

EL SALVADOR 2009...

en la mira



Boletín No. 8.

10 de septiembre de 2008

Editorial

El pasado 31 de agosto, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) llevó a cabo la presentación pública de su candidato presidencial. Para algunos, especialmente los medios de comunicación, hay una novedad importante: que el elegido es un miembro de una de las iglesias pentecostales (Elim) de mayor expansión entre los sectores populares. Este número de “El Salvador 2009... en la mira” no podía pasar por alto el acontecimiento aunque no lo considere una novedad. El enfoque es otro. Quiere ofrecer a las y los lectores diversas miradas sobre el partido que, renunciando a la tarea de control propia de quienes no están a cargo del Ejecutivo, ha cogobernado junto al partido ARENA desde 1989.

Siendo la tercera fuerza parlamentaria desde 1997, ubicado en posiciones ideológicas de centro derecha, el PCN ha tenido la oportunidad de obligar a los partidos más extremos (ARENA y FMLN) a moderar sus posiciones. Sin llegar a ser el fiel de la balanza, el PCN podría haber aportado al país la moderación de la política y la búsqueda de acuerdos más allá de las divisiones ideológicas. Sin embargo, el comportamiento del PCN no fue en esa dirección. Decidió más bien acompañar casi permanentemente, en el ámbito legislativo, al partido ARENA en sus iniciativas. Raras veces jugó a la oposición a la par del FMLN y demás partidos. Por eso se dice que el PCN cogobernó al país desde 1997.

Esta edición no podía olvidar que sin la intervención de la Corte Suprema de Justicia, el PCN habría sido cancelado como resultado de las elecciones de 2004. No hay duda que la Sala de lo Constitucional, controlada por la derecha, retribuyó así el cogobierno pecenista. Los casi cincuenta años tomando decisiones vinculantes implican conocimiento del funcionamiento del sistema político salvadoreño y el PCN hace uso de ese conocimiento para su bien. En este sentido, colocarse como tercer partido más votado le ha significado *premios* en términos de sobrerrepresentación. Así está diseñado el sistema electoral: para premiar al tercer partido. Ahora se ha convertido en abanderado del desarrollo local. Quizá con la pretensión de consolidar bases territoriales que le permitan el control de algunos recursos públicos. Con todo, pese a estas fortalezas del PCN, fue menor el espacio mediático que tuvo la designación de su candidato. Para los medios, los importantes parecen ser ARENA y FMLN.

Contenido

1. “Vuelvan las cosas al estado que se encontraban antes...”
2. El PCN: casi cincuenta años tomando decisiones vinculantes.
3. ¿Partidos pequeños menos noticiables?
4. El PCN... en la mira
5. PCN: ¿una apuesta por lo municipal?
6. Los movimientos del PCN



“Vuelvan las cosas al estado que se encontraban antes...”

Con todo y el simbolismo que pueda tener la batalla de *David contra Goliat* para la contienda electoral de 2009, lo sucedido el domingo 31 de agosto muestra que el Partido de Conciliación Nacional (PCN), o por lo menos sectores específicos de éste, hacen los movimientos necesarios para mantener -con la pretensión de aumentar- sus cuotas de poder dentro del sistema político salvadoreño y con eso evitar repetir “experiencias vividas”.

Esta situación trae a la memoria lo sucedido en la elección presidencial de marzo de 2004, cuando el PCN no alcanzó el umbral del 3% del total de votos válidos (llegó al 2.71%) y de acuerdo a lo que estaba estipulado en el numeral tres del artículo 182 del Código Electoral (CE) procedía la cancelación de ese partido político. Parecía entonces que el proceso de cancelación entraba en marcha porque el TSE ordenó de oficio, a través de una resolución de abril de 2004 el inicio del procedimiento. Pero el PCN interpuso un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), alegando que le habían violentado los derechos de “seguridad jurídica, propiedad, asociación, debido proceso y defensa”.

Con la controversia generada por este caso y, más aún, con la sentencia definitiva de la Corte Suprema que declaraba con la célebre frase: “Vuelvan las cosas al estado que se encontraban antes”; surgieron una variedad de interpretaciones, por ejemplo que la CSJ había “exhumado” al PCN, o que el caso regresaba nuevamente a los oficios del TSE o simple y sencillamente “borrón y cuentas nueva” para el PCN que actualmente continúa en la palestra política, con diez escaños y la presidencia de la junta directiva del parlamento, y un magistrado propietario en el Tribunal Supremo Electoral.

