

ENCUENTROS

El FMLN. Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones

Álvaro Artiga-González¹

Como resultado de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil salvadoreña, el Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional (FMLN) se convirtió en partido político, legalmente establecido, y participó por primera vez en elecciones en 1994. Desde entonces hasta 2006, incrementó su caudal electoral de forma continua.² Por otra parte, pese a las divisiones por las que ha pasado, el FMLN ha controlado un poco más del tercio de los escaños parlamentarios desde 1997, alcanzando el máximo en 2006 al obtener 32 de 84 diputados. Además, desde 2003 gobierna en los municipios donde se concentra la mayor parte de la población. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2004 mostraron que eso no es suficiente. El FMLN no ha logrado obtener “el poder de la mayoría” para ganar la silla presidencial. En este trabajo se describe cuál ha sido el desempeño electoral, parlamentario y de gobierno municipal del FMLN entre 1994 y 2006. También se identifican debilidades y fortalezas derivadas de ese desempeño como condicionantes de las posibilidades de acceso al gobierno nacional.

- 1 Director del Programa de Maestría en Ciencia Política, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de El Salvador. e-mail: alvart@buho.uca.edu.sv
- 2 Este trabajo tiene como base una ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política realizado en México D.F., del 29 de septiembre al 1.º de octubre de 2004, en el Panel sobre “Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias, alternativas y desafíos” auspiciado por el Grupo de Trabajo de Estado y Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

1. Los orígenes del FMLN

El actual partido FMLN de la izquierda salvadoreña tiene, por lo menos, “tres orígenes”. El primero, en el surgimiento de las diversas organizaciones político-militares (guerrillas) en la década de los años setenta del siglo pasado. Cuatro de las cinco organizaciones que se aglutinaron en el FMLN adoptaron desde sus orígenes la lucha armada como vía para alcanzar el poder estatal. Tras una discrepancia sobre la estrategia por seguir para “la toma del poder” en el seno del Partido Comunista Salvadoreño (PCS), fundado en los años veinte, un grupo de disidentes decide formar, en abril de 1970, la primera organización guerrillera salvadoreña: las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL). Ésta llegaría a ser en la década de 1980 una de las dos organizaciones más grandes y fuertes del FMLN. Una nueva escisión tendría lugar al interior del PCS poco tiempo después. Miembros de la Juventud Comunista deciden abandonar el partido y unifican esfuerzos con disidentes del Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1960. Nace así, en marzo de 1972, la segunda organización guerrillera, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP).

La década de 1970 es también una época de modernización del Estado salvadoreño y de una mayor complejización de la sociedad. De acuerdo con la teoría del desarrollo político (Huntington, 1972), los cambios económicos y sociales acaecidos desde la década de 1950 en El Salvador, a raíz de la diversificación de la producción agrícola exportadora y del incipiente desarrollo industrial —en el marco de la sustitución de importaciones— más los impulsos originados en el proceso de integración centroamericana MERCOSUR, deberían ser acompañados por una modernización política. Esta podía asumir dos vertientes: autoritaria una, democrática la otra. La primera predominó sobre la segunda y aunque se registró una modesta modernización política,³ las elecciones no llegaron a ser el procedimiento para acceder a los puestos de gobierno y los partidos políticos; por tanto, carecieron de sustancial importancia. El control del Gobierno por parte de las fuerzas armadas reprimió la movilización social y para legitimarse recurrió a la realización de elecciones. Los procesos electorales de las déca-

3 Por ejemplo, en 1963 se introdujo la representación proporcional en la Asamblea Legislativa para propiciar un mínimo juego en términos de Gobierno-oposición. También en la década de 1960 surgen los dos partidos que hasta 2006 todavía tienen presencia legislativa: el PDC y el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Este último incluso se mantiene como la tercera fuerza parlamentaria pese a haber servido como partido oficial para las fuerzas armadas entre 1960 y 1980.

das de 1950 y 1960 fueron o semi-competitivos o no competitivos. Cuando su resultado amenazó disminuir el control militar sobre las estructuras de gobierno, entonces el fraude o el golpe de Estado se convirtieron en la vía de acceso al poder. En parte esta dinámica política es la que convenció a quienes integraron las FPL y el ERP de que la lucha armada era la única alternativa viable para introducir cambios económicos y sociales sustantivos en el país. El fraude electoral contra la Unión Nacional Opositora (UNO) de 1972 fue clave en este sentido.

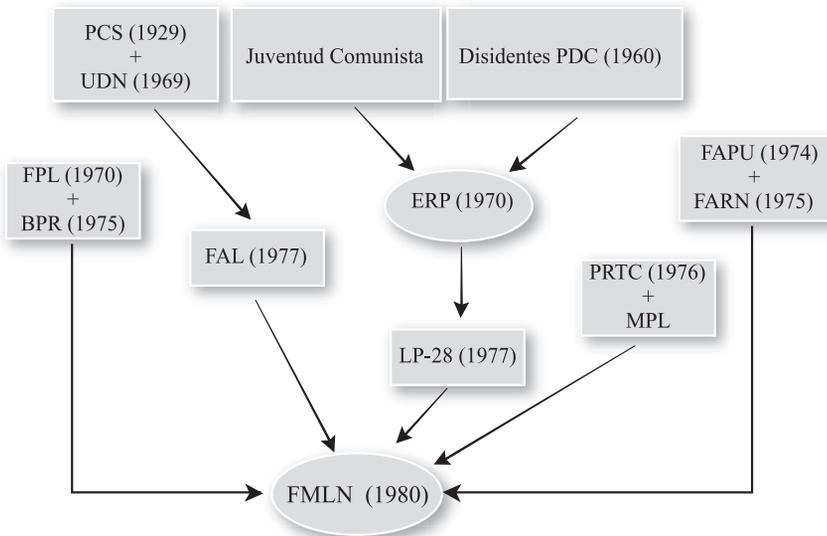
El fracaso en 1975-76 para implementar desde el Gobierno un proyecto de transformación agraria y el incremento de la represión a los grupos opositores aglutinados en organizaciones de masas, crea nuevas condiciones para el surgimiento del resto de organizaciones guerrilleras. Una división al interior del ERP lleva a un grupo de disidentes a crear, en mayo de 1975, las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN). En enero de 1976 se funda el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Un nuevo fraude electoral contra la oposición legal, aglutinada otra vez en la UNO, se convierte en “la vuelta de tuerca” que induce a dirigentes del PCS a adoptar también la vía armada como táctica de lucha política. Así surgen en 1977 las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL). Se completa así el cuadro de organizaciones guerrilleras que en la coyuntura revolucionaria centroamericana de finales de la década de 1970 constituirán posteriormente el FMLN.

La descripción de este “primer momento origina” del FMLN quedaría sesgada si no hago mención del proceso de desarrollo del movimiento de masas que le acompañó. Cada una de las organizaciones guerrilleras, actuando en la clandestinidad, creó su propio frente de masas para llevar a cabo la oposición abierta contra el régimen. Su principal componente social estaba en el campesinado, dado el carácter primordialmente agrario de la economía salvadoreña. Le seguían los empleados urbanos de clase media, especialmente los profesores, y obreros de las industrias de la construcción, textiles y bebidas. Un componente importante de estos frentes de masas estaba constituido por estudiantes de secundaria y universitarios. Con estas características nace, en 1974, el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU), que sería el frente de masas de las FARN, y en 1975 el Bloque Popular Revolucionario (BPR), vinculado a las FPL. Ambos frentes de masas estaban constituidos por organizaciones preexistentes al respectivo grupo armado. En cambio, las Ligas Populares 28 de febrero (LP-28), vinculadas al ERP y creadas en 1977, y el Movimiento Popular

de Liberación (MPL), vinculado al PRTC, son posteriores a su correspondiente organización guerrillera. El PCS adoptó una estrategia de lucha legal por medio del partido Unión Democrática Nacionalista (UDN) y mediante este participó en las contiendas electorales de 1972 y 1977 formando parte de la UNO. El brazo armado del PCS; es decir, las FAL representa más bien el giro en su estrategia inicial de lucha.⁴

La figura 1 presenta esquemáticamente este primer “momento originante” del FMLN. Para los estudiosos de los partidos políticos este “primer origen” del Frente corresponde al de un partido de “estructura indirecta”, como lo denominó Duverger (1974). Los militantes del Frente lo eran no a título personal, sino más bien por su pertenencia a una de las organizaciones integrantes del FMLN. El paso al enfrentamiento armado directo no cambió esta situación.

Figura 1
Origen organizativo del FMLN



Fuente: Elaboración propia, con base en Gross (1995).

4 Resulta curioso que en los orígenes de la izquierda salvadoreña organizada esté el PCS, que haya sido este la organización que más tardíamente adoptó la lucha armada como vía para acceder al poder, y que sean dirigentes de este partido quienes tienen el control del FMLN 25 años después de su creación.

