

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 ínterin, 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 A E A y negativo hacia lo que hace o dice el candidato del ML se detecta en dicha cobertura.

Después de las contradicciones y posiciones ambiguas respecto a las recomendaciones de la EA para mejorar la calidad del registro electoral, el SE ha optado por bajar su presencia pública. Al vez se trate de una posición conveniente para la coyuntura, pero quizá poco constructiva de credibilidad y confianza. El SE 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. La 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.

Algunas 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.

Uno de los afanes de estas líneas es 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 organizadas para comunicarse y realizarse por los candidatos y partidos que tienen como propósito la captación de otros. 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 Arcia 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 Arcia muestran los elementos claves que la normativa jurídica debe abordar para su regulación: las condiciones para su realización en un período de duración las actividades inmersas en los medios utilizados y las proyecciones 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 Colombia), lo cual dificulta su observación y fiscalización exhaustiva por los organismos electorales competentes ya que al desconocerse el regulador también se difumina el cómo hacerlo.

El capítulo II del título I 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	Legislativa	Elecciones internas
Costa Rica	No	Si	Si, cerradas
El Salvador	No	No	No
Guatemala	No	Si	Si, cerradas
Honduras	No	Si	Si, abiertas
Nicaragua	No	No	No
Panamá	No	Si	Si, 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.

o 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.

En 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 ML 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, A E A 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 ML entorno a la democratización de sus estructuras internas, ahora ésta se encarga de escoger a sus candidatos. A E A por su parte ha seguido con su acto, que ahora califica de democrático, al tiempo que se mofa del procedimiento actual usado por el ML.

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.

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 A E A como el ML y sus respectivos candidatos, Rodrigo Vila 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 A E A y Vila aparecieron en notas en las que se hablaba de programas de gobierno o de cambios en su equipo de campaña; las noticias sobre el ML y Funes destacaron constantemente sus vínculos con la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (A C) 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 Comercio 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 Comercio (E) le dedica más noticias a Funes, mientras que La Prensa Gráfica (LP) lo hace con el candidato Rodrigo Vila. El primero (E) publicó 10 noticias referidas al candidato del ML y 8 al candidato de A E A. La Prensa Gráfica, por su parte, publicó 9 de Rodrigo Vila y sólo 4 de Mauricio Funes. Pero de qué hablan las noticias referidas a los candidatos

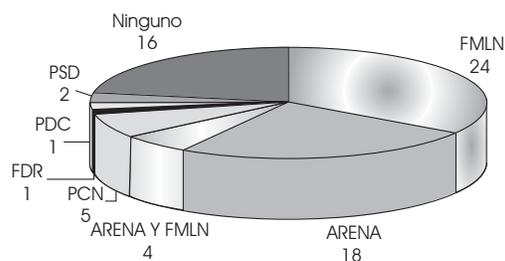
Se presenta a Mauricio Funes como enfrentado a los medios de comunicación. En el aspecto de la asociación del ML con las A C, El Comercio, por ejemplo, publicó con regularidad noticias en las que retomaban las declaraciones del candidato con énfasis en un supuesto cambio de su postura: El candidato a la presidencia por el Mauricio Funes dio su espaldarazo a

un mes al líder sandinista Carlos Prío G. En un alias amirón se viene es alado como un contacto entre la guerrilla colombiana y los dos traficantes de armas australianos en un argumento a inicios de esta semana dijo que no podía meter sus manos al fuego por nadie (El Comercio, 12 de junio)

Por otro lado, de Rodrigo Vila y su partido se presentan por lo general sus propuestas de plan de gobierno, especialmente los temas orientados a la erradicación de la pobreza y planes para apoyar a los salvadoreños en el exterior. El candidato a la presidencia por A E A presenta en las líneas de su programa los temas de la mano de obra destinado a ofrecer a los salvadoreños en el exterior principalmente a los que vienen en el país con acciones en áreas migratorias (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 A C ya aparecía constantemente vinculado al ML 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:

- a) La encuesta de CID Gallup, entre el 1 y 2 de mayo, dio 2 puntos porcentuales de ventaja a Mauricio Funes sobre Rodrigo Aja.
- b) La encuesta de junio de la Universidad Tecnológica (UTECH) dio una ventaja de 8.5 puntos al FMLN (8.5) sobre ARENA (2.8).
- c) La encuesta de mayo de la Universidad Centroamericana (UCA) dio una ventaja de 12 puntos al FMLN (2.5) sobre ARENA (2.5).

Ante semejantes resultados las reacciones de los diversos partidos y candidatos no se hicieron esperar. La que aquí se resalta es la del candidato Funes. 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 2008 lo volverán a hacer.

Por el lado del FMLN, los cantos de victoria no se dejaron esperar. Este partido ve confirmarse 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 Aja 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, ¿qué tal si en esa segunda vuelta ganara ARENA más dramáticamente, ¿qué pasaría si efectivamente ARENA remontara las encuestas y ganara en primera vuelta?

La encuesta de la UCA también informó que el 82% 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 o 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: ¿alguna, poca o ninguna confianza?

	Porcentaje
Ninguna confianza	82
Poca confianza	12
Alguna confianza	6
Mucha confianza	0

Fuente: Encuesta de confianza de la encuesta del IDP sobre la calidad del cuarto año de gobierno de El Salvador.

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. Esta 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. Son pocas las decisiones adoptadas por el TSE que han sido cuestionadas: desde el salvataje del PC 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 1990), la cual elevó considerablemente el número de países con sistemas políticos democráticos. A partir de ahí, Manuel Carrillo (2000) en el Tratado de derecho electoral comparado, identifica tres etapas.

En la primera etapa (1990-2000), 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 (2000-2008), 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 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 1. 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"> El Salvador no es un país con observadores internacionales autorizados por el ITSE. El Salvador es un país con observadores internacionales. 2 delegados de la EA. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo técnico de la EA al Sistema Electoral Práctico. Apoyo técnico de ITSE de Panamá para implementar el voto electrónico.
2006	<ul style="list-style-type: none"> Más de 1 grupo de observadores internacionales autorizados por el ITSE. 1 observador social de América Latina y el Caribe. 2 delegados de la EA. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo técnico al Sistema de Proceso Electoral Práctico. Resultados Electorales Prácticos. Resultados de la Alianza y Alianza del Registro Electoral.

Fuente: Elaboración propia según datos presentados en las Memorias de la OEA del ITSE y del 2004 y 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.