

## 2014 en la mira: ¿elecciones de qué?

### 1. Normalidad electoral y gestión gubernamental

El 2 de febrero de 2014, una parte del electorado salvadoreño elegirá una vez más al presidente y vicepresidente de la República. Será la quinta elección presidencial desde aquellas de 1994 que fueron llamadas “las elecciones del siglo”. La novedad, entonces, se centraba en dos hechos: eran las elecciones fundacionales del nuevo régimen político salvadoreño y en ellas participaba, por primera vez, el FMLN que de frente guerrillero se había transformado, por obra y gracia de los Acuerdos de Paz de 1992, en partido político. Desde entonces, una cierta normalidad electoral se estableció en el país en donde sobresalían dos contendientes: Arena y el FMLN. Desde aquellos comicios, se han realizado cuatro elecciones presidenciales y siete elecciones de diputados y concejos municipales.

Las elecciones de febrero del próximo año forman parte de un nuevo ciclo electoral de quince años, definido por la ocurrencia simultánea de la competencia por todos los cargos de elección popular. Este ciclo comenzó en 2009 y terminará en 2024. La oferta partidista del ciclo anterior (1994-2009) estuvo dominada por Arena y el FMLN, lo cual daba la impresión de la existencia de un bipartidismo. Sin embargo, análisis más rigurosos distinguen una tendencia al bipartidismo en la competencia presidencial, mientras que observan una tendencia multipartidista en la competencia por los escaños legislativos. En la contienda por los gobiernos locales, coexistieron tres tendencias: bipartidista en unos municipios, multipartidista en otros, y de partido predominante en otros. Dos elecciones han tenido lugar ya en el nuevo ciclo iniciado en 2009 y parece estarse registrando cambios en las tendencias mencionadas, aunque todavía es temprano para darlas por consolidadas. La tendencia bipartidista, al menos como oferta, aparece en cuestión por la presencia de tres candidaturas fuertes para 2014. La tendencia multipartidista de las elecciones legislativas se mantuvo en 2012, aunque con modificación en la identidad del tercer partido: GANA sustituyó al PCN.

Por otra parte, las elecciones presidenciales de 2014 serán las segundas de un pequeño ciclo de tres elecciones que comenzó en 2012 y terminará en 2015. El presidente que resulte electo el próximo año tendrá que vérselas con tres legislaturas: la actual, que termina en 2015; la que se elegirá en ese año y terminará en 2018; y, finalmente, la nueva legislatura para el periodo 2018-2021. Esta situación no la enfrentaron ni el expresidente Saca ni el presidente Funes. Ambos llevaron adelante su gestión gubernamental frente a dos legislaturas cada uno (2003-2006 y 2006-2009, el primero; 2009-2012 y 2012-2015, el segundo). Como en el caso del primero, el nuevo presidente tendrá, dentro de su gestión, un periodo de tres años sin elecciones

(de 2015 a 2018). Así que, por una parte y por puro calendario electoral, los apoyos legislativos para el nuevo presidente estarían sujetos a mayor variación. Y, por otra parte, el nuevo presidente contará con un periodo importante sin elecciones, donde se podría esperar que deba tomar decisiones estratégicas para toda su gestión, decisiones que tienen que ver, especialmente, con las finanzas públicas y con la política monetaria.

## **2. Los contendientes: candidatos y partidos**

Si los acontecimientos siguen el curso que hasta ahora han tenido, a juzgar por las diversas encuestas de opinión que se han dado a conocer, tres serán las principales candidaturas para la presidencia: Norman Quijano, por Arena; Salvador Sánchez Cerén, por el FMLN; y Antonio Elías Saca, por Unidad. Si bien es cierto que los organismos de gestión electoral deben procurar, entre otras cosas, que ocurra una competencia en igualdad de condiciones para poder hablar de elecciones democráticas, las fórmulas anteriores en sí mismas no gozan de las mismas condiciones.

Arena no ha logrado superar la crisis interna provocada por su derrota electoral en 2009. Aunque su punto culminante fue la escisión del grupo de diputados que daría origen posteriormente a GANA, antes de 2012, la disidencia dentro del partido siguió y tuvo como nuevo punto de referencia emblemático la renuncia de Walter Araujo, magistrado del Tribunal Supremo Electoral propuesto por Arena en 2009. Estas divisiones han tenido su impacto en la fortaleza o debilidad del candidato Quijano. En un esfuerzo por apuntalar una candidatura así debilitada, la dirigencia arenera propuso como candidato a la vicepresidencia a René Portillo Cuadra, un académico de fuera de las filas del partido. Pero, al buscar nuevos electores fuera del partido, dentro del mismo siguieron las críticas y se selló la imposibilidad para que una mujer “de sangre arenera” fuera la compañera de fórmula de Quijano. Quienes se mantienen dentro de las filas del partido, a pesar de sus desavenencias, quizá lo hacen porque no tienen otra alternativa para intentar evitar un triunfo efemelenista. Evitar lo que para ellos sería un mal mayor, les lleva a tolerar el mal menor: la candidatura de Quijano. Es claro que esta dinámica interna no es la mejor condición para competir contra el FMLN y superar, a la vez, el desafío que Unidad significa para Arena: una candidatura alternativa en el espectro de la derecha.