El segundo “momento originante” sería aquel en el que las cinco organizaciones político-militares deciden unificar sus esfuerzos insurgentes contra el régimen autoritario salvadoreño en octubre de 1980. Después de una historia de desencuentros y de un breve periodo de convergencia acelerada por el triunfo del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, en julio de 1979, la guerrilla salvadoreña se unifica en un solo Frente aunque con cinco estructuras organizativas. El 10 de enero de 1981 lanza su “ofensiva final” y da inicio al enfrentamiento armado abierto contra el gobierno salvadoreño y sus fuerzas armadas, apoyados por el Gobierno de los Estados Unidos de América. El FMLN expande su presencia en las zonas rurales del norte, centro y sur-oriente del país y allí mantiene su retaguardia hasta el final de la guerra en 1992. Es importante notar que en todo este periodo la “Comandancia General” del FMLN actuaba más bien como instancia de coordinación antes que de dirección. De hecho, cada una de las organizaciones integrantes del FMLN mantenía sus estructuras y mandos. Las tareas bélicas consumían gran parte del esfuerzo “efemelenista” y el debate ideológico —muy fuerte en la década de 1970— fue dejado a un lado.

El inicio del enfrentamiento armado directo contra el Gobierno tuvo consecuencias en la base territorial del FMLN. El paso de sus principales acciones armadas de la ciudad al campo implicó la “ruralización” de las bases sociales del FMLN. Esta se vio favorecida por el trabajo que grupos eclesiales y religiosos llevaban a cabo en amplias zonas campesinas desde mediados de la década de 1960. No fueron pocos los dirigentes campesinos, mujeres especialmente, que provenían de cooperativas impulsadas por la Iglesia Católica, o bien, de las propias comunidades eclesiales de base. La represión que comenzaba a generalizarse en los años setenta se convirtió en un factor de radicalización de los campesinos más conscientes. La geografía política puede poner en evidencia cómo las zonas de mayor represión coinciden con las zonas de mayor profundización del trabajo pastoral en la línea de la teología de la liberación y con las zonas posteriormente bajo control del FMLN. El carácter mayoritariamente rural de lo que sería la base del FMLN en los años de la década de 1980 es algo que no debe pasarse por alto al analizar los límites actuales del caudal electoral del Frente. Como veremos más adelante, la evolución del FMLN implicó una urbanización y un descuido de su base campesina.

El tercer y definitivo “momento originante” del FMLN se produce a raíz del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1992 pactados, entre el

Gobierno salvadoreño y la guerrilla, bajo la mediación de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Estos Acuerdos pusieron fin al conflicto armado y en ellos se estableció, entre otros asuntos, la desmilitarización del FMLN y su conversión en partido político para que pudiera competir, por la vía electoral, por cuotas de poder político en las elecciones de marzo de 1994 (véase figura 2).⁵ En este contexto, el 1.º de septiembre de 1992 se firmó en San Salvador la escritura pública de fundación del FMLN. Sin embargo, este acto legal no fue acompañado por una transformación real de las estructuras organizativas prevalecientes hasta entonces al interior del Frente. En términos técnicos esta situación podría entenderse como la ocurrencia de un cambio en el ambiente o entorno del partido que no fue acompañado del respectivo cambio en su interior. Sumado a las rencillas más de carácter personal, este desajuste estaría en la base de la serie de divisiones que sufriría el partido desde su “estreno” como fuerza política legal con representación parlamentaria el 1.º de mayo de 1994 hasta la fecha.

Resulta curioso que, en todo este recorrido la fuerza política (el PCS) más reacia a adoptar una estrategia que contemplaba la lucha armada y por lo cual, aunque sea de manera parcial, surgieron todas las organizaciones político-militares que dieron origen al FMLN, sea la fuerza política que finalmente controla las estructuras organizativas del Frente. Como repitiéndose la historia, los disidentes del PCS en la década de 1970 fueron los disidentes del FMLN en la década de 1990. Todavía quedan algunos cuadros de las FPL dentro del FMLN pero es el PCS el que tiene el control del partido. El virtual fracaso en la disputa por la Presidencia de la República por la vía electoral podría revivir el viejo debate sobre la estrategia y táctica correctas. De allí no estará lejos el inicio de una nueva etapa en la vida política del FMLN con los correspondientes impactos sobre el sistema político nacional.

5 En dicho año se disputaron simultáneamente la Presidencia de la República, los 84 escaños de la Asamblea Legislativa, los 262 concejos municipales y 20 escaños del Parlamento Centroamericano. De acuerdo con la legislación electoral, esta simultaneidad solo ocurre cada 15 años puesto que mientras las elecciones presidenciales se realizan cada 5 años, las legislativas y de Concejos Municipales se llevan a cabo cada 3 años. Otro proceso electoral de este tipo tendrá lugar en 2009.

Figura 2
Acuerdos de Paz de 1992 entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN

Capítulo I: Fuerza Armada	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Nacional de la Judicatura. 2. Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.
Capítulo IV: Sistema Electoral	
Capítulo V: Tema Económico Social	<ol style="list-style-type: none"> 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 económico 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: Acuerdos de Paz (1992).

2. El FMLN como fuerza electoral

Vamos a examinar cuál ha sido el desempeño electoral del FMLN durante sus 14 años de existencia legal. Entre 1994 y 2006 se realizaron cinco elecciones de diputados y de concejos municipales (1994, 1997, 2000, 2003 y 2006) y tres elecciones presidenciales (1994, 1999 y 2004). El balance general para la ex guerrilla salvadoreña durante estos años es positivo puesto que, a pesar de los conflictos internos que ha vivido este partido, llegó a ser la primera fuerza parlamentaria y a gobernar varias de las principales ciudades del país entre 2003 y 2006.

2.1 La competencia por escaños legislativos entre 1994-2006

Las primeras elecciones libres y competitivas en El Salvador se llevaron a cabo en marzo de 1994. Aunque estas formaban parte del calendario electoral previsto en la Constitución Política de 1983, también eran parte del “paquete de reformas políticas” acordadas en los Acuerdos de Paz de 1992 (véase figura 2). Como consecuencia de tales reformas, se constituyó una nueva autoridad electoral (el Tribunal Supremo Electoral, TSE)⁶ encargada de organizar las llamadas “elecciones del siglo” de 1994.⁷ El FMLN convertido en partido político disputaría cuotas de poder político nacional y municipal ya no con las balas y las botas, sino con los votos.

6 La referencia corresponde a un archivo electrónico del TSE (2000), que me lo proporcionó el Registro Electoral. No está disponible en sitio web alguno.

La antigua autoridad electoral, el Consejo Central de Elecciones (CCE), dependía directamente del Ejecutivo puesto que era este el que lo designaba. Desde este punto de vista, no representaba una garantía para la limpieza y respeto de los resultados. La reforma política pactada en esta materia convirtió al CCE en un nuevo organismo electoral con cinco magistrados propietarios y sus respectivos suplentes. Tres de los magistrados propietarios son propuestos, en ternas, por los tres partidos políticos que obtienen más votos en la última elección presidencial (correspondiéndole un magistrado a cada uno de estos partidos) y los otros dos son propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La Asamblea Legislativa lleva a cabo la designación y su mandato es por cinco años (Constitución, Art. 208). Para los magistrados suplentes se sigue un procedimiento similar.

7 El título de “elecciones del siglo” derivó no solo por el hecho de ser las primeras elecciones libres y competitivas de la historia salvadoreña, sino por las expectativas acerca del resultado que podría darse. Si el FMLN no había podido vencer “con las armas en la mano” al Gobierno salvadoreño y sus fuerzas armadas para hacerse del control del Estado; y tampoco el Gobierno había acabado con el FMLN pese a la millonaria ayuda económica y militar de los Estados Unidos, algunos pensaron que este empate militar finalmente se resolvería a favor del Frente en estas elecciones. Al final no fue así. El resultado fue un “fiasco” (ECA, 1994).

Para las elecciones de diputados el FMLN decidió competir solo, a diferencia de cómo lo hizo para la competencia por la silla presidencial y los concejos municipales, en donde la política de alianzas no fue ajena a su estrategia electoral.

Las elecciones de 1994 constituían un momento privilegiado para la medición de fuerzas entre el FMLN y el partido de gobierno ARENA. El total de votos que obtuvo el Frente lo ubicó rápidamente como segunda fuerza electoral. A partir de entonces, el FMLN ha ido incrementando su caudal electoral de manera sostenida hasta convertirse, en 2003, en el primer partido electoral y primera fuerza parlamentaria. En 2006 siguió siendo primera fuerza electora, pero, por efectos del sistema electoral, se convirtió en segunda fuerza parlamentaria. En todo caso, hay que hacer la salvedad de que en cada legislatura desde 1994 el FMLN ha visto descender su cuota parlamentaria debido a escisiones internas y expulsiones. Aun así, es notorio el relativo éxito electoral del Frente si se piensa y se compara con otras organizaciones guerrilleras en América Latina que abandonaron las armas, compitieron en elecciones y obtuvieron escaños legislativos. El cuadro 1 muestra la evolución del rendimiento electoral que alcanzó el FMLN entre 1994 y 2006 en elecciones de diputados. Aunque en términos absolutos el incremento de votos ha sido constante, en términos relativos pareciera haberse estabilizado en el tercio de los votos válidos.

