

Artículos

Elecciones 2014: el sistema electoral puesto a prueba

Álvaro Artiga González*

Resumen

El análisis de las elecciones que ofrezco en este artículo toma en cuenta las siguientes dimensiones: el calendario electoral, la participación electoral, la distribución del voto, la polarización del sistema de partidos, el comportamiento electoral al nivel departamental, la gestión de las elecciones, y finalizo indicando algunas perspectivas para el año 2014, en tanto es también un año preelectoral. El enfoque es fundamentalmente descriptivo, aunque en algunos casos me atrevo a plantear algunas hipótesis que expliquen los comportamientos o fenómenos observados.

Palabras clave:

elecciones, sistema de partidos, polarización, participación electoral, distancia ideológica

* Director del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Veinte años después de las primeras elecciones libres y competitivas, las primeras después de la firma de los Acuerdos de Paz, en El Salvador se llevó a cabo la quinta cita electoral para designar al presidente y vicepresidente de la República. Curiosamente, como en 1994, la competencia se tuvo que decidir en segunda vuelta puesto que así lo estipula la Constitución cuando ninguno de los partidos contendientes logra el 50 % más uno de los votos válidos en primera vuelta¹. Así, la ciudadanía fue convocada dos veces a ejercer su derecho al sufragio: primero, el 2 de febrero y, luego, el 9 de marzo. Los principales contendientes fueron los partidos Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), los mismos que protagonizaron la contienda en 1994.

Aunque las elecciones de 2014 quedarán registradas en la historia como las primeras elecciones desde 1994 cuyos resultados fueron cuestionados por el principal partido de oposición, y aunque la semana inmediata posterior a la segunda jornada electoral del 9 de marzo haya sido una semana de mucha tensión política, también deben ser recordadas porque en ellas se puso a prueba todo el entramado electoral y salió bien de la prueba. Una vez pasada la tensión, hay expectativas de entendimientos entre las distintas fuerzas sociales y políticas para ponerse a trabajar y enfrentar los principales problemas que aquejan a la sociedad salvadoreña: la falta de empleo formal y la crisis en la seguridad pública. Sin

embargo, para el nuevo gobierno que integre el presidente electo, será prioritario garantizar el funcionamiento del aparato administrativo. Para ello, será básico enfrentar también el problema de las finanzas públicas, no solo para garantizar la propia operatividad de las diversas administraciones públicas, sino para poder cumplir con sus promesas de campaña, en especial el mantenimiento y profundización de los programas sociales.

1. El calendario electoral

La Constitución establece mandatos diferentes para el presidente y los diputados de la Asamblea Legislativa². Por ello, las elecciones presidenciales se llevan a cabo cada cinco años, mientras que las de diputados toman lugar cada tres años. Elecciones simultáneas corresponde realizarlas cada quince años. Así sucedió en 1994 y debió ocurrir en 2009. Sin embargo, el Código Electoral le otorga al Tribunal Supremo Electoral (TSE) la facultad de decidir si las elecciones han de realizarse en la misma fecha o en días separados, cuando por el calendario electoral toca realizar ambas elecciones en el mismo año³. El TSE decidió, en 2009, que las elecciones legislativas y de concejos municipales, por un lado, y las elecciones presidenciales, por otro lado, se realizaran separadamente, en enero las primeras y en marzo las segundas.

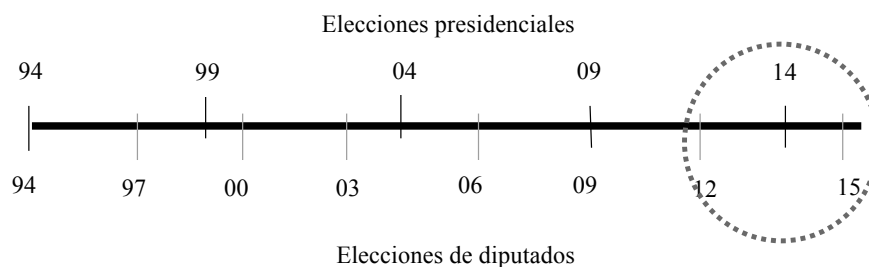
De acuerdo con lo que se observa en la figura 1, además de las cinco elecciones presidenciales, se habrán realizado ocho elecciones

1. La disposición constitucional establece que "Cuando en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República ningún partido político o coalición de partidos políticos participantes haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos; esta segunda elección deberá celebrarse en un plazo no mayor de treinta días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección" (Cn Art.80, inc 2.º).
2. La Constitución dice que: "Los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección" (Cn Art.124) y "El período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones ni un día más" (Cn Art.154).
3. "Al coincidir las elecciones de los funcionarios citados en los literales anteriores [Presidente y Vicepresidente, Diputados y Diputadas al Parlamento Centroamericano, Diputados y Diputadas a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales], éstas podrán celebrarse conjunta o separadamente, para lo cual el Tribunal dispondrá lo conveniente" (CE, Art.169 inc 3.º).

