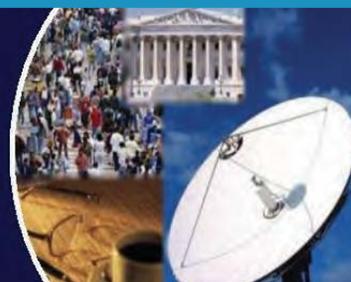


EL SALVADOR 2009...

en la mira



Edición No. 29

29 de abril de 2009

Editorial

“El Salvador 2009...en la mira” nació con el objetivo de contribuir, desde el trabajo universitario, a la calidad de la gestión de las elecciones 2009. Pertenece, en este sentido, a los mecanismos de monitoreo electoral de segunda generación. El 18 de enero y 15 de marzo tuvieron lugar las dos jornadas electorales planificadas por el TSE y de allí surgieron los nuevos gobiernos municipales, la nueva Asamblea Legislativa y el nuevo partido con el control del Ejecutivo. Además, aunque sin libertad de elección, los salvadoreños y salvadoreñas también eligieron diputados al PARLACEN. Las y los ciudadanos electos están prontos a tomar posesión de sus cargos el 1 de mayo y el 1 de junio. Se cierra así la coyuntura electoral 2009.

No cabe duda que las elecciones de este año serán registradas como históricas. Ello en varios sentidos. Por un lado, cerraron el ciclo electoral iniciado en 1994 con las primeras elecciones libres y competitivas de la historia salvadoreña. Por otro lado, la alternancia en el control del Ejecutivo finalmente tuvo lugar. Las elecciones se han convertido así en el único mecanismo legítimo para distribuir cuotas de poder institucionales. Además, estas elecciones contaron con una flota abundante de observadores nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Todos ellos coincidieron en que las elecciones se llevaron a cabo de manera ordenada, limpia, competitiva y, en definitiva, contra todo pronóstico de violencia.

La separación de las elecciones presidenciales un mes después de realizadas las elecciones de diputados y concejos municipales permitió mejorar en aquéllas las deficiencias ocurridas en éstas. La aceptación de los resultados por parte de todos los actores políticos involucrados da legitimidad a las autoridades electas por más que en algunos casos el margen de victoria haya sido estrecho.

El equipo de redacción de este boletín felicita a todas y todos los actores que participaron, directamente o no, en la promoción de la calidad de la gestión electoral. Esta edición cierra una etapa: la electoral. El 1 de mayo tomará posesión la nueva Asamblea Legislativa y los nuevos gobiernos municipales. A partir de entonces, lo que deberá estar en la mira ya no es la gestión electoral sino la gestión gubernamental. En ese sentido, “El Salvador 2009...en la mira” se convertirá en “El Salvador...en la mira”. Muchos lectores y lectoras acompañaron este esfuerzo editorial, algunos incluso con comentarios y aportes. A todas y todos, muchas gracias.

Contenido

1. Una oportunidad que se va
2. 1° de mayo: ¿Qué se encontrará en los territorios?
3. En un contexto de cambios... ¿habrá entonces un cambio en el enfoque del análisis político?
4. El recuento de lo que pasó con la observación electoral
5. Intensa transición legislativa.



Una oportunidad que se va

El primero de mayo toma posesión la nueva Asamblea Legislativa. La misma ha de elegir al nuevo TSE para el periodo 2009-2014. La autoridad electoral será la responsable principal de garantizar una mejora en la calidad de la gestión electoral. Sin embargo, la literatura especializada muestra que la misma está asociada a la independencia de la autoridad electoral. Aunque formalmente el TSE es autónomo en la práctica ha estado supeditado a los intereses partidarios. Los mismos encuentran fiel representación en los Magistrados propuestos por los partidos políticos.

La Asamblea saliente tenía una oportunidad para que la calidad de la gestión electoral diera un salto hacia adelante. Con un pacto partidista podía haber acordado y aprobado la reforma constitucional al artículo 208 que establece la integración del TSE. La nueva Asamblea debía entonces ratificar la reforma para que el nuevo TSE tuviese otra forma de integración y designación de sus miembros. El criterio orientador tendría que haber sido la profesionalización antes que la representación. Pero, como suele decirse, lo hecho, hecho está y lo que no se hizo, simplemente no se hizo.