Cuadro 1
Evolución del apoyo al FMLN en elecciones legislativas (1994-2006)

Año	Total de votos válidos	Votos del FMLN	
		Abs.	%
1994	1.345.277	287.811	21,4
1997	1.119.603	369.709	33,0
2000	1.210.269	426.289	35,2
2003	1.398.727	475.130	34,0
2006	1.997.814	784.894	39,3

Fuente: Artiga-González (2003).

Es importante notar que el FMLN ha logrado incrementar sus votos a pesar de los conflictos internos que terminaron en divisiones del partido. Al menos cuatro agrupamientos internos se desvincularon del FMLN

entre 1994 y 2005. La primera escisión tuvo un impacto simbólico por el contexto en el que ocurrió. El 1.º de mayo de 1994, el día de la toma de posesión de los diputados para la legislatura 1994-1997, siete diputados del FMLN recién electos discrepan con el resto (catorce) sobre quién debía presidir la Asamblea Legislativa y si formar parte de la Junta Directiva, o no, por no existir un acuerdo sobre el número de diputados que debían integrarla. Los diputados disidentes pertenecían a las organizaciones Resistencia Nacional (RN) y ERP que todavía mantenían sus estructuras. Ello, a pesar del cambio que ya se había dado en el FMLN al pasar de guerrilla a partido político legalmente existente.

Durante la misma sesión plenaria, al proceder a la elección de la vicepresidencia, el máximo líder de la RN (Eduardo Sancho) propuso como vicepresidenta a Ana Guadalupe Martínez, del ERP,⁸ quien resultó elegida con los votos de ARENA, PDC, PCN, el Movimiento de Unidad (MU) y los siete diputados efemelenistas aludidos. El mismo Eduardo Sancho fue designado Secretario de la Junta Directiva. Sin embargo, la ruptura definitiva llegaría más tarde. Más enfrentamientos debían registrarse al interior de la fracción efemelenista. El 26 de septiembre de 1994, desmovilizados de la fuerza armada irrumpieron y tomaron las instalaciones de la Asamblea. El líder del ERP, Joaquín Villalobos, acusó a las FPL de estar vinculados a la toma. Los bloques ERP-RN y FPL-PC-PRTC se enfrascaron en una serie de acusaciones y desmentidos. Al primer bloque se le había unido ya el MNR, con el que el 10 de junio habían firmado una alianza para impulsar un proyecto socialdemócrata.

La convivencia de las cinco estructuras guerrilleras dentro del nuevo partido político cada día se hizo más difícil. Finalmente, el 6 de diciembre del mismo año, Villalobos anunció la ruptura del pacto que unía al ERP con el FMLN. Argumentó estar en desacuerdo con la corriente marxista-leninista y optó por impulsar la formación de un nuevo partido político de orientación socialdemócrata. Villalobos no era diputado pero sus compañeros Ana Guadalupe Martínez y Jorge Meléndez (un ex comandante guerrillero en la zona oriental del país) lo secundaron. Una semana después, el 14 de diciembre, la RN anuncia también su retiro definitivo del FMLN y su decisión de unirse al ERP y al MNR en su intención de organizar un nuevo partido: el Partido Socialdemócrata (PD). De esta forma, una nueva

8 El ERP mantenía sus siglas originales de identificación durante el conflicto armado pero ya no significaban lo mismo después de los Acuerdos de Paz. El Ejército Revolucionario del Pueblo pasó a ser la Expresión Renovadora del Pueblo.

fuerza parlamentaria surge dentro de la Asamblea Legislativa sin haber pasado por la competencia electoral. El PD participaría en dos elecciones de diputados más (1997 y 2000) para luego desaparecer por no alcanzar el umbral mínimo de votos necesarios para mantener su registro ante el TSE. Desde entonces los intentos por crear un partido socialdemócrata han sido retomados por nuevos disidentes y expulsados del FMLN.

El segundo conflicto importante dentro del Frente ocurrió dos legislaturas después (2000-2003). A pesar de los conflictos, el FMLN había subido catorce puntos porcentuales en su caudal electoral si se le compara con el alcanzado en 1994 (véase cuadro 1). El contexto institucional del conflicto se había desplazado ahora desde los asuntos internos de funcionamiento de la Asamblea Legislativa a las relaciones entre esta y el Ejecutivo. Así, en febrero de 2001 —en el contexto de los terremotos que afectaron al país ese inicio de año— el Coordinador General del FMLN manifiesta su desacuerdo ante el viaje que Facundo Guardado (ex comandante de las FPL) estaba realizando a España, junto con una comitiva gubernamental para solicitar ayuda para la reconstrucción pos terremotos. Guardado era en ese momento concejal de la alcaldía capitalina. Salvador Sánchez Cerén, ex dirigente de las FPL y en ese momento Coordinador del Frente, reaccionó denunciando y descalificando la acción de Guardado. Para aquel, este no representaba al partido en esa misión.⁹

En mayo de 2001 se lleva a cabo la XIV Convención Nacional Extraordinaria del FMLN y el grupo liderado por Guardado y Francisco Jovel (ex comandante del PRTC) decide no asistir a esa convención. Dos meses después organizan su propia convención de cara a las elecciones internas que el FMLN estaba organizando para elegir a su dirigencia. El 1 de octubre, el Tribunal de Honor del FMLN decide expulsar del partido a Guardado, aduciendo violación al reglamento interno así como a la Carta de Principios y Estatutos del partido. Tres días después los diputados del FMLN identificados como renovadores votan junto con ARENA, PCN, PDC, Partido de Acción Nacional (PAN) y el Centro Democrático Unido (CDU) la aprobación de un Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Chile. La gota que rebalsaría el vaso llegó el 20 de diciembre de ese mismo año cuando, con la ayuda de los votos “renovadores”, se aprobó el Presu-

9 El nuevo gobierno “arenero” había tomado posesión el 1.º de junio de 1999. Bajo la presidencia de Francisco Flores, en diciembre de 2000 se aprobó una de las medidas económicas de mayor trascendencia para el país. Mediante la Ley de Integración Monetaria, la economía salvadoreña fue dolarizada. El FMLN se opuso a esta medida y cualquier colaboración con el Gobierno era interpretada entonces como traición.

puesto General del Estado, la Ley de Emisión de Bonos y la Reconversión de la deuda de corto plazo a largo plazo. Los seis diputados renovadores (de 31 diputados que formaban la fracción legislativa del Frente) son expulsados del FMLN. Con Jovel desaparece otra organización guerrillera, el PRTC, del interior del Frente quedando entonces solo las FPL y el PCS. Jovel y Guardado impulsan la formación del Movimiento Renovador (MR) que participa en las elecciones de diputados de 2003, pero con magros resultados. No alcanza el umbral mínimo de votos y desaparece.

Si ya es notable que las mencionadas divisiones y expulsiones no se hayan traducido en disminución en la captación de votos, más notable es aún el hecho de que los escaños legislativos ganados por el FMLN lo convirtieran en la primera fuerza parlamentaria desde 2000, tal como lo muestra el cuadro 2. Si bien es cierto que en 2000 el FMLN quedó por debajo de ARENA en términos electorales (a unos 10.000 votos de distancia) en 2003 lo superó por cerca de 30.000 votos. Por supuesto, al momento de escribir este trabajo no puede afirmarse categóricamente que las divisiones y expulsiones hayan finalmente terminado.¹⁰

10 En noviembre de 2004, una nueva expulsión ocurre en el FMLN. El diputado Miguel Ángel Navarrete es expulsado por no acatar la decisión del partido de no votar a favor de una reforma fiscal que se discutía en la Asamblea. En marzo de 2005, el Tribunal de Ética del FMLN expulsa a otros dos diputados (un propietario y otro suplente) por haber votado a favor de la emisión de bonos para financiar el Presupuesto General del Estado. El 7 de junio de 2005, dos alcaldes, dos diputados y aproximadamente 300 militantes renuncian al FMLN inconformes con el proceso interno de selección de candidaturas para las elecciones de 2006. En julio, cerca de 300 militantes del departamento occidental de Sonsonete deciden también renunciar al partido y pasarse a las filas del nuevo partido en formación Frente Democrático Revolucionario (FDR). En estas condiciones, el FMLN perdió lo que había ganado en las elecciones: ser la primera fuerza parlamentaria y tener capacidad de veto para las decisiones que necesitan de dos tercios de los votos (56) para ser aprobadas. No obstante, en 2006 recuperó esta capacidad de veto al agenciarse 32 de 84 diputados. Sin algunos de sus diputados, es imposible para el resto de partidos, especialmente para ARENA, alcanzar los dos tercios.

Cuadro 2
Evolución de los escaños legislativos obtenidos por el FMLN
(1994-2004)

Periodo legislativo	Mayoría parlamentaria		Escaños del FMLN	
	Partido	Escaños	Abs.	%
1994 – 1997	ARENA	39	21	25,0
1997 – 2000	ARENA	28	27	32,1
2000 – 2003	FMLN	31	31	36,9
2003 - 2006	FMLN	31	31	36,9
2006 - 2009	ARENA	34	32	38,1

Fuente: Elaboración propia.

