Experiencia de conteo rápido durante el proceso electoral 2009

Instituto Universitario de Opinión Pública

Resumen

Este artículo busca ofrecer una visión panorámica de lo que constituyó el primer esfuerzo sistemático de conteo rápido en El Salvador desarrollado por una amplia red de observación ciudadana a nivel nacional. Así, en primer lugar, se explica la metodología del conteo rápido. Luego se describe la fase preparatoria del proceso y las áreas bajo las cuales funcionó el dispositivo de observación. En un tercer apartado se expone el diseño muestral utilizado en ambas jornadas de observación. El cuarto apartado contiene los resultados pormenorizados de la observación de ambas jornadas electorales, contrastando los resultados nacionales con algunos de los estratos en los que se segmentó la muestra. En el quinto, se exponen las recomendaciones al sistema electoral derivadas de los informes de observación. Finalmente, se cierra con algunas valoraciones generales sobre el proceso.

Palabras clave:
análisis, conteo rápido, democracia, elecciones, El Salvador, observación electoral, participación ciudadana.

Los primeros antecedentes de conteos rápidos realizados en el marco de iniciativas ciudadanas de observación electoral nacional se remontan a las elecciones filipinas de 1986, en las que el Movimiento Nacional Ciudadano para Elecciones Libres (NAMFREL, por sus siglas en inglés) llevó a cabo una operación de recolección de datos en la mayoría de las mesas de votación que permitió evidenciar el fraude masivo que el régimen del presidente Ferdinand Marcos intentaba implementar (Estok, Nevitte y Cowan, 2002). Más tarde, en Chile, el Comité pro Elecciones Libres (CEL), con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), desarrolló un conteo rápido durante el plebiscito de 1988, en el que la población rechazó la ampliación del período presidencial de Pinochet. En los años noventa e inicios de dos mil, cada vez más organizaciones cívicas de países con democracias emergentes han impulsado procesos de observación electoral doméstica, lo que ha dado lugar a un movimiento mundial de monitoreo ciudadano de los procesos electorales. En la actualidad, más de 70 países alrededor del mundo han impulsado procesos de observación ciudadana durante sus comicios, la mayoría de los cuales han contado con la asistencia técnica del NDI[1], entidad pionera en el ámbito de la observación y transparencia electoral.

En Centroamérica, la organización Ética y Transparencia (ET) desarrolló, desde 1986, experiencias de observación electoral; y, más recientemente, en Guatemala, el grupo Mirador Electoral realizó un conteo rápido durante las elecciones presidenciales de 2007. En El Salvador, hasta antes de las elecciones de 2009, las experiencias de conteo rápido han sido las impulsadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), desde 1994. La modalidad de conteo rápido utilizada por el IUDOP, hasta las elecciones de 2006, se basó en la asignación de personal a diferentes centros de votación de algunos de los municipios más importantes del país, para que enviaran información de los resultados del escrutinio final en diferentes juntas receptoras de votos[2].

Aunque esta metodología no estaba basada en una muestra probabilística, su utilización permitió monitorear, durante los procesos electorales postconflicto, los resultados electorales en algunos de los municipios más importantes del país y proveer al público, durante la misma noche de la jornada electoral, de información sobre las tendencias de los resultados electorales. La calidad de la jornada se exploraba a través de las encuestas de salida que se aplicaban en los mismos municipios donde se realizaba el conteo rápido, las cuales recogían la perspectiva ciudadana sobre el proceso electoral.

Adicionalmente a los esfuerzos del IUDOP, desde hace una década emergieron algunas iniciativas de observación nacional de la calidad de la jornada, que se desplegaron el día de la elección. Merece especial mención el esfuerzo realizado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), que durante varias elecciones ha desplegado grupos de observación ciudadana en diferentes municipios del país. Esta entidad ha emitido, habitualmente con posterioridad, informes sobre las irregularidades observadas y recomendaciones para mejorarlas, lo que ha contribuido a abrir la brecha en materia de observación electoral nacional. En el marco del proceso electoral 2009, la PDDH jugó un importante papel no solo en el monitoreo de las jornadas electorales, sino en la observación integral del proceso electoral. En repetidas oportunidades su titular se pronunció sobre violaciones al Código Electoral durante la campaña electoral, así como en torno a la inaplicabilidad de la ley por parte del máximo organismo electoral.

1. En Latinoamérica, los países que han impulsado experiencias de conteo rápido son Chile, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Otros países alrededor del mundo son Albania, Angola, Bangladés, Bielorrusia, Bulgaria, Burundi, Camboya, Croacia, Eslovaquia, Georgia, Ghana, Indonesia, Kenia, Kosovo, Malaui, Montenegro, Yugoslavia, Rumania, Ucrania y Zambia.
2. Durante las elecciones legislativas y municipales de 2006, el IUDOP realizó un conteo rápido en cuatro municipios del país: San Salvador y Santa Tecla en el Área Metropolitana de San Salvador, San Miguel en la zona oriental y Santa Ana en la región occidental.

A inicios de 2008, el NDI sostuvo conversaciones con la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) para explorar la posibilidad de que el IUDOP realizara un esfuerzo de observación electoral nacional, bajo la metodología de conteo rápido utilizada por el NDI, la cual se basa en la observación sistemática de la jornada electoral en una muestra probabilística de juntas receptoras de votos. Luego de varias reuniones con los equipos de asesoría internacional del NDI, en las que se dio a conocer la metodología utilizada, las experiencias en otros países y se analizó el contexto político y las condiciones institucionales para impulsar un proyecto de esta naturaleza en El Salvador, el IUDOP asumió el desafío de impulsar un esfuerzo de monitoreo electoral de los procesos electorales de 2009, con el apoyo técnico del NDI. En este marco, el proyecto tuvo como propósito principal contribuir a la promoción de una mayor transparencia y confianza en un contexto institucional de elevada desconfianza ciudadana hacia el proceso y los organismos de gestión electoral[3]. El presente artículo busca ofrecer una visión más amplia de lo que constituyó el primer esfuerzo sistemático de conteo rápido desarrollado por una amplia red de observación ciudadana a nivel nacional. Una primera parte de este trabajo se centra en explicar la metodología del conteo rápido. Un segundo capítulo describe la fase preparatoria del proceso y las áreas bajo las cuales funcionó el dispositivo de observación. En un tercer apartado se expone el diseño muestral utilizado en ambas jornadas de observación. Un cuarto capítulo contiene los resultados pormenorizados de la observación de ambas jornadas electorales, contrastando los resultados nacionales con algunos de los estratos en los que se segmentó la muestra, tomando como base los informes que se generaron en ambos eventos electorales. Un quinto apartado expone las recomendaciones al sistema electoral derivadas de los informes de observación. Y un acápite final contiene algunas valoraciones generales sobre el proceso.

1. El proceso del conteo rápido

El conteo rápido es un valioso método para monitorear elecciones, que se realiza mediante la observación de lo que ocurre el día de la elección en una muestra representativa de mesas electorales, a partir del cual se hacen estimaciones estadísticas sobre los resultados electorales y se evalúa la calidad global de la jornada electoral. A diferencia de otras metodologías de observación, la unidad de análisis en este tipo de conteo no es el centro de votación, sino la mesa de votación o junta receptora de votos (JRV), por lo que la selección de la muestra se hace sobre la base del listado total de mesas electorales que el organismo electoral instalará a nivel nacional en una elección. Con el fin de garantizar que la muestra sea representativa del total de mesas electorales, el conteo rápido se basa en muestras grandes, seleccionadas de forma probabilística. Esto permite hacer estimaciones estadísticas confiables sobre el comportamiento electoral de toda la población.

Bajo esta metodología, se asignan observadores a centros de votación y JRV específicas, quienes registran información clave en formularios estandarizados sobre la calidad de la jornada electoral y los resultados electorales. Estos mismos voluntarios transmiten esta información, en diferentes momentos de la jornada, a un centro de recolección de datos, donde se consolida y analiza. Esta transmisión se desarrolla en dos momentos: (a) en la mañana: sobre el proceso de instalación de la JRV y acerca del inicio de la votación. Los voluntarios y voluntarias realizan la transmisión una vez inicia la votación. Y (b) en la tarde/noche: sobre el desarrollo de la votación y acerca del cierre de la votación y el escrutinio. Los voluntarios y voluntarias hacen la transmisión

3. Una encuesta sobre preferencias electorales cursada por el IUDOP en septiembre de 2008 reveló que el 63.8% de los salvadoreños tenía poca o ninguna confianza en el TSE; esta proporción se incrementó a 73.4% en la encuesta de evaluación de año y sobre las elecciones legislativas y municipales de 2009, cursada en noviembre de 2008.

luego de haberse firmado el acta de cierre del escrutinio final en la JRV.

Para ello, un componente sustancial de la observación es la red de voluntarios y voluntarias que participan monitoreando la jornada electoral con el fin de salvaguardar el respeto a la voluntad popular. A este respecto, un valor agregado de esta metodología es estimular la participación ciudadana en los asuntos electorales, pues permite que los propios ciudadanos se involucren en la vigilancia de sus procesos electorales.

El mecanismo de transmisión de la información utilizado por los miembros de la red que observan la mesa electoral puede variar en función de la extensión geográfica de los países, así como de la tecnología y redes de comunicación disponibles. En el caso salvadoreño, la información fue transmitida a través de telefonía celular a una central telefónica ubicada en un centro de procesamiento de datos. Adicionalmente, con el fin de no depender de un solo flujo de información, que pudiese ser afectado por problemas técnicos o por bloqueos del sistema de comunicación, se generó un respaldo de la información recabada a través de la misma red de observadores. Para ello, el observador realizó una segunda llamada al coordinador de la red de su municipio y una tercera llamada a un grupo de ciudadanos que operaron desde sus hogares, a quienes transmitió exactamente la misma información que a la central de datos.

A diferencia de otras metodologías de conteo, que se centran en consignar únicamente los resultados de la votación, este proceso examina aspectos cualitativos de la jornada electoral, lo que permite hacer una evaluación de la calidad de la misma. De esta forma no solo se tiene una estimación de los resultados electorales, sino un análisis sistemático de los problemas o irregularidades suscitadas durante el día de la elección, a partir de lo cual se puede establecer el grado de confianza de los resultados electorales. Otra de las características de esta metodología es que la estimación de los resultados electorales se basa en los datos de las propias actas del escrutinio final, por lo que se fundamenta en datos objetivos y oficiales. Sin embargo, tiene la limitante de que se trata de una verificación de lo ocurrido el día de la jornada, por lo que un proceso de observación como este no siempre puede dar cuenta de manipulaciones previas al día de la elección, como la compra de votos o la suplantación de votantes en el padrón, que puedan afectar los resultados electorales.

Aunque el conteo rápido no es el único método para observar integralmente una elección, ha sido una importante vía para determinar el grado de confianza de los resultados electorales. Un conteo rápido puede jugar un papel central en el desarrollo de elecciones sumamente competitivas o tensas, disuadiendo intentos de fraude o, en otros casos, previniendo conflictos sociales en escenarios donde la población desconfía de los resultados electorales.

2. La fase preparatoria del conteo rápido

El desarrollo de un proyecto de observación nacional es una empresa grande y compleja, por lo que se requiere de un proceso preparatorio durante el semestre previo al proceso electoral. Para ello, se procedió a planificar paso a paso cada una de las etapas necesarias para el establecimiento de las capacidades técnicas, instaladas y de articulación territorial del proyecto. Una de las decisiones más importantes que se tomaron en esta etapa del proceso fue la relativa al tamaño de la muestra. Para las elecciones legislativas y municipales del 18 de enero, se decidió observar a nivel nacional un total de 1,500 JRV; y para la elección presidencial del 15 de marzo, una muestra de 2,500 JRV. La decisión de aumentar en 1,000 JRV la muestra de la elección presidencial respondió a la necesidad de reducir el error muestral y, con ello, aumentar la precisión en la estimación de los resultados electorales.

Para facilitar la implementación del proyecto, el equipo del IUDOP se reorganizó en áreas de trabajo, a fin de impulsar la serie de actividades que debían gestarse paralelamente, en razón de la lógica interdependiente del proceso y la cercanía de las fechas de la elección. Las áreas de trabajo que se conformaron durante la fase preparatoria fueron dirección-coordinación, red de observadores, administración,

logística, análisis, procesamiento y comunicaciones. A efectos de ilustrar la fase preparatoria, se reseñarán algunos de los principales procesos que se articularon en función del proyecto.

2.1. Coordinación y gestión política

El proyecto de observación demandó no solo una articulada coordinación interna, sino el establecimiento de una estrategia de acercamiento y coordinación con los órganos de gestión electoral, actores políticos, cuerpo diplomático, representantes de la cooperación internacional acreditados en el país y miembros de las principales misiones de observación internacional.