De esa sentencia de la Corte Suprema pueden remarcarse elementos tanto de procedimiento como argumentativos desarrollados en el transcurso del caso; tales elementos deben ser

observados bajo la óptica del derecho electoral. Aquí simplemente se hará mención de ellos. En el primer aspecto, es importante tomar en cuenta lo estipulado por el Código Electoral en el Art. 185 sobre el proceso de cancelación de un partido según 4 fases (La inicial sea de oficio o a petición; La de audiencia para mostrar pruebas y alegatos; El traslado a cada una de las partes las pruebas para alegar de *bien probado*; y la de Resolución definitiva).

Según el amparo interpuesto por el PCN se alegaba que el proceso iniciado de oficio por el TSE era carente de validez, ya que la certificación presentaba únicamente el porcentaje de votos obtenidos por este partido en la elección presidencial, y no constituía “una resolución razonada” para la cancelación. Pero cabe remarcar que el PCN recurrió a un amparo constitucional sin esperar que el proceso se agotara en la instancia del tribunal electoral y además partió de un acto que aún no se había consumado (la cancelación).



A nivel argumentativo surgieron posturas como: el atentado al pluralismo político de cancelarse el PCN; el debate entre la inconstitucionalidad del numeral tres del artículo 182 del CE (ahora modificado por el D.L. N° 502 de 2007) debido a la barrera que existía para inscribir un partido o mantenerlo; y hasta el tema de la antigüedad política de un partido que existía antes de emitirse el actual Código Electoral. Finalmente el argumento que dio “validez” para que la CSJ decidiera “ha lugar” el amparo, reside en la violación al PCN en su derecho de seguridad jurídica por la “deficiente motivación” que tenía la resolución emitida por el TSE.

Ejemplificar con el caso del PCN, permite observar procedimientos, argumentos, figuras jurídicas y sobre todo la existencia de vacíos legales en materia electoral que remiten a la importancia de profesionalizar el campo del derecho electoral en el país.

El PCN: casi cincuenta años tomando decisiones vinculantes

Ya se dio a conocer al tercer candidato presidencial, proclamado por el PCN en una pragmática movida que sella una alianza que el partido ha ido construyendo con algunos sectores confesionales. El aspirante es administrador de una importante iglesia evangélica, un actor atractivo políticamente. Al estudiar el papel político de los protestantes en América Latina, el estudioso Jean-Pierre Bastian describe en el libro “Las políticas de Dios” cómo las elecciones presidenciales peruanas de 1990 y guatemaltecas de 1991 muestran a los actores políticos la importancia de los movimientos religiosos “que sirven de clientela política cautiva”. El autor observa que en todo el subcontinente “estas iglesias y sus dirigentes se ven cada vez más solicitados por los partidos constituidos que tienen grandes dificultades para encontrar bases asociativas tan compactas en el seno de la población. Las negociaciones políticas se efectúan en la tradición corporativista y los dirigentes protestantes aparecen entonces como ‘vendedores de votos’ que reciben, a cambio de los sufragios de sus clientes, apoyos financieros o promesas burocráticas”.

Los medios anteriores encajan a la perfección de cara a los fines de un PCN, necesitado de los resultados que le permitan seguir gozando de influencia en la política salvadoreña. La selección del candidato es una muestra del tradicional “olfato político” que ya le ha dado buenos frutos al partido. Es cierto que son lejanos los tiempos en que el PCN manejaba a sus anchas los destinos del país. Cuatro gobiernos pecenistas y un férreo control de la Asamblea Legislativa, supusieron para el partido una cuota de poder. El golpe de Estado de 1979 pareció ser el golpe de gracia, pero una oportuna renovación de sus cuadros y su significativa presencia en la Asamblea Constituyente le otorgaron vitalidad. Sus alianzas con ARENA le permitieron ofrecer una tenaz resistencia a las iniciativas del presidente Duarte desde la Asamblea Legislativa durante el primero y especialmente a lo largo del último año de su mandato. Tras las elecciones legislativas de 1988, la alianza PCN-ARENA alcanzó suficientes escaños como para poner contra las cuerdas a Duarte, quien se vio forzado a vetar 18 proyectos de ley que le llegaron con el sello opositor. Desde la llegada

de ARENA a casa presidencial, el PCN se convirtió en un actor clave en la toma de decisiones. Al no tener el primero mayoría en el congreso, el apoyo del segundo se volvió imprescindible para que los presidentes tricolores pudiesen impulsar sus políticas. Hubo una etapa donde no fue así, durante el gobierno de Francisco Flores. El PCN se alió con el FMLN y el enfrentamiento no se hizo esperar. Flores pasó buena parte de su período vetando proyectos de ley aprobados con votos del PCN y el FMLN: 59 vetos en total. Una vez más, el PCN demostraba su capacidad para obstaculizar o favorecer desde la Asamblea la gestión presidencial.