Otra forma de analizar el rendimiento electoral del FMLN durante sus primeros 14 años de existencia legal es por medio de la competitividad de las elecciones —medida por el margen de victoria o distancia en votos, absoluta o relativa, entre el primer y segundo partido con más votos— puesto que desde su primera incursión en procesos electorales, el FMLN ha estado entre los dos partidos más votados. El cuadro 3 muestra el margen de victoria para cada una de las elecciones legislativas entre 1994 y 2006. También se incluye cuáles fueron los dos primeros partidos y el nivel de votación que ambos concentraron.

Cuadro 3
Competitividad electoral y concentración del voto
en elecciones legislativas

Año electoral	Partidos más votados (%)		Margen de victoria		Concentración electoral (%)
	Primero	Segundo	Abs.	%	
1994	ARENA (45,0)	FMLN (21,4)	317.964	23,6	66,4
1997	ARENA (35,4)	FMLN (33,0)	26.592	2,4	68,4
2000	ARENA (36,0)	FMLN (35,2)	9.880	0,8	71,2
2003	FMLN (34,0)	ARENA (31,9)	28.851	2,1	65,9
2006	FMLN (39,3)	ARENA (39,2)	1.686	0,1	78,5

Fuente: Elaboración propia.

Si los datos desde 1994 a 2003 mostrados en este cuadro se interpretaran como tendencias, y a partir de ellos se hiciesen proyecciones sobre re-

sultados futuros, *ceteris paribus*, el FMLN debería haber ganado las elecciones del siguiente año; es decir, las elecciones presidenciales de 2004. Esta parece haber sido la interpretación que hizo la dirigencia del FMLN de cara a ese evento electoral. Sin tomar en cuenta que se trataba de un tipo diferente de elecciones, erró en su estrategia. Sin embargo, para el periodo analizado sí que es válido sostener que el FMLN tuvo en rendimiento electoral exitoso. Incluso se podría pensar que tal rendimiento influyó en el nivel de competitividad registrado a partir de 1997. A medida que el FMLN aumentaba su caudal electoral, las elecciones se hacían más competitivas y, por tanto, más incierto su resultado. La elección de 2000 habría sido el momento cuando el FMLN más se acerca a ARENA, quedando a menos de uno por ciento de distancia. Tres años después, el FMLN sobrepasó a ARENA, convirtiéndose así en el partido más votado. ARENA interpretó este resultado como un preámbulo de una victoria del Frente en las elecciones del siguiente año. Pero como ocurrió con el Frente, ARENA también erraba en el análisis puesto que el rendimiento del FMLN en elecciones presidenciales no había mostrado igual o similar pauta.

Las elecciones de 2006 tuvieron una competencia más reñida. Por el valor que registró el margen de victoria (0,1%), se puede hablar de un empate. Curiosamente, este era el escenario previo a las elecciones de 1994 aunque en el terreno militar. Ni el FMLN podía derrotar al gobierno salvadoreño, ni este podía acabar con la guerrilla del Frente. Las elecciones de 2009, siendo generales como las de 1994, están destinadas a ser las nuevas “elecciones del siglo”. Veamos ahora cómo se ha comportado el Frente en las elecciones municipales.

2.2 La urbanización del FMLN: el control de las cabeceras municipales

La mirada más general al desempeño electoral del FMLN en la competencia por los concejos municipales la obtenemos con los datos de votación agregados mostrados en el cuadro 4. Entre 1994 y 2006 el Frente incrementó su votación en cerca de 400.000 votos. Por supuesto, este total general no nos dice mucho acerca de las implicaciones y significado de su magnitud. Hay que recordar que las elecciones de concejos municipales corresponden a un nivel subnacional, donde las circunscripciones coinciden con los municipios. Por tanto, los votos obtenidos en un municipio no son tomados en cuenta para el reparto de concejales en otro municipio.

Además, la regla de repartición de los escaños es por mayoría simple. De todas formas, hay que decir que los porcentajes de votación alcanzados a escala nacional han estado varios puntos porcentuales por debajo de los que obtuvo en cada una de las elecciones de diputados, pese a llevarse a cabo de manera simultánea (véase cuadro 1). Un resultado similar obtuvo el FMLN en términos de votación absoluta. Es decir, a nivel agregado la votación absoluta fue mayor en cada una de las elecciones de diputados.

Cuadro 4
Caudal de votos del FMLN
en elecciones de concejos municipales (1994-2004)

Año electoral	Total de votos válidos	Votos del FMLN (%)
1994	1.13345.454	273.498 (20,3)
1997	1.119.289	365.176 (32,6)
2000	1.217.996	338.950 (27,8)
2003	1.383.74	465.970 (33,7)
2006	2.000.900	670.711 (33,5)

Fuente: Elaboración propia, con base en resultados oficiales.

Sin embargo, más interesante resulta la imagen que se obtiene con los datos del cuadro 5 referido al número de alcaldías por cada departamento. Aquí ya se identifica que hay un departamento en el que el FMLN no ha ganado ninguna alcaldía municipal en todo el periodo. Este departamento es La Unión, en el oriente del país, fronterizo con Honduras y Nicaragua. Por otra parte, este cuadro también permite darse cuenta de que fueron las elecciones de 1997 las que registraron el mayor avance del Frente en cuanto a victorias en elecciones municipales se refiere. De 15 alcaldías ganadas en 1994, pasó a 53 en 1997. Esto quiere decir que tuvo un incremento de 38 gobiernos municipales a su favor. En 2000 obtuvo su máximo

en términos de alcaldías ganadas, 80. Pero el incremento respecto a 1997 fue de 27.

Por otra parte, según el cuadro 4, la votación total que recibió el FMLN disminuyó en cerca de 27.000 entre 1997 y 2000. Pero el Frente obtuvo un nuevo repunte en 2003 con casi 127.000 votos adicionales aunque esa fuerza electoral no se tradujo en más alcaldías ganadas respecto al año 2000. Al contrario, perdió 6 alcaldías para descender a 74. Siguiendo esta tendencia, el FMLN subió su caudal electoral en 2006 en cerca de 215.000 votos, pero bajó todavía más su control sobre gobiernos municipales hasta la cota de 60. Este panorama implica que el FMLN tuvo el máximo número de alcaldías bajo su control entre 2000 y 2003, y desde entonces parece ir en descenso aunque no en términos electorales ni en cuanto a la población sobre la que ejerce el gobierno municipal. Todavía en 2006, el FMLN gobierna un número de municipios tal que su población representa más del 50% de la población nacional.

Cuadro 5
Total de alcaldías ganadas por el FMLN entre 1994-2004
Alcaldías ganadas por el FMLN

Departamento	Total de alcaldías	1994	1997	2000	2003	2006
San Salvador	19	2	11	12	13	12
Santa Ana	13	0	2	3	7	3
San Miguel	20	0	1	6	4	4
La Libertad	22	0	4	6	2	4
Usulután	23	0	3	8	9	7
Sonsonate	16	0	4	6	1	1
La Unión	18	0	0	0	0	0
La Paz	22	0	1	1	4	4
Chalatenango	33	4	11	16	10	10
Cuscatlán	16	1	2	3	6	3
Ahuachapán	12	0	3	5	2	1
Morazán	26	5	3	6	8	4
San Vicente	13	2	6	6	5	5
Cabañas	9	1	2	2	3	2
Total	262	15	53	80	74	60

Fuente: Elaboración propia.

El desempeño electoral del FMLN a nivel municipal se aprecia mejor especialmente en el control de las cabeceras departamentales y en los municipios que componen el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).

Tómese en cuenta que todas estas cabeceras representan municipios urbanos y en algunas de ellas superado, por lo menos una vez, el 50 por ciento de los votos válidos, siendo que el promedio ha estado más bien cercano al tercio de los votos.

Los cuadros 6 y 7 presentan la información que pone en evidencia el desempeño electoral del FMLN para el periodo 1994-2006 en estas ciudades. Por otra parte, el control de localidades como algunas de éstas es prácticamente lo que permite al Frente gobernar sobre la mayor parte de la población salvadoreña aunque todavía no haya logrado el triunfo en elecciones presidenciales. Ahora bien, no debería interpretarse mal la afirmación anterior. Como las elecciones municipales de 2003 y 2006 le dieron al FMLN el control de las mayores concentraciones urbanas del país, por eso se dice que gobierna a la mayoría de la población. Esta está concentrada en las cabeceras departamentales y otras principales ciudades del país. No se trata que el Frente tenga un apoyo mayoritario de los electores. Esto es algo que incluso ya se ve cuando se considera el número de municipios que gobiernan los diferentes partidos. El partido que más municipios controla desde 1994 (por arriba del 50%) es ARENA.