Uno de los aspectos cruciales para el avance del proceso es establecer un acuerdo con el máximo organismo electoral que acredite el trabajo de la red de observación. La experiencia en otros países da cuenta de que con frecuencia las autoridades electorales ven con desconfianza los esfuerzos de observación realizados por organizaciones nacionales, por lo que se resisten a la realización de conteos independientes de votos. No obstante, es fundamental que las organizaciones interesadas en hacer una observación doméstica traten de forjar una relación de cooperación con los organismos electorales, por varias razones. En primera instancia, porque en muchos de los países, incluyendo El Salvador, cualquier persona que quiere hacer labor de observación durante las elecciones requiere de una credencial oficial para poder permanecer en un centro de votación[4]; en segundo lugar, porque son las autoridades electorales las que cuentan con información relevante, como la lista completa de los centros de votación y la ubicación de las JRV, a partir de la cual se diseña la muestra.

Dado que el proyecto anticipó un despliegue importante de observadores y observadoras en las juntas receptoras de votos, quienes debían contar con información precisa sobre el desarrollo de toda la jornada electoral, desde la instalación de las JRV hasta el cierre y escrutinio final, era inviable realizar un proceso de observación sin contar con un acuerdo formal con el TSE para acreditar al contingente de observadores y observadoras. Esto supuso una negociación con el TSE, que concluyó con un convenio de cooperación con el IUDOP y el NDI. En él se estableció el marco de trabajo conjunto que garantizaría que la red de observadores contaría con las credenciales para poder observar sin dificultad la jornada electoral. A su vez, el TSE emitió el Reglamento General para la Observación Electoral en El Salvador, en el que se reconoció formalmente la figura de observador nacional y se reguló su participación en los comicios. Para hacer avanzar con mayor celeridad este proceso, fue importante el respaldo político que otorgaron al proyecto algunas embajadas y organismos internacionales acreditados en el país.

Con la finalidad de mantener informada a la comunidad internacional de los avances del proyecto, se sostuvieron reuniones grupales y bilaterales con algunos embajadores acreditados en el país, representantes de agencias internacionales, de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE-OEA) y de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE).

2.2. Diseño muestral

Una de las principales fortalezas del conteo es que el diseño de la metodología de recolección y análisis de datos se basa en principios de estadística ampliamente aceptados. Esto permite que los organizadores puedan señalar con autoridad los resultados electorales (Estok, Nevitte y Cowan, 2002). De ahí la importancia de que los datos que se recaben tengan la solidez y confiabilidad necesaria, y esto depende en buena medida del diseño de la muestra. En ese contexto, una actividad de gran importancia fue el diseño de las muestras probabilísticas

4. Aunque no hay ningún artículo en el Código Electoral que prohíba expresamente la presencia de ciudadanos observando la jornada electoral, tampoco hay ninguna disposición legal que lo permita, por lo que, regularmente, ciudadanos nacionales o extranjeros que han participado en esfuerzos de observación han requerido la emisión de una credencial oficial por parte del máximo organismo electoral.

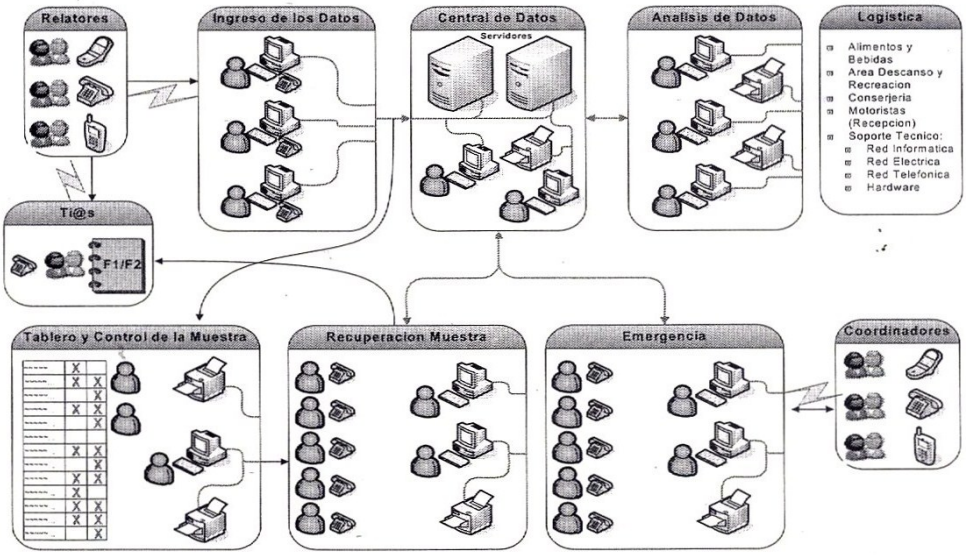
nacionales de juntas receptoras de votos para ambas elecciones y la recolección de información histórica del comportamiento electoral. Esta última sirvió de base para tomar decisiones técnicas relacionadas con la asignación de estratos en la muestra, a fin de poder ponderar los datos en caso de pérdida de información.

Dado que para la planificación del proceso de reclutamiento se requería contar con antelación con información sobre el número de JRV para la observación de las elecciones legislativas y municipales, se procedió a estimar una primera distribución de muestra a nivel nacional sobre la base de la lista de JRV instaladas durante las elecciones legislativas y municipales de 2006. Luego de obtener la distribución oficial de centros de votación y JRV para las elecciones de 2009, se diseñó la muestra definitiva, a partir de la cual se precisó el número de JRV y centros de votación que correspondía cubrir en cada municipio y, por lo tanto, el número de observadores requeridos en cada uno de ellos.

2.3. La central de datos

El principal reto de un conteo rápido es recolectar, entregar, armar y analizar grandes volúmenes de información, y hacerlo de forma rápida y confiable (Estok, Nevitte y Cowan, 2002). Con esta finalidad, se previó el diseño de una plataforma informática en la cual sería depositada toda la información transmitida por los observadores. Previamente, se construyó una base de datos con la información de los miembros de la red, que sirvió de base para asignar la respectiva JRV a cada observador. Para ello fue necesario contar con la capacidad técnica e instalada necesaria para manejar eficientemente el flujo de información que llegaría desde las diferentes regiones del país, en un corto período, y maximizar la capacidad de recuperación de la muestra. En tal sentido, se instaló un centro de procesamiento equipado con dos servidores (uno configurado como respaldo del primero en caso de fallo), 60 computadoras, 10 impresoras y una planta telefónica en cascada con 72 extensiones y 60 enlaces digitales, cuya función principal fue la fusión de facilidades en el tráfico de llamadas que se captarían el día de la jornada electoral. En este centro de procesamiento funcionaron articuladamente los días de las jornadas electorales las siguientes áreas: central de datos, digitación o ingreso de datos, recuperación, análisis estadístico, emergencias, tablero y control muestral, y análisis político (ver Figura 1).

Figura 1
Esquema del flujo de información del conteo rápido



El *software* que se diseñó para la captación de información permitió redirigir los datos del conteo al área de análisis, a un área conocida como "tablero", donde se plasmó físicamente la muestra, y a otra área denominada "recuperación de la muestra". Lo anterior requirió del apoyo de especialistas en *software*, *hardware* y telefonía. A su vez, para operar el centro de procesamiento, se reclutaron 90 digitadores para la elección de enero y 110 para la elección de marzo, además de contar con personal de apoyo en las diferentes áreas.

El equipo que participó en las diferentes áreas en el centro de procesamiento fue capacitado previamente sobre el uso del *software* de captación de información y el funcionamiento operativo de las áreas. Para identificar eventuales problemas técnicos u operativos que pudieran surgir en el funcionamiento del sistema de captación y procesamiento de los datos, se realizaron dos simulacros técnicos previos a las dos jornadas electorales. Todo el proceso preparatorio y la operación que se desplegó el día de la jornada contaron con el apoyo del equipo de asesores del NDI.

2.4. La red de voluntarios y voluntarias

La tarea más grande y compleja de un conteo rápido es la construcción de una red de observadores y observadoras conformada por miles de voluntarios, quienes presencian en diversos municipios el desarrollo de la jornada y consignan información relevante respecto a la calidad de la misma y al conteo de los votos. Esa misma red es la encargada de transmitir toda la información pertinente sobre la jornada. En el caso salvadoreño, un pequeño equipo dentro del IUDOP estuvo a cargo de articular a nivel nacional una red de más de 2,000 voluntarios y voluntarias para la elección de enero, y de 3,000 para la elección de marzo, que cubriera las necesidades de observación establecidas en la muestra.

Para conformar la red fue necesario desarrollar una serie de actividades de promoción, reclutamiento, capacitación y organización de los equipos a nivel nacional. La red se organizó con base en una estructura escalonada en diferentes niveles y articulada a nivel territorial, lo que facilitó la operatividad del proceso en sus diferentes fases. En esta lógica, se nombraron, además de los observadores que asumirían el conteo rápido en su respectiva JRV, coordinadores departamentales y municipales. Estos últimos se constituyeron en los referentes que animaron el reclutamiento local, lo que permitió contar con observadores en la mayoría de los municipios seleccionados en la muestra y con apoyos locales para los procesos de capacitación y organización de los equipos. Dado que es fundamental que la organización que impulsa el conteo genere confianza y credibilidad no solo ante las autoridades electorales, sino frente a los actores políticos y a la ciudadanía, los grupos que realizan la observación deben mantener una actitud de imparcialidad y objetividad. Bajo estos criterios, la selección de los voluntarios cobra una especial relevancia. Además de compromiso y responsabilidad, uno de los requisitos más importantes exigido a los observadores y observadoras fue la no afiliación político-partidaria, debido a que su labor debería ser asumida con neutralidad.

La fase inicial de reclutamiento estuvo basada en la comunidad educativa de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), desde donde se logró involucrar a más de 1,200 jóvenes estudiantes, quienes operaron mayoritariamente como observadores electorales en los departamentos de San Salvador y La Libertad[5]. Para lograr cubrir las necesidades de observación en otras regiones del país, se procedió a ampliar la convocatoria en universidades privadas, parroquias, centros educativos y unidades de salud en diferentes

5. Para lograr un mayor compromiso con los participantes, se estableció un acuerdo con el Centro de Servicio Social de la UCA, a través del cual se otorgaron créditos a los estudiantes como parte del servicio social requerido por la Universidad.

municipios. Esto respondió además a la pertinencia de contar con voluntarios y voluntarias que cubrieran los centros de votación cercanos a su residencia, de manera que pudiesen ejercer su derecho al voto.

La decisión de incrementar a 2,500 JRV la muestra en la elección presidencial obligó a reforzar el reclutamiento local, tanto en los municipios cubiertos en la elección de enero, donde se incrementó el número de JRV, como en los nuevos municipios seleccionados para la elección de marzo. A su vez, se estableció una estrategia de reclutamiento particular en el departamento de Cuscatlán, en atención a la iniciativa de voto residencial. Esto demandó reiteradas visitas de campo a los municipios y sectores mayoritariamente rurales de este departamento, a fin de completar las necesidades de observación.

Para la jornada electoral de enero, se inscribieron a nivel nacional un total de 2,103 voluntarios, mientras que para la elección presidencial la inscripción aumentó a 2,690 personas. Posteriormente, se procedió a capacitar a los miembros de la red en temas como la metodología de la observación, contenidos del Código Electoral y del Reglamento para la Observación Electoral, para lo cual se elaboró un manual de capacitación. Dado el tamaño de la red, se organizaron jornadas de capacitación a nivel municipal y/o departamental. Para la jornada de enero se capacitó a un total de 2,116 personas, que fueron distribuidas en 53 diferentes jornadas de capacitación, y a 2,752 personas para la elección de marzo, distribuidas en 54 jornadas. A su vez, se realizó con el TSE el trámite para la acreditación de todos aquellos que participaron en las capacitaciones. Para las elecciones legislativas y municipales se logró que el TSE emitiera acreditaciones a 2,103 personas, y a 2,871 para la elección presidencial (ver Tabla 1). Del total de acreditados para cada elección, no todos lograron transmitir la información debido a diferentes razones, por lo que no se logró recuperar el total de la muestra teórica, pero sí un alto porcentaje de ella.