legislativas (y de concejos municipales) durante el periodo 1994-2015. La cantidad de elecciones puede aumentarse si se consideran las segundas vueltas de 1994 y 2014. Por esto no hay que extrañarse de que los partidos salvadoreños vivan en un estado de permanente preparación para la “siguiente” elección. En veintiún años se habrán realizado quince elecciones (tomando en cuenta las segundas vueltas de 1994 y 2014 y dejando a un lado las elecciones de concejos municipales), lo cual implica que en términos medios se realice una elección cada 1.4 años. Por supuesto, que hablar en tales términos puede resultar también engañoso, puesto que ha habido periodos

de dos o tres años donde no se llevó a cabo elección alguna. Pero también es cierto que, en ocasiones como las segundas vueltas (y 2009), hubo dos elecciones el mismo año; y en ocasiones como 1999, 2003 y 2014, además de ser años electorales, eran también años preelectorales. Semejante *timing* no solo configura a los partidos, sino también a los electores, que pueden llegar a cansarse de tanta elección y de las correspondientes campañas propagandísticas. Pero además, hay un costo financiero que los salvadoreños debemos pagar y sobre el cual podemos preguntarnos si resulta excesivo tomando en cuenta que hay otras necesidades sociales que deben ser atendidas.

Figura 1
Calendario electoral 1994-2015



Si, de acuerdo con la Constitución, la simultaneidad electoral tiene lugar cada quince años, a ese periodo podemos considerarlo como un ciclo electoral. En este sentido, las elecciones de 2009 fueron el final de un largo ciclo que inició en 1994 (ver Artiga, 2013) y, a la vez, dan inicio a un nuevo ciclo de larga duración. Ahora bien, en la figura 1, he marcado un ciclo electoral de corta duración (2012-2015) que se abre y cierra con elecciones legislativas. Se trata de un tiempo electoral denso, puesto que en tres años se habrán realizado cuatro elecciones al incluir

la segunda vuelta de 2014. Un ciclo semejante tuvo lugar en 1997-2000. El presidente electo en 1999 tuvo que habérselas con tres legislaturas diferentes (1997-2000; 2000-2003 y 2003-2006). Algo similar le tocará al presidente electo en 2014⁴, puesto que deberá buscar apoyos con las legislaturas 2012-2015, 2015-2018 y 2018-2021. La legislatura intermedia fue crucial para Francisco Flores, en ella se aprobó la Ley de Integración Monetaria (más conocida como Dolarización), el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y la llamada “ley antipandillas”. Es de esperar que,

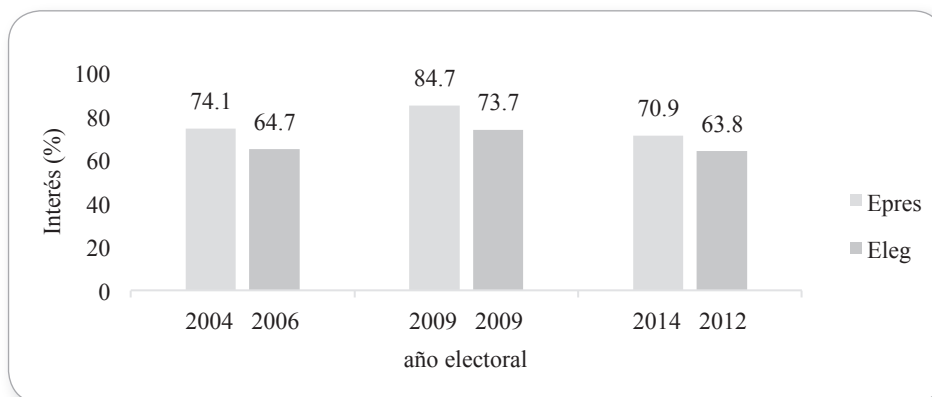
4. Resulta curioso que el presidente electo en 1999 (Francisco Flores Pérez) haya sido también protagonista en el proceso electoral de 2014, puesto que no solo fue asesor del candidato de Arena, sino que fue blanco de ataques en la estrategia propagandística del FMLN. Como parte de esta, el presidente de la República (Mauricio Funes Cartagena) acusó a Flores Pérez de corrupción en el manejo de fondos donados por Taiwan en 2001.

para Salvador Sánchez Cerén, también sea crucial la legislatura intermedia para adoptar políticas públicas que configuren el futuro del país. Para ello, el FMLN necesita aumentar (o al menos mantener) su fuerza parlamentaria para disminuir sus costos de negociación con los que durante la gestión de Mauricio Funes fueron sus aliados legislativos: Gran Alianza Nacional (GAN) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Por supuesto que el esfuerzo electoral del FMLN va orientado a evitar que Arena tenga la “llave legislativa”, es decir, que Arena sea prescindible para formar mayorías calificadas.