Por el lado de la candidatura del partido de gobierno FMLN, las cosas parecieran estar en las mejores condiciones para la competencia. No hay expresión significativa de desacuerdos. Al contrario, la combinación Sánchez Cerén-Oscar Ortiz parece cubrir el espectro de electores tanto dentro como fuera del partido. Se trata de una fórmula unificadora que goza, además, de la ventaja que le da el control del Ejecutivo para la promoción de los supuestos éxitos del Gobierno como éxitos del partido. Sin embargo, hay una cosa que llama la atención. Los candidatos no provienen de las filas del grupo que controla el partido. La línea divisoria Partido Comunista-Fuerzas Populares de Liberación está extrañamente presente en la fórmula, pues ambos candidatos provienen de la segunda organización. La designación de Oscar

Ortiz como candidato a la vicepresidencia busca apuntalar la candidatura de Sánchez Cerén, como en el caso del partido Arena. En otras palabras, las candidaturas para vicepresidente parecen más fuertes que las candidaturas para presidente. Pero lo más extraño en la fórmula efemelenista es que Ortiz cuestionó la designación de Sánchez Cerén por parte de la cúpula. Aquel incluso llegó a pedir primarias para la selección de candidatos y quienes controlan el partido llegaron a manifestar opiniones adversas a Ortiz. Algo cambió, algo se negoció. Ortiz aporta un caudal de votos en el departamento de La Libertad importante para intentar ganar las elecciones. ¿Qué recibió a cambio Ortiz? De cara a la contienda electoral, lo importante es que el partido encontró una fórmula unificadora. No obstante, no hay que pasar por alto que esta fórmula facilitaría mantener el control del partido a los comunistas dentro del FMLN en caso de una derrota. Bien puede decirse que el grupo que controla el partido no depende del control del Ejecutivo. Sus resortes políticos parecen estar más bien en el ámbito del Legislativo.

La tercera candidatura es la que presenta una situación extraña, pues se trata de un candidato que aparece fuerte, pero cuya maquinaria electoral es débil. Saca se ha convertido en una amenaza para las aspiraciones de Quijano, pero su movimiento Unidad no parece tener la fuerza de Arena. Al menos, es lo que se puede colegir a partir de los resultados electorales de 2012, donde Arena resultó el partido más votado y el caudal electoral de GANA más PCN y PES/PDC se quedó corto. La candidatura de Saca parece más mediática que partidista. Sin embargo, se trata de una candidatura que tiene el potencial de forzar una segunda vuelta para ganar las elecciones. Es muy probable que esta sea la apuesta de Saca para sacar ventaja, ya sea colándose en la segunda vuelta esperando aglutinar a todo el voto antifemelenista, o ya sea negociando apoyos electorales a cambio de cuotas de poder en caso de que Arena compita en la segunda vuelta. Cualquiera de estos dos resultados supondría una victoria para Saca, no solo en términos económicos, pues contará con una tajada de la deuda política (si bien —sea dicho de paso— no está claro cómo será el reparto entre GANA, PCN y PES/PDC, puesto que compiten con una sola bandera). También habrá posicionado de mejor manera una marca política para las elecciones legislativas de 2015, con lo cual tendría influencia sobre el Gobierno resultante en 2014 a partir del tamaño del grupo parlamentario. Unidad o GANA podrían gobernar sin necesidad de estar en el Ejecutivo, tal como lo ha hecho durante la Administración Funes. Quizá este sea el escenario más probable, salvo la ocurrencia de un hecho político que coloque a Saca directamente en el control del Ejecutivo.

### **3. ¿Desestructuración o reconfiguración del sistema de partidos?**

Vistas estas candidaturas en perspectiva temporal, parecen ser sintomáticas de un cambio en el sistema de partidos salvadoreños. ¿En qué sentido? Se dice que las elecciones presidenciales tienen un componente personalista mayor que el de las elecciones legislativas. La razón de ello estriba en la concentración de la mirada de los electores en una sola persona: el candidato. Sin embargo, una serie de hechos vienen ocurriendo desde 2009, de

tal manera que el elemento de personalización de la elección presidencial en 2014 aparece amplificado.