Tabla 1
Consolidado de participantes en la red de observación, según las etapas secuenciales del proceso

	Voluntarios inscritos	Capacitados	Jornadas de capacitación	Acreditados	Participantes efectivos en las jornadas	RECI
Elección enero	2,103	2,116	53	2,103	1,677	67
Elección marzo	2,690	2,752	54	2,871	2,133	94

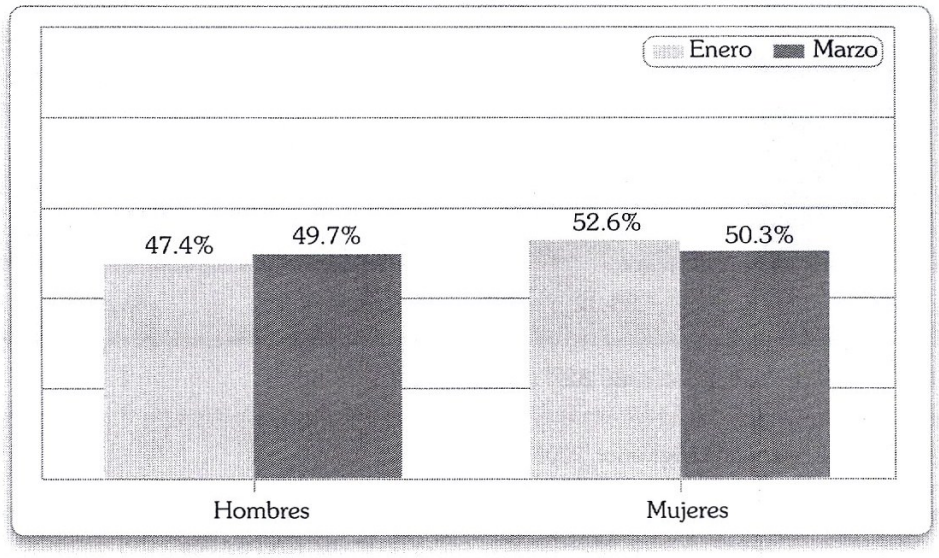
Fuente: Elaboración propia.

El criterio de asignación inicial del observador a su JRV fue el lugar donde le corresponde votar; en aquellos casos donde no se pudo asignar observadores en su lugar de residencia, se ofrecieron las facilidades para que los voluntarios pudieran desplazarse a votar. Paralelamente a la conformación de la red de observación y con la finalidad de generar un respaldo de toda la información y asegurar posibilidades de recuperación de la muestra, se articuló un equipo de 67 personas, denominadas receptores ciudadanos (RECI), para la elección de enero, y de 94 para la elección de marzo. La tarea de estos ciudadanos y ciu-

dadanas fue captar, desde sus hogares, exactamente la misma información de los formularios que se transmitía a la central de datos[6].

En cuanto a las características de la red de observación que participó en ambas jornadas, debe señalarse que se trató de hombres y mujeres mayoritariamente jóvenes. En cuanto al género, la participación en ambas jornadas estuvo bastante balanceada. Durante la jornada de enero, el 47.4% de los participantes fueron personas del sexo masculino, mientras que el 52.6% del femenino. Durante los comicios de marzo, el 49.7% de participantes fueron hombres y el 50.3%, mujeres.

Gráfico 1
Distribución de los observadores, según sexo y jornada electoral

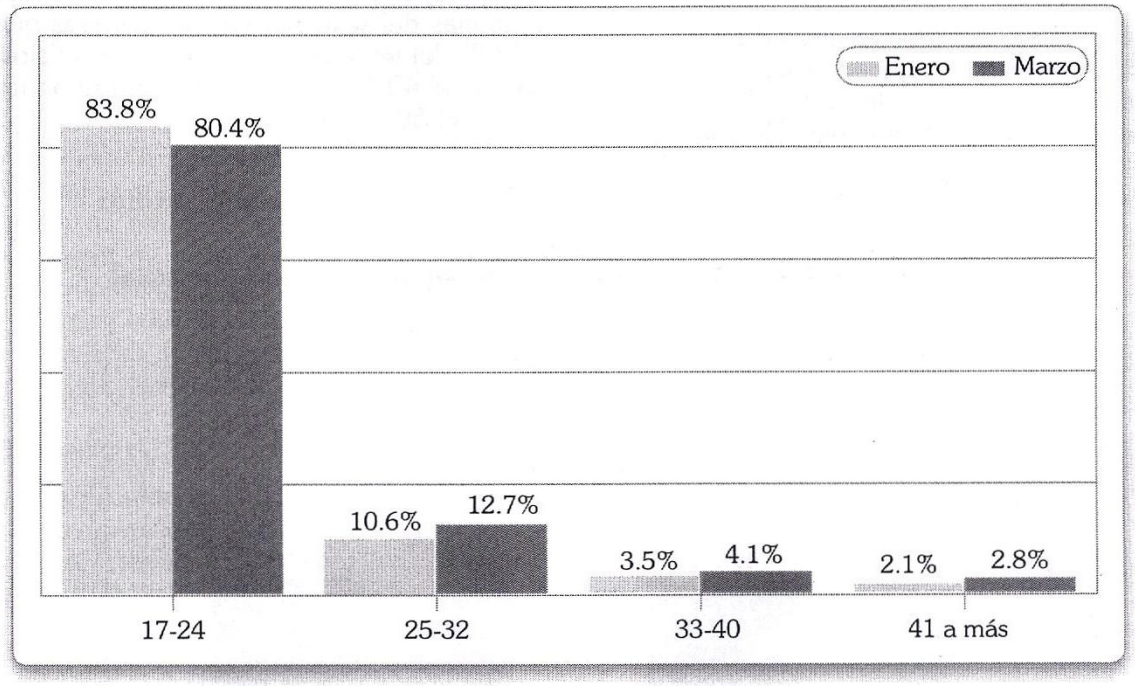


Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

En cuanto a la edad, en ambas jornadas, un poco más del 80% de los participantes fueron personas menores de 24 años. Durante la jornada de enero, el 83.8% tenía entre 17 y 24 años; el 10.6% se ubicó en el grupo de 25 a 32 años; el 3.5%, en el rango de los 33 a 40 años; y el 2.1%, en el grupo de 41 años y más. En general, la edad promedio de este grupo es de 22.2 años. En el caso de la elección presidencial, se mantiene la tendencia: el 80.4% se ubica en el grupo de 17 a 24 años, el 12.7% tiene entre 25 y 32 años, el 4.1% se encuentra en el rango de 33 a 40 años y sólo el 2.8% tiene 41 años o más (ver Gráfico 2). La edad promedio del grupo de observación en marzo es de 22.6 años, lo que confirma que se trató de una red mayoritariamente joven. Esto alude al valor agregado que generó el proceso de observación, al promover entre los jóvenes un involucramiento directo en los procesos electorales y en la vida política del país.

6. Cada RECI tuvo la tarea de recibir un aproximado de 27 a 30 llamadas telefónicas de un grupo de observadoras/es y llenar manualmente los formularios con la información pertinente. Dado que los RECI estaban ubicados en la ciudad de San Salvador, se desplegaron escalonadamente, el día de la elección, equipos de transporte que recogían los formularios en diferentes horarios a lo largo del día.

Gráfico 2
Distribución de los observadores, según grupos de edad y jornada electoral



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

3. Aspectos metodológicos

Como ha sido señalado con anterioridad, para poder hacer estimaciones confiables sobre el proceso electoral en todo el país, se procedió a la selección de forma aleatoria de una muestra representativa de JRV que fuera el reflejo fiel de la distribución de JRV establecida a nivel nacional por el TSE. Una selección aleatoria de JRV garantiza la representatividad a nivel nacional, en tanto que su distribución, por efecto de la selección al azar de los puntos de la muestra (JRV), arroja una distribución proporcional al número de urnas a lo largo y ancho del país.

3.1. Las elecciones legislativas y municipales

Para las elecciones legislativas y municipales que se desarrollaron el 18 de enero, se seleccionó una muestra de 1,500 JRV a nivel nacional que permitiese hacer inferencias sobre la calidad del proceso electoral con un margen de error de +/−2.32% y un nivel de confianza del 95%. La siguiente tabla muestra la distribución de votantes para cada departamento, la distribución oficial de JRV a nivel nacional y la distribución de la muestra de 1,500 JRV utilizada durante el conteo de las elecciones de enero.

Tabla 2
Distribución de votantes a nivel departamental, distribución oficial de JRV a nivel nacional y distribución de la muestra calculada (n = 1500) para la observación electoral de enero de 2009

Departamento	Distribución oficial de JRV (TSE) (N = 9,534)		Distribución de la muestra de JRV (n = 1,500)	
Ahuachapán	487	5.11%	76	5.07%
Santa Ana	879	9.22%	138	9.20%
Sonsonate	689	7.23%	108	7.20%
Chalatenango	328	3.44%	52	3.47%
La Libertad	1,045	10.96%	164	10.93%
San Salvador	2,750	28.84%	433	28.87%
La Paz	467	4.90%	73	4.87%
Cuscatlán	374	3.92%	59	3.93%
San Vicente	256	2.69%	40	2.67%
Cabañas	246	2.58%	39	2.60%
San Miguel	743	7.79%	117	7.80%
Usulután	549	5.76%	87	5.80%
La Unión	430	4.51%	68	4.53%
Morazán	291	3.05%	46	3.07%
Total	9,534	100.00%	1,500	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral (2009) y de Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

En el caso de la jornada del 18 de enero, debe aclararse que no fue posible hacer estimaciones de los resultados de las elecciones municipales debido a que se trabajó con una muestra nacional. Para poder hacer inferencias de los resultados, se hubiese requerido contar con muestras municipales representativas. El único municipio donde fue posible estimar resultados electorales fue San Salvador, en el que en función de su importancia política se estableció una sobremuestra de 350 JRV adicionales que permitiera hacer inferencias sobre los resultados electorales con un margen de error de +/−3.2%. En cuanto a la elección legislativa, no fue factible hacer estimaciones precisas sobre la base de esta metodología de conteo debido a que la elección de diputaciones no se decide en función del número de votos válidos, sino sobre la base del sistema de cocientes y residuos. Aun con todo, la muestra nacional observada durante la jornada electoral del 18 de enero permitió evaluar el desarrollo de la jornada electoral y generar recomendaciones que sirvieron para reducir la proporción de irregularidades en la elección presidencial.

En términos de resultados, como es habitual en estos procesos, una proporción de voluntarios no lograron reportar la información por diferentes razones y limitantes. En consecuencia, tanto en el caso de la información relativa a la muestra nacional como de la sobremuestra de San Salvador, no se logró recuperar la totalidad de los puntos muestrales originalmente establecidos. La Tabla 3 muestra un consolidado de las muestras originales y la muestra recuperada para la mañana y la tarde/noche. En suma, de una muestra original de 1,500 JRV a nivel nacional, utilizada el 18 de

enero, se logró recuperar el 90.7% de los datos de la observación de la jornada de la mañana y el 86% de la muestra durante la noche, lo que permite hacer aseveraciones acerca del desarrollo de la votación y del escrutinio, a nivel nacional, con un margen de error de +/−2.5% (ver Tabla 3).

Tabla 3
Universo de JRV a nivel nacional y del municipio de San Salvador; muestra original y muestras recuperadas a nivel nacional y del municipio de San Salvador; y márgenes de error y muestras efectivas de trabajo para las observaciones de la mañana y de la noche

	Universo (JRV)	Muestra original	Muestra recuperada	Error (IC = 95%)	Muestra de trabajo
Nacional					
Observación de la mañana	9,534	1,500	1, 361	2.5%	90.7%
Observación de la noche	9,534	1,500	1, 290	2.5%	86.0%
Sobremuestra San Salvador					
Observación de la mañana	657	453	375	3.3%	82.8%
Observación de la noche	657	453	387	3.2%	85.4%

Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

En el caso de San Salvador, se partió de una muestra de 350 JRV que, junto a la cuota municipal de 103 JRV que le corresponden dentro de la muestra nacional, totalizarían 453 JRV. De esta muestra, la proporción recuperada durante la observación de la mañana fue del 82.8%, y del 85.4% durante la tarde. Esto permitió hacer inferencias sobre el proceso electoral en la ciudad capital con unos márgenes de error de +/−3.3% para la observación de la mañana y de +/−3.2% para la observación de la tarde.

A efectos de ponderar los datos en caso de pérdida de información y contar con un análisis desagregado de las diferentes regiones del país, la muestra nacional fue estratificada en tres niveles. (a) Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que incluye todos los municipios del departamento de San Salvador, así como la cabecera departamental de La Libertad y Antiguo Cuscatlán, ambos en el departamento de La Libertad, caracterizado por su elevado nivel de urbanización. (b) Zonas urbanas del interior del país, que incluye las cabeceras departamentales de los 12 departamentos restantes. Y (c) regiones rurales, compuesto por el resto de municipios del interior del país, caracterizados por tener una composición más rural.

La tabla siguiente muestra la segmentación de la muestra nacional en los tres diferentes niveles, así como la muestra efectivamente recuperada. Como puede verse, durante la jornada de la noche, se logró recuperar el 86% de la muestra teórica estimada. Esto supuso presencia en 413 centros de votación y en 237 municipios de todo el país.

Tabla 4
Distribución oficial de JRV, la muestra nacional seleccionada y muestra recuperada, según estratos (elecciones legislativas y municipales)

Estratos	Juntas receptoras de votos					
	Universo		Muestra original enero		Muestra recuperada*	
1: AMSS	3,042	31.9%	479	31.9%	433	33.6%
2: Urbano	1,764	18.5%	276	18.4%	248	19.2%
3: Rural	4,728	49.6%	745	49.7%	609	47.2%
Total	**9,534**	**100.0%**	**1,500**	**100.0%**	**1,290**	**86.0%**

* Calculado con base en la muestra recuperada durante la jornada de la tarde, en la que se registró mayor pérdida de información en ambas elecciones.

