

EL SALVADOR 2009...

en la mira



Boletín No. 1.

4 de junio de 2008

Editorial

Aunque la realización de elecciones no sea una garantía para catalogar a determinado régimen político como democrático, es indudable que “sin elecciones no hay democracia”. Por otro lado, en su informe sobre la Democracia en América Latina, en 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) catalogó a las democracias latinoamericanas como “electorales” y planteó la necesidad de avanzar “hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”.

Con la convicción de que es necesario ir más allá de la mera realización periódica de elecciones, el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas,” (UCA) pone a disposición de las y los lectores este boletín electrónico sobre las elecciones de 2009 en El Salvador.

Desde 1994, año en que tuvieron lugar las primeras elecciones libres y competitivas de la historia política salvadoreña, se ha llevado a cabo tres elecciones presidenciales y cinco elecciones de diputados y concejos municipales. No obstante que en todas ellas hubo irregularidades, reclamos y deficiencias en la gestión electoral, los resultados electorales no fueron cuestionados por los contendientes. Las elecciones de 2009 constituyen un nuevo desafío para la gestión electoral salvadoreña. De acuerdo con la encuesta de opinión pública del IUDOP, realizada en mayo de 2008, el 78.2 por ciento de los encuestados tiene “ninguna” o “poca” confianza en el Tribunal Supremo Electoral y 82.4 por ciento piensa votar en las próximas elecciones. En tales condiciones resulta urgente tomar las medidas pertinentes para no defraudar a estos ciudadanos con una gestión electoral de calidad deficitaria.

Este boletín pretende contribuir a mejorar la calidad de la gestión electoral ofreciendo pistas para la reflexión y monitoreo del comportamiento político de diversos actores. Se trata de una tarea que no puede dejarse únicamente en manos de los organismos de gestión electoral o en los partidos políticos. Al final, “las consecuencias de una buena o mala gestión electoral las sufriremos todos y todas”.

Contenido

1. Criterios de asignación de escaños por circunscripción en elecciones parlamentarias.
2. Los resultados del censo y la confiabilidad del padrón electoral.
3. *Agenda setting...* los medios en la mira.
4. Organismos de gestión electoral y calidad de las elecciones.
5. La observación electoral internacional.



Criterios de asignación de escaños por circunscripción en elecciones parlamentarias.

Los resultados del VI censo de población y V de vivienda 2007 arrojan un total de 5,744,113 habitantes esto, como es de esperar, modificará el número de diputados por departamento según lo establece el Art.79 de la constitución de la república, que enuncia como la base del sistema electoral a la población. Actualmente -en base al censo poblacional de 1992- los 84 diputados, se reparten en una circunscripción grande, (San Salvador, 25 diputados) cuatro medianas (entre 6 y 8 diputados) y nueve pequeñas (entre 3 y 5 diputados).

Es interesante notar que si bien para formar cada circunscripción el criterio base, según disposición de ley primaria es la población, también puede existir un criterio político que influya al momento de designar el número de diputados a elegir.

Por ejemplo, en el caso de la asignación mínima de 3 diputados por departamento según lo establecido en el inciso tercero del Art. 13 del Código Electoral (CE), resulta válido preguntarse: *¿Cuáles son los criterios para determinar 3 diputados como un mínimo para integrar las circunscripciones?*

La interrogante está motivada tras realizar una pequeña simulación que -tomando los resultados de los censos de 1992 y 2007- nos muestre cómo quedarían las asignaciones de diputados por departamento si omitimos esa cantidad mínima de conformación (3). Es decir, utilizar un criterio estrictamente poblacional tal como lo muestra la siguiente tabla.