En primer lugar, el candidato presidencial del FMLN para 2009 no venía de las filas del partido. Se trataba claramente de un *outsider*, como lo fue el candidato de Arena en 2004. Como era de esperar, el Presidente Funes, una vez que tomó posesión, tomó distancia del partido. De allí, la frecuencia de desencuentros y las descalificaciones públicas a funcionarios del partido dentro de su Gobierno. El FMLN tuvo que “tragar amargo” porque su dirigencia entendió pronto que debía apoyar a Funes pese a todo, pues estaba en juego su suerte electoral en 2012 y en 2014. Un posible fracaso de Funes arrastraría al partido hacia la derrota. De hecho, en buena medida, el descenso de los votos efemelenistas en 2012 expresa el desencanto con la gestión gubernamental de Funes y la percepción de que este no había cumplido con sus promesas de cambio.

En segundo lugar, la personalización del gobierno efemelenista se tradujo, en la Administración Funes, en una modificación frecuente en sus cargos de dirección. No fueron pocos los ministros, viceministros y secretarios que renunciaron o fueron desvinculados del Gobierno. Esto ocurrió más en la parte del Gobierno que no estaba bajo control del partido FMLN, sino en la de sus aliados: los amigos de Mauricio y el partido CD. La campaña permanente en los medios de comunicación social, especialmente la televisión, también fue un ámbito donde se registró claramente la personalización. A menos de un año para que finalice su gestión, todavía se ven *spots* haciendo referencia a la Administración Funes como distinta a una Administración del partido FMLN.

En tercer lugar, la personalización avanzó hacia la competencia legislativa impulsada por la sentencia de la Sala de lo Constitucional, que declaró inconstitucional la lista cerrada y bloqueada. Luego de casi dos años de estira y encoge, la Asamblea Legislativa emitió un decreto temporal que contemplaba el voto por rostro además del voto por bandera en los comicios legislativos de 2012. Esta modificación fue bien vista por organizaciones sociales, líderes de opinión y sectores de la ciudadanía. Se consideraba un avance en la democratización de la competencia electoral. Sin embargo, aunque no se dijera nada al respecto en los análisis, aquella modificación introducía justamente la personalización de las elecciones legislativas al dar la oportunidad al electorado para que marcara sus preferencias por personas a la vez que por partidos. Esto fue una novedad en el sistema electoral establecido desde 1993. Más recientemente, la emisión de un nuevo código electoral contempló la introducción definitiva del voto por rostro, aunque sin eliminar el voto por bandera. Esto hace esperar que la personalización de las elecciones legislativas se consolide en 2015. En esta medida, se puede esperar un cierto debilitamiento de los partidos en el control sobre quienes formarán parte de los grupos parlamentarios. Los partidos propondrán candidatos, pero la ciudadanía podrá tener la última palabra sobre quiénes resultarán electos.

En cuarto lugar, llegados a la campaña electoral 2014, la personalización adquiere un rostro claro que no tiene que ver con la campaña en sí. Saca representa esta personalización, ahora no como un *outsider*, sino como un candidato fuerte sin maquinaria electoral fuerte. Es casi un candidato sin partido. Algo así como un gigante con pies de barro. Si Saca se convirtiera en presidente, también tendríamos un presidente sin partido y es probable que con problemas para integrar un gabinete partidista. En tales condiciones, habría que esperar una mayor rotación en los cargos de gobierno que la registrada en la Administración Funes. Pero además, sería un presidente con apoyos legislativos minoritarios, obligado a negociar tanto con el FMLN como con Arena al menos durante su primer año de gestión. Tendría que esperar las elecciones de 2015 para mejorar su fuerza legislativa.

Quizá las elecciones de 2014 no den para tanto y Saca no sea presidente. Pero el escenario planteado hace visible la tendencia a la personalización de la política salvadoreña. Un mayor protagonismo de los líderes políticos a costa de los partidos; un mayor peso de las posiciones mantenidas por aquellos sobre determinados asuntos de interés público a costa de los posicionamientos ideológicos de los partidos. Si la ideología opera como aglutinante y factor identitario para los partidos, la disminución de su importancia debe tener algunas implicaciones para la competencia partidaria. Y, por esta vía, debe tener consecuencias para el sistema de partidos. Por eso es que se plantea la ocurrencia de una desestructuración del sistema que lleve a una mayor fluidez (menos estabilidad) de las alianzas legislativas, o bien, a una reconfiguración de la oferta partidista (y, por tanto, de la competencia) manifestada en una mayor fragmentación o variabilidad entre los partidos que en la contienda.