3.2. La elección presidencial

Con el propósito de ampliar la presencia de la red de observación en las mesas de votación y de reducir el error muestral, a fin de poder hacer estimaciones más precisas en la elección presidencial, se seleccionó una muestra aleatoria de 2,500 JRV a nivel nacional que permitiera hacer inferencias con un margen de error de +/−0.99% y un nivel de confianza del 95%. La Tabla 5 contiene la distribución oficial de JRV a nivel nacional, así como la muestra de 2,500 JRV utilizada por el IUDOP durante la elección presidencial.

Tabla 5
Distribución oficial de JRV a nivel nacional y distribución de la muestra nacional seleccionada para la observación electoral de los comicios presidenciales del 15 de marzo

Departamento	Distribución oficial de JRV (TSE)		Muestra nacional (n = 2,500)	
Ahuachapán	487	5.10%	128	5.10%
Santa Ana	879	9.20%	230	9.16%
Sonsonate	689	7.22%	181	7.21%
Chalatenango	328	3.44%	86	3.43%
La Libertad	1,045	10.95%	274	10.92%
San Salvador	2,750	28.82%	721	28.73%
La Paz	467	4.90%	122	4.86%
Cuscatlán	373	3.91%	98	3.90%
San Vicente	256	2.68%	67	2.67%
Cabañas	246	2.58%	65	2.59%
San Miguel	743	7.79%	195	7.77%
Usulután	549	5.75%	144	5.74%
La Unión	430	4.51%	113	4.50%
Morazán	291	3.05%	76	3.03%
Res. extranjero (Departamento 15)	10	0.10%	10	0.40%
Total nacional	**9,543**	**100.00%**	**2,510**	**100.00%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral (2009) y de Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Al igual que durante las elecciones legislativas y municipales de enero, la muestra fue nuevamente estratificada, esta vez incluyendo un conglomerado adicional a los considerados en la elección de enero (AMSS, áreas urbanas y áreas rurales). Este cuarto estrato estuvo constituido por aquellas JRV del centro de votación denominado Departamento 15, destinado para votantes a quienes les fue emitido su DUI en el exterior[7], para lo cual se instalaron 10 JRV. La decisión de considerar un cuarto estrato obedeció a la novedad de la iniciativa y a las características de los eventuales votantes. Si bien el mencionado centro de votación se encontraba ubicado en el municipio de San Salvador (estrato 1), se trataba de una iniciativa piloto del TSE con la que, por primera vez, se permitiría que salvadoreños residentes en el exterior, con DUI tramitado en consulados de El Salvador en los Estados Unidos, pudiesen emitir el voto en el país. En función de lo importante de esta iniciativa, se tomó la decisión de observar la totalidad de JRV destinadas para tal fin. La Tabla 6 refleja la distribución de la muestra teórica y la muestra recuperada, según los estratos considerados durante la jornada del 15 de marzo.

Tabla 6
Distribución oficial de JRV, muestra nacional seleccionada y muestra recuperada, según estratos (elección presidencial)

Estratos	Juntas receptoras de votos					
	Universo		Muestra original enero		Muestra recuperada*	
1: AMSS	3,042	31.9%	798	31.9%	694	32.7%
2: Urbano	1,764	18.5%	463	18.4%	400	18.8%
3: Rural	4,727	49.5%	1239	49.4%	1,029	48.5%
4. Depto. 15	10	0.1%	10	0.3%	10	100.0%
Total	**9,543**	**100.0%**	**2,510**	**100.0%**	**2,133**	**85.0%**

* Calculado con base en la muestra recuperada durante la jornada de la tarde, en la que se registró la mayor pérdida de información.

4. Los resultados de la observación electoral

Gracias a lo recabado en ambas jornadas electorales, se contó con información comparable relativa a la instalación de las JRV e inicio de la votación, desarrollo de la jornada electoral y escrutinio final. Así, es factible hacer una valoración de la dimensión y el alcance de los problemas registrados en cada elección.

Los resultados que se presentan a continuación están basados en el porcentaje de la muestra efectiva, es decir, de aquella proporción de voluntarios y voluntarias que pudieron registrar y transmitir la información, tanto en la jornada del 18 de enero como en la del 15 de marzo. Dado que algunos indicadores registrados durante la observación de enero se vieron modificados durante la observación de la elección presidencial, no todos los indicadores son directamente comparables en ambas jornadas electorales; sin embargo, en términos generales, los resultados buscan establecer la comparación entre ambas jornadas electora-

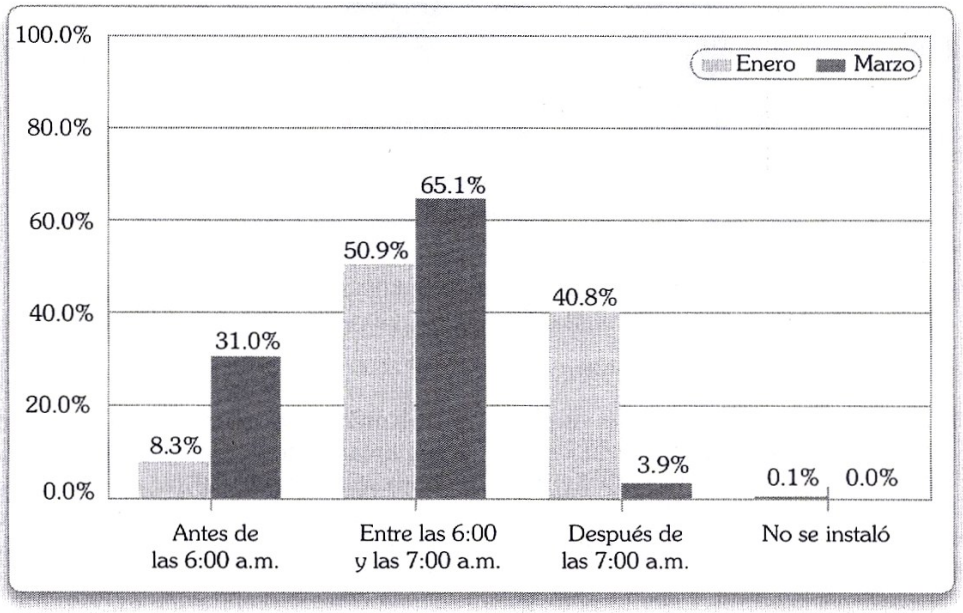
7. Se habilitó el Estadio "Mágico González", denominado anteriormente Estadio Flor Blanca, ubicado en el municipio de San Salvador. En este lugar podrían votar aquellos salvadoreños que hubiesen tramitado su DUI en los consulados de El Salvador en Virginia, Washington, Los Ángeles (California) y Nueva York.

les. A la vez, en función de la importancia del plan piloto de voto residencial desarrollado en el departamento de Cuscatlán, y a fin de ofrecer elementos que apoyen el impulso del sistema de voto residencial a nivel nacional, se establecen algunas comparaciones entre los resultados de la muestra nacional utilizada durante la elección presidencial y lo encontrado en la muestra de este departamento.

4.1. Sobre la instalación de las JRV y el inicio de la votación

El Código Electoral, en su art. 243, establece que la hora de la instalación de las mesas electorales es las 6:00 a.m., a fin de que la votación pueda iniciar a las 7:00 a.m. De acuerdo a lo consignado por la red de observadores, durante las elecciones del 18 de enero, el 40.8% de las JRV se instalaron después de las 7:00 a.m., situación que se redujo al 3.9% durante la elección de marzo. Asimismo, la proporción de mesas que se instalaron anticipadamente a la hora establecida pasó del 8.3% durante las elecciones legislativas y municipales al 31% en la elección presidencial, lo que en definitiva permitió que mejoraran los tiempos de inicio de la votación durante la jornada del 15 de marzo. Por otra parte, durante los comicios presidenciales no se reportaron casos de JRV que no se hayan instalado, a diferencia de la elección de enero, en la que un 0.1% de urnas no se logró instalar. Al comparar las tendencias de ambas jornadas electorales, es claro que hubo una mejoría sustancial en la hora de instalación de las JRV en la elección presidencial, respecto a la elección de enero.

Gráfico 3
Hora de instalación de la JRV, según tipo de elección



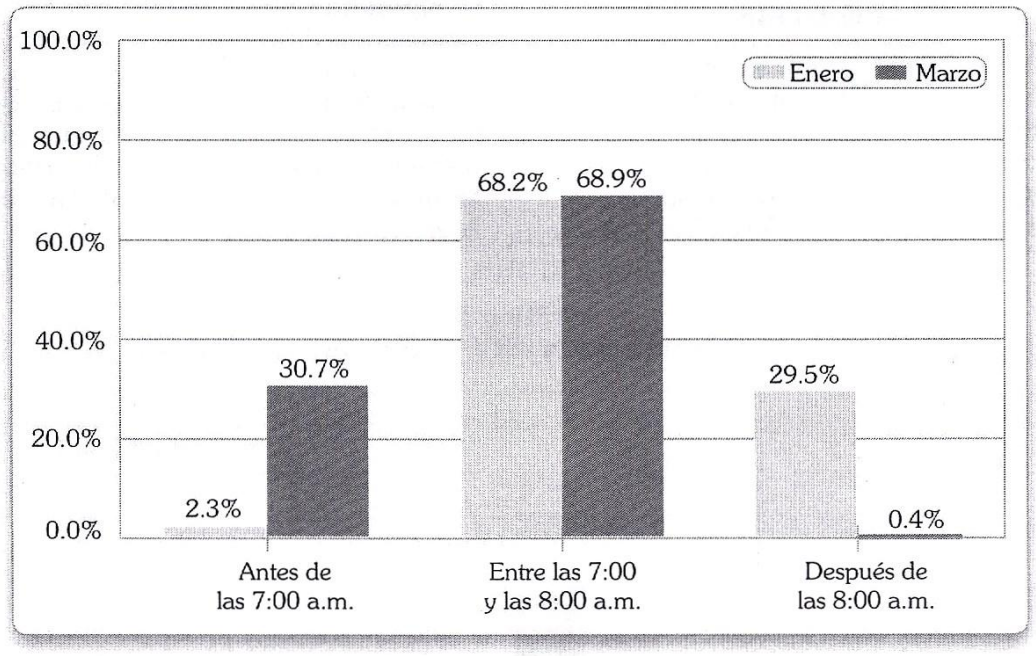
Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Sin embargo, al contrastar estos resultados entre las diferentes zonas del país en las que se estratificó la muestra nacional durante la jornada presidencial, se encuentra que la instalación de JRV con más de una hora de retraso, es decir, después de las 7:00 a.m., ocurrió con mayor frecuencia en los municipios del estrato rural (4.9%), en comparación con los que

componen las zonas urbanas del país (3.4%) y los que conforman el AMSS (2.6%).

Asociado a la mejora general en los tiempos de instalación de las JRV, durante la jornada de marzo se redujo de forma importante la proporción de JRV que iniciaron la votación tardíamente. Tal y como lo muestra el Gráfico 4, el porcentaje de mesas que inició después de las 8:00 a.m. pasó del 29.5% en enero al 0.4% en marzo. En la misma lógica, durante la elección presidencial, tres de cada diez JRV abrieron la votación antes de la hora establecida, mientras que durante las elecciones legislativas y municipales este porcentaje fue de apenas 2.3%.

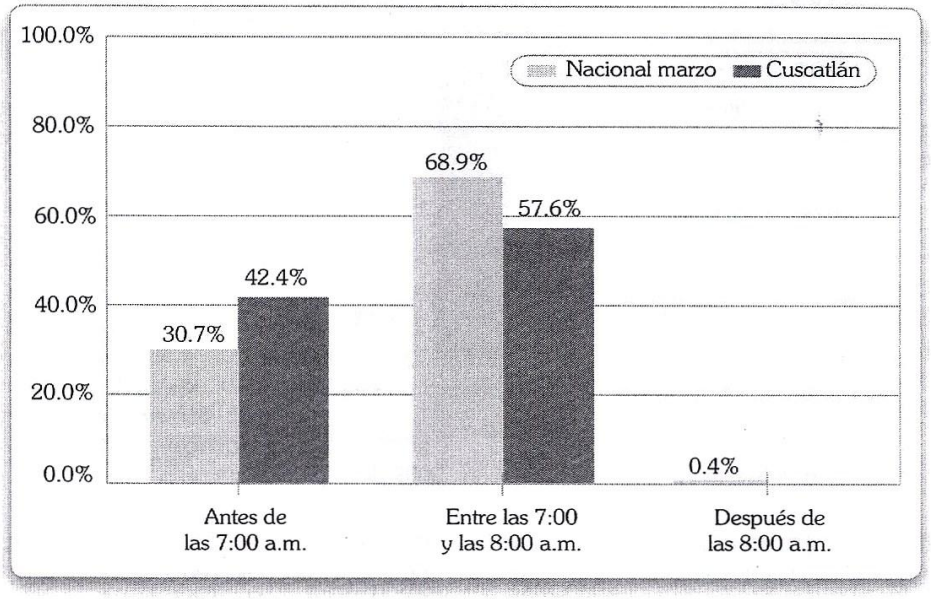
Gráfico 4
Hora de inicio de la votación en las JRV, según tipo de elección



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Al contrastar la hora de apertura de la votación de la muestra nacional de la elección presidencial con la muestra del departamento de Cuscatlán, lugar donde se implementó la experiencia de voto residencial, se encuentran variaciones. El Gráfico 5 muestra que la votación inició en general más temprano en este departamento en relación a lo encontrado en la muestra nacional (el 42.4% de JRV inició antes de las 7:00 a.m.), mientras que no se reportaron casos de JRV donde la votación iniciara después de las 8:00 a.m.