Cuadro 6
Evolución del rendimiento electoral del FMLN en las cabeceras
municipales. Elecciones municipales (1994-2006)
(Porcentajes)

Cabecera	1994	1997	2000	2003	2006
San Salvador	24,2	39,3	53,3 ^a	49,6	45,0
Santa Ana	25,7	40,9	36,0 ^b	62,2	22,8 ^c
San Miguel	17,4	33,3	20,0	26,1	18,8
Santa Tecla	26,4	38,6	46,0	52,4	57,7 ^e
Usulután	10,7	23,5	19,7 ^c	30,1	23,6
Sonsonate	17,6	34,1	41,8	37,1	34,0
La Unión	6,1	11,9	5,6	4,7	12,1
Zacatecoluca	22,4	42,5	47,8	38,5	33,2
Chalatenango	23,8	40,9	48,7	40,7	39,5
Cojutepeque	15,9	24,7	28,5	40,1	36,0 ^e
Ahuachapán	19,1	29,7	35,9	26,3	18,7
San Francisco Gotera	10,3	9,3	35,8 ^d	18,6	13,7
San Vicente	23,8	34,7	38,6	23,9	38,5
Sensuntepeque	11,5	17,4	23,8	27,8	33,4
Promedio	18,2	30,1	34,4	34,2	30,5
Rango	20,3	33,2	47,7	57,5	45,6
Desviación estándar	6,5	11,1	13,5	14,8	12,9

^a FMLN-USC

^b FMLN-PDC

^c FMLN-CDU

^d FMLN-CDU

^e FMLN-CD

Fuente: Actualización de Artiga-González (2003).

En términos medios, el rendimiento electoral del Frente, tanto en las cabeceras como en el AMSS, se desvía del comportamiento general a escalade los municipios. Comenzó con un valor más bajo en 1994 y terminó con un caudal superior en 2006. Todo ello sin que se registrara una disminución en 2000 como la observada en la votación global (véase cuadro 4). Es más, el porcentaje promedio de votos que obtuvo el FMLN en 2000 en las cabeceras fue siete puntos superior al total nacional. Fue el máximo para el periodo. La votación media por el Frente para las cabeceras en 2003 pareciera haberse estabilizado en el tercio de los votos válidos.

Ahora bien, resulta llamativo el grado de dispersión de los votos entre las catorce cabeceras medido por el rango o la desviación estándar. Además, en ambos casos se trata de una dispersión en crecimiento hasta 2003. En el alto valor del rango influye claramente la baja votación que el Frente obtiene en La Unión. En el otro extremo, las cabeceras con mayor fuerza electoral del FMLN fueron Santa Ana, Santa Tecla y San Salvador, casualmente las tres cabeceras de mayor urbanización en el mismo periodo y cabeceras con poca actividad bélica durante el conflicto de la década de 1980.

Cuadro 7
Evolución del rendimiento electoral del FMLN en el Área Metropolitana de San Salvador - Elecciones municipales (1994-2006)
(Porcentajes)

Cabeceras	1994	1997	2000	2003	2006
Antiguo Cuscatlán	20,1	25,0	32,8	34,2	30,7
Apopa	33,9	51,4	46,7	43,9	48,3
Ayutuxtepeque	33,9	44,7	38,3	41,7	47,9
Cuscatancingo	31,7	39,6	39,3	43,7	48,4
Ciudad Delgado	31,4	45,4	44,2	44,0	45,1
Ilopango	30,0	44,4	43,6	44,9	46,9
Mejicanos	29,0	51,7	56,0	47,8	52,1
Nejapa	38,7	66,8	64,6	52,3	20,9
Santa Tecla	25,5	38,6	46,0	52,4	56,5
San Marcos	29,8	48,1	45,2	50,7	51,9
San Martín	21,8	31,5	32,5	32,5	43,8
San Salvador	24,2	45,3	56,3	49,6	45,0
Soyapango	33,9	53,0	40,7	49,4	52,2
Tonacatepeque	21,1	27,0	39,6	30,4	38,7
Promedio	28,9	43,8	44,7	44,1	44,9
Rango	13,8	41,8	31,8	21,9	35,6
Desviación Estándar	5,6	11,1	9,1	7,2	9,4

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga-González (2004).

El rendimiento electoral del FMLN en la disputa por los concejos municipales del AMSS sigue, en términos agregados, una pauta diferente a la registrada en el caso de las cabeceras departamentales y en el resto de municipios. Es notable el incremento en la votación que el Frente ha tenido en los catorce municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador. En términos medios, el FMLN ha obtenido cerca del 44% de los votos válidos desde 1997. En algunos municipios el caudal superó

los cincuenta puntos e incluso los sesenta puntos porcentuales (como es el caso de Nejapa). Desde 1997, son pocos los municipios en los que el Frente no alcanzó los treinta puntos porcentuales. Esto fue más notorio en los procesos electorales de 2003 y 2006. De hecho, en 2003 no hubo municipio de la zona metropolitana donde el Frente obtuviera menos del 30 por ciento de los votos válidos. En 2006 este fenómeno volvió a ocurrir con la excepción de Nejapa.¹¹ Por supuesto, esto no quiere decir que toda el Área Metropolitana haya estado gobernada por el FMLN aunque sí lo hayan estado los municipios más importantes de la zona como San Salvador, Santa Tecla y Soyapango.

Por otra parte, la dispersión de los caudales electorales no se ha ampliado como en el caso de las cabeceras (véase cuadro 6). Aquí más bien han disminuido tanto el rango como la desviación estándar. El primero sobre todo puesto que entre 1997 y 2003 el rango se redujo hasta en veinte puntos porcentuales. Si tomamos en cuenta que el AMSS es la zona más urbanizada del país, la hipótesis acerca de la tendencia hacia la urbanización de los apoyos electorales del FMLN encuentra aquí evidencia empírica que la sustenta. De los 14 municipios de esta zona, 11 registraron caudales electorales para el FMLN por arriba de los 40 puntos porcentuales.

11 Este descenso fue similar al ocurrido en Santa Ana y la explicación reside en el peso del candidato en la decisión de los electores. Los candidatos a alcaldes ganadores en estas dos ciudades ya no compitieron con la bandera del FMLN por discrepancias con la dirigencia nacional. El FMLN perdió el control de estas dos ciudades en 2006.

Cuadro 8
Bastiones territoriales del FMLN en elecciones municipales (1994-2006)

Municipio	Población ^a	Electores ^b	Urbanización ^c	Bastiones electorales				
				1994	1997	2000	2003	2006
Ahuachapán	107,533	55,823	31	--	--	--	--	--
Chalatenango	30,092	18,673	53	--	VD	VD	VD	--
Cojutepeque	53,122	37,159	84	--	--	--	VD	--
La Unión	40,370	31,565	57	--	--	--	--	--
San Francisco Gotera	21,179	13,428	64	--	--	--	--	--
San Salvador	479,605	303,547	100	--	--	VS	VD	VD
San Miguel	239,037	122,930	67	--	--	--	--	--
San Vicente	50,752	33,006	65	--	--	--	--	--
Santa Ana	248,964	149,412	66	--	VD	--	VS	--
Santa Tecla	158,206	84,589	87	--	--	VD	VS	VS
Sensuntepeque	41,068	24,157	41	--	--	--	--	--
Sonsonate	96770	62,440	60	--	--	VD	--	--
Usulután	69,097	49,139	64	--	--	--	--	--
Zacatecoluca	62,352	44,986	54	--	VD	VD	--	--
Antiguo Cuscatlán	45,123	28,663	95	--	--	--	--	--
Apopa	171,833	72,233	81	--	VS	VD	VD	VD
Ayutuxtepeque	39,953	22,980	85	--	VD	--	VD	VD
Cuscatancingo	94,062	27,107	61	--	--	--	VD	VD
Ciudad Delgado	153,350	58,761	52	--	VD	VD	VD	VD
Ilopango	132,231	63,401	87	--	VD	VD	VD	VD
Mejicanos	189,392	84,589	91	--	VS	VS	VD	VS
Nejapa	32,172	11,993	18	--	VS	VS	VS	--
San Marcos	70,610	40,245	72	--	VD	VD	VS	VS
San Martín	107,212	37,574	55	--	--	--	--	VD
Soyapango	285,286	148,242	100	--	VS	VD	VD	VS
Tocantepeque	41,277	16,099	18	--	--	--	--	--

^aProyección para el año 2000.

^bInscritos en el Registro Electoral para el año 2000.

^cPorcentaje de población urbana.

VD = Victoria disputada.

VS = Victoria segura.

Fuentes: PROMUDE/GTZ (2002), TSE (2000) y cuadros 6 y 7.

El cuadro 8 informa sobre población, inscritos en el registro electoral y nivel de urbanización de las cabeceras y municipios del AMSS. El

cuadro está dividido en dos partes según se trate de cabeceras departamentales o de municipios del AMSS. El municipio que divide el cuadro es Antigua Cuscatlán, sobre el aparece una línea horizontal. Por otro lado, he agregado en este cuadro información sobre el rendimiento electoral del FMLN correspondiendo a dos niveles de votación: allí donde el Frente obtuvo entre 40 y 50% lo he denominado nivel de “victoria disputada” (VD) y cuando el nivel fue más del 50% de los votos válidos corresponde a “victoria segura” (VS).

En los municipios donde el partido obtiene menos del 40% de los votos, la probabilidad de ganar una alcaldía depende más del número de partidos contendientes y del desempeño de estos antes que del desempeño propio del FMLN. Los bastiones electorales del FMLN estarían en los municipios con votación arriba del 40%. Según el cuadro 8, es claro que el FMLN ha tenido en todo este periodo más bastiones en el AMSS que en las cabeceras departamentales. Tómese en cuenta que la votación por el Frente hacia 1994 no superó el 40% en ninguna cabecera o municipio del AMSS (cuadros 6 y 7). En 2003 y 2006, el caudal electoral del FMLN no superó ese umbral solo en 3 de los 14 municipios del AMSS. Dos de esos tres municipios son de los menos urbanizados.

