

Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA

EL SALVADOR 2009...

en la mira



Boletín No. 7.

27 de agosto de 2008

Editorial

El pasado martes 19 de agosto el Tribunal Supremo Electoral (TSE) dio a conocer, en una conferencia de prensa, su decisión de adelantar la convocatoria a las elecciones de 2009. Una vez más se trató de una decisión aprobada por mayoría simple: tres Magistrados a favor y dos en contra. Siguiendo la tradicional manera de adoptar decisiones en el TSE, los Magistrados que votaron a favor fueron los de ARENA, PCN y uno de la Corte Suprema de Justicia.

Entre las explicaciones dadas para justificar el adelanto, el Magistrado suplente de ARENA, Francisco Monge dijo: "Es importante para nosotros coincidir con el mes cívico. Creímos conveniente que la convocatoria estuviera en el marco de la visita de estos representantes de organismos electorales" (refiriéndose a la IX Conferencia de Organismos Electorales a realizarse en el país el 3 y 4 de septiembre). Por su parte, el Magistrado Eduardo Urquilla (que votó en contra), no piensa lo mismo: "según información filtrada, el Ministerio de Economía se ha comprometido con la comunidad internacional a oficializar el censo antes del 17 de septiembre. Han adelantado la convocatoria para no usar esos datos oficiales". En similar sentido se expresó la Magistrada suplente del FMLN, Silvia Cartagena: "Es un mero interés muy particular. Con esta decisión se adelantan a la publicación del censo" (La Prensa Gráfica, 20 de agosto de 2008).

Pareciera una vez más, que a una parte del TSE no le importa que sus decisiones alimenten la desconfianza hacia la gestión de esa institución. ¿Quién puede creer que las motivaciones para el adelanto de la convocatoria sean de carácter cívico, si ni siquiera logró consenso esa decisión? Dicha explicación raya en el absurdo y ofende a la inteligencia de la ciudadanía. Lo que demuestra más bien es un desprecio hacia la misma como cuando se argumentó que la separación de las elecciones legislativas y municipales, por un lado, y las presidenciales, por el otro, evitarían que los electores confundieran las papeletas a la hora de depositarlas en las urnas. Si la razón última fuera lo sostenido por el Magistrado Urquilla, entonces sí que vamos muy mal. Porque lo que el TSE estaría buscando es evadir lo que manda la ley: que la distribución de diputados se haga conforme al último censo de población. ¿Qué buscaría el TSE al actuar así? ¡Que las y los lectores juzguen!

Contenido

1. FMLN y políticas públicas
2. Lecciones de la convención del FMLN
3. Cobertura de los medios de la convención del FMLN
4. ¿Bipartidismo o multipartidismo en El Salvador?
5. Algunos efectos de la anticipación



FMLN y políticas públicas

Siempre la presentación de un programa de gobierno genera expectativas en los diferentes actores socio-políticos del espectro nacional: partidos opositores, medios de comunicación, electores, empresarios, sindicatos, grupos religiosos, etc. Estas expectativas se centran en las novedades o "sorpresas" que un candidato podría manifestar ya sea en las prioridades básicas que guiarán su mandato (de ser electo), así como en los intereses que se verían representados en una futura acción gubernamental.

El caso de Mauricio Funes y el programa de gobierno presentado el pasado 17 de agosto, tampoco fue la excepción en generar expectativas y luego posturas encontradas tras lo visto y escuchado. Pero no es el afán hacer acá un análisis discursivo de lo que el candidato presidencial por el FMLN dijo o dejó de decir en su mensaje; o comparar esta propuesta con la de la campaña 2004, si es igual o distinta; esos temas pueden abordarse en otra ocasión.

Aunque sí se puede dirigir la reflexión en términos de "políticas públicas" (por cierto, un concepto muy de moda en la palestra política) y lo que un programa de gobierno significa para aquellas. En la actualidad existe un debate que compara el enfoque que llevan las políticas sociales ejecutadas por el gobierno con el resultado que éstas tendrían que generar en la población que en la realidad vive con carencias básicas, sin oportunidades de empleo y en un contexto económico poco alentador. Ante ello se abre el panorama para que surjan otras propuestas que ofrezcan un "nuevo enfoque" de gestión de políticas públicas.