Gráfico 5
Hora de inicio de la votación en las JRV, según muestra



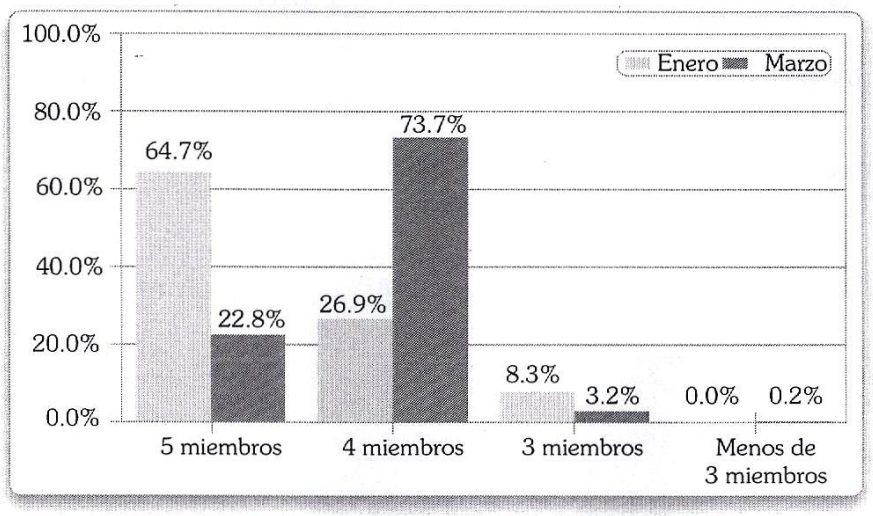
Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Otro de los aspectos verificados durante la observación de la jornada de instalación fue la conformación de las mesas electorales. El Código Electoral establece que una JRV debe integrarse con un mínimo de 3 miembros y con un máximo de 5 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, cada uno de los cuales asume un rol particular en la administración de la jornada (art. 117, Código Electoral). La conformación de la JRV cobra especial relevancia, dado que sus miembros son la autoridad electoral responsable de administrar el proceso electoral en cada una de las mesas. A su vez, la JRV tiene, en el caso salvadoreño, una composición partidaria, pues sus miembros son acreditados por los partidos que participan en la contienda.

En virtud de que la contienda electoral presidencial fue disputada finalmente por los partidos mayoritarios Arena y el FMLN, debido a la retirada del resto de institutos políticos, estos partidos y el TSE acordaron que las JRV estarían conformadas por cuatro miembros, dos de cada partido político en contienda, con lo que se modificó la tradicional integración impar de las JRV.

Los datos generados por la observación de ambas jornadas electorales muestran que, en general, las mesas estuvieron conformadas durante su instalación por el número de miembros requeridos por la ley. En el caso de las elecciones legislativas y municipales, el 64.7% de JRV fueron instaladas con 5 miembros (propietarios o suplentes); el 26.9%, con 4 miembros; y sólo el 8.3% se instaló con 3 miembros. Sin embargo, en el evento electoral presidencial, aun cuando el acuerdo oficial estableció una conformación de 4 miembros, se reportó un 3.2% de JRV que se instalaron con 3 miembros y un 0.2% de JRV que lo hizo con menos de 3 miembros. A su vez, se observó un 22.8% de mesas que se instalaron con 5 miembros. Al ser consultados acerca de este último dato, los observadores declararon que en algunas ocasiones los vigilantes de los partidos políticos se encontraban sentados en la JRV asumiendo funciones similares a las de los miembros de la misma, por lo que fueron contabilizados como tales.

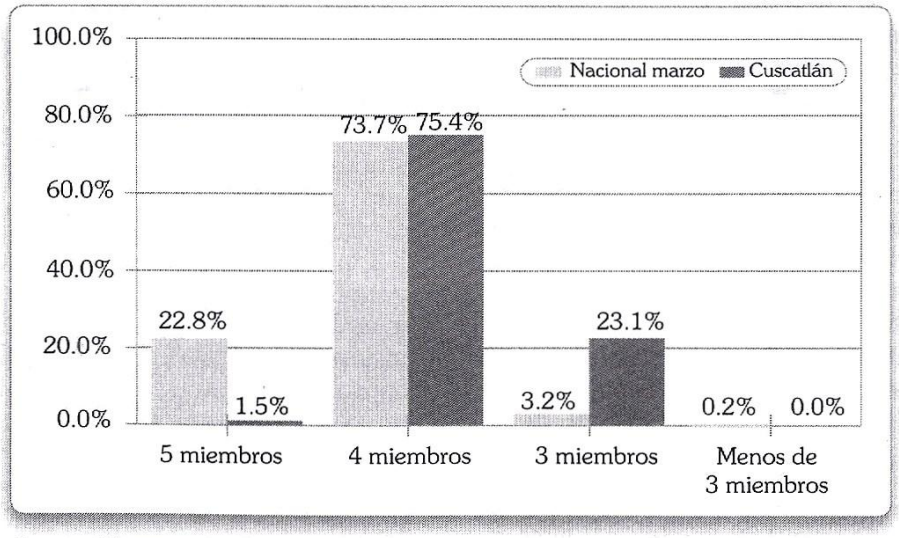
Gráfico 6
Número de miembros presentes durante la instalación de las JRV, según tipo de elección



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Al establecer la comparación de las tendencias de la muestra nacional de la elección presidencial con lo reportado en el departamento de Cuscatlán, se encontró que los casos de JRV integradas por 3 miembros aumentaron de forma importante en este departamento (23.1%), pero se redujeron de forma significativa los casos de JRV donde se reportó la presencia de un quinto miembro (1.5%), respecto a lo consignado a escala nacional.

Gráfico 7
Número de miembros presentes durante la instalación de las JRV en la elección presidencial, según segmento de muestra (nacional y Cuscatlán)

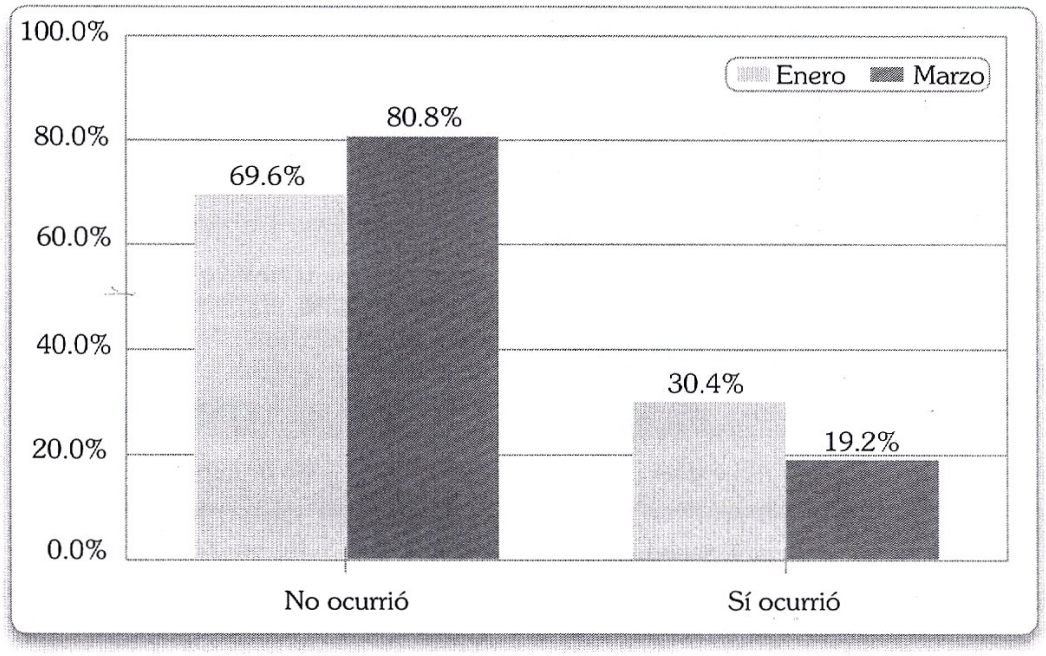


Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Previo al proceso de instalación de las mesas, los miembros de cada JRV reciben un paquete electoral que contiene los materiales necesarios para administrar efectivamente la jornada electoral. En el marco del proceso de instalación, la red de observadores del IUDOP identificó, durante las dos jornadas electorales, la presencia de al menos nueve materiales electorales considerados imprescindibles para la instalación de las mesas electorales, como depósito de votos, anaquel de votación, actas de instalación y apertura, sellos reglamentarios y frasco de tinta indeleble, entre otros. Los resultados muestran que, en ambas elecciones, más del 97% de las JRV contaban durante la instalación con los materiales por los que se consultaba. Es decir, en casi la totalidad de los casos, las JRV fueron proveídas de los materiales electorales requeridos para que los ciudadanos pudiesen ejercer el sufragio.

Durante la etapa de instalación de las JRV e inicio de la votación, los observadores también consignaron algunos problemas relacionados con el procedimiento respectivo. Una de las dificultades que persistió en ambas jornadas electorales, aunque observada en menor medida durante la elección presidencial, fue el desconocimiento entre los miembros de la JRV del procedimiento de instalación de la mesa. El Gráfico 8 muestra que, durante las elecciones legislativas y municipales, tres de cada diez JRV reportaron esta situación, en tanto que esto se redujo a dos de cada diez mesas durante la elección presidencial.

Gráfico 8
Miembros de la JRV desconocían el procedimiento de instalación, según tipo de elección

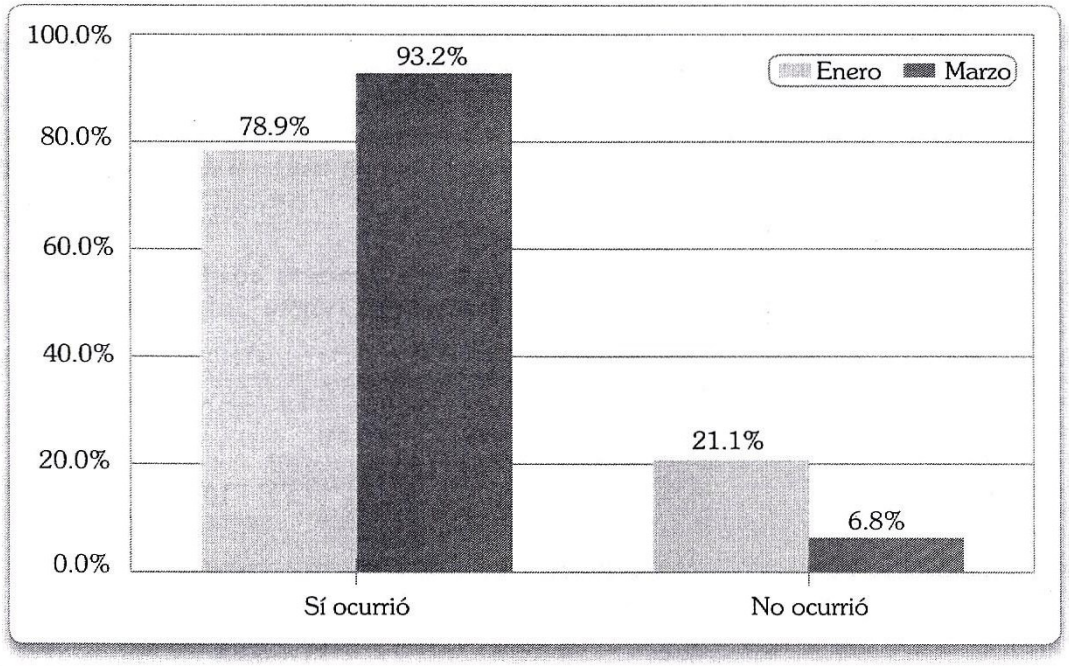


Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Al ser consultados algunos miembros de la red sobre aspectos que denotaban desconocimiento de la instalación, se refirieron a la incorrecta ubicación de los miembros de la mesa, según el orden establecido por el Código Electoral, problemas en el llenado de las actas y casos de miembros de JRV que votaron después de iniciada la votación, entre los más importantes. Aunque muchas de estas dificultades se redujeron durante la elección de marzo, estas falencias apuntan a la necesidad de fortalecer los procesos de formación y capacitación del personal que administra el proceso electoral.