Si tomamos en cuenta los municipios en los que al menos en dos ocasiones el FMLN ha estado arriba del 40% de la votación, notamos que en esos municipios está el 32,7% de la población total y el 33,8% del total de los inscritos en el Registro Electoral para el año 2000. Vale decir que son porcentajes cercanos al tercio de la población total y del electorado. Aunque hay casos que se desvían, como Antigua Cuscatlán que es de los más urbanizados y Nejapa que es de los menos urbanizados, no es fácil deshacerse de la hipótesis de la urbanización del FMLN y que allí esté precisamente uno de los límites a su crecimiento. Por supuesto que sería necesario un análisis exhaustivo sobre los 262 municipios en los que se divide el país para obtener una mejor y más adecuada descripción de esta tendencia. Nótese, sin embargo, que según el cuadro 8, salvo en el caso de Nejapa, no hay municipio con menos del 50% de población urbana en que el FMLN haya obtenido más del 40% de los votos.¹²

12 El resultado electoral de 2006 confirmaría aún más esta hipótesis puesto que Nejapa, uno de los municipios desviados de la tendencia a la “urbanización” del FMLN, dejó de ser de este partido.

2.3 El FMLN y la elección presidencial

La disputa por la presidencia de la República ha registrado un patrón diferente en el comportamiento electoral del FMLN. Esto se puede observar no solo en términos de la votación que el Frente captó en cada uno de los tres procesos electorales realizados desde 1994. También se puede observar en la misma estrategia electoral adoptada. En realidad, deberíamos hablar de una estrategia que ha ido evolucionando a la par de los problemas internos que ha mostrado el Frente desde su conversión en partido político. Lo que quiero decir es que las candidaturas presidenciales del FMLN pasaron de ser compartidas mediante coaliciones a ser exclusivamente del partido. Este es un movimiento paralelo en la misma dirección que el de la continua división, escisión y/o expulsión de agrupamientos internos correspondientes a la vieja alianza de las organizaciones guerrilleras. Es curioso que el candidato presidencial del Frente en 2004 haya sido el máximo líder del partido comunista mientras que el candidato presidencial para 1994 haya sido propuesto por los partidos que acompañaron al Frente en la Coalición (FMLN-CD-MNR).¹³ Cuando en 2004 el FMLN estaba decidiendo su candidatura presidencial, una alternativa que llegó a plantearse consistía en que esta viniera de fuera del partido, de un liderazgo social en ese momento reconocido al periodista de televisión Mauricio Funes. Esta alternativa no prosperó por diversas razones que no viene al caso describirlas aquí. Sin embargo, vale decir que Funes estaba muy por arriba en los niveles de popularidad del finalmente candidato Shafick Handal en diversas encuestas de opinión. Incluso superaba a otros posibles candidatos de otros partidos.

El cuadro 9 presenta una primera aproximación al rendimiento electoral del FMLN en las elecciones presidenciales del periodo, incluyendo la segunda vuelta electoral de 1994. Es notable que (al excluir la votación de la segunda vuelta en 1994) tanto en términos absolutos como relativos el Frente ha aumentado su caudal en todo el periodo. Este movimiento corresponde al registrado para las elecciones de diputados y concejos municipales.

13 Convergencia Democrática (CD) era un partido de inspiración social cristiana mientras que el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) tenía afiliación a la Internacional Socialista. Ambos partidos habían formado parte del Frente Democrático Revolucionario (FDR) aliado estratégico del FMLN durante el conflicto armado.

Cuadro 9
Evolución del apoyo al FMLN en elecciones presidenciales
(1994-2004)

Año	Total de votos válidos	Votos del FMLN	
		Abs.	%
1994 (1ª V)	1.326.836	331.269	24,9
1994 (2ª V)	1,196.916	378.861	31,7
1999	1.182.248	343.472	29,1
2004	2.277.473	812.519	35,7

Fuente: Elaboración propia, con base en resultados oficiales.

Sin embargo, pese al notable avance electoral tanto en elecciones de diputados como de concejos municipales que tuvo entre 1994 y 2006, el FMLN no ha podido ganar una elección presidencial. En términos de Lipset y Rokkan (1992: 259), podría decirse que el FMLN no ha logrado superar el “umbral de poder de la mayoría” nacional. Por razones de la disposición electoral vigente desde 1983, las elecciones presidenciales se llevan a cabo cada 5 años y ello ha significado que entre 1994 y 2004 se realizaron tres procesos electorales en el país: 1994, 1999 y 2004. El FMLN resultó el segundo partido más votado en estos tres procesos. Pero, tal como lo muestra el cuadro 10, el margen de victoria del partido ARENA sobre el FMLN ha sido superior a los 20 puntos porcentuales en todas las ocasiones. Contrasta este comportamiento si recordamos que en elecciones legislativas el FMLN logró colocarse como primera fuerza electoral en 2003.

Cuadro 10
Resultados en 1ª vuelta de elecciones presidenciales (1994-2004)

Año	Dos partidos más votados	Votos del ganador		Margen de victoria	
		Abs	%	Abs	%
1994	ARENA – FMLN ^a	651.632	49,11	320,003	24,12
1999	ARENA – FMLN ^b	614.268	51,96	270,796	22,91
2004	ARENA – FMLN	1.314.436	57,71	501,917	22,03

^aEn coalición con CD y MNR.

^bEn coalición con USC.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Semejante margen de victoria no debe llevar a ignorar que de todas formas el FMLN ha aumentado su caudal electoral tanto en términos absolutos como relativos. En 1994 debutó con 331.629 votos, equivalentes al 24,99%. En 1999 aumentó a 343.472 votos, equivalentes a 29,05% y en 2004 la cuota llegó hasta los 812.519 votos, equivalentes a un 35,68%. En otras palabras, lo que puede decirse es que pese al incremento en votos que ha obtenido el Frente en sus tres competencias por la presidencia, no ha sido suficiente para derrotar al partido ARENA. Es claro que el llamado “voto duro” del FMLN no es suficiente para ganar la presidencia y que el Frente debe ampliar su base electoral, por lo menos en veinte puntos porcentuales. Hay que tomar en cuenta que las victorias de ARENA se han producido prácticamente todas en primera vuelta.¹⁴

Este rendimiento del FMLN no puede desligarse del carácter de las elecciones, si presidenciales o de diputados, y de la competencia interpartidaria. El cuadro 11 compara el tipo de competencia (bipartidista o multipartidista) por medio del número efectivo de partidos (formato). Las elecciones presidenciales se presentan más cercanas al bipartidismo y a juzgar por el caudal de votos del FMLN, tanto en estas elecciones como en las legislativas, el partido que incrementa su votación es ARENA, alimentándose de los electores del resto de partidos.

14 La segunda vuelta fue necesaria en 1994, pero se trató más bien de un mero trámite puesto que lo que le faltó al partido ARENA para ganar en primera vuelta fue menos de un punto porcentual.

Cuadro 11
Formato del sistema de partidos según clase de elección
(1994-2006)

Año elección presidencial	Ne	Año elección legislativa	Ne	Np
1994	3,0	1994	3,5	3,1
1999	2,7	1997	3,9	4,1
2004	2,2	2000	3,7	3,5
		2003	4,1	3,5
		2006	3,1	3,0
Promedio	2,6	Promedio	3,7	3,4

Ne = Número efectivo de partidos electorales.

Np = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: elaboración propia.

2.4 El perfil de la base social del FMLN

Para terminar el análisis de la cara electoral del FMLN he considerado oportuno incluir algunos rasgos de quienes prefieren al FMLN como su partido. Voy a utilizar información proveniente de encuestas de opinión. He optado por la “preferencia” antes que por la “intención de voto” porque hay electores que aunque “prefieren” al FMLN por alguna razón no ejercen el sufragio.

De acuerdo con una encuesta preelectoral del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Siméon Cañas” (UCA) de El Salvador, realizada en febrero de 2003, de cara a las elecciones legislativas de marzo de ese año, el 55,8% de los encuestados que prefería al FMLN eran hombres frente al 44,2% de mujeres. En cuanto a la edad, el mayor grupo está entre quienes tenían de 26 a 40 años, representando un 40,5%. Dentro de este grupo, 17,9% estaba entre 26 y 32 años mientras que el restante 22,6% oscilaba entre 33 y 40 años. Este último grupo sería el que más está presente en la base social del Frente y corresponde a aquellos que en 1980, cuando se funda el FMLN como organización político-militar, tenían entre 10 y 17 años. Son jóvenes de la época de la guerra. Es probable que su identidad “efemelenista” se haya forjado en esos años.

La hipótesis de la urbanización del FMLN encuentra también sustento empírico en la citada encuesta (IUDOP, 2003), puesto que apenas un 23,5% de los seguidores del FMLN procede del ambiente rural, mientras que un 44,0% son obreros y un 29,5% son del estrato socioeconómico medio-bajo. Esta información apunta en la misma dirección que la que nos sugiere el examen hecho sobre los municipios más urbanizados.

