

Documentación

El Salvador 2009... en la mira, 1 y 2

A continuación reproducimos las primeras dos ediciones del boletín digital El Salvador 2009... en la mira, elaborado por el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA. El boletín es un esfuerzo académico de análisis y seguimiento de la dinámica política que conduce a las elecciones de 2009, y pretende contribuir a mejorar la calidad de la gestión electoral ofreciendo pistas para la reflexión y monitoreo del comportamiento político de diversos actores: medios de comunicación, partidos políticos, órganos e instituciones del Estado, etc.

Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA

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 remarcar 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 cual se registraron un total de 43 noticias relacionadas con el tema electoral.

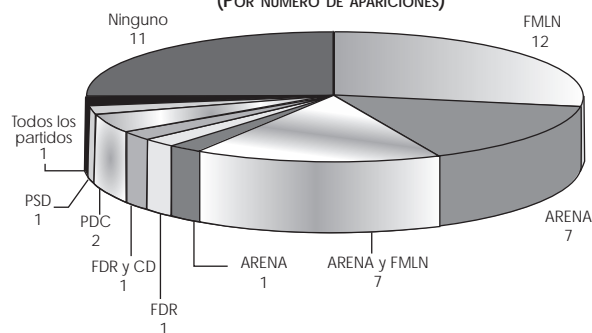
De manera general, se puede decir que la cobertura periodística de la semana se centró en dos actores: los candidatos (Mauricio Funes, del FMLN, y Rodrigo Ávila, ARENA) y en los organismos electorales. Del total de noticias registradas, 12 se refirieron a organismos electorales y 11 a los candidatos. 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 POLITICOS 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)	TSE (3)	- (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 eleccionarios 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.



Departamento de Sociología y Ciencias Políticas
 Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
 Bulevar Los Próceres, San Salvador, El Salvador
 e-mail: elsalvadorenlamira2009@hotmail.com

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

Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA

EL SALVADOR 2009...

en la mira



Boletín No. 2.

18 de junio de 2008

Editorial

A siete meses de las elecciones de diputados y concejos municipales, y a nueve meses de la disputa presidencial, el desarrollo de la coyuntura electoral parece haber entrado en una especie de normalización, sin sobresaltos. Entre esta fecha y la publicación del primer boletín, no han ocurrido eventos de gran trascendencia o novedad política. En el interin, los acontecimientos políticos más bien expresan continuidad.

La propaganda electoral anticipada sigue su desarrollo sin que quienes juraron hacer cumplir las leyes de la república cumplan su promesa. Los partidos políticos siguen buscando sus candidatos, primero a nivel municipal dejando para más tarde la selección de las candidaturas para diputados. A propósito, sigue sin definirse cuál será la distribución de diputados según departamentos. La Asamblea Legislativa ya tendría que haber tomado cartas en este asunto. Como mínimo, y suficiente, ya habría derogado el último inciso del artículo 13 del código electoral. El tiempo pasa y aquí tampoco ocurre nada.

Los medios de comunicación siguen entrevistando a líderes partidistas, candidatos y "analistas políticos". Los principales medios escritos parecen haber estructurado su cobertura electoral. Un cierto sesgo positivo hacia lo que hace o dice el candidato de ARENA y negativo hacia lo que hace o dice el candidato del FMLN se detecta en dicha cobertura.

Después de las contradicciones y posiciones ambiguas respecto a las recomendaciones de la OEA para mejorar la calidad del registro electoral, el TSE ha optado por bajar su presencia pública. Tal vez se trate de una posición conveniente para la coyuntura, pero quizá poco constructiva de credibilidad y confianza. El TSE debe repensar su estrategia comunicativa y su papel en la gestión de la información electoral. Ambas serán cruciales más adelante para evitar cualquier duda sobre el resultado electoral.