Que el PCN deje gobernar al partido ARENA no es desinteresado. Su fuerza legislativa sigue siendo clave para tomar decisiones por mayoría simple y su capacidad de chantaje le permite gozar de amplios espacios y privilegios en el sistema político. Uno de sus diputados es el presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, con todo lo que eso significa en términos de control de recursos, y espacios de decisión política y administrativa. Su Secretario General goza de una importante y bien pagada plaza de asesor en la Asamblea, además de ser diputado del PARLACEN, del que ya fue Presidente. La Corte de Cuentas de la República es territorio azul desde hace muchísimos años y por lo tanto puede poner en aprietos a más de algún funcionario. El partido también cuenta con un magistrado en el Tribunal Supremo Electoral.

¿Por qué entonces, un partido tan experimentado participará en unas elecciones presidenciales que amenazan con una alta concentración del voto entre ARENA y el FMLN? La sola participación puede darle su silla en el nuevo TSE, algo seguro si ya no se inscriben más candidatos, puesto que los tres partidos con mayor número de votos en elecciones presidenciales aportan un magistrado cada uno. El voto del PCN en el TSE es una carta de negociación. Por participar también recibirá una cantidad nada despreciable de deuda política, que puede invertir estratégicamente para obtener un número suficiente de diputados para negociar con un posible gobierno del FMLN y su grupo parlamentario, o con su tradicional aliado ARENA.

¿Partidos pequeños menos noticiables?

El domingo 31 de agosto el Partido de Conciliación Nacional (PCN) proclamó a José Tomás Chévez como su candidato presidencial. Los medios estuvieron allí para darle cobertura al evento y, al igual que lo hicieron con Mauricio Funes y Rodrigo Ávila, al día siguiente dedicaron sus entrevistas para abordar el tema. Sin embargo, a juzgar por el espacio asignado, especialmente en los medios impresos, habría que preguntarse por qué para los periodistas que cubren la actual campaña electoral el PCN es menos noticiable que ARENA y el FMLN.

Podemos recordar las expectativas que tanto Funes como Ávila lograron despertar los días anteriores a su proclamación. Ni en los noticieros ni en los periódicos faltaron las noticias previas en las que hasta el último momento se especuló sobre los posibles nombres de los candidatos. El mismo día de ambas investiduras, los medios dedicaron más de una nota a los dos eventos, y un día después los medios impresos abrieron sus primeras páginas con las notas en las que retomaban diferentes puntos sobre el evento. Para bien o para mal, ambos partidos lograron captar la atención de los medios.

Pareciera que para los periodistas, el FMLN y ARENA son más noticiables que el PCN y el resto de partidos. Noticiables en el sentido de una serie de criterios que hacen que un evento sea de interés para la sociedad. Algunos de esos criterios son novedad, proximidad de los hechos y jerarquía de las personas implicadas. De acuerdo con esto, para que un hecho o suceso pueda publicarse debe cumplir, si bien no todos los criterios al pie de la letra, sí la mayoría. En este sentido, la lógica nos diría que entre más criterios cumplan un hecho o suceso, hay más probabilidades de que los medios lo cubran. Sin embargo, pareciera que no siempre es así.

El artículo 85 de la Constitución de El Salvador establece que “el sistema político es pluralista y se expresa por medios de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno...”. El artículo no establece diferencias entre partidos grandes y pequeños; por lo tanto dada su

condición de igualdad y como “representantes del pueblo” todos tendrían que tener la misma atención de los medios de comunicación. Pero entonces, ¿por qué la cobertura es más grande cuando se trata de ARENA y el FMLN?

El mismo domingo de la Convención del PCN, el único partido que elige a sus candidatos a través de elecciones primarias en el país, el partido Cambio Democrático (CD) celebró elecciones internas. Poco o casi nada apareció en los medios al día siguiente. De hecho, en los periódicos a penas se asomaron las notas relacionadas; y las que hubo estuvieron relegadas en notas secundarias. La Prensa Gráfica, por ejemplo, publicó una nota pequeña en la que destacaban la victoria del Secretario General del partido, Héctor Dada, sobre Rubén Zamora, dirigente del partido, respecto a la primera diputación por San Salvador.