En su programa de gobierno, el FMLN plantea una diversidad de políticas (por citar ejemplos: una política de transporte, de pesca, hídrica, laboral, de vivienda, sanitaria, alimentaria, exterior, cultural, etc) que implementaría si ganara la presidencia. Esta amplitud de agenda implica tomar en cuenta dos escenarios presentes en la formulación de

políticas públicas: El primero respecto a las relaciones que se conjugan con los distintos actores involucrados según el tema de la política. De entrada no con todos los actores se compartirán intereses para realizar acciones concretas; asimismo cada uno de ellos utilizará distintos mecanismos (formales como informales) de incidencia para que sus demandas entren en la agenda de gobierno, serán varias demandas las que girarán simultáneamente en el círculo de gobierno, lo cual obligará un alto nivel de negociación para hacer que los acuerdos necesarios permitan avanzar el programa tomando en cuenta los intereses de los involucrados.

Además, según sea la política, la fase de toma de decisiones implicaría hacer alianzas en esferas parlamentarias para aprobar, tanto la financiación o un marco legal que regule el funcionamiento de un proyecto concreto que el gobierno quiera realizar.



Fuente: Sitio oficial del FMLN fmln.org.sv

Como segundo escenario está responder al cómo llevar a cabo las políticas propuestas, eso implica además de definir estrategias, plazos y -como se mencionaba en líneas previas- negociaciones con grupos de presión; establecer mecanismos de medición del logro de objetivos propuestos, ya que de poco sirve formular propuestas sin tener esos indicadores que permitan al ciudadano, al elector, constatar el alcance de esas políticas y evaluarlas según su cumplimiento.

Poner "en la mira" un programa de gobierno supone ver desde las líneas generales de trabajo; identificar los actores involucrados y participantes en su creación; las estrategias a adoptar; los mecanismos de evaluación del cumplimiento de objetivos, hasta conocer perfiles de personas que podrían trabajar en un gabinete. Eso no significa que todo ello tiene que ser incluido en un documento menor de 100 páginas, pero sí obliga a que el candidato y su equipo de trabajo amplíen estos puntos en su campaña electoral.

Lecciones de la convención del FMLN

El FMLN celebró el pasado domingo 17 de agosto su vigésima cuarta convención nacional ordinaria, en la que presentó en público el programa de gobierno que aplicaría en el próximo quinquenio, de ganar las elecciones presidenciales de 2009.

En realidad, no hay más que destacar que el evento fue organizado con la idea de dejar patente la unidad interna de la organización. Según las cifras del secretario general, más del 80% de los delegados con derecho a voto en la Convención se hizo presente y el programa fue aprobado unánimemente. Incluso el diputado Arias, cuyos supuestos desacuerdos con las opciones del candidato Funes han sido ventilados en la prensa, aparece dando su aval al documento.

Sin embargo, como lo sabe cualquier observador avisado, en realidad las batallas sobre el comportamiento de los delegados a las convenciones se dirimen en otro lado; en el caso del FMLN, a nivel local y departamental donde según los estatutos se escogen a los delegados a este tipo de evento.

En todo caso, el fervor y la muestra de unidad entre candidato y aparato partidario es un tema muchísimo más delicado que se trabaja antes de convocar al cónclave. Lo más que puede decirse es que la actual cúpula del partido de izquierda ha mostrado, hasta ahora, una buena capacidad de manejar probables disensiones internas debido al origen externo de su candidato presidencial.

De todas maneras, falta que se conozcan los candidatos en puestos ganadores a la Asamblea Legislativa; también la designación de la composición de los Concejos Municipales y la reacción de los militantes para tener una idea completa de la estabilidad interna que ha logrado la dirección del partido en esta coyuntura electoral.

En esta línea quizá es bueno recordar también que en la convención que aprobó el programa se reformaron los estatutos para permitir que los candidatos a los Concejos Municipales del partido puedan optar a un quinto periodo. Otra señal más de la voluntad de evitar problemas internos de la cúpula partidaria. Queda para un próximo artículo

identificar a los que se verán beneficiados con este cambio.

Pero, por otro lado, el contenido del programa del FMLN ha desatado una serie de comentarios que inquietan sobre el cariz que tomará la discusión política en los próximos meses.