Finalmente, hay que fijarse en las acciones de la cooperación internacional en materia electoral hacia El Salvador. Por las expectativas creadas, ésta tendrá que saber enfocar su apoyo hacia las áreas y momentos más sensibles para contribuir a la confianza y credibilidad en el proceso electoral. Las elecciones de 2009 podrían cambiar incluso el escenario de su propia acción.

Contenido

1. La regulación de la campaña electoral
2. Otra forma de participación electoral
3. Cobertura mediática desigual
4. Calidad de la gestión electoral y la gobernabilidad
5. La cooperación internacional en materia electoral



La regulación de la campaña electoral

En el transcurso de los meses siguientes, en nuestro país se intensificarán las actividades, mensajes y apariciones públicas de los diferentes candidatos en búsqueda de “captar” la atención ciudadana con sus ideas y propuestas en el contexto pre-electoral.

Muchas de estas acciones al momento de definir las generan complejidad por el simple hecho de cómo entenderlas: como propaganda política o campaña electoral o proselitismo, etc. Tales términos suelen manejarse indistintamente como sinónimos en el contexto político-electoral, lo que ocasiona desde confusiones semánticas hasta una falta de regulación de las actividades partidistas, por la ausencia de una definición que abarque tales elementos.

No es el afán de estas líneas establecer un glosario de términos electorales sobre la campaña (o recaer en aspectos del origen de los términos y sus finalidades); pero sí lo es -en alguna medida- aclarar esos conceptos involucrados en dicha fase del proceso electoral y que deben ser regidos formalmente por el derecho electoral. Según el diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la campaña electoral es “*un conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito la captación de votos*”. Dichas actividades deben estar regidas por normas que definan tiempos, criterios de acción y límites bajo una atmósfera de respeto, transparencia e igualdad entre los partidos competidores.

En la campaña electoral se pueden distinguir dos maneras (o componentes básicos) de realizarla, tal como las denominan Martín Lauga y Juan García en el Tratado de derecho electoral comparado (2007): *actividades tradicionales y actividades mediáticas*. Ambas tienen como finalidad “seducir” al electorado -mediante diferentes mecanismos logísticos, de difusión e interacción social- para alcanzar un puesto (o varios puestos) de poder político en la instancia gubernamental, legislativa o municipal.

Cuando se menciona esa acción que pretende diseminar, propagar ideas o mensajes por medio de variadas técnicas (publicidad, visitas casa por casa, entrevistas, participación comunitaria, etc.) que incidan en el pensamiento y acción de los receptores; entonces se está refiriendo a la propaganda electoral. Ahora bien, el ejercicio de ganar adeptos, simpatizantes o prosélitos, es el denominado proselitismo. Ciertamente distanciar estos términos resulta complejo, pero es necesario para efectos de mayor comprensión de lo que cada uno de ellos significa y cuáles son sus elementos distintivos. En el caso de la campaña electoral, Lauga y García muestran los elementos claves que la normativa jurídica debe abordar para su regulación: “*Las condiciones para su realización, período de duración, las actividades inmersas, medios utilizados y las prohibiciones y restricciones*”.

En el código electoral (CE) salvadoreño, no se establece explícitamente una definición de campaña (a diferencia de otras legislaciones en Latinoamérica por citar México, Venezuela, Argentina y Bolivia), lo cual dificulta su observación y fiscalización exhaustiva por los organismos electorales competentes ya que al desconocerse el *qué regir* también se difumina el *cómo hacerlo*.

El capítulo II del título IX en el CE (desde el artículo 227 al 237) menciona algunos puntos dispersos “de la propaganda electoral”: mecanismos de acceso a medios de comunicación y ciertas prohibiciones y disposiciones para realizar actividades proselitistas. Esa dispersión no permite una secuencia lineal de regulación de la campaña electoral, algo que debe considerarse fundamental para tener reglas del juego claras (en ese ámbito) y que los participantes y observadores del proceso electoral puedan distinguir cuando se está violentando la ley.