Fuente:
<http://www.pixelmagazine.de/weblog/artikel/malzbuch-icnseil-zum-download-freigegeben/>

Ahora toca avanzar en la calidad de la gestión con un TSE que tiene un marco constitucional adverso. Sin embargo algunas cosas se pueden hacer. Y así como del nuevo gobierno se están pidiendo señales para “un cambio seguro”, también debería pedirse señales de que la gestión electoral se va a mejorar. No hay que olvidar que al nuevo TSE le tocará gestionar dos procesos electorales de gran relevancia (2012 y 2014) por lo que pueden implicar para la consolidación de un gobierno y políticas públicas incluyentes.

Entre las cosas que pueden hacerse desde ya está la mejora del sitio *web* del TSE. Este es el portal de comunicación permanente del TSE con la ciudadanía y con un público especializado que luego puede ser un aliado para mejorar la calidad de la gestión electoral. En dicho sitio debería estar

disponible no solo los resultados de la última elección sino todo el que hacer del TSE. Desde las contrataciones, las compras, los empleados, la organización, documentos, leyes, resoluciones hasta un espacio para la consulta directa. Obviamente se trata de una reforma administrativa que implica también cambios organizacionales. Uno de los cuales es el de la creación de un centro de documentación y atención ciudadana que alimente a la unidad responsable del sitio web. El TSE debería tener en sus instalaciones físicas un espacio para dicho centro junto con el personal idóneo.

Ahora bien, la reestructuración administrativa del TSE debería hacerse bajo criterios de profesionalización y no de reparto de cuotas de poder al interior del TSE entre los diferentes partidos. Pero ésta y otras serán decisiones que tomará el nuevo TSE. De allí la importancia de que la propuesta de ternas a la Asamblea Legislativa y selección de entre ellas se oriente con criterios de calidad. Tal vez entonces no sea tan crucial el carácter partidista de sus miembros sino la forma en cómo desarrollan su función.

Para que una reforma administrativa en la dirección apuntada se consolide será necesario, de todas maneras, la reforma constitucional. Pero también será necesario pensar en el personal contratado en el TSE. Hay que dar el paso a la creación y desarrollo de la función electoral. Que los empleados del TSE sean funcionarios del estado y no vigilantes de intereses partidistas.

Muchas cosas hay que hacer antes de las próximas elecciones. Aunque pareciera que hay tiempo para ello no debiera asumirse una actitud de brazos cruzados hasta nuevo aviso. El probable predominio de la agenda económica en el corto plazo no debe hacer olvidar la importancia estratégica de la gestión electoral.

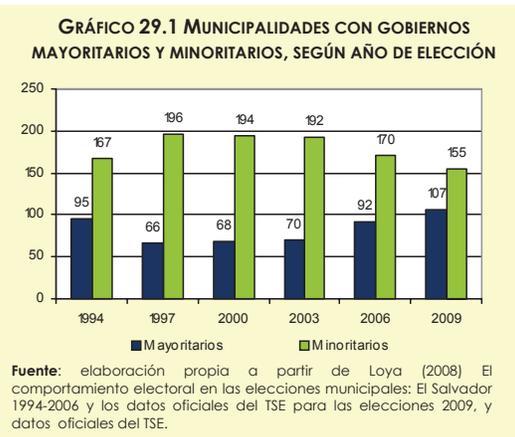
1° de mayo: ¿qué se encontrará en los territorios?

Todo proceso de cambio suscita ansiedades y preocupaciones. La transición en los municipios no parece fácil. En buena parte de ellos, como se apuntaba antes, sus gobiernos revisten de una débil legitimidad y por ende tendrán una relación tensa con buena parte de los ciudadanos, aquellos que no votaron por el partido ganador. Por otro lado, en todas aquellas municipalidades que “cambian de manos” existe nerviosismo entre sus empleados por la posibilidad de despido.

Más allá de una nueva correlación de fuerzas a nivel territorial, en términos generales la situación a nivel municipal y la calidad de la democracia a ese nivel no parece presentar grandes cambios. En términos de legitimidad y representatividad, los gobiernos locales presentan grandes déficit y las reformas en ese sentido no han encontrado eco. Mientras tanto, el voto es “inútil” para más del 50% de los votantes en 155 municipios.

Las elecciones municipales del 2009 fueron más competitivas que en 2006. Esto a primera vista parece positivo, sin embargo la lógica del sistema electoral actual hace que algunos partidos ganen o pierdan “todo o nada” por un solo voto como en Concepción de Quezaltepeque. En total suman 17 los municipios ganados o perdidos por un margen de victoria menor al 1%.