Otra característica distintiva de la comunidad partidista del FMLN es el predominio de los católicos sobre cualquier otra confesión religiosa. Según la encuesta del IUDOP (2003) 57% se declararon católicos mientras que 25,5% dijo ser evangélico. Desde este punto de vista no es correcta la imagen que algunos tienen sobre la militancia del Frente cuando afirman que son “ateos”. Apenas un 15,2% afirmó no tener religión.

Por otro lado, 60,2% de los que prefieren al FMLN como partido suelen presentar “algo” o “mucho” interés en la política. Se trataría por tanto de una comunidad politizada. Algo que se manifiesta también en que 66,3% de estos tenía “algo” o “mucho” interés en el proceso electoral de 2003. En la misma dirección apunta el hecho de que el 80,6% de los efemelenistas considerara “algo” o “muy útil” el proceso electoral para la democratización del país. Esperanzador resulta también que el 54,2% considere la democracia como preferible sobre cualquier otro tipo de régimen. Se puede decir que un poco más de la mitad de la comunidad del FMLN es leal a la democracia. Solamente 10,2% declaró preferencias por un régimen autoritario. Se trata de información que muestra cómo poco a poco el FMLN, como comunidad política, se ha ido transformando desde una organización antisistema a un partido sistémico.

Dos características adicionales sobre los efemelenistas muestran que son fieles al partido en sus preferencias. Así, por ejemplo, 60,8% declaró haber votado por el mismo partido en las elecciones de 2000. Solamente 13,3% había votado por otro partido y por tanto serían electores movilizables hacia el FMLN. De igual manera, 66,5% declaró ubicarse en las posiciones más a la izquierda (1 a 4) del espectro ideológico izquierda-derecha. Por tanto, se trata de una comunidad de electores donde dos tercios se declaran izquierdistas, tal como el FMLN lo ha proclamado desde su aparición.

3. La cara legislativa del FMLN

Como ya vimos al contemplar la cara electoral del FMLN, este partido ha tenido un buen rendimiento electoral entre 1994 y 2006 a tal grado de que no solo se convirtió en primera fuerza electoral en 2003, sino que también obtuvo la mayor fracción legislativa para el periodo 2003-2006. Todo ello pese a las divisiones y conflictos internos por los que ha pasado el partido en su tránsito desde una múltiple estructura organizativa hasta la constitución, todavía no lograda, de una única estructura adecuada al nuevo entorno en el que le ha tocado realizar sus actividades desde 1992. El cuadro 12 nos da la imagen de la evolución de la fuerza parlamentaria del FMLN en el periodo 1994-2006. Es importante recordar que en la primera legislatura en la que participó el FMLN (1994-1997) sufrió la separación de 7 de sus 21 diputados el mismo día de la toma de posesión de la nueva Asamblea Legislativa. Por tanto, la fracción efemelenista se redujo a 14. Sin embargo, el FMLN recuperó su fuerza parlamentaria en las elecciones de 1997 hasta alcanzar un total de 27 diputados. En la nueva legislatura (1997-2000) una nueva escisión ocurrió aunque no al principio sino al final de esta.

Cuadro 12
Evolución de la fuerza parlamentaria del FMLN (1994-2004)

Año	Escaños	
	Abs	%
1994	21	25,0
1997	27	32,1
2000	31	36,9
2003	31	36,9
2006	32	38,1

Fuente: Elaboración propia.

Además de los factores personales, las nuevas divisiones tenían su origen en factores organizacionales. La coyuntura de selección del candidato presidencial para 1999 fue la ocasión propicia para que saltaran a la luz pública las diferencias en cuanto a la conducción del partido. Tres grupos hacían visibles las tres principales corrientes dentro del partido:

“ortodoxos”, “renovadores” y “terceristas”. Estas líneas de división ya no correspondían a las organizaciones “originantes” del FMLN, excepto por el caso de los militantes que venían del PRTC y que se aglutinaban entre los renovadores, junto a quienes provenían de las FPL.¹⁵ Pero entre los terceristas y ortodoxos, también había gente de las FPL. La candidatura presidencial fue ganada por los renovadores pero no fue suficientemente apoyada por los ortodoxos quienes ante el fracaso en las elecciones presidenciales de 1999 pasaron factura y desplazaron a los renovadores de los puestos de conducción del partido.

Las elecciones de 2000 permitieron al FMLN incrementar su fuerza parlamentaria. Entonces el FMLN obtuvo 31 escaños, convirtiéndose en la fracción mayoritaria. En teoría esa posición le permitiría controlar la presidencia de la Asamblea Legislativa, pero, alegando que era la primera fuerza electoral, ARENA evitó que se consolidara el avance del FMLN en la nueva legislatura. Su tradicional alianza con el PCN le permitió modificar el reglamento interno de funcionamiento del Congreso y la composición de la Junta Directiva. La presidencia quedó bajo control del PCN y así quedaba de manifiesto que la fuerza parlamentaria del FMLN no era suficiente para el control mayoritario del Congreso. Este quedaba siempre bajo la alianza ARENA-PCN a la que se le unían, de vez en cuando, los diputados del PDC. En esas condiciones, por ejemplo, fue aprobada a finales de 2000 la *Ley de Integración Monetaria*, que significó la dolarización de la economía salvadoreña. El FMLN no pudo hacer nada al respecto. Como tampoco había podido hacer nada en la aprobación de las leyes que implicaron la privatización de la distribución de la energía eléctrica, los ingenios azucareros, la telefonía y la reducción del aparato estatal.

La aprobación del Presupuesto General del Estado para el año 2002 fue la coyuntura donde de nuevo aparecieron con fuerza las divisiones en el FMLN. El resultado fue una nueva escisión. Fueron expulsados del partido los llamados renovadores por no obedecer la línea dictada por la jefatura del partido sobre la posición por adoptar en la discusión del Presupuesto. De esta manera, el FMLN perdía una vez más diputados en el seno de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, y contra todo pronóstico, el FMLN volvía a recuperar en 2003 el número de diputados obtenido para la legislatura 2000-2003. Una vez más, el Frente tendría 31 diputados para el periodo 2003-2006. Pero entonces una nueva división emergió. Esta vez entre ortodoxos y “reformistas”. La coyuntura en la que se manifestó el

15 Recordemos que en la primera escisión salieron los dirigentes del ERP y la RN.

nuevo conflicto fue la elección interna tanto de las autoridades del partido como de los candidatos para la elección presidencial de 2004. El fracaso en estas elecciones derivó en la exigencia por parte de los reformistas de que los ortodoxos dejaran el control del partido. Parecía entonces que la historia de 1999 se repetiría y una nueva escisión ocurriría en el partido. Y así fue. Cara a las elecciones legislativas y municipales de 2006 varios diputados, alcaldes y regidores abandonaron el Frente y formaron un nuevo partido, el Frente Democrático Revolucionario (FDR), el cual no pudo ser inscrito antes de las mencionadas elecciones. Sin embargo, una vez más, el FMLN incrementó sus votos y su fracción parlamentaria. Pero la alianza ARENA-PCN sigue volviendo ineficaz la fuerza parlamentaria del FMLN. Los primeros suman más del 50% de los votos necesarios para aprobar la mayoría de la legislación salvadoreña.

Todavía en 2006 no puede decirse que el FMLN se haya consolidado como un único partido o si todavía seguirá originando nuevos partidos que en la siguiente elección fracasan para luego desaparecer. Aunque la lección ha sido clara en todos estos años: quien se queda con el control de “la marca FMLN” tiene más probabilidades de subsistir política y electoralmente.

En resumen, pese al buen desempeño en términos del caudal de fuerza parlamentaria acumulada por el FMLN en el periodo 1994-2004, las divisiones y conflictos internos, por un lado, y la inoperante fuerza de oposición legal en que se ha convertido el partido al no lograr conformar mayorías legislativas estables, por otro lado, la cara legislativa del Frente ha tenido un menor desarrollo que el logrado por la cara electoral del partido. En otras palabras, sus éxitos electorales no se han logrado traducir en éxitos parlamentarios. Salvo en la breve coyuntura preelectoral 2003-2004 en que no tanto por su fuerza sino por una alianza táctica pactada con el PCN, pudo bloquear varias iniciativas del Ejecutivo, e incluso superar un veto presidencial. Pasada esa coyuntura, actualmente el FMLN sigue mostrando una debilidad opositora en el Congreso.

4. La cara gubernamental del FMLN

El FMLN no ha tenido la oportunidad de gobernar el país desde la presidencia de la república. Sin embargo, actualmente gobierna sobre la mayor parte de la población salvadoreña mediante el control de los gobiernos municipales. Esto no significa que gobierne en la mayoría de munic-

prios. De hecho, para el periodo 2006-2009 gobierna solo en 60 de los 262 municipios, es decir, controla nada más el 22,9% de las alcaldías. No obstante, los municipios gobernados por el FMLN concentran más del 50% de la población. Entre esos municipios se encuentran cabeceras departamentales, como Santa Tecla y San Vicente, y 12 de los 19 municipios del departamento de San Salvador.