Por ello regular la campaña electoral en El Salvador significa, que las actividades organizativas y comunicativas inmersas tienen que ser definidas y reglamentadas formalmente para evitar con ello los vacíos jurídicos que permitan una avalancha mediática indiscriminada, tal como ocurre actualmente.

Otra forma de participación electoral

Las discusiones sobre participación electoral en El Salvador suelen preocuparse únicamente de su relación con las elecciones en general, es decir, las organizadas por el Tribunal Supremo Electoral. Sin duda, este constituye un aspecto importantísimo de la participación electoral, cuyas reglas de juego y condiciones de organización y de acceso de los votantes dicen mucho del carácter democrático de un determinado proceso electoral.

Sin embargo, hay otras dimensiones de la participación electoral, cuya discusión es inusual en el país, pero que son indicadores muy fuertes cuando se pretende evaluar el nivel de control que desempeña la ciudadanía sobre el gobierno. Se trata de la posibilidad de los y las electoras de designar los candidatos que representarán a sus partidos en las elecciones. En este sentido, la exigencia democrática en la selección de los candidatos de los partidos puede considerarse uno de los elementos insoslayables en la batalla por democratizar internamente a esas organizaciones. En Centroamérica, tan sólo Nicaragua y El Salvador, no contemplan la participación de la ciudadanía (ya sea de forma abierta, donde todos los electores pueden intervenir en la designación del candidato; o cerrada, donde solamente los militantes del partido intervienen en esta decisión).

CUADRO 1. MECANISMO DE DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS EN PARTIDOS SEGÚN EL ORIGEN DE LA REGULACIÓN EN CENTROAMÉRICA

País	Constitución	Ley	Elecciones internas
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas \convenciones
El Salvador	No	No	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas \convenciones
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas
Nicaragua	No	No	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del trabajo de D. Zovatto y J. Orozco (2008) *La Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*.

Ahora que los dos partidos más grandes ya han designado sus candidatos a la presidencia y se discuten a puertas cerradas quiénes serán sus candidatos a concejos municipales y a la Asamblea

Legislativa, ya se sabe que este tema ha quedado totalmente enterrado para las próximas elecciones. No se espera que los otros partidos procedan de manera diferente a los dos más importantes, ni mucho menos que se apruebe una ley en este sentido.

Bien miradas las cosas, en realidad el país ha experimentado un retroceso en este aspecto de participación ciudadana. Si bien, hasta ahora no se ha logrado la aprobación de una ley que rijan la vida democrática interna de los partidos, las presiones de algún sector interno del FMLN lograron que se regulara en los estatutos de este partido, la designación de los candidatos en elecciones primarias por los militantes. En efecto, en las elecciones legislativas y municipales de 2003 y las presidenciales de 2004, este partido designó a sus candidatos en este novedoso proceso para el país. Gracias a esta práctica, ARENA tuvo que inventar un mecanismo para que la decisión de su cúpula respecto de su candidato a las elecciones presidenciales del 2004, el actual presidente, fuera pronunciada en una especie de acto en que unas autoridades internas, en todos los departamentos, dijeran en público a manos alzadas a quien favorecían para representar al partido en la elección.

Sin embargo, después de unas experiencias que consideraron negativas, que en realidad no representaron más que una prueba del compromiso de la dirigencia del FMLN entorno a la democratización de sus estructuras internas, ahora ésta se encarga de escoger a sus candidatos. ARENA por su parte ha seguido con su acto, que ahora califica de democrático, al tiempo que se mofa del procedimiento actual usado por el FMLN.

Hay mucho que decir sobre esta experiencia frustrada, pero no se puede negar que la ciudadanía tiene que seguir exigiendo que los partidos se democratizen internamente. No pueden seguir en las manos de un reducido grupo que no solamente controla los recursos de los partidos y todo lo que ello supone en términos de capacidad de dominio sobre la sociedad, sino que constitucionalmente constituyen el único medio para acceder a cargos electos. Es demasiado poder concentrado en manos de una minoría.