La composición política del Área Metropolitana de San Salvador –AMSS- en términos cuantitativos no



varía: el FMLN consigue gobernar, solo o en coalición, 11 municipios; y ARENA gobernará 3. Sin embargo, en términos cualitativos sí hay variaciones importantes. Dos de los tres municipios que gobernará ARENA eran reductos electorales del FMLN: San Salvador y Nejapa. Esta nueva correlación ya tuvo sus primeras consecuencias. Unos días antes que las nuevas autoridades asuman se modifican los estatutos del Consejo de Alcaldes del AMSS para que no sea más el Alcalde de San Salvador quien lo presida. Por otro lado, el cambio de partido en el Ejecutivo pone al Alcalde electo, Norman Quijano, en una situación complicada para la ejecución de su principal promesa de campaña: el metrobus.

CUADRO 29.1 MUNICIPIOS CON MARGEN DE VICTORIA INFERIOR AL 1%

Municipio	Margen de victoria
1 Tacuba	0.97
2 San Pedro Puxtla	0.42
3 Jutiapa	0.97
4 Chalatenango	0.26
5 Concepción Quezaltepeque	0.03
6 Nueva Concepción	0.79
7 Comasagua	0.33
8 El Rosario	0.39
9 Olocuiltla	0.07
10 El Carmen	0.08
11 Sociedad	0.42
12 San Simón	0.43
13 Santo Tomás	0.39
14 San Martín	0.64
15 Verapaz	0.14
16 San Cayetano Istepeque	0.19
17 San Agustín	0.00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos oficiales del TSE 2009

La nueva correlación de fuerzas a nivel local y los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales, determinan en mucho el destino de los territorios. La conformación de la Junta Directiva de COMURES y de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa; la redefinición del papel del ISDEM y el FISDL; o la continuidad de CONADEL y la SEDEL dependen de esos resultados. El nuevo gobierno enfrenta un reto importante en el ámbito del desarrollo local, en el cual se encontrará con una institucionalidad nacional compleja y con graves déficit en los territorios en términos de representatividad.

En un contexto de cambios... ¿habrá entonces un cambio en el enfoque del análisis político?

En estos días se vive un ambiente de cambios dentro del sistema político salvadoreño: Habrá un relevo de funcionarios públicos dentro del Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia. También serán relevados los titulares que presiden instancias del Ministerio Público como la Fiscalía de la República, eventualmente la Procuraduría General y luego en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (A menos que el parlamento decida continuar la gestión de estos dos últimos).

Es importante traer a cuenta que además del cambio de funcionarios esto debe trascender en modificaciones de carácter más operativo; es decir que el comportamiento de tales funcionarios sea dirigido hacia un cambio que corrija las debilidades en las prácticas institucionales previas, pero también que fortalezca las virtudes ya desarrolladas.

Ante estas circunstancias el momento parece ser apropiado para que los nuevos funcionarios tengan una visión enfocada en dos direcciones: una en retrospectiva, la cual permita identificar y corregir las dificultades que obstaculizan un desempeño institucional eficiente y transparente. La otra visión es en prospectiva, ésta facilita una definición de prioridades y organiza las acciones de los involucrados en torno a escenarios razonables de lo que podría acontecer dentro del sistema político.

En este contexto de cambios (ojalá no solo de funcionarios sino en las prácticas de las instituciones), se esperaría que éstos también puedan desarrollarse en la arena de los analistas políticos. Con el proceso electoral finalizado, se da la oportunidad para que una mirada en retrospectiva permita obtener lecciones de lo visto en los artículos y columnas publicadas tanto en *“La Palestra Política”* como en *“El Observador Electoral”*. La prioridad en tales espacios fue el comportamiento de los partidos a lo largo del proceso electoral, dejando en el tintero temas

como la gestión electoral, el financiamiento partidista en la campaña, el rol de los medios de comunicación, la propaganda política y las propuestas de reformas electorales.

En contraste a ello, se constató en varios casos una “fijación” hacia sujetos y sus acciones. Ésta se dedicaba más a remarcar lo que un personaje hacía o dejaba de hacer, decía o dejaba de decir; dando pauta a las especulaciones y a los juicios de valor que calificaban a los sujetos como “los buenos y los malos” de la historia. Ejemplos de ello son los artículos titulados: *“Dos preocupaciones serias”* publicado en La Prensa Gráfica el 12 de marzo; *“Un método sensato para decidir por quién votar”* y *“Ganar las batallas para perder la guerra”* ambos publicados en El Diario de Hoy el 12 y 18 de marzo respectivamente.