Ya va quedando claro que algunos sectores relacionados con la gran prensa, los grandes empresarios y ciertos grupos religiosos, por citar tan sólo a los más visibles, no escatiman esfuerzos en recordar su antipatía por el FMLN y su candidato.

Que haya sectores importantes que no comulguen con un actor político influyente en el país y que estén dispuestos a decirlo públicamente no constituye ninguna extrañeza. En cambio, lo que sí conviene destacar es el tono y contenido extremadamente viscerales, la mayoría de las veces infundadas, de las críticas.

Una de las preguntas que hay que plantearse es de qué manera estos actores se comportarían frente a un eventual gobierno del FMLN. ¿Se aceptará la decisión de la mayoría? ¿Se sumarán estos sectores automáticamente a una especie de oposición organizada al gobierno? Estas son preguntas que sin duda auguran un futuro sombrío para la consolidación de la democracia en el país, de materializarse la alternancia en el ejecutivo.

En este aspecto, sin duda que el FMLN y su candidato tienen que manejar con más finura la relación con estos actores. Tampoco hace una buena contribución a la mejora de la calidad del proceso electoral al entrar en el juego de estiras y encoges con todos sus críticos. Este comportamiento puede ser más bien contrario para sus intereses electorales a corto plazo.

En resumen, la convención del FMLN de la semana pasada constituye un peldaño más en la marcha del proceso electoral. Si bien que por los contenidos se puede decir que no se observa nada relacionado con un partido marxista revolucionario, las reacciones de los contrarios sí interpretaron el programa en esta línea.

Cobertura de los medios de la convención del FMLN

Los medios de comunicación cubrieron la XXIV convención del FMLN de la misma forma en la que lo venían haciendo durante las últimas semanas. El día del evento, algunas emisoras radiales y televisivas lo transmitieron en vivo pero sin interpretación del mismo. El lunes en la mañana las entrevistas matutinas invitaron a diferentes personajes, incluso al mismo Funes, para que analizaran tanto la forma como el contenido del discurso del candidato presidencial del FMLN. Unos lo hicieron con miembros del FMLN y otros invitaron a *analistas* externos al partido. Sin embargo la agenda fue la misma: la presentación del programa de gobierno del FMLN.

Por otro lado, los medios impresos también dedicaron espacio al tema. La Prensa Gráfica dedicó solo una nota pero ubicada en sus páginas principales, mientras que El Diario de Hoy tres notas. El Mundo y el Co Latino publicaron una nota pero ambas abarcaron más de una página. Además, el periódico virtual El Faro publicó una nota y una entrevista a Alex Segovia, asesor del área de economía de Mauricio Funes. De manera general, se puede decir que para los medios de comunicación la convención del FMLN era uno de los temas que estuvo marcando la agenda mediática el día del evento y un día después.

Pero pese a la cantidad de noticias y variedad de medios, el contenido de las mismas fue muy similar. En todos los medios, tanto impresos como radiales y televisivos, enfatizaron la idea que el programa presentado no mostraba nada que no hubiera hablado con anterioridad Funes. De hecho, las frases "sin sorpresas o sin novedad" fueron con frecuencia las que iniciaron algunas notas periodísticas. El Faro, por ejemplo, inició con "el FMLN aprobó sin sobresaltos ni sorpresas el programa de gobierno a ejecutar en caso de ganar las elecciones del próximo año...".

Dado el tipo de cobertura que realizaron pareciera que los medios se quedaron esperando más de un programa que había sido trabajado durante varios meses. De hecho, El Diario de Hoy publicó un recuadro

en el que se pregunta: "¿Y el trabajo de las 32 mesas? El FMLN lanzó con bombo y platillo la creación del proceso de consulta *Diálogo Social* abierto para elaborar el programa, pero esos insumos no se reflejan". Con excepción de algunos medios, como por ejemplo el Co Latino, casi todos dejaron entrever que el programa de gobierno de Funes y el FMLN no les tomó por sorpresa. Pero de cara al tipo de cobertura que han venido realizando algunos medios en los últimos meses cabe preguntarse, ¿hay sorpresas en la cobertura periodística realizada de la convención?