EL SALVADOR 2009... en la mira

Cobertura mediática desigual

La cobertura mediática en las últimas dos semanas se puede describir como personalizada en los candidatos presidenciales y sus partidos políticos. Tanto ARENA como el FMLN y sus respectivos candidatos, Rodrigo Ávila y Mauricio Funes, han figurado como los protagonistas de las noticias. Sin embargo, la forma en la que se abordaron fue muy diferente. Mientras que ARENA y Ávila aparecieron en notas en las que se hablaba de programas de gobierno o de cambios en su equipo de campaña; las noticias sobre el FMLN y Funes destacaron constantemente sus vínculos con la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y su supuesto enfrentamiento con los medios de comunicación.

Los resultados del monitoreo a medios que se presenta en este número corresponden a la cobertura de temas electorales publicados en La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy durante el periodo del 2 al 13 de junio de 2008.

Se registraron un total de 71 notas referidas a algún tema electoral, de las cuales 17 están referidas a los partidos políticos antes mencionados y 31 a los candidatos presidenciales. En tercer lugar, aparecen las notas referidas a la organización de las elecciones y a los planes de gobierno, con 11 notas cada una. El resto retoma la opinión de analistas políticos sobre la campaña electoral.

Al profundizar en el análisis encontramos la siguiente distribución por periódicos: El Diario de Hoy (EDH) le dedica más noticias a Funes, mientras que La Prensa Gráfica (LPG) lo hace con el candidato Rodrigo Ávila. El primero (EDH) publicó 10 noticias referidas al candidato del FMLN y 8 al candidato de ARENA. La Prensa Gráfica, por su parte, publicó 9 de Rodrigo Ávila y sólo 4 de Mauricio Funes. Pero ¿de qué hablan las noticias referidas a los candidatos?

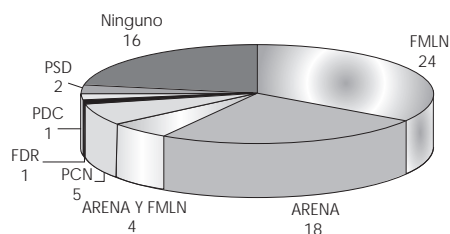
Se presenta a Mauricio Funes como enfrentado a los medios de comunicación. Respecto de la asociación del FMLN con las FARC, El Diario de Hoy, por ejemplo, publicó con regularidad noticias en las que retomaban las declaraciones del candidato con énfasis en un supuesto cambio de su postura: *“El candidato a la presidencia por el FMLN, Mauricio Funes, dio su espaldarazo hace*

un mes al líder farabundista José Luis Merino, alias Ramiro Vásquez, quien es señalado como un contacto entre la guerrilla colombiana (FARC) y dos traficantes de armas australianos. Sin embargo, a inicios de esta semana dijo que no podía meter sus manos al fuego por nadie ... (El Diario de Hoy, 12 de junio)”.

Por otro lado, de Rodrigo Ávila y su partido se presentan por lo general sus propuestas de plan de gobierno, especialmente los temas orientados a la erradicación la pobreza y planes para apoyar a los salvadoreños en el exterior. *“El candidato a la presidencia por ARENA presentó ayer las líneas de su programa “Vamos de la mano hermano”, destinado a favorecer a los salvadoreños en el exterior —principalmente a los que viven en EUA—, con acciones en áreas migratoria, inversiones y representatividad (La Prensa Gráfica, 10 de junio).*

Los resultados recogidos para este boletín poco han variado en comparación con la última semana. De hecho, en la cobertura registrada para el número anterior el tema de los medios y de las FARC ya aparecía constantemente vinculado al FMLN y a Funes. Dos semanas después se sigue retomando la idea del candidato enfrentado a los medios de comunicación.