Otro de los aspectos que se monitoreó directamente en la observación de ambas jornadas electorales fue si la ubicación del anaquel de votación durante la instalación de las JRV permitió el voto secreto; esto en razón de la importancia que cobra la confidencialidad del voto en la garantía de elecciones libres y transparentes. Al respecto, se encontró que durante las elecciones legislativas y municipales, en un poco más de la quinta parte de las JRV observadas (21.1%), la colocación del anaquel facilitó que la emisión del voto fuera observada por terceros. Si bien durante la elección presidencial este problema descendió de forma importante debido a algunas medidas implementadas por el TSE, como la cortina en los anaqueles de votación, persistió en el 6.8% de las mesas a nivel nacional.

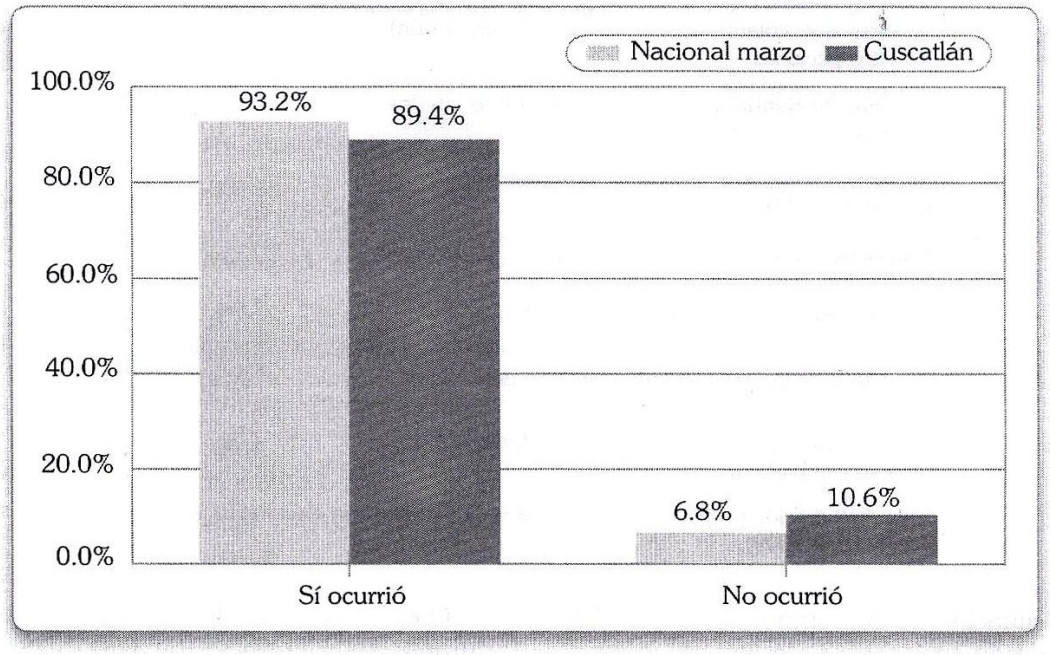
Gráfico 9
Ubicación del anaquel permitió el voto secreto, según tipo de elección



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Una comparación de datos reportados sobre esta irregularidad muestra que fue más recurrente en el departamento de Cuscatlán (10.6%) que en lo registrado a escala nacional (6.8%).

Gráfico 10
Ubicación del anaquel permitió el voto secreto durante elección presidencial, según segmento de muestra (nacional y Cuscatlán)



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

No obstante, al contrastar estos datos según los estratos en los que se segmentó la muestra nacional de la elección del 15 de marzo, se encuentra que esta irregularidad fue más frecuente en los municipios que conforman el AMSS (8.5%), respecto a los aglutinados en el estrato rural (6.2%) y a los municipios urbanos (5.7%), aunque debe señalarse que estas diferencias no tienen peso estadístico.

4.2. Sobre el desarrollo de la votación

Luego de consignar aspectos relacionados con la instalación y apertura, los observadores y observadoras monitorearon durante el desarrollo de la jornada la ocurrencia de diversas situaciones que pudiesen afectar la limpieza del proceso electoral. Los indicadores que se definieron para observar el desarrollo de la votación sufrieron cambios durante la jornada presidencial no solo en su contenido, sino en su redacción. Por ello, a efectos de este apartado, los resultados de ambas jornadas electorales no pueden ser directamente comparables. A continuación se enlistan algunos de los problemas más relevantes que se identificaron durante el desarrollo de la jornada electoral de las elecciones legislativas y municipales del 18 de enero (Tabla 7).

Tabla 7
Problemas en el desarrollo de la votación, durante las elecciones municipales y legislativas

Problemas en el desarrollo de la votación	Muestra nacional (n = 1,578)
Electores que votaron siendo observados (sin razón) por otras personas	44.6%
Personas haciendo propaganda/influyendo en los votantes	30.0%
Electores que no votaron porque no aparecieron en el padrón de su JRV	21.9%
Problemas con el DUI	17.3%
Electores que votaron sin entintarse el dedo	7.5%
Papeleta(s) de votación sin firma y/o sello del secretario	4.1%
Electores que quisieron votar y ya alguien lo había hecho en su lugar	3.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Una situación de gran importancia, que fue observada en casi el 45% de las JRV a nivel nacional, es la posibilidad de que los electores fueran observados por terceros a la hora de emitir su voto, aspecto que se relaciona directamente con los problemas de ubicación de anaquel antes señalados. Asimismo, en tres de cada diez JRV de la muestra nacional había personas haciendo propaganda y/o influyendo en los votantes. Al respecto, ha de mencionarse que debe existir mayor regulación del rol de los vigilantes y miembros de logística de los partidos que permanecen en los centros de votación, dado que con frecuencia estos buscan incidir en los votantes. A su vez, persisten barreras institucionales a la participación relacionadas con deficiencias en la información del padrón. Más de una quinta parte de las JRV a nivel nacional (21.9%) registró casos de electores que no pudieron votar porque no aparecían en el padrón de la JRV observada.

Otras anomalías de relevancia registradas durante las elecciones de enero fueron los problemas con el DUI. El 17.3% de JRV observadas a nivel nacional reportó problemas de inconsistencias entre los datos del padrón y la foto del DUI, o casos de electores que votaron con el DUI evidentemente deteriorado. Adicionalmente, en el 7.5% de las JRV a nivel nacional se observaron casos de electores que votaron sin entintarse el dedo. Además, en un 4.1% de mesas observadas a nivel nacional se registraron casos de papeleta(s) de votación sin firma y/o sello del secretario, y en el 3.7% de las JRV a nivel nacional hubo electores que quisieron votar y ya alguien lo había hecho en su lugar.

Para la observación de la elección presidencial del 15 de marzo, se precisaron algunos de estos indicadores en función de reducir el margen de interpretación por parte del observador. Del total de mesas observadas a nivel

nacional, un 28.9% reportó la ocurrencia de irregularidades durante el desarrollo de la votación; al comparar este dato con el de la muestra en Cuscatlán, el porcentaje fue menor en este último (19%). La Tabla 8 presenta los principales problemas identificados durante el desarrollo de la votación en la muestra nacional, contrastados con los resultados obtenidos en Cuscatlán.

Tabla 8
Problemas en el desarrollo de la votación durante la elección presidencial, según segmento de muestra (nacional y Cuscatlán)

Problemas en el desarrollo de la votación	Muestra nacional (n = 2,133)	Cuscatlán (n = 63)
Electores que votaron siendo observados debido a mala ubicación del anaquel	13.0%	6.3%
Electores que votaron sin entintarse el dedo	6.4%	9.5%
Vigilantes de partidos políticos diciendo a votantes por quién votar	5.9%	3.2%
Personas que votaron con DUI falsificado	3.6% (1 persona, 60.3% 2 personas, 16.4% 3 o más, 23.3%)	—
Electores que quisieron votar y ya alguien lo había hecho en su lugar	3.0%	1.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Una de las irregularidades que persistió, aunque en menor medida durante la elección presidencial, fue la posibilidad de que los electores pudieran ser observados al momento de emitir el voto debido a la mala ubicación del anaquel. Esto ocurrió en el 13% de los casos a nivel nacional y en el 6.3% de JRV de Cuscatlán. Lo anterior apunta a la necesidad de seguir fortaleciendo los procesos de capacitación sobre los procedimientos electorales y a mejorar la planificación y organización electoral. Por otra parte, en el 6.4% de la muestra nacional se reportaron casos de electores a quienes no se les entintó el dedo luego de votar, situación que tuvo mayor ocurrencia en Cuscatlán (9.5%). Esto denota que persisten descuidos por parte de los miembros de la mesa respecto a los mecanismos de seguridad establecidos en el proceso. A su vez, se reportaron, en el 5.9% de JRV a nivel nacional, casos en los que vigilantes partidarios inducían verbalmente la decisión de los votantes, hecho que fue reportado en menor medida en el departamento de Cuscatlán (3.2%).

Otra situación que cobró especial relevancia durante la elección presidencial, no necesariamente por su dimensión cuantitativa, sino por la gravedad de la irregularidad, fue la utilización por parte de algunos electores de documentos de identidad falsificados. Debido a que esta anomalía fue advertida durante la elección de enero, y a fin de poder consignarlo con mayor objetividad durante la elección presidencial, se decidió delimitar el indicador a "DUI falsificado", considerando aquellos

casos en los que evidentemente se trataba de documentos fotocopiados, escaneados o en los que la fotografía aparecía claramente insertada sobre el documento de identidad, y por cuya irregularidad el votante era cuestionado por alguno de los miembros de la mesa. Al respecto, esta situación fue reportada por el 3.6% de los observadores a nivel nacional, mientras que en Cuscatlán no fue advertido en ninguna JRV. Con el propósito de cuantificar la magnitud de esta anomalía, se pidió precisar el número de personas que habían cometido este ilícito. Así, el 60.3% de casos que reportó tal irregularidad señaló haber visto hacerlo a una persona en la JRV que le correspondía observar, el 16.4% observó a dos personas y un 23.3% a tres o más personas, lo cual advierte que no se dio de forma tan aislada.

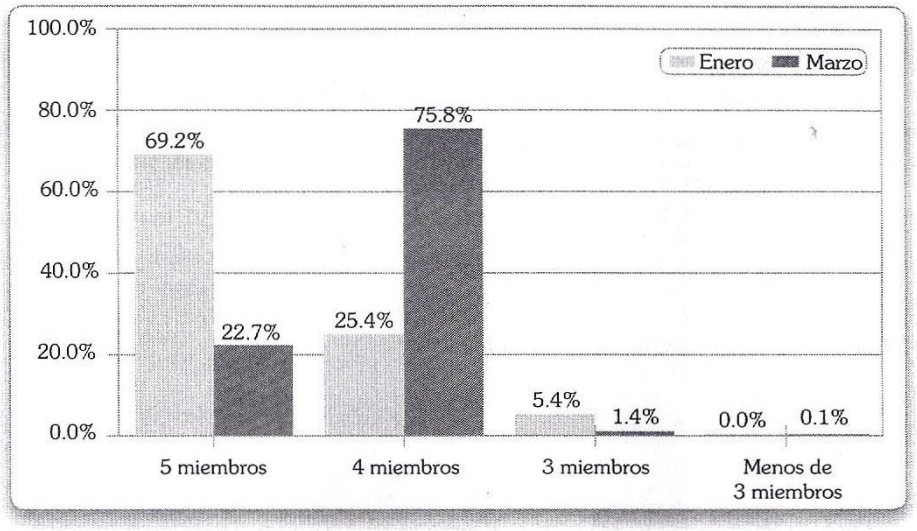
Asimismo, en tres de cada cien mesas de votación (3%) a nivel nacional, se observaron electores que quisieron votar, pero que ya alguien lo había hecho en su lugar, situación que se dio en el 1.6% de JRV observadas en Cuscatlán. De nuevo, aunque este tipo de irregularidades no cobra relevancia cuantitativa, la sola presencia de personas que aparentemente han sido suplantadas por otras apunta a la urgente necesidad de avanzar en la depuración del padrón electoral, de forma que se reduzca la probabilidad de que estos hechos continúen ocurriendo.

4.3. Sobre el cierre de la votación y el escrutinio

La red de observadores continuó observando hasta el cierre de la votación y monitoreando el desarrollo del proceso de escrutinio, hasta la emisión del acta de escrutinio final, que contenía los resultados electorales oficiales de cada mesa. Uno de los aspectos que se monitoreó durante esta fase de la jornada electoral fue la hora de cierre de la votación. Durante los comicios de enero, la consigna fue registrar directamente la hora de cierre del centro de votación. Al respecto, el 87.1% de los centros de votación cerraron entre las 5:00 y las 6:00 p.m.; el 12.4%, antes de las 5:00 p.m.; y sólo el 0.5% lo hizo después de las 6:00 p.m., es decir, el cierre se retrasó en márgenes aceptables. En el caso de la observación de marzo, ya no se consignó la hora de cierre de los centros de votación, sino si la votación en la JRV observada había cerrado antes de la hora reglamentaria (5:00 p.m.). Al respecto, un 10.6% de los observadores reportó que su JRV había cerrado antes de la hora formalmente establecida. Asimismo, se consignó si habían quedado personas en la fila sin poder votar una vez cerrada la votación a las 5:00 p.m., reportándose un 1.5% de JRV en las que eso había ocurrido. La situación de cerrar antes de la hora estipulada por la ley durante la jornada electoral se dio nuevamente con mayor frecuencia en los municipios de las zonas rurales del país (11.3%) que en la zona del AMSS (9.3%) y en el estrato urbano (9.8%).