Si se observa con detenimiento el tipo de cobertura periodística, en lo que va de campaña electoral, puede notarse que ni el PCN, ni el PDC, ni CD aparecen con la misma proporción que lo hacen ARENA y FMLN. Esto lleva a preguntarse, independientemente sea un ejercicio conciente o no, ¿por qué existe un nivel de desigualdad en la cobertura que los medios hacen de los partidos políticos?



El PCN... en la mira

Casi cinco décadas de vida partidaria no es algo que debe ser pasado por alto cuando de observar a un partido político se trata. Este es el caso del PCN. El conocimiento que este partido tiene sobre la operación de las reglas electorales es fascinante. El cuadro 1 muestra cómo en todo el periodo 1994-2006 supo distribuir a sus militantes y simpatizantes a nivel territorial para agenciarse una cuota de diputados por residuo nada despreciable.

Pero, ¿son buenos para las matemáticas electorales los estrategias del PCN? ¿Es la cuota de diputados por residuo que obtuvo desde 1997 hasta 2006 resultado de un brillante análisis?

CUADRO 1. CANTIDAD DE DIPUTADOS DEL PCN ELEGIDOS POR COCIENTE Y RESIDUO, 1994-2006

	1994	1997	2000	2003	2006
Cociente	1	1	1	2	2
Residuo	3	10	13	14	8
Total	4	11	14	16	10

Fuente: Elaboración propia según datos de Artiga-González, Álvaro (2008). *El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)*. San Salvador: FundaUngo, P. 32.

El cuadro 2 puede ser de utilidad para responder a las incógnitas planteadas arriba. En el mismo se recoge la llamada Desviación Electoral entre votos y escaños por departamento para cada año electoral. El signo negativo que acompaña a algunos valores significa que el porcentaje de escaños que obtuvo el partido fue menor que el porcentaje de votos alcanzado. En otras palabras se trata de una subrepresentación. Por el contrario, un signo positivo (en este caso, la ausencia de signo) indica que el porcentaje de escaños superó al porcentaje de votos. En tales circunstancias el partido resultó sobrerrepresentado.

Pues bien, al observar detenidamente los signos de las desviaciones se nota el predominio de la ausencia de signo o del signo positivo, que es lo mismo. Por tanto, la mayoría de las veces el PCN fue premiado por el sistema electoral dándole una cuota de escaños mayor a la que le correspondería por su cuota de votos.

Otra cosa que llama la atención es la magnitud de las desviaciones. Si se comparan las mismas con lo que ocurre a otros partidos se verá que la tendencia a premiar al PCN más que a otros partidos fue una constante por lo menos desde 1997. ¿Y qué pasó en 1994? ¿Por qué allí la impresión que se tiene es que los premios no fueron tantos? Basta ver el predominio de los valores negativos ese año para caer en la cuenta de la tendencia más bien a la subrepresentación. ¿Puede deducirse que entonces no tenía tanta experiencia el PCN? ¿Que no conocía suficientemente el funcionamiento de las reglas electorales?

CUADRO 2. DESVIACIÓN VOTOS-ESCAÑOS PARA EL PCN, SEGÚN ELECCIÓN Y DEPARTAMENTO, 1994-2006

Departamento	1994	1997	2000	2003	2006
San Salvador	2.4	1.6	3.1	2.7	0.5
Santa Ana	11.5	8.2	-6.5	-9.1	0.6
San Miguel	13.9	9.5	-6.9	2.5	-7.0
La Libertad	-4.4	12.8	14.8	8.0	6.9
Usulután	-5.9	16.1	9.4	9.3	8.2
Sonsonate	-7.6	15.3	15.5	9.4	4.0
La Unión	-7.3	15.4	9.1	4.9	-8.6
La Paz	-10.7	16.5	14.4	11.0	9.0
Chalatenango	-7.5	-5.1	24.2	14.6	-11.0
Cuscatlán	-8.3	-11.2	19.8	13.7	19.2
Ahuachapán	-13.0	-8.0	22.1	13.8	-11.4
Morazán	-11.3	-8.8	13.0	10.6	-15.0
San Vicente	-4.2	-7.4	23.2	12.6	23.2
Cabañas	-13.4	10.7	18.1	14.2	-16.5
P. Nacional	-1.2	1.5	1.2	2.0	-
Media	8.2	9.9	13.4	9.2	10.1

Fuente: Artiga-González, Álvaro (2008). *El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)*. San Salvador: FundaUngo, P.25.