En ediciones anteriores de este boletín se ha presentado los datos de una cobertura desigual de los candidatos presidenciales Mauricio Funes y Rodrigo Ávila. Los resultados del registro sostienen que mientras Ávila casi siempre es relacionado como un candidato propositivo, especialmente de temas orientados a la erradicación de la pobreza; Funes es recurrentemente presentado como un candidato de un partido vinculado a las FARC, con falta de transparencia por el caso de Alba Petróleos e incluso enfrentado a los mismos medios. Con todo este antecedente, podemos preguntarnos si esta vez la cobertura mediática refleja de manera imparcial la forma y el contenido tanto del evento como de la propuesta. O si por el contrario, se trata más bien de una cobertura "sin sorpresas o sin novedad".



¿Bipartidismo o multipartidismo en El Salvador?

Tal como va desarrollándose la campaña electoral, ARENA y FMLN son los dos partidos con las mayores probabilidades de ganar las elecciones presidenciales de marzo de 2009. También son los dos partidos que tienen mayores probabilidades de obtener las bancadas parlamentarias más grandes y hacerse del control de la mayoría de gobiernos municipales.

Ahora bien, lo dicho no es nada nuevo. Bien podría haberse dicho de las elecciones legislativas y de concejos municipales desde 1994 hasta 2006. De manera semejante era el escenario previo a las elecciones presidenciales de 1994, 1999 y 2004. Entonces, ¿por qué plantear una pregunta sobre el carácter bipartidista o multipartidista del sistema de partidos salvadoreño? Y, ¿por qué plantearla en el contexto de un monitoreo del proceso electoral 2009?

El cuadro 1 muestra evidencia sobre el número de partidos relevantes en El Salvador. Lo primero que salta a la vista es la diferencia existente según se trate de las elecciones presidenciales o de diputados. Los partidos relevantes son menos en las primeras. Ello resultaría normal en la medida en que en esas elecciones sólo un partido (o una coalición si fuera el caso) sería el ganador. En cambio en las elecciones de diputados hay premio prácticamente "para todos".

CUADRO 1. NÚMERO DE PARTIDOS RELEVANTES SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN, 1994- 2006

Elección presidencial		Elección legislativa		
Año	Nv	Año	Nv	Ns
1994	3.0	1994	3.5	3.1
1999	2.7	1997	3.9	4.1
2004	2.2	2000	3.7	3.5
		2003	4.1	3.5
		2006	3.1	3.0
Promedio	2.6	Promedio	3.7	3.4

Nv: Número de partidos relevantes según su caudal de votos.
Ns: Número de partidos relevantes según su caudal de escaños legislativos.

Fuente: Artiga González, Álvaro (2006). "Las elecciones 2006 en perspectiva", *Estudios Centroamericanos (ECA)*, Vol. 61, Núm. 688-689, pp.237-260.

El efecto psicológico que produce saber que en las elecciones presidenciales sólo hay un ganador se

manifiesta en la disminución continua de Nv desde 3.0 (en 1994) hasta 2.2 (en 2004). Es este fenómeno el que lleva a diferentes "analistas políticos" a sostener la existencia de un bipartidismo en El Salvador. Sin embargo, más que dar como un hecho su existencia debiera hablarse más bien de una clara tendencia (aunque la misma se base sólo en tres puntos). El mismo fenómeno se observa al considerar la concentración de votos en los dos partidos más votados.

CUADRO 2. CONCENTRACIÓN DEL VOTO, 1994-2006

Año elección presidencial	Concentración (%)	Año elección legislativa	Concentración (%)
1994	74.1	1994	66.4
1999	81.0	1997	68.4
2004	93.4	2000	71.2
		2003	65.9
		2006	78.5
Promedio	82.8	Promedio	70.1

Fuente: Artiga González, Álvaro (2006). "Las elecciones 2006 en perspectiva", *Estudios Centroamericanos (ECA)*, Vol. 61, Núm. 688-689, pp.237-260.

Ahora bien, lo que ocurre en la competencia por los escaños legislativos no permite hablar de bipartidismo sino más bien de multipartidismo. La característica definitoria del bipartidismo (que un partido tenga por sí solo la mayoría parlamentaria) no se da ni en la competencia ni en el control de los escaños legislativos. Y, aunque se pueda hablar de una disminución del número de partidos relevantes en la competencia por los diputados desde 1994 hasta 2006, ese número se mantuvo arriba de tres.

