1999). “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores”. *Cuadernos del CENDES*, N.º 41, pp. 1-26.

- Monterroza Marín, Carlos Rodolfo (2011). *AEAS y FECOATRANS como grupos de presión en El Salvador 2001-2010*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Morlino, Leonardo (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”. Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 294-333. México: Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; y Whitehead, Lawrence (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- OJ (2011). *Memoria de labores del Órgano Judicial, 2010*. San Salvador, recuperado de <http://www.transparencia.oj.gob.sv>.
- OJ (2012). *Memoria de labores del Órgano Judicial, 2011*. San Salvador, recuperado de <http://www.transparencia.oj.gob.sv>.
- OJ (2013). *Memoria de labores del Órgano Judicial, 2012*. San Salvador, recuperado de <http://www.transparencia.oj.gob.sv>.
- Olivares Rodezno, Daniella Andrea (2014). *La representación de intereses en las Mesas de Diálogo creadas por el gobierno salvadoreño en el periodo 2004- 2012*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Oszlak, Oscar (1982). “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. *Documentos de Estudios CEDES*, Vol. 3, N.º 2, Buenos Aires.

- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Parkman, Patricia (2006). *Insurrección no violenta en El Salvador: la caída de Maximiliano Hernández Martínez*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Parsons, Talcott (1988). *El sistema social*. Madrid: Alianza.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando; y Allamand, Andrés (2003). *La política importa*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Pegoraro, Mara (2012). *Los regímenes híbridos: entre democracias y autoritarismos*. Trabajo final de Maestría inédito. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Pérez Brignoli, Héctor (1989). *Breve historia de Centroamérica*. Madrid: Alianza.
- Peschard, Jacqueline (1988). “El difícil tránsito hacia elecciones como opción política”. *Iztapalapa*, N.º 16, pp. 7-17. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. Washington D. C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Polilat (2013). Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013. Buenos Aires, recuperado de <http://www.idd-lat.org/2013/informes/2013/index.html>.
- Política Nacional de Salud 2009-2014* (2010). Acuerdo N.º 126, del 10 de febrero de 2010, *Diario Oficial* N.º 33, Tomo 386. San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

- Rae, Douglas (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ramos, Carlos Guillermo y Briones, Carlos (1999). *Las élites: percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador*. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO El Salvador.
- Registro Único de Inscritos* (s/f). San Salvador: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano. Recuperado de <http://www.evivieda.gob.sv>.
- Rodríguez G., Rafael (1979). *La transformación agraria y el conflicto de sistema y régimen*. Tesis de Sociología inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Rodríguez Rodríguez, Luis Mario (2005). *La ANEP como grupo de presión*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Rosales Rivera, Iván Eugenio (2011). *El trabajo parlamentario en El Salvador. Periodo 2000-2009*. Tesis de Maestría en Ciencia Política inédita. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Salazar, Valiente (s/f). "El Salvador 1930-1973", *Cuadernos del CELA*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (1992). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales". Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, pp. 413-450. Madrid: Alianza.
- Santos Zavala, José (2004). *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (2004a). “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”. *Estudios Políticos*, N.º 24, pp. 137-156. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Schedler, Andreas (2004b). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de transparencia*, N.º 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schmitter, Philippe (1992). “Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa occidental”. Schmitter, Philippe C. y Lehmbruch, Gerhard, *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, pp. 77-114. Madrid: Alianza.
- Schumpeter, Joseph A. (1968). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República (1982). “Comunicado de la Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República”. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.º 409, Año xxxvii, pp. 1,049-1,054. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; y Paine, Mark (Coords.) (2006). *La política de las políticas públicas*. México: Planeta.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y Varonne, Frederic (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew (1989). *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.

- Tapia, Gabriel Gaspar (1989). *El Salvador: el ascenso de la nueva derecha*. San Salvador: Centro de Investigación y Acción Social.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House, Inc.
- Torres Nafarrate, Javier (2004). *Luhmann: la política como sistema*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres-Rivas, Edelberto (1975). “Síntesis histórica del proceso político”, en Torres-Rivas, Edelberto; Rosenthal K. G.; Lizano, Eduardo; Menjívar, Rafael; y Ramírez, Sergio, *Centroamérica hoy*, pp. 9-118. México: Siglo XXI.
- TSE (1994). *Memoria anual de labores correspondiente a 1994 y memoria de labores de las elecciones de 1994*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (1997). *Memoria especial elecciones 97*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (1999). *Memoria especial elección 99*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (2000). *Memoria especial elecciones 2000*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (2003). *Memoria especial elecciones 2003, 16 de Marzo*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (2004). *Memoria especial elección presidencial 2004*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (2006). *Memoria especial elecciones 2006*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (2009). *Memoria especial elecciones 2009*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.

- TSE (2012). *Consolidado nacional de diputados folios (A) de elecciones 2012*. San Salvador, recuperado de http://www.tse.gob.sv/documentos/ResultadosFinales2012/Diputados_Consolidado_Resultados_2012.pdf.
- TSE (2014). *Memoria especial elecciones 2014*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- Turcios, Roberto (1993). *Autoritarismo y modernización. El Salvador 1950-1960*. San Salvador: Ediciones Tendencias.
- Vallès, Josep M. y Bosch, Agustí (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Vallès, Josep (2008). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vilas Nogueira, José (1997). “La organización de los partidos políticos, II”, en AA.VV., *Curso de partidos políticos*, pp. 85-114. Madrid: Akal.
- Von Beyme, Klaus (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España.
- White, Alastair (1987). *El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.



Este libro se imprimió
en Talleres Gráficos UCA
en el mes de Marzo de 2015.

EL SISTEMA POLÍTICO SALVADOREÑO

Por el tratamiento dado a las diferentes temáticas abordadas, este libro fue concebido para utilizarse como un manual de referencia para el estudio de la política en El Salvador. No se trata de una investigación orientada por alguna hipótesis o conjunto de hipótesis: quien quiera tener una panorámica de la política salvadoreña contemporánea lo encontrará útil y, en este sentido, los capítulos pueden ser leídos de manera independiente. El libro está escrito también para incentivar a las nuevas generaciones de estudiosos —y especialmente estudiosas— de las distintas temáticas aquí contenidas para que se animen a continuar con el desarrollo de la Ciencia Política en El Salvador.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*