Fuente: <http://blog.elcorreodigital.com>
m. 24/03/09

Ahora el contexto es diferente y el abanico de temas se expande. Una visión en prospectiva permitiría explorar aspectos hasta el momento no considerados dentro de la vida política nacional. Con ello la agenda de los analistas podría abordar otros temas, tales como: las reformas políticas y electorales, también la relación ejecutivo-legislativo, las políticas públicas, la rendición de cuentas y la gestión administrativa en el sector público, por mencionar algunos puntos.

Tan fundamental es para el desarrollo democrático que los cambios dentro de las instituciones se realicen a nivel operativo, como también lo es el cambio de enfoque en el análisis político (temas y contenidos). La “revitalización” de estos espacios mediáticos es importante para señalar temas a quienes toman decisiones, así como difundir ideas a la opinión pública. Sin olvidar el compromiso de brindar aportes que hagan más honor al análisis (y lo que ello significa) y menos a las preferencias, disgustos o pasiones que el vaivén político despierta.

El recuento de lo que pasó con la observación electoral

Las elecciones presidenciales, en comparación con las elecciones legislativas, municipales y al Parlamento Centroamericano, contaron con cerca de 3,500 observadores electorales más, tal como puede constatarse en el gráfico 29.3. En buena medida, este incremento obedeció a dos elementos: la intervención de más iniciativas de observación electoral internacional y el aumento de personas involucradas en la red de observadores de las iniciativas ya participantes.

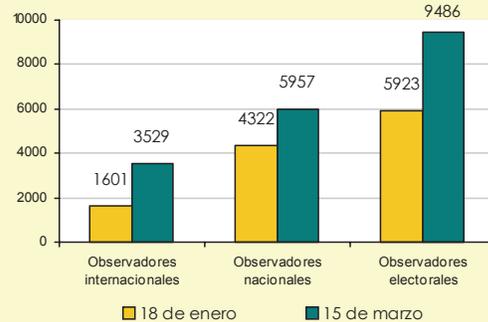
La presencia numerosa de observadores electorales desplegados para el 15 de marzo fue catalogada como histórica, puesto que la cantidad total de observadores electorales acreditados casi alcanza el número de juntas receptoras de votos habilitadas a nivel nacional (9,544). Sin embargo, el papel de la observación electoral fue más que números en la jornada electoral.

Los diferentes observadores electorales fueron legitimadores del proceso electoral de 2009. Sin embargo, unos aportaron más y otros menos en este sentido, pues el Tribunal Supremo Electoral (TSE) les asignó un reconocimiento diferenciado a las diferentes iniciativas de observación, por medio del Reglamento General para la Observación Electoral en El Salvador. En dicho instrumento jurídico, no solo se les otorga el calificativo de “oficiales” a unas iniciativas de observación, sino que también a éstas se les concedió mayores derechos y facilidades que a las demás categorías de observadores.

Por otro lado, el papel de la observación electoral adquirió mayor importancia para las elecciones del 18 de enero que del 15 de marzo, en buena parte porque el TSE se mostró más interesado en divulgar los informes de observación electoral correspondientes a los comicios de enero que a los de marzo. Esto puede notarse en el simple hecho de que la sección del sitio *web* del TSE destinada para la observación electoral, a más de un mes de pasados los comicios de marzo, aún estén disponibles los informes del 18 de enero, pero no haya ningún informe correspondiente al 15 de marzo.

La diferencia en el grado de importancia puede estar relacionada con la mayor presencia de irregularidades en la jornada del 18 de enero que en la del 15 de marzo. En la primera hasta se

GRÁFICO 29.3 NÚMERO DE OBSERVADORES ELECTORALES DURANTE LAS JORNADAS ELECTORALES DEL 18 DE ENERO Y DEL 15 DE MARZO



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Observadores Electorales acreditados de la Dirección Ejecutiva del Tribunal Supremo Electoral, el Informe especial de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre las elecciones legislativas y municipales del 18 de enero de 2009 y nota periodística elaborada por Marcela Solís y publicada por La Prensa Gráfica el 13 de marzo de 2009.

suspendieron los comicios en un municipio (San Isidro). Esto sugiere que la observación electoral es más relevante cuando existen deficiencias en la gestión electoral que cuando ésta se realiza con mayor calidad. Probablemente, esta relación se manifestó a causa de la estrategia del TSE y de los partidos políticos de relacionar de forma directa la presencia de observadores electorales con la transparencia, la confianza y la legitimidad del proceso electoral -ver edición No. 23 de este boletín-.