#### **4. ¿Un fraude electoral o una oportunidad para despartidizar al Tribunal Supremo Electoral?**

Como ocurría durante el ciclo electoral 1994-2009, la sombra del fraude electoral se cierne sobre las elecciones de 2014. Esta vez es Arena quien lo advierte. Antes era el FMLN. Las advertencias actuales tienen asidero en un hecho político nuevo: el principal partido de oposición no tiene representante propietario al interior de la máxima autoridad en materia electoral. Esto se ha producido como consecuencia del conflicto entre el magistrado Walter Araujo y su otrora partido Arena. Sin embargo, esto no quiere decir que Arena esté en desventaja en quienes llevan a cabo la gestión electoral de manera directa: las Juntas Receptoras de Votos, las Juntas Electorales municipales y departamentales. Arena tiene derecho a integrarlas según el artículo 99 del Código Electoral. También tiene derecho a la vigilancia (artículo 121) y a acreditar representantes y vigilantes ante las Juntas Electorales departamentales y municipales, y ante las Juntas Receptoras de Votos respectivamente (artículo 123). Bajo este diseño de gestión electoral, basado en el principio de la desconfianza recíproca, Arena tiene garantizada su presencia allí donde se deciden las elecciones. Entonces, no ha sido responsable que Arena haya intentado deslegitimar el proceso electoral con anticipación. Haberlo hecho solo puede justificarse porque no se ha asimilado la regla

democrática de que, para ganar elecciones, se necesitan votos y que estos se obtienen por méritos propios.

Ahora bien, que Arena haya intentado “matar su chuchito a tiempo” —y lo haya hecho ligándolo a la renuncia de Araujo al partido— plantea una oportunidad de oro: que Arena dé sus votos para una modificación constitucional de la integración del TSE y para la separación de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. Arena debería iniciar la reforma constitucional y “arrastrar” a los otros partidos para la aprobación del acuerdo de reforma en esta legislatura. La nueva Asamblea Legislativa que salga de las elecciones de 2015 podría ratificar el acuerdo, y un nuevo TSE tendría existencia a partir de las elecciones de 2019. No hacerlo es retrasar todavía más esta necesaria reforma. En estas condiciones, es difícil que el FMLN apoye una reforma en tal sentido. ¿Qué incentivos tendría para hacerlo? Sin embargo, justamente por estar en una posición privilegiada controlando la presidencia del organismo electoral, si tomara en cuenta que en algún momento puede perder esa posición, también podría impulsar una nueva forma de integrar el TSE para que, cuando sea partido de oposición, no esté en una situación de desventaja frente al partido de gobierno. En el largo plazo, al FMLN le puede resultar beneficiosa la reforma del TSE.

Tal vez sea mucho esperar una “ciudadanización” del TSE, especialmente si las funciones jurisdiccionales y administrativas siguen dependiendo de él. Habría que avanzar también en la separación de dichas funciones y, por tanto, en la creación de un nuevo organismo de gestión electoral dejando la función jurisdiccional a un nuevo TSE. El norte de la reforma, además de mejorar la calidad de la gestión electoral, es que los partidos no sean juez y parte a la vez como ocurre en la actualidad. En parte, la campaña adelantada es posible porque es tolerada por el TSE. Y es tolerada porque dicha campaña es de interés de los partidos representados en el Tribunal. Un nuevo TSE, si no despartidizado, al menos con una correlación a favor de los intereses no partidarios, la campaña adelantada, así como violaciones a otras disposiciones electorales podrían verse inhibidas. Y si todavía los partidos desconfían entre ellos, el nuevo organismo de gestión electoral podría integrarse de manera mixta con miembros partidarios y miembros no partidistas.

## **5. Promesas de campaña y debate electoral**

El análisis de las campañas suele tomar en cuenta tres elementos que deben mostrarse coherentes: la imagen del candidato, la imagen del partido y el mensaje. Sobre los dos primeros, ya algo se dijo en los párrafos anteriores. Toca aquí decir algunas palabras sobre el mensaje, es decir, sobre las promesas de campaña y las propuestas programáticas.