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



Fuente: Elaboración propia con notas de LPG y EDH

Calidad de la gestión electoral y la gobernabilidad

En mayo y junio se dieron a conocer los resultados de tres encuestas de opinión en las que se preguntó, entre otras cosas, por la intención de voto de los salvadoreños. A la clásica pregunta de “si las elecciones fueran el domingo”, o “si las elecciones fueran hoy” los resultados fueron:

- La encuesta de CID-Gallup, entre el 14 y 19 de mayo, dio 21 puntos porcentuales de ventaja a Mauricio Funes sobre Rodrigo Ávila.
- La encuesta de junio de la Universidad Tecnológica (UTEC) dio una ventaja de 18.5 puntos al FMLN (48.3) sobre ARENA (29.8).
- La encuesta de mayo de la Universidad Centroamericana (UCA) dio una ventaja de 16 puntos al FMLN (42.1) sobre ARENA (26.1).

Ante semejantes resultados las reacciones de los diversos partidos y candidatos no se hicieron esperar. La que aquí se resalta es la del candidato Ávila. Como en otras ocasiones, y como lo han hecho diferentes partidos y candidatos, señaló que “la verdadera encuesta” será en enero y marzo de 2009. Además, argumentó que no es la primera vez que ARENA está por abajo del FMLN en encuestas de opinión pre-electorales. ARENA, señaló su candidato, ha sido capaz de remontar los resultados de las encuestas el propio día de las elecciones y en 2009 lo volverán a hacer.

Por el lado del FMLN, los cantos de victoria no se dejaron esperar. Este partido ve confirmar sus expectativas respecto a la alternancia en el control del Ejecutivo el próximo año. Tanto los líderes como la base del partido se sienten ahora más seguros que nunca. Para ambos la victoria está cada vez más cercana y es cuestión de tiempo nada más. Al menos es la sensación que buscan transmitir.

Ahora bien, ¿qué pasaría si las elecciones presidenciales de marzo de 2009 se decidieran en segunda vuelta? Tómese en cuenta que de ninguna de las encuestas citadas se puede concluir que ganaría el FMLN. Lo único que dicen es que Funes aventaja a Ávila por amplio margen. Pero en ningún caso supera el 50% más uno de las intenciones de voto. Si estas encuestas fueran predictoras de los resultados electorales, la necesidad de una segunda vuelta no sería

improbable. ¿Qué tal si esa segunda vuelta llega a ser necesaria por un escaso margen para superar el 50% más un voto? ¿Lo tolerarán los militantes del FMLN que por ahora parecen convencidos del triunfo de su partido? Y, ¿qué tal si en esa segunda vuelta ganara ARENA? O más dramáticamente, ¿qué pasaría si efectivamente ARENA remontara las encuestas y ganara en primera vuelta?

La encuesta de la UCA también informó que el 78.2% de los encuestados manifestó que tenía “ninguna confianza” o “poca confianza” en el Tribunal Supremo Electoral. ¿Cómo interpretarían estos salvadoreños un triunfo de ARENA en 2009 si además se toma en cuenta que la derecha partidista salvadoreña controla los organismos de gestión electoral? ¿No sería mejor que “ganase quien ganase” no existieran dudas sobre la limpieza del proceso electoral?

CUADRO 2. CONFIANZA EN EL TSE

¿Cuánta confianza tiene usted en el Tribunal Supremo Electoral (TSE): mucha, alguna, poca o ninguna confianza?

	Porcentaje
Ninguna confianza	33.0
Poca confianza	45.2
Alguna confianza	12.0
Mucha confianza	9.8

Fuente: Boletín de prensa de la encuesta del IUDOP sobre la evaluación del cuarto año de gobierno de Elias Antonio Saca.

De la calidad de la gestión electoral que lleve a cabo el TSE depende en buena medida la legitimidad del resultado de las elecciones de 2009. Ésta última puede ser un factor decisivo para la gobernabilidad del país a partir de marzo de 2009. Hay que esperar que el TSE se comporte a la altura del desafío. Por de pronto no parece estar haciéndolo. No son pocas las decisiones adoptadas por el TSE que han sido cuestionadas: desde el “salvataje” del PCN y PDC hasta la eliminación del requisito de sello y firma en las papeletas de votación. Pasando, por supuesto, por su tolerancia a la propaganda partidista anticipada.