Por la convergencia de diferentes intereses hubo una importante afluencia de observadores electorales para ambas elecciones -ver edición No. 25 de este boletín-, pero qué hubiera pasado si esto no hubiese sido así. ¿Habrían sido reconocidos los candidatos electos?. Puede ser que sí o que no, pero lo cierto es que ese reconocimiento no debe ser producto de la mayor presencia de observadores, sino que de una gestión electoral de calidad.

La convergencia de tales intereses es variable y poco controlable, por lo que no hay ninguna garantía de que ésta ocurra de nuevo para 2012, mientras que contribuir a la calidad de la gestión electoral es algo que comienza con la elección del próximo TSE.

EL SALVADOR 2009... en la mira

Intensa transición legislativa

El 30 de abril de 2009 expira el periodo de la actual legislatura y un día después, el 1° de mayo, tomará posesión la nueva, electa el pasado 18 de enero. La agenda es muy apretada y hay varios puntos que están produciendo fuertes procesos de negociación al interior de las élites parlamentarias.

Entre las decisiones que más revuelo social han provocado se encuentran las reformas constitucionales, una en materia de seguridad y otra de índole moral. La primera, una reforma al artículo 24, que por ahora prohíbe “la interferencia y la intervención de las comunicaciones telefónicas”. La modificación eliminaría el impedimento cuando se cuente con una orden judicial. La derecha, que siempre se mostró defensora del acuerdo, se negó a dar sus votos en la sesión plenaria del 23 de abril, en respuesta al rechazo del FMLN a la otra reforma, de carácter moralista. Es curioso ¿no? El Frente siempre se opuso a las escuchas telefónicas, y hoy las defiende: comportamiento previsible en virtud que desde el 1° estará a cargo del ejecutivo y por ende, en posesión de los mecanismos para intervenir las telecomunicaciones.

La causante de que la primera reforma no avanzara fue la negativa del Frente a apoyar la otra modificación, defendida por las fuerzas conservadoras de la sociedad, consistente en prohibir explícitamente el matrimonio entre personas del mismo sexo. No poco alboroto ha causado esta potencial medida. Unos argumentan que se busca proteger a la familia y conservar los “valores”; otros dicen que el carácter laico del Estado establece la separación entre religión y política; y piensan que la reforma iría contra los derechos humanos y el principio de no discriminación.

Otro punto de agenda es la elección del Fiscal General de la República, decisión que requiere 56 votos. La lista se va haciendo más pequeña y las negociaciones son intensas entre los partidos ARENA y FMLN. Los mayoritarios no necesitan

de otro negociador para tomar esta decisión. Basta recordar que es una elección política, y la fuerza legislativa se mide con aritmética simple, como de costumbre.

Otro de los temas que más acaparan la atención es la elección de la nueva Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. La silla más codiciada es la del presidente, representante legal de la Asamblea, quien también preside la Junta Directiva y la Comisión Política. Varios partidos desean ese puesto de importante relevancia simbólica pero también política y administrativa.

El PCN ha ocupado este cargo en los últimos años por medio de Ciro Cruz Zepeda y de Rubén Orellana. Al margen de que el sistema electoral le haya dado al PCN mayor representación que la merecida por su número de votantes, a Cruz no le desagradaría ser el presidente de nuevo. Con sus 10 diputados podrá seguir influenciando a ARENA o al FMLN, según sea el caso. De hecho, Guillermo Gallegos, jefe del grupo parlamentario tricolor, dijo en la Entrevista al Día del 24 de abril que llevaban “pláticas avanzadas” con el PCN y sugirió la conveniencia de que el partido azul ostente ese cargo. Argumentó que por la teoría de “pesos y contrapesos” no es recomendable que el Frente tenga la presidencia del Ejecutivo y Legislativo al mismo tiempo.

Sigfrido Reyes desmiente la “teoría” señalada mencionando que ya ARENA ha presidido la Asamblea varias veces durante los últimos 20 años y manifestó que el FMLN – que dicho sea de paso ha sido el eterno marginado del codiciado cargo – quiere la presidencia por ser el partido mayoritario, y hasta le ofrece a ARENA compartirlo medio periodo cada uno. Parece que habrá discusiones para rato, pero al final son 43 votos los que se necesitarán. La pregunta del millón: ¿habrá cambio en el modo de hacer las cosas o continuidad?



Departamento de Sociología y Ciencias Políticas
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
Bulevar Los Próceres, San Salvador, El Salvador
e- mail: sociologia@buho.uca.edu.sv

Al final, las consecuencias de una buena o mala gestión electoral las sufriremos todos y todas.