2. Participación electoral

En general, las elecciones presidenciales suelen despertar mayor interés que las elecciones legislativas. La figura 2 muestra información proveniente de seis encuestas preelectorales realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) desde 2004 hasta 2014. En efecto se nota que, para cada par de años, un mayor porcentaje de encuestados que decían tener “algo” o “mucho” interés en asistir a votar correspondía a las elecciones presidenciales.

Figura 2
Interés en asistir a votar



Pregunta: ¿Qué tan interesado está en asistir a votar en las próximas elecciones?

Nota: Aquí solo se muestran los que respondieron “algo” o “mucho”.

Fuente: IUDOP (2004, 2006, 2008, 2009, 2012 y 2014a).

Ahora bien, si se contrasta la información de la figura 1 con la que se muestra en la tabla 1, salta a la vista que, no obstante despertar un mayor interés las elecciones de 2009, no fueron estas las que registraron una mayor participación. Esta observación es importante porque plantea el problema de la justeza de la información recabada mediante encuestas suponiendo que el diseño y el trabajo de campo han sido realizados correctamente. En otras palabras, ¿hasta dónde los encuestados responden con sinceridad? Es

posible que esta incertidumbre esté presente en todo el cuestionario y sea uno de los escollos más grandes que superar a la hora de hacer inferencias. Sin embargo, no se debe descartar la posibilidad de la “ocurrencia de algo” entre la fecha en que se realiza el trabajo de campo y el día de las elecciones. Ahora bien, los datos de la figura 2 y los de la tabla 1 coinciden en mostrar que fueron las elecciones de 2012 y 2014 las que registraron los menores valores, ya sea de interés, ya sea de participación.

Tabla 1
Evolución de la participación según tipo de elecciones

Año elección presidencial	Participación sobre inscritos (%)	Año elección legislativa	Participación sobre inscritos (%)
1994(1. ^a)	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
2009	63.5	2003	41.0
2014(1. ^a)	55.3	2006	54.2
		2009	54.1
		2012	51.9
Promedio	56.1	Promedio	47.4

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

El nivel de participación electoral en 2014 está más cerca del registrado en 1994 que para cualquier otro año. Resulta curioso que haya sido en este par de años cuando se tuvo que realizar una segunda vuelta para definir al ganador. Ahora bien, aunque con tres puntos es difícil definir una tendencia, resulta claro que la participación en 2014 cayó respecto de la registrada en 2004 y 2009. De hecho, las elecciones de 2004 han sido las de mayor participación. Si se compara esta con la registrada en 1999 representaron un auténtico “maremoto electoral” (Artiga, 2004).

Un 55 % de participación puede ser valorado como un nivel medio o incluso bajo, pero en ningún caso debe ser valorado como una alta participación. El TSE quiso mejorar este registro mediante una argucia aritmética. El total de electores inscritos fue de 4 955 107. Como la participación se calcula dividiendo el total de votos emitidos entre este total de electores inscritos, si se disminuye este último, el cociente sería mayor. Es decir, podría haberse registrado una mayor participación con solo bajar el total de electores. Pues bien, el TSE sostuvo que en el registro electoral estaban incluidos ciudadanos que tenían su Documento Único de Identidad (DUI) vencido y que podrían rondar los 500 000 electores. Esta argucia resulta curiosa, pues al proceder

de esa manera el número de electores bajaba por debajo de los registrados en 2012, ya que para aquel año el registro electoral constaba de 4 679 069 electores. ¿Cómo se explicaría entonces que en 2012 hubiese más electores que en 2014? ¿Es que también estaban contabilizados electores con DUI vencidos aquel año? ¿Cuántos? Y si volvemos a restar, ¿no pasaría que los electores de 2012 fueran menos que los de 2009?

Que el TSE buscara elevar el nivel de participación mediante la mencionada argucia es comprensible si se toma en cuenta un doble esfuerzo organizativo por parte de la autoridad electoral. En 2014, votarían por primera vez los salvadoreños desde el exterior. Esa era una novedad respecto de anteriores eventos electorales y se esperaba que eso se notara en el incremento de la participación. Además, este año se llevarían a cabo las elecciones bajo la modalidad de voto residencial en los 262 municipios del país. Así se facilitaba el acceso a los centros de votación y se esperaba consecuentemente un incremento en la participación. Al final, ya vimos que la participación no aumentó, sino que incluso bajó respecto de las dos últimas elecciones presidenciales. Así las cosas, no parece ser que la participación electoral dependa principalmente de la organización de la jornada electoral.