Respecto al número de miembros de mesa presentes en el escrutinio final durante la elección del 18 de enero, el 69% de JRV contó con la presencia de 5 miembros, el 25.4% con 4 miembros y el 5.4% con 3 miembros, con lo que se cumplió el criterio establecido en el Código Electoral (3 a 5 propietarios o suplentes). Esto cambió durante la elección del 15 de marzo en función del establecimiento formal de 4 miembros. Sin embargo, al igual que lo señalado en el apartado de la instalación, en la práctica persistió en más de una quinta parte de JRV (22.7%) la presencia de un quinto miembro durante el escrutinio. Asimismo, se reportó un 5.4% de JRV con 3 miembros e incluso un 0.1% de JRV que realizó el escrutinio con menos de 3 miembros. Estos problemas apuntan, nuevamente, a la necesidad de una mayor regulación de lo que ocurre en las mesas electorales por parte de los integrantes de las Juntas Electorales Municipales, tanto en términos de una integración inferior a la estipulada en la ley como en relación a que actores no acreditados para administrar el proceso, como vigilantes de los partidos, asuman algún rol en la JRV.

Gráfico 11
Miembros de JRV presentes en el escrutinio final, según tipo de elección

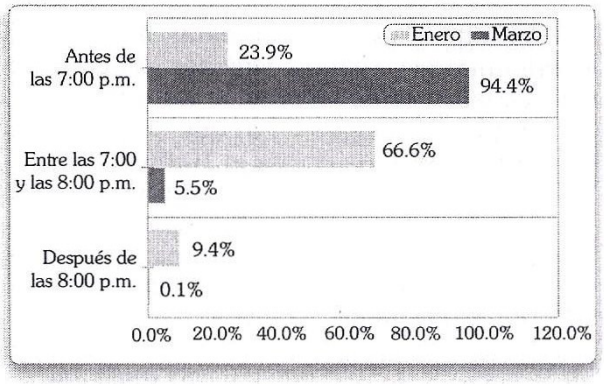


Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Aunque no se advierten diferencias estadísticas de peso entre las regiones del país respecto a la irregular presencia de un quinto miembro, esta anomalía ocurrió más reiteradamente en los municipios de las cabeceras departamentales (25.7%) respecto a lo reportado en los municipios rurales (21%), municipios del AMSS (23.6%) y Departamento 15 (10%).

En cuanto a la hora de finalización del escrutinio en la JRV, se registró durante la elección presidencial un adelanto en el horario de cierre del conteo de los votos, respecto a lo observado en la elección legislativa y municipal, producido en buena medida porque en la jornada de marzo se trataba de una sola elección. Una comparación de los resultados de las muestras nacionales de ambas jornadas electorales muestra que, mientras en la elección de enero menos de la cuarta parte de JRV (23.9%) concluyó el escrutinio antes de las 7:00 p.m., en la elección presidencial esto se dio casi en la totalidad de las JRV (94.4%). En concordancia con este dato, el porcentaje que terminó el escrutinio después de las 8:00 p.m. pasó del 9.4% en la elección de enero al 0.1% durante la jornada de marzo, lo que contribuyó a que los resultados electorales a nivel nacional se generaran con mayor prontitud.

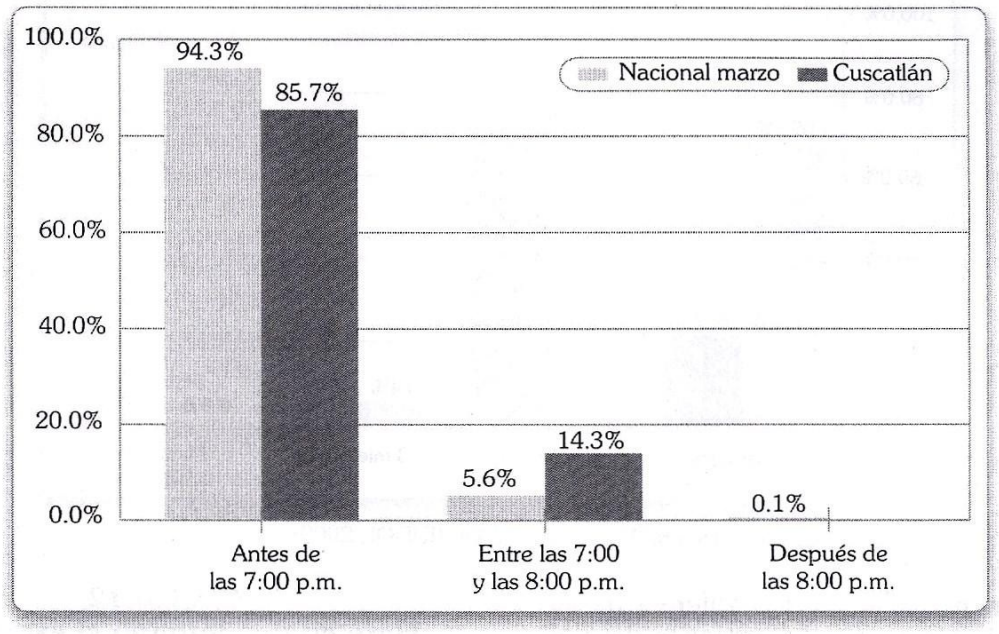
Gráfico 12
Hora en que terminó el escrutinio, según tipo de elección



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Una comparación de la hora de cierre de la muestra nacional durante el evento de la elección presidencial con lo acontecido en Cuscatlán, departamento donde se llevó a cabo el voto residencial, muestra que hubo mayor retraso en este departamento respecto a la muestra nacional: un 14.3% de JRV concluyó entre las 7:00 y 8:00 p.m., mientras que esto sólo se dio en el 5.6% de JRV de la muestra nacional.

Gráfico 13
Hora en que terminó el escrutinio, según segmento de la muestra (nacional y Cuscatlán)



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Por otra parte, al comparar la hora de cierre entre las distintas regiones del país, no hay variaciones de peso entre los grupos. Sin embargo, y al margen de lo que ocurrió en el Departamento 15 —donde el 100% de las mesas concluyeron el escrutinio antes de las 7:00 p.m., dado que se trató de un estrato que sólo comprendió 10 JRV—, una comparación entre el resto de las regiones muestra que fue en las JRV ubicadas en las cabeceras departamentales donde el escrutinio concluyó en horas más tempranas. Sólo el 3.8% de JRV ubicadas en las cabeceras departamentales cerraron entre las 7:00 y 8:00 p.m., mientras que esto ocurrió en el 5.9% de JRV del AMSS y en el 6.2% de las zonas rurales. Asimismo, en el estrato de las cabeceras departamentales no se reportó ningún caso de JRV que haya concluido el escrutinio después de las 8:00 p.m.

A su vez, la red de observadores del IUDOP también registró problemas o anomalías durante el escrutinio final en las JRV durante ambos procesos electorales. El consolidado siguiente muestra comparativamente algunos de los problemas más recurrentes registrados durante ambas jornadas electorales a nivel nacional[8].

Una de las dificultades observadas en forma reiterada en ambos eventos electorales fue la confusión en el llenado de las actas, lo cual ocurrió en el 33.9% de las mesas observadas durante la elección del 18 de enero y en el 14.9% de las JRV monitoreadas el 15

8. Aunque, de nuevo, no todos los indicadores utilizados en ambas jornadas de observación son directamente comparables, dado que hubo variaciones en la redacción de algunos de ellos, la mayoría sí lo son, por lo que son útiles para el análisis comparado.

de marzo. Vale la pena destacar que aunque este problema se redujo en más de la mitad durante el evento electoral de marzo respecto a lo reportado en enero, como resultado de las recomendaciones incorporadas luego de las elecciones legislativas y municipales, es preocupante que persistan administradores de la jornada que desconozcan el procedimiento del llenado de uno de los documentos clave del proceso electoral como el acta de cierre y escrutinio, que es la base sobre la que se realiza el escrutinio final.

Tabla 9
Problemas en el desarrollo del escrutinio, según tipo de elección

Problemas en el desarrollo del escrutinio	Elecciones legislativas y municipales	Elección presidencial
Confusiones en el llenado de las actas	33.9%	14.9%
Desacuerdos entre los miembros de la JRV obligaron a la intervención de una autoridad electoral	14.6%	13.4%
Vigilantes de los partidos impedían el desarrollo del escrutinio	5.2%	5.5%
No se elaboró alguna de las actas*	11.3%	1.9%
Se extravió alguna de las actas**	1.3%	1.0%
Otras irregularidades		6.4%

* En el caso de la elección presidencial el indicador utilizado fue "No se elaboró acta".
** En el caso de la elección presidencial el indicador utilizado fue "Se extravió acta".
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Otro de los problemas que se registró en similar cuantía en ambas elecciones a nivel nacional fue el de los desacuerdos entre los miembros de la mesa, que obligaron la intervención de una autoridad electoral. Esto ocurrió en el 14.6% de juntas observadas en las elecciones legislativas y municipales, y en el 13.4% de las JRV durante la elección presidencial. Una irregularidad que persistió en ambas elecciones fue la interferencia de vigilantes de los partidos políticos en el desarrollo del escrutinio (5.2% de JRV en la jornada de enero y 5.5% de JRV en la elección de marzo). Esto confirma la injerencia que estos actores tienen durante el desarrollo de la jornada, lo que justifica una mayor regulación de sus funciones. Una situación que fue mejorada notablemente durante la jornada del 15 de marzo fue la omisión en la elaboración de alguna acta de cierre y escrutinio. Esto ocurrió solamente en el 1.9% de las mesas, mientras que en el evento electoral de enero fue reportado en un 11.3% de las mesas observadas.

Finalmente, el 1.3% de observadores de la red reportó durante el evento electoral de enero el extravío de alguna de las actas de cierre y escrutinio (para diputados o concejos municipales), anomalía que ocurrió en el 1% de las JRV durante la jornada de marzo. Adicionalmente, en función de la pertinencia de constatar que las papeletas de votación fueran firmadas y selladas por los miembros de la mesa tal y como lo establece el Código Electoral, durante la observación de la elección presidencial, la red de observadores consignó si en la JRV se habían registrado papeletas sin

firma y sello. Al respecto, el 4.3% de observadores informó haber constatado la existencia de papeletas sin firma y sello del secretario de la mesa electoral. De este grupo, el 67% señaló que se trató de 5 papeletas o menos, el 20.9% indicó que fueron entre 100 y 300, un 4.4% dijo que fueron más de 300 papeletas y el 7.7% no pudo contabilizar su número.

4.4. Las estimaciones de los resultados electorales

Tal y como ha sido señalado con anterioridad, la observación de la jornada electoral del 18 de enero permitió realizar una estimación estadística de los resultados electorales de la ciudad capital, mientras que de la jornada de observación de la elección presidencial del 15 de marzo se hizo una estimación de los resultados nacionales. En el caso de las elecciones legislativas y municipales, la estimación realizada sobre la base de la sobremuestra del municipio de San Salvador contó un margen de error de +/−3.2%. Los resultados del conteo generados en la noche de la elección otorgaron al partido Arena el 49.8% de los votos válidos, mientras que al FMLN el 46.5% de los votos.