La separación de las elecciones de diputados y presidenciales en 2009 pretende mantener la existencia de dos sistemas de partidos en El Salvador según el tipo de elección. Pero la campaña adelantada ha puesto el énfasis en la elección presidencial. Que el comportamiento en esta elección arrastre al comportamiento en la elección de diputados y configure un bipartidismo también allí es algo que sabremos hasta enero de 2009. Lastimosamente, no hay bola de cristal que lo revele anticipadamente.

Algunos efectos de la anticipación

La presentación del programa de gobierno del FMLN, al igual que el nombramiento del candidato presidencial se hizo con mucho tiempo de anticipación, en comparación con otros países. Como puede constatarse en el cuadro 3, el candidato Mauricio Funes sobresale por duplicar la distancia temporal entre la fecha de la exposición de dicho programa y la del día de la elección presidencial, de todos los personajes expuestos. Incluso, Funes lidera a los candidatos que mostraron el plan o programa de gobierno antes del inicio de la campaña electoral.

Si bien el adelanto de este evento puede tildarse como parte de la campaña anticipada, no es un elemento al cual deba restársele importancia, ya que puede generar múltiples efectos sobre el proceso electoral de 2009. La primera consecuencia que sale a luz se vincula con el ritmo de la competencia entre los dos partidos políticos mayoritarios. Con este evento, el FMLN presiona a ARENA por la carencia de un plan de gobierno y de un candidato oficial para la vicepresidencia, lo que obliga a éste último partido a invertir mayores recursos en la difusión de sus actividades relacionadas con sus mesas de trabajo y el proceso de formulación de su plan de gobierno.

Otro de los efectos se relaciona con la imagen del FMLN y de su candidato presidencial, los cuales se

encuentran expuestos a numerosas críticas que van desde la ambigüedad del plan de gobierno hasta la intolerancia de Mauricio Funes a las valoraciones expresadas por actores como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Estas críticas brindan insumos a la cobertura mediática desigual (ésta ha sido abordada en ediciones anteriores de este boletín), la cual fomenta una imagen negativa del partido y del candidato.

Además de los efectos localizados en el ámbito partidario, también es posible identificar algunos de gran interés para el electorado, los cuales están íntimamente ligados con el amplio espacio temporal existente entre el día de la presentación del programa y el 15 de marzo. En un primer momento, el electorado cuenta con mayor tiempo para intentar incidir sobre la propuesta presentada. Además, a diferencia de ARENA, la población ya sabe qué va a esperar del FMLN y qué es compatible con su visión de objetivos y líneas estratégicas. Esto le brinda a la ciudadanía pautas para emprender una negociación más certera ya que posee más herramientas para establecer los puntos a tratar y determinar la apertura de la oferta partidaria a sus necesidades. A la vez, este punto de partida, le concede la posibilidad de identificar la congruencia de su visión con los ofrecimientos a anunciarse en lo que resta para llegar al día de las elecciones.

CUADRO 3. COMPARACIÓN DE LAS FECHAS DE PRESENTACIÓN DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE GOBIERNO DE CANDIDATOS DE IZQUIERDA EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES CELEBRADAS EN DISTINTOS PAÍSES.

Candidato presidencial	País	Presentación del plan de gobierno	Inicio de la campaña electoral	Día de las elecciones	Distancia entre la presentación del plan o programa y el inicio de campaña	Distancia entre la presentación del plan o programa y el día de la elección
Mauricio Funes	El Salvador	17/08/2008	14/11/2008	15/03/2009	89 días antes	210 días
Fernando Lugo	Paraguay	25/01/2008	18/02/2008	20/04/2008	24 días antes	86 días
Álvaro Colom	Guatemala	20/06/2007	2/05/2007	9/09/2007	50 días después	80 días
Segolène Royal	Francia	11/02/2007	9/04/2007	22/04/2007	57 días antes	69 días

Fuente: Elaboración propia según notas de LPG, Última Hora, El Periódico y BBC Mundo.



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

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