La respuesta aquí es que no. La explicación hay que buscarla más bien en el lugar que ocupó el PCN en cada elección y se verá que sólo en 1994 el PCN no fue el tercer partido más votado. En su lugar estuvo el PDC. Entonces, más que experiencia y sabiduría lo que ha tenido el PCN es ¿la suerte? de ser el tercero más votado. Allí está la clave entonces para cambiar su suerte en 2009. Solamente los electores habrán de decidir qué es lo que quieren con el PCN.

PCN: ¿una apuesta por lo municipal?

El pasado 31 de agosto, el PCN presentó a su candidato presidencial, Tomás Chevez, y los diez pilares de su plataforma política de gobierno. Se puede interpretar, a partir del sexto pilar¹, que el PCN hace una apuesta clara por el desarrollo local y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. Pero esta apuesta no es ni casual ni desinteresada ya que históricamente el PCN ha sido un partido con muchos arraigos locales con claras prioridades en algunos departamentos como La Unión y Cuscatlán en donde logró sus mejores resultados en las elecciones de 2006.

En el libro “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador”, Nayelly Loya muestra los resultados electorales del PCN a nivel municipal. En El Salvador sólo cuatro partidos participaron en todas las elecciones entre 1994-2006: ARENA, FMLN, PCN y PDC. El PCN aumentó su caudal porcentual de votos. A pesar de ello, el PCN experimentó un descenso en el número de alcaldías en 2006, adjudicándose 39, 13 menos que en 2003. Por otro lado, el PCN ha obtenido alcaldías en todos los departamentos desde el año 2000, algo que solamente ARENA ha conseguido, ya que el FMLN no ganó alcaldías en 2006 en La Unión y Sonsonate.

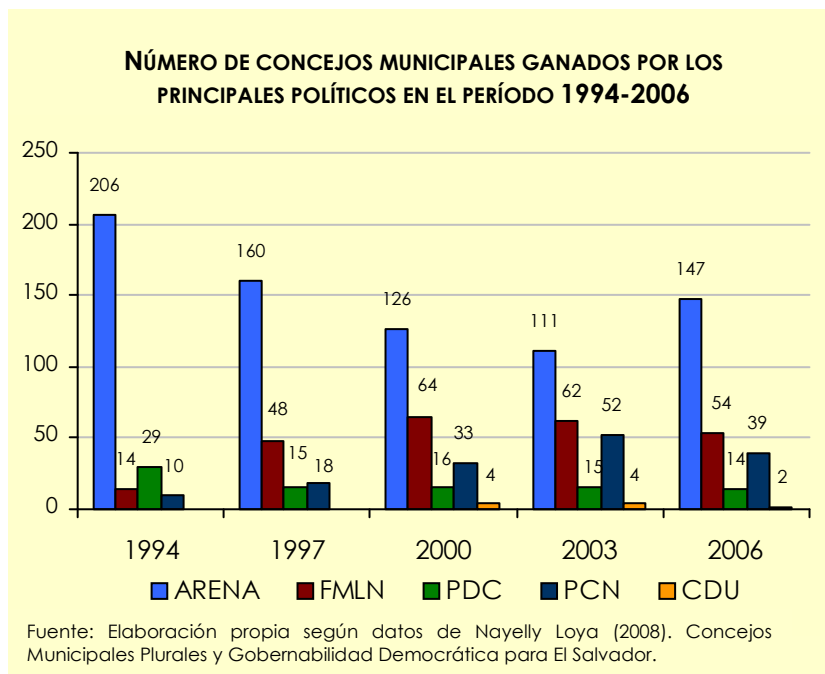
Después de 1997, cuando el PCN no presentó candidaturas en 36 municipalidades, el partido ha mantenido un nivel de participación bastante alto, inclusive mayor que el FMLN en las elecciones de 2003 en las que el PCN no presentó candidaturas en 5 municipios, mientras que el FMLN no presentó en 17. En las últimas elecciones municipales, el PCN no participó en 9 municipios, todos del departamento de Chalatenango, considerado como un bastión electoral del FMLN y ARENA. Los departamentos de La Unión y Cuscatlán son los dos en los que el PCN obtuvo más alcaldías en las elecciones de 2006, 8 y 5 respectivamente.

¹ 6. “Implementaré políticas de descentralización del Estado y el desarrollo local, a través del fortalecimiento de los gobiernos locales con más recursos para el cumplimiento de sus competencias”.