El ejercicio del Gobierno ha hecho que el FMLN no se diferencie de Arena. Esto es diáfano para cualquier analista. Con la alternancia en el control del Ejecutivo, se operó nada más un cambio de posiciones o en el ejercicio de funciones. El que antes era principal partido de oposición ahora experimentó ser partido de gobierno. Y quien antes era partido de gobierno

ahora tuvo que ejercitarse como partido de oposición. Pero las prácticas para ejercitar el gobierno y la oposición no cambiaron. Esta continuidad se observa incluso en la continuidad del enfoque de las principales políticas públicas. Por más que el Gobierno diga lo contrario. En la medida en que parte de los discursos de campaña se refiere a la continuidad de varios de los programas gubernamentales, las diferencias entre los contendientes se difuminan. No es raro en este contexto que se enfaticen las diferencias entre los candidatos más que entre los partidos.

Por otra parte, la necesidad de llevar a cabo un debate entre los candidatos presidenciales ha ganado terreno en la conciencia ciudadana. Algunos atisbos ya tuvieron lugar en programas de televisión dedicados a las elecciones. Otros eventos promovidos por organizaciones o instituciones sociales han tenido lugar en hoteles. Todavía no ha sido posible juntar a los principales candidatos en un solo evento, pero tampoco se puede desechar su posibilidad. Incluso el TSE y algunas universidades han manifestado la conveniencia de su realización. Mientras tanto, como alternativa, frecuentemente son entrevistados voceros de los partidos e, incluso, a los mismos candidatos en torno a sus propuestas. Los principales temas suelen ser, como era de esperar, seguridad y economía. Y la principal crítica que se hace a las respuestas y mensajes respectivos radica en la superficialidad de las mismas, o bien, en su carácter abstracto y general. A los candidatos se les está pidiendo mayor concreción, incluso en términos financieros.

La situación crítica de las finanzas públicas también ha entrado a ser parte del debate electoral, todavía no entre los candidatos, pero sí entre ciudadanía y candidatos. En tal sentido, las promesas de continuidad, profundización o expansión de los programas sociales no parece creíble sin tomar medidas drásticas en materia fiscal. A la mayor relevancia de este tema contribuye la carga que supone para el Gobierno entrante la deuda pública y la financiación de las pensiones. Es claro que medidas fiscales como aumentar el IVA no serán tomadas en plena campaña electoral presidencial. Y es probable que tampoco lo sean al calor de la campaña electoral para 2015. Abordar la sostenibilidad de la dolarización también parece llevar el mismo camino. Al respecto, resulta curioso que hasta el FMLN, que otrora fuera un opositor, se ha convertido ahora en un defensor de la dolarización. Otra razón para sostener que el FMLN con el ejercicio del gobierno se parece cada vez más a Arena.

¿Qué está en juego entonces con las elecciones de 2014? Las elecciones de 2009 se realizaron en el marco de grandes expectativas de cambio y de superofertas electorales. La gestión del Gobierno de Funes y el FMLN se encargó de mostrar la falsedad de las promesas de cambio; más bien, acentuó la continuidad en las principales políticas en materia de seguridad y economía. ¿Qué base hay entonces para pensar que “esta vez sí” se cumplirán las promesas de campaña? El FMLN podría argumentar que “ahora será diferente” porque su candidato es de “sangre pura” y líder histórico del partido. Pero resulta que si Sánchez Cerén se convirtiera en presidente en 2014, su primer año de gobierno será más de continuidad. Sin otra correlación de

fuerzas al interior de la Asamblea Legislativa, tendrá que contar con el veto de los otros partidos, al menos hasta 2015. Y no hay base racional para pensar que las cosas cambien en la nueva legislatura.

De cara a los grandes problemas en materia de seguridad, economía y política fiscal, el nuevo presidente estará obligado a tomar medidas impopulares si quiere evitar una mayor profundización de las respectivas crisis. En estas condiciones, pareciera que lo que está en juego en 2014 es quién será el responsable del manejo de la crisis. Una perspectiva tal debería llevar a los candidatos y partidos a un mayor realismo y honestidad en su comunicación hacia los electores. Un colapso en las finanzas públicas puede detonar una crisis económica traducida en mayor desempleo y alza del costo de la vida. Por este efecto, una profundización de la crisis de seguridad también podría ocurrir durante el siguiente gobierno. El escenario dibujado no es nada halagüeño y los candidatos y partidos no parecen caer en la cuenta de ello. En estas condiciones, la ciudadanía no debería quedarse nada más manifestando su inconformidad, insatisfacción o rechazo a la campaña electoral. Las partes más sensibles de la sociedad deberían trabajar, desde ya, en la creación o fortalecimiento de redes sociales que sirvan de colchón, de apoyo para los sectores más vulnerables, por si el nuevo Gobierno, independientemente de quienes lo conformen, nos conduce a la mayor crisis económica, social y política de la historia salvadoreña del nuevo siglo.