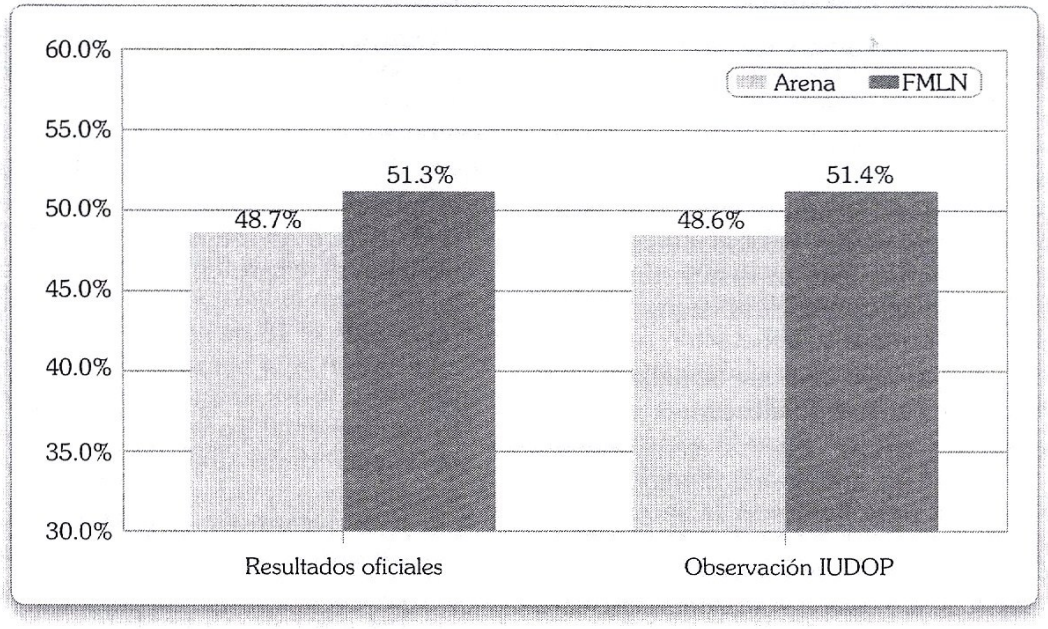
Tabla 10
Resultados del conteo realizado por el IUDOP con base en votos válidos en el municipio de San Salvador (n = 386)* y resultados oficiales del TSE en el municipio de San Salvador

	Partido	Resultados conteo	Resultados TSE
Votos válidos	Arena	49.8%	49.8%
	FMLN	46.5%	46.5%
	FDR	1.2%	1.2%
	PDC	1.5%	1.5%
	PCN	1.0%	1.0%

* Margen de error: +/− 3.2%.
Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Como puede verse, los resultados del conteo realizado por el IUDOP en este municipio se correspondieron plenamente con los que días después oficializó el TSE. En el caso del conteo rápido de la elección presidencial, realizado con base en el porcentaje de muestra nacional recuperada (85%), se generaron estimaciones con un margen de error de +/−1.14 y un intervalo de confianza del 95%. Los datos mostraban que Arena había obtenido el 48.6% de los votos; mientras que el FMLN, el 51.4%, por lo que este último había ganado la elección presidencial con una ventaja de 2.8%. Los resultados que el TSE oficializó con posterioridad, luego de concluir el escrutinio final, variaron en una décima respecto a los generados por el IUDOP la noche de la elección, tal y como se muestra en el Gráfico 14.

Gráfico 14
Resultados oficiales de la elección presidencial y resultados del conteo ráp



Fuente: Observación electoral El Salvador, 2009 (IUDOP, 2009).

Estos datos no fueron presentados públicamente la noche de la elección debido a restricciones establecidas en el Código Electoral que impiden que cualquier organización, incluyendo los partidos políticos, difundan a través de los medios de comunicación resultados que indiquen tendencias de resultados (art. 230). Sin embargo, fueron entregados la misma noche del 15 de marzo a los magistrados propietarios del TSE, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, al arzobispo de San Salvador, a los jefes de las misiones de observación de la OEA y la Unión Europea, y a los embajadores de Estados Unidos, España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Brasil y México. Esta estrategia de divulgación entre los miembros de la máxima autoridad electoral, actores influyentes de la vida nacional y de la comunidad internacional se implementó con el fin de reducir la probabilidad de intentos de manipulación de los resultados y ante la imposibilidad de difundir ampliamente las estimaciones de resultados.

5. Las recomendaciones

Los informes de la observación electoral, presentados luego de los dos eventos electorales, contienen una serie de recomendaciones susceptibles de ser implementadas en el corto y en el mediano plazo, orientadas a mejorar la limpieza de los procesos electorales, incrementar la confianza ciudadana y estimular mayor participación electoral[9].

En tal sentido, se incluyeron medidas correctivas de corto plazo orientadas a mejorar aspectos de carácter logístico y organizativo de los eventos electorales, pero también recomendaciones vinculadas a temas de reforma electoral que, a la luz de los resultados del con-

9. Véase IUDOP (2009b y 2009c).

teo, siguen siendo urgentes de implementar. Ello debido a que el diseño actual del sistema electoral sigue generando obstáculos a la participación electoral y facilitando algunas condiciones para la posible manipulación del proceso.

5.1. Aspectos relacionados con la organización electoral

Durante la observación de ambos eventos electorales se identificaron problemas de orden organizativo y logístico, algunos de los cuales se vieron sensiblemente reducidos en la jornada del 15 de marzo, debido a las mejoras incorporadas por el TSE en la administración del proceso. No obstante, debe seguirse insistiendo en ellos porque su superación se vuelve fundamental para favorecer el derecho al voto y al libre ejercicio del sufragio.

Uno de los temas que fue señalado de forma reiterada en ambas elecciones es que las condiciones para favorecer la secretividad del voto no siempre estuvieron garantizadas, ya sea debido al desconocimiento de los procedimientos de la mesa respecto a la correcta ubicación del anaquel o a las condiciones de hacinamiento existentes en muchos centros de votación. Aunque las cortinas utilizadas en el anaquel de votación durante la jornada del 15 de marzo redujeron la posibilidad de que los votantes fueran observados por terceros, deben buscarse soluciones de carácter permanente. La implementación del voto residencial a escala nacional reduciría en principio los problemas de hacinamiento, al concentrar menor número de votantes en los lugares de votación.

A su vez, debe seguirse insistiendo en mejorar los procesos de formación sobre los procedimientos establecidos para la administración de la jornada entre los miembros de la mesa. Dado que muchos de los problemas identificados están relacionados con el desconocimiento sobre aspectos técnicos establecidos por ley, es importante reestructurar el mecanismo de formación de los miembros de la JRV. Al respecto, es recomendable que sea el TSE, y no los partidos políticos, quien imparta directamente las capacitaciones a los responsables de los sitios de votación. Esto permitiría garantizar que todos los miembros de mesa se sometan al mismo proceso de formación, impartido por personal técnico del TSE. Asimismo, la emisión de la credencial respectiva debería estar supeditada al cumplimiento del requisito de formación establecido por el Tribunal.

Otra de las recomendaciones en las que se debe insistir es en el cumplimiento de los tiempos de instalación e inicio de la votación estipulados por la ley. Aun cuando en la jornada del 15 de marzo se redujo de forma importante el retraso en la hora de instalación de la JRV y de inicio de la votación respecto a lo observado el 18 de enero, persistieron desfases en relación a la hora establecida. El respeto a los tiempos estipulados en el Código Electoral es fundamental para garantizar un flujo más ordenado, dado que reduce la probabilidad de aglomeraciones, descontento y brotes de violencia entre los votantes.

5.2. Regulación de la propaganda electoral y del rol de vigilantes y personal partidario presentes en los centros de votación

Una anomalía de importancia que se documentó en diferentes momentos del desarrollo de ambas jornadas electorales fue la interferencia de vigilantes de los partidos en la administración del proceso electoral y en la libre determinación de los votantes. Aunque estos problemas se presentaron en menor escala en la elección presidencial, esta violación se expresó en la intromisión directa en las decisiones de los miembros de la mesa e interferencia en el proceso de escrutinio. Esto representa claramente una extralimitación de las tareas de fiscalización asignadas a los vigilantes de los partidos, por lo que se requiere una mayor regulación legal de la actuación de estos actores del proceso. Es también de suma gravedad la clara inducción al voto que vigilantes partidarios hicieron en algunas JRV, lo que constituye una clara violación al Código Electoral. Ante ello, nuevamente se demanda una actuación firme de parte del TSE y la

fiscalía electoral para aplicar las sanciones respectivas de forma oportuna a los partidos políticos que violen estas disposiciones.

También es importante regular en número y atribuciones al personal de logística y orientadores designados por los partidos políticos en los centros de votación. Fue llamativo el excesivo número en algunos lugares, sobre todo porque claramente intentaban influir en la decisión de los electores diciendo por quién debían votar o distribuyendo propaganda partidaria. Esto, además de representar una grave violación a la ley electoral, genera desorden al interior de los centros de votación. Asimismo, puede ser un detonante de hechos de violencia entre los miembros de los diferentes partidos que se encuentran presentes. La concentración de grupos de orientadores y personal de logística agrava, además, el hacinamiento en los centros de votación. Al respecto, aparte de regular la situación antes mencionada, es necesario que la fiscalía electoral cumpla con su labor en la recepción de las denuncias y la investigación de cualquier falta o delito electoral, y que el TSE proceda con la aplicación de las respectivas sanciones. Durante ambas jornadas electorales, la Fiscalía fue una autoridad de bajo perfil y poca presencia en los centros de votación, por lo que se esperaría que en próximos procesos electorales retome su papel de garante en la aplicación de la justicia electoral.

5.3. Sobre el registro electoral

La existencia de un registro electoral transparente e incluyente es una pieza clave en las democracias funcionales y un elemento esencial para un proceso electoral eficiente. Los resultados de la observación realizada por el IUDOP en ambas jornadas electorales muestran que persisten problemas asociados al registro electoral, que repercuten en que un segmento de ciudadanos y ciudadanas se vean imposibilitados de ejercer su derecho al sufragio. Casos de electores que no se encontraban en el padrón de su JRV, de ciudadanos que asistieron a votar y alguien lo había hecho por ellos, o de votantes que se presentaron a votar con DUI alterados o falsificados podrían reducirse o eliminarse si el TSE impulsa una auditoría integral al registro electoral y adopta los mecanismos necesarios para su depuración y permanente actualización.

Esta revisión y actualización permitiría contar con un padrón limpio e incluyente que promueva mayores niveles de participación electoral, reduzca la ocurrencia de anomalías y genere mayor confianza en el proceso electoral y en las autoridades electorales.

5.4. Sobre el voto residencial y la participación electoral

Aunque el TSE desarrolló, en las elecciones legislativas y municipales de 2006 y en las jornadas electorales de 2009, experiencias de acercamiento de urnas, se trata aún de experiencias piloto que se han circunscrito a algunos municipios del país. Durante las elecciones legislativas y municipales, y presidencial de 2009, esta experiencia se implementó en los 16 municipios del departamento de Cuscatlán y en otros 7 municipios en diferentes puntos del país[10].

La observación sistemática realizada por el IUDOP en ambas jornadas electorales muestra que muchos de los problemas e irregularidades identificados están relacionados tanto con aspectos de la organización y logística electoral, como con anomalías facilitadas por la falta de un padrón actualizado e incluyente, algunas de las cuales podrían ser reguladas con el desarrollo del voto residencial.

La comparación realizada entre los resultados de la observación de la muestra nacional y el grupo de JRV del departamento de Cuscatlán, de la jornada del 15 de marzo, da cuenta de que en este último departamento

10. Además de los municipios del departamento de Cuscatlán, el plan piloto de voto residencial se extendió a los municipios de Turín, departamento de Ahuachapán; Carolina, en el departamento de San Miguel; Tecapán, departamento de Usulután; Meanguera del Golfo, en La Unión; El Paisnal, en San Salvador; Nuevo Cuscatlán, en La Libertad; y San Juan Nonualco, en La Paz.

se reportaron en menor escala problemas e irregularidades durante el desarrollo de la votación. Situaciones como el hacinamiento en los centros de votación, que genera condiciones para que se violente el secreto del voto; problemas como el retraso en la hora de instalación de la JRV; y otros que podrían considerarse delitos electorales, como la inducción al voto, la suplantación de votantes y el uso de DUI falsificados, fueron consignados en menor medida en Cuscatlán. Ello sugiere que con la implementación del sistema de voto residencial a nivel nacional podrían reducirse sustancialmente algunas deficiencias que aún persisten con el sistema electoral tradicional.

Aunque es claro que el voto residencial no es la única reforma que se requiere para impulsar procesos electorales más justos y eficaces, sí es un componente que podría contribuir a mejorar el sistema electoral.

Por otra parte, en el departamento de Cuscatlán, tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2009, se reportaron mayores niveles de participación electoral en relación al porcentaje nacional, tal y como lo muestran los datos del TSE. Este hecho constituye una razón de peso adicional para que en 2012 la modalidad de voto residencial pueda desarrollarse a escala nacional, lo que implicaría una necesaria reforma a la legislación electoral existente.

Tabla 11
Participación electoral, según tipo de elección y municipios donde se implementó el voto residencial (en porcentajes)

	Nacional	Cuscatlán
Elecciones legislativas y municipales 2006	54.2%	63.6%
Elecciones legislativas y municipales 2009	54.2%	65.4%
Elección presidencial 2009	62.9	72.1%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2006, 2009).

Promover una mayor participación ciudadana en los procesos electorales es una importante obligación de los Estados y un problema de política pública que debe ser retomado de forma inmediata, y no solo en el contexto de períodos preelectorales. Aunque El Salvador ha mostrado una tendencia a reducir su tasa de abstencionismo en los últimos procesos electorales, sigue ubicándose como uno de los países con más bajos niveles de participación electoral de la región centroamericana y de América Latina. Una comparación de los porcentajes de participación electoral registrados en los países del istmo en las últimas elecciones presidenciales muestra que Honduras, Guatemala y El Salvador reportan los menores niveles frente a los países del sur de Centroamérica, siendo Panamá el que tiene los porcentajes de participación electoral más altos, cercanos al promedio latinoamericano, que ronda el 72%[11].

Aunque es claro que en el