La cooperación internacional en materia electoral

La diversidad de actores internacionales puede incidir en los procesos electorales en El Salvador, a través de la cooperación internacional en dicha materia; cuyo fin es el de contribuir en la confianza y calidad de la gestión electoral. Esta cooperación se concretiza por medio de la asistencia técnica.

Desde una perspectiva histórica, el flujo de este tipo de cooperación apareció con mayor auge a partir de la tercera ola de democratización (década de 1970), la cual elevó considerablemente el número de países con sistemas políticos democráticos. A partir de ahí, Manuel Carrillo (2007) en el *Tratado de derecho electoral comparado*, identifica tres etapas.

En la primera etapa (1970-1990), la cooperación se centró en garantizar la confiabilidad de los resultados electorales y por ende, en la inexistencia de fraude electoral. En la segunda etapa (1990-2000), ésta se enfocó en el fortalecimiento de las instituciones y reglas del juego relacionadas con: la

limpieza del registro electoral, el uso de la tecnología en el ejercicio del voto y las condiciones de competencia. También se orientaron acciones en torno a la educación cívica de los ciudadanos. Finalmente, en la tercera etapa (de 2000 a la fecha), ante el grado divergente de avance de los distintos procesos de democratización, se retoman aspectos pendientes sobre la calidad de la gestión electoral, y además, se aborda el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos.

Este tipo de cooperación ha sido flexible, al intentar ajustarse a las necesidades de cada uno de los países destinatarios. Es tan flexible que incluso en 2008, es posible identificar el despliegue de asistencia característica de la primera etapa, en países como Zimbabwe.

En consecuencia, no debe entenderse como un fenómeno uniforme y lineal, sino como el reflejo del grado de desarrollo de las gestiones electorales, el cual puede ser observado por medio del seguimiento de la actuación de dicha cooperación en el país. El cuadro 3 muestra como El Salvador ha recibido asistencia catalogada de una segunda etapa, como el apoyo técnico en materia del registro electoral, cuando temporalmente debería ubicarse en la tercera etapa.

Este desfase sugiere a simple vista que la gestión electoral del país se encuentra en un escenario intermedio, donde aún es necesario aumentar el grado de confianza en el proceso electoral. A la vez, revela los principales desafíos para los organismos de gestión electoral, los actores internacionales y la sociedad en general. Sin lugar a dudas, una de las grandes tareas pendientes es la de aportar con mayor ahínco en la transparencia del financiamiento político. El abordaje de ésta temática dependerá en gran medida de la voluntad de los partidos políticos.

CUADRO 3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, EN MATERIA ELECTORAL EN EL SALVADOR, DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES

	Observación electoral internacional	Otras expresiones de asistencia técnica
2004	<ul style="list-style-type: none"> 500 observadores no oficiales autorizados por el TSE. 40 observadores oficiales. 20 delegados de la OEA. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo técnico de la OEA al Sistema de Escrutinio Preliminar. Apoyo técnico del TSE de Panamá para implementar el voto residencial.
2006	<ul style="list-style-type: none"> Más de 10 grupos de observadores no oficiales autorizados por el TSE. 41 observadores oficiales de América y el Lejano Oriente. 65 delegados de la OEA. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo técnico al Sistema de Procesamiento de Resultados Electorales Preliminares. Resultados del examen y evaluación del Registro Electoral.

Fuente: Elaboración propia según datos presentados en las Memorias de Labores del TSE de 2004 y de 2006



Departamento de Sociología y Ciencias Políticas
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
Bulevar Los Próceres, San Salvador, El Salvador
e-mail: elsalvadorenlamira2009@hotmail.com

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