Ahora bien, el total de alcaldías bajo control del FMLN entre 2006 y 2009 es menor que el que tuvo entre 2000-2003. De 80 pasó a 74 y luego a 60. Podría pensarse que el FMLN alcanzó su techo en 2000. Es muy probable que su rendimiento electoral y la cuota gubernamental que alcance en 2009 dependan tanto de lo que hagan los gobiernos locales bajo su control, como de la imagen que proyecte la fracción legislativa. Hay que tomar en cuenta, por ejemplo, que en algunos municipios el Frente lleva dos o tres periodos de gobierno. La sombra de la alternancia se proyecta sobre esos municipios aunque solo sea por el desgaste político que implica una gestión de un mismo partido por varios periodos. A ello puede contribuir el nivel de polarización política del sistema de partidos a escala nacional. La gestión de los gobiernos municipales queda atrapada en la dinámica por la disputa del poder nacional. Tómese en cuenta que entre 2006 y 2009 ningún partido político tiene mayoría en la Asamblea Legislativa. El FMLN está en desventaja en esa situación puesto que las afinidades del PCN y ARENA les llevan a practicar una política de alianza que anula la eficacia opositora del FMLN. La percepción pública de esta ineficacia puede ser trasladada hacia la ciudadanía de los municipios gobernados por el Frente. Los medios de comunicación de masas juegan aquí un papel importante y la actual dirigencia del FMLN no tiene buenas relaciones con las principales empresas mediáticas. Estas apoyan decididamente al partido ARENA y están dispuestas a favorecer la erosión del poder que por ahora ostenta el Frente.

El FMLN ganó la alcaldía de San Salvador, en 2006, por 44 votos de diferencia sobre ARENA. Este partido está dispuesto a ganar por quinta vez consecutiva la Presidencia en 2009 y recuperar la capital del país que la gobernó entre 1991 y 1994. Sus aliados, incluyendo a los grandes medios de comunicación, intentarán hacer fracasar la gestión municipal del FMLN comenzando con el tratamiento a los desechos sólidos y el ordenamiento del Centro Histórico de San Salvador. No han pasado ni seis meses de nueva administración y los problemas y provocaciones ya se hicieron presentes.

Por otro lado, las disputas por el control del partido que se abrieron a raíz del resultado electoral de 2004 también están afectando la gestión de los gobiernos locales controlados por el FMLN. Municipios importantes como San Salvador, Santa Ana y Santa Tecla (las tres cabeceras departamentales) se alinearon a los sectores reformistas del Frente antes de las elecciones de 2006. Los alcaldes de estas ciudades arriesgaron sus posibilidades para ser postulados como candidatos para seguir al frente de tales alcaldías para el periodo 2006-2009. De hecho, los tres alcaldes se manifestaron públicamente contra la actual dirigencia del partido, demandando cambios en su composición. La reacción de aquella no se hizo esperar. Los alcaldes de Santa Ana y San Salvador abandonaron el partido y el alcalde de Santa Tecla está siendo aislado al interior de este.

Una gestión municipal exitosa depende en buena medida de los recursos financieros de los que se disponga. En El Salvador la principal fuente de financiamiento para los presupuestos municipales está constituida por las transferencias desde el Gobierno Central. Por disposición constitucional, existe un Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES) hacia el cual el Gobierno Central destina un 7% de sus ingresos netos. De estas transferencias se benefician los municipios independientemente del partido que lo gobierne. Sin embargo, por la disputa por el poder nacional, el Gobierno Central entre 1999 y 2004 practicó una política de bloqueo a cualquier intento de incrementar el porcentaje de las transferencias tal como lo demandaba la corporación de municipios COMURES. La razón era obvia. El éxito a escala municipal del FMLN podría traducirse en un riesgo para ARENA y sus intenciones de mantenerse en el poder para el periodo 2004-2009.

Otra importante fuente de ingresos, especialmente para los municipios más grandes, son los impuestos. Sin embargo, un obstáculo para una buena recaudación lo constituye la cultura del no pago. Una estrategia que habían ideado los alcaldes consistía en cobrar en los recibos del servicio de energía eléctrica. Sin embargo, una vez más bajo la lógica de la disputa nacional, las distribuidoras de energía eléctrica suspendieron el cobro automático de los impuestos municipales en sus recibos. El acuerdo al que se llegó entre las distribuidoras y las alcaldías fue utilizar siempre el recibo de la energía eléctrica para el cobro de los impuestos, pero dejando la opción al usuario para que decida si paga o no los impuestos municipales. Eso ha significado una disminución sustantiva en lo recolectado para los municipios y ha generado problemas para mantener la calidad de los ser-

vicios municipales, como, por ejemplo, la recolección de los desechos sólidos. Este es un problema que afecta a todos los municipios independientemente del partido que gobierna. Pero desde la lógica de la disputa entre ARENA y FMLN, le conviene al primero pues significa un desgaste y una percepción pública de inoperancia de los gobiernos del segundo.

En síntesis, lo que se puede afirmar de la cara gubernamental del FMLN es que pese a gobernar a la mayor parte de los salvadoreños, por medio de los concejos municipales, la gestión de la fracción legislativa, sus problemas internos y el bloqueo por parte de ARENA han llevado al partido a una disminución en el número de alcaldías que controla. Las elecciones municipales de 2006 confirmaron esta tendencia.

5. Los obstáculos que el FMLN debe superar para crecer

Este trabajo no ha tenido una pretensión exhaustiva en el análisis de tres caras o arenas en las que se mueve el partido FMLN. Incluso el tratamiento de estas parece estar desbalanceado. Ha habido más profundidad en la cara electoral del partido que en la legislativa y la gubernamental. En parte ello se debe a la mayor disponibilidad de datos para la primera, pero también refleja el carácter electoral en que ha caído el partido. Su mayor preocupación en estos 14 años ha estado en ganar las elecciones presidenciales. Paradójicamente, no es en ellas donde ha obtenido los mejores resultados. Al contrario, gobierna los municipios donde está la mayoría de la población salvadoreña y llegó a ser la primera fracción legislativa entre 2003 y 2006.

Gobernar a la mayoría de los salvadoreños mediante de los gobiernos municipales no significa que esa mayoría lo apoye electoralmente. En parte, este resultado es posible por el sistema electoral vigente para la competencia por los concejos municipales, especialmente porque el ganador se decide mediante una fórmula de mayoría simple y los concejos tienen representación unipartidista. Sin embargo, el control de cabeceras departamentales y de la mayoría de municipios del AMSS se convierte en un símbolo de la fortaleza del Frente. Pero, a la vez, en ello radica también su debilidad. El Frente ya no puede crecer en el terreno urbano mientras el sistema de partidos siga siendo multipartidista. Necesitaría de un bipartidismo para incrementar su base electoral en las zonas urbanas. Necesita “comerse” las bases de los otros partidos que no son ARENA.

Por otro lado, ARENA y sus aliados, especialmente las principales empresas mediáticas, no están dispuestos a permitir un mayor avance electoral del FMLN. Al contrario, están echando todas sus energías para provocar una debacle electoral del Frente en las elecciones de 2009. Buscan volver irrelevante al FMLN y están creando problemas a los alcaldes de los municipios gobernados por este partido. Problemas que van desde la disputa por el control de calles por parte de vendedores ambulantes hasta conflictos entre gobiernos locales y la Administración Pública Central. Lo que ARENA estaría buscando es deteriorar la imagen exitosa que hasta la fecha, y contra viento, ha logrado construir el FMLN.

El gran límite, sin embargo, está en la capacidad del FMLN para ruralizarse de nuevo. Sin abandonar a los sectores urbanos que ha logrado “capturar”, necesita aumentar su caudal electoral si tiene aspiraciones de hacerse del control del gobierno nacional. El mercado electoral está en dos lados. Primero, en el mundo rural. Allí donde el FMLN tuvo su fortaleza durante la guerra. Segundo, en las posiciones más moderadas del espectro ideológico. Sin un movimiento en ambos sentidos, el FMLN difícilmente contra restará el embate que le viene desde la derecha salvadoreña, encabezada por el partido ARENA.

Bibliografía

- Acuerdo de Paz (1992): *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.ºs 519-520, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).
- Artiga-González, A. (2004). *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador 1982-2003*, (San Salvador, UCA).
- (2003): “Las elecciones del año 2003 y la ‘difícil combinación’ institucional”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.ºs 653-654, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Duverger, M. (1974): *Los partidos políticos*, (México, Fondo de Cultura Económica).
- ECA (1994). “Las elecciones: el fiasco del siglo”, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, N.ºs 545-546, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Gross, L. (1995): *Handbook of Leftist Guerrilla Groups in Latin America and the Caribbean*, (Colorado, Westview Press).
- Huntington, S. (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, (Barcelona, Paidós).
- IUDOP (2003): Encuesta preelectoral de febrero de 2003, (Base de datos).
- Lipset, M. y Rokkan, S. (1992): Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales, en A. Batle (ed.): *Diez textos básicos de ciencia política*, (Barcelona, Ariel).
- PROMUDE/GTZ (2002): *Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador*, (El Salvador, Programa PROMUDE/GTZ).