Entonces, bajo el criterio de mayor proporcionalidad apegado a las cifras de ambos censos, existirían 2 departamentos que elegirían 2 diputados y no 3 como lo es actualmente en Cabañas y San Vicente. Además cabe remarcarse que al comparar ambas cifras, ciertas circunscripciones aumentarían su representación en el parlamento como es el caso de Ahuachapán, La Paz, La Libertad; en detrimento de otras que bajarían su cuota como es San Salvador, San Miguel y la Unión. Por lo que no tendrían el

número que actualmente el Art.13 les atribuye en su último inciso.

CUADRO 1. SIMULACIÓN DE ASIGNACIONES DE DIPUTADOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN

Departamento	Número de diputados según censo 1992	Número de diputados según censo 2007
Santa Ana	8	8
Sonsonate	6	6
Ahuachapán	4	5
San Salvador	25	23
La Libertad	8	10
Chalatenango	3	3
Cabañas	2	2
Cuscatlán	3	3
La Paz	4	5
San Vicente	2	2
Usulután	5	5
Morazán	3	3
San Miguel	7	6
La Unión	4	3
Total	84	84

Fuente: Elaboración propia con datos de la DIGESTYC

Con este pequeño ejercicio se quiere resaltar que el tamaño de las circunscripciones constituye un aspecto clave para el sistema electoral, tanto en el caso de la relación votos- escaños, así como las oportunidades que pueden tener los partidos políticos según los departamentos en los que compitan. Por lo que el criterio de asignación resulta prioritario discutirse en la arena parlamentaria, partidista y ciudadana; ya que según sea el diseño de las reglas del juego electoral -para este caso- se pueden tener efectos desproporcionales, ya sea de sub-representación o sobre-representación departamental.

Los resultados del censo y la confiabilidad del registro electoral.

Una de las ingentes tareas que tuvieron que enfrentar las autoridades encargadas de organizar las elecciones de 1994 y la comunidad internacional que las supervisaba, era cómo garantizar la confiabilidad del Registro Electoral. Muchos recordarán los agrios debates y estiras y encoges de esa coyuntura, entre autoridades electorales, líderes políticos de izquierda y de derecha y la comunidad internacional.

Es sintomático que 14 años después de la primera elección post acuerdos de paz, el tema de la confiabilidad del Registro electoral sigue siendo un asunto espinoso. Como muestra de ello, el año pasado el Tribunal Supremo Electoral (TSE) llamó a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para que certificara dicho Registro; lo cual hizo el organismo regional, dando una nota de aprobada a la base de datos de electores del tribunal en términos bastante inequívocos: “El Registro Electoral de República de El Salvador es un instrumento confiable y mejorable, con un nivel de calidad de 95%”.

Como tarea pendiente queda por determinar en qué circunstancias, hablando de probabilidades, los resultados electorales podrían ser manipulados, dependiendo del actor que controla ese margen de confiabilidad del Registro. Es evidente que estas probabilidades dependerán de lo cerrado o no que estén los resultados electorales. En todo caso, tal hecho está en el plano de las especulaciones, aun cuando importantes, aquí no es el lugar adecuado para dedicarse a este tipo de disquisiciones.

Ahora bien, no obstante la nota satisfactoria que la misión de auditoría de la OEA dio al Registro Electoral, las últimas noticias invitan a reflexionar sobre la calidad del mismo.

Según las últimas informaciones del Censo de Población y Vivienda de la Dirección de Estadísticas y Censos de El Salvador, la población mayor de 18 años residente en el país es de 3,422,482. Como es evidente, en primer lugar, la cifra que arroja este Censo no concuerda con las proyecciones de población con que los organismos

nacionales e internacionales trabajaban hasta ahora.

Además, por otro lado, esta población estimada representaría en cifras absolutas 697,630 menos que la que auditó y encontró la OEA en el Registro. En términos de porcentaje, se estaría afirmando que hay una diferencia de 8.3% entre el número de personas mayores de 18 años que encontró la OEA en el Registro Electoral y los que son susceptibles de contar con Documento Único de Identidad (DUI), según los resultados del último Censo de población y vivienda.

¿Qué significan estas cifras? ¿En qué medida se podrá manipular las elecciones de acuerdo a estas cifras? ¿Qué ha pasado con esa población? ¿Han emigrado a otros países? ¿Ha habido una mortandad que nadie ha podido dimensionar hasta ahora? O como algunos han notado ¿Se han manipulado las cifras desde el Registro Electoral? Si fuera el último caso, es evidente que la calidad de la Auditoría de la OEA dejaría mucho que desear.

En todo caso, en vez de abocarse a especulaciones que puedan crear alarmas, a lo mejor infundadas y falsas, estos últimos acontecimientos y el rosario de comentarios a que ha dado lugar, demuestra, sin duda, que hace falta mayor transparencia en el manejo del Registro de electores.

Cabe recordar que no es la primera vez, en el período *post* Acuerdos de Paz que se debate sobre mecanismos para asegurar la confiabilidad del Registro. Si bien que se suele valorar positivamente el camino andado desde el fin del conflicto, siguen planeando muchos nubarrones respecto del control que tiene un sector político sobre el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), nombrado por el presidente de la República; los mecanismos de depuración de los fallecidos del mismo y, finalmente, hace falta un mecanismo para poder identificar a los salvadoreños con DUI pero residentes en el exterior.

Agenda setting ... los medios en la mira.

¿Cuáles son los temas electorales importantes? ¿Quién decide, y cómo, la lista de temas importantes? Una forma de responder estas preguntas es a través del examen del establecimiento de la agenda mediática. Las noticias publicadas pueden indicar cuáles son los temas que reciben mayor cobertura periodística; por lo tanto, los más importantes, al menos para los medios. Pero lo significativo es la posibilidad de que exista un efecto en la opinión pública. Aunque esto depende de experiencias personales entre otras cosas, los temas de la agenda sí pueden llegar a influir sobre *qué pensar* en el tema electoral.

Se trata de subrayar sobre algún nivel de influencia en la opinión pública, no de manipulación. Aunque sólo se hará una descripción de los temas y no de los efectos, este seguimiento puede ofrecer una referencia sobre las prioridades de los medios. Se retomarán las noticias relacionadas con el proceso electoral 2009 publicadas en La Prensa Gráfica y en El Diario de Hoy. El presente resumen cubre la semana del 26 al 30 de mayo; de la cuál se registraron un total de 43 noticias relacionadas con el tema electoral.

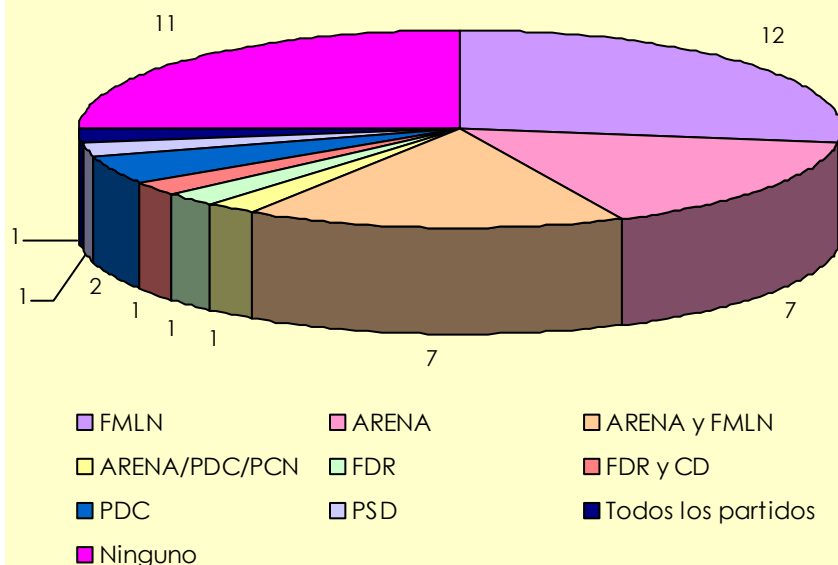
De manera general, se puede decir que la cobertura periodística de la semana se centró en dos actores: los candidatos (Mauricio Funes, del FMLN, y Rodrigo Ávila, ARENA) y en los organismos electorales. Del total de noticias registradas, 12 se refirieron a organismos electorales y 11 a los candidatos. A estos, le siguen los partidos políticos y los líderes de los mismos con 7 noticias cada uno. Por último, aparecen otras noticias que abordaron el tema de activistas de los partidos y del gobierno central. Pero, ¿de qué manera son tratados los protagonistas? Las noticias de la semana referidas a los candidatos se centraron en la crítica hacia el candidato presidencial del FMLN, Mauricio Funes, cuando al inicio de la semana la Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños se pronunció en su contra

por una supuesta hostilidad hacia los medios de comunicación. Otro de los protagonistas fueron los organismos electorales, especialmente en el Tribunal Supremo Electoral, por inconsistencias entre el Registro Nacional de Personas Naturales.

Respecto de los candidatos, si bien aun falta que la mayoría de los partidos presente a su representante, de 14 notas registradas que hacen referencia a alguno de los dos ya elegidos, ocho hacen referencia a Mauricio Funes y seis a Rodrigo Ávila. Finalmente, a lo anterior se suma el hecho de que el FMLN es el partido más citado o referido en la cobertura de la semana. De las 43 noticias, 12 mencionan al partido de izquierda seguido por ARENA con 7 menciones (ver gráfico).

Es posible decir que la agenda de temas electorales de la semana cubierta está centrada en el partido FMLN y en su candidato presidencial, Mauricio Funes. Un paso más allá en el análisis, nos podría llevar a preguntarnos, entre otras cosas, ¿cuáles son los criterios de noticiabilidad que determinan esta cobertura? Es decir, ¿por qué cubren lo que cubren?

GRÁFICO 1. PARTIDOS POLÍTICOS MENCIONADOS EN NOTAS PERIODÍSTICAS (POR NÚMERO DE APARICIONES)



Organismos de Gestión Electoral y calidad de las elecciones.

La integración y la designación de los miembros de los organismos de gestión electoral han sido asociadas a la calidad de las elecciones. De tal manera que una integración no partidista combinada con una designación no política ha resultado ser la fórmula que ofrece mayores garantías en cuanto a credibilidad en la limpieza de

las elecciones (ver gráfico 2). Si se aplican estos criterios al caso del Tribunal Supremo Electoral (TSE) se advierte la posibilidad de la mejora. Las flechas rojas sugieren los caminos alternativos a seguir. Sin embargo, cualquiera de ellos pasa por una reforma constitucional.

GRÁFICO 2. CREDIBILIDAD EN LA LIMPIEZA DE LAS ELECCIONES, SEGÚN EL TIPO DE AUTORIDAD ELECTORAL

		INTEGRACIÓN		
		NO PARTIDISTA (3)	MIXTA (2)	PARTIDISTA (1)
DESIGNACIÓN	NO POLÍTICA (2)	+	(4)	(3)
	POLÍTICA (1)	(5)	(3) TSE	(2)

Nota: los números entre paréntesis indican puntuaciones para cada celda según sea el grado de credibilidad que garantizan para las elecciones. Sin embargo, tales puntuaciones sólo indican un ordenamiento entre las distintas categorías de la integración y designación de los organismos de gestión electoral. La designación de las autoridades electorales es *política*, cuando es el Congreso o el Presidente de la República quien hace la designación, y *no política*, cuando se sigue un procedimiento análogo al utilizado para la designación de cargos judiciales. Fuente: Elaboración propia.

El trabajo “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea” de J. Hartlyn, J. McCoy y T. Mustillo (2008), sobre la base de un análisis de las elecciones presidenciales acaecidas en 19 países de América Latina desde 1980, mostró que “organismos electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales [...] aún controlando para otros factores socioeconómicos y políticos”. Para poder calificar a las elecciones desde una perspectiva de calidad como “aceptables”, los citados autores sostienen que es necesario que estén presentes en grado importante los siguientes elementos: a) aplicación de procedimientos justos y técnicamente sólidos; b) favorecer la participación en términos de elegibilidad de los votantes; c) las elecciones deben

ser abiertas y competitivas en términos de partidos y candidatos; d) las decisiones y acciones de los organismos de gestión electoral no deben mostrar sesgos indebidos hacia determinados partidos o candidatos; e) los resultados deben reflejar la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas; f) se fortalece la confianza pública en todo el sistema electoral porque se considera justo, eficiente y exacto.

Si se quiere avanzar para satisfacer estos requisitos, la reforma constitucional debería ser acordada y aprobada en esta legislatura (2006-2009) y ratificada en la siguiente (2009-2012). La integración y designación de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales más las Juntas Receptoras de Votos sólo requieren de una reforma legal.

La observación electoral internacional.

Aunque los procesos electorarios democráticos se consideren eventos de carácter interno, éstos no se encuentran desligados de la observación electoral internacional, la cual se realiza en la mayoría de países del mundo.

Esta actividad consiste en la reunión sistemática de información sobre el proceso y entorno electoral; el análisis imparcial de dicha información y la extracción de conclusiones sobre la base de diversos criterios. Se efectúa en torno a la evaluación del proceso electoral, por medio de la observancia de diferentes estándares internacionales de libertad y justicia, los cuales tienen su origen en diferentes instrumentos jurídicos internacionales. Para que una elección sea considerada libre y justa, debe cumplir por lo menos con ciertos principios esenciales. Según la Enciclopedia de Elecciones de ACE Project (2008), éstos incluyen: igual poder de votación para todos los ciudadanos, libertad de organización para propósitos políticos y para una oficina de campaña, derecho de acceso a la información política, y celebrar elecciones regularmente que sean decididas por la libre emisión del voto de la mayoría. A la vez, existen estándares de calidad empleados en la identificación de progresos de la democracia, en materia electoral.

En la práctica, cada misión observadora realiza sus informes según sus propios estándares de evaluación. La Unión Europea, para no desligar el proceso electoral del contexto nacional, identifica los estándares a considerar, según los compromisos internacionales, tanto jurídicos como políticos, adquiridos por el país a observar, a nivel universal y regional.

En este sentido, un buen parámetro para determinar los estándares internacionales para evaluar al proceso electoral salvadoreño, como mínimo, son todos aquellos compromisos que el país ha adquirido al suscribir instrumentos

jurídicos como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y al adoptar instrumentos políticos como la Carta Democrática Interamericana.

Por otro lado, un informe de una misión de observación electoral posee mayor credibilidad, en la medida que acompañe a las diferentes fases del proceso electoral. Las fases y sus puntos pueden visualizarse en el Cuadro 2.

CUADRO 2. FASES DEL PROCESO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL

Observación Preelectoral

1. El marco legal.
2. La Administración electoral.
3. La campaña electoral.
4. Los medios de comunicación.

1

Observación durante la jornada electoral

1. Despliegue.
2. Actividades en los centros de votación.
3. Contactos con los medios.

2

Observación durante el conteo de votos

1. Asuntos sobre el conteo de votos.
2. Tabulación.

3

Observación Post electoral

1. Anuncio de los resultados.
2. Proceso de reclamaciones y apelaciones.
3. Implementación de los resultados electorales.

4

Fuente: Elaboración propia según los manuales de observación electoral de la OSCE, UE y NDI.

En conclusión, la observación electoral internacional brinda valiosos insumos para evaluar la calidad de los procesos electorales salvadoreños, en virtud de las experiencias democráticas de otros países. Sin lugar a dudas, estos aportes deben ser aprovechados por iniciativas de monitoreo electoral ciudadanas y no sólo por los organismos de gestión electoral.