Pero su interés por lo local queda manifiesto por otros datos que parece interesante resaltar. La Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa la preside el PCN. Esta comisión ha impulsado o está impulsando las Reformas al Código Municipal (incluyendo el Capítulo IX sobre Transparencia), la Ley de Carrera Administrativa Municipal, la Ley de Ordenamiento Territorial, y las solicitudes de aprobación de leyes de impuestos municipales. Además, el PCN preside la Corte de Cuentas, institución con la potestad de fiscalizar la gestión financiera de las 262 municipalidades lo que la convierte en un instrumento poderoso de control.

El poder del PCN, basado en lo local, podría aumentar y consolidarse si se aprobara la reforma que uno de sus diputados está promoviendo para la integración plural de los Concejos Municipales. De acuerdo con Loya, en el peor de los casos, con la fórmula D’Hont el PCN obtendría al menos un concejal en 180 municipios.

Entonces cabe preguntarse si la apuesta del PCN es por el fortalecimiento de la democracia local y su institucionalidad o más bien responde a una estrategia electoral que le permite sobrevivir y conservar sus cuotas de poder a nivel nacional.



Los movimientos del PCN

La tendencia en la intención de voto registrada por diversas encuestas de opinión realizadas en los últimos tres meses, sugiere una concentración progresiva de la preferencia electoral por parte de los dos partidos mayoritarios, tanto en la elección presidencial como en la de diputados y concejos municipales. En la encuesta de CID Gallup efectuada del 13 al 17 de agosto, la preferencia electoral hacia ARENA y el FMLN se acercó al 70% y apenas se identificó una intención de voto hacia otras opciones partidarias del 4.9%, en las presidenciales y del 6%, en las de diputados y concejos municipales.

Ante este panorama similar al de las elecciones de 2004, pero con distintas normativas relativas a la cancelación de un partido político, el PCN le apuesta no sólo a mantener sus recursos de poder actuales, sino que contempla la posibilidad de incrementarlos, a través del aprovechamiento de un nicho electoral caracterizado por una identidad religiosa determinada.

Cabe mencionar que el expediente de El Salvador en el *World Factbook 2008* publicado por la CIA y actualizado el 4 de septiembre de este año, señala que un 21.2% de los feligreses salvadoreños son evangélicos. Esta cifra representa a un grupo poblacional importante que puede aspirar a ser representado en las esferas políticas. Por algo, en las últimas elecciones internas de ARENA, la Fundación para la Unión de Iglesias Cristianas Salvadoreñas (UNICSAL) brindó apoyo a Francisco Láinez como pre candidato presidencial; y ante la victoria de Rodrigo Ávila, aceptó entrar en diálogos con el PCN.

Definitivamente, la nominación de personas evangélicas como candidatas de este partido en las diversas elecciones a celebrarse en 2009, no significa que vaya a atrapar a todos los electores

evangélicos, pero sí puede ser una estrategia capaz de atraer a algunos electores evangélicos que aún permanecen indecisos o incluso conquistar a algunos que ya se habían identificado con ofertas disponibles.

Con esta estrategia, el PCN puede aumentar su caudal de votos y con ello también puede mantener su influencia en la Asamblea Legislativa y su cuota de concejos municipales.

En cuanto a la elección presidencial a simple vista, el PCN no tendría mayor incidencia. No obstante, aún no es posible descartar una segunda vuelta y es en este escenario donde, con mayor razón, los movimientos del PCN y de los demás partidos políticos deben ser observados.

Aunque no se tiene certeza acerca del grado de control de un partido excluido de la segunda vuelta sobre los electores que votaron por él en primera vuelta, si es posible

establecer que el número de votos válidos que este partido obtenga en la primera vuelta, constituirá un recurso de negociación importante, no sólo para el PCN sino que también para UNICSAL.

Este recurso de negociación puede ser utilizado con los partidos mayoritarios, quienes con tal de ganar la elección podrían dejar a un segundo plano los ofrecimientos hechos a diferentes grupos ciudadanos para atender las demandas partidarias y las de un grupo específico.

En una negociación de este nivel no sólo se ubican cuestiones relativas al plan de gobierno, titulares de ministerios y entidades autónomas, sino también cargos públicos elegidos por la Asamblea Legislativa, como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, entre otros.

... el número de votos válidos que este partido obtenga en la primera vuelta, constituirá un recurso de negociación importante, no sólo para el PCN sino que también para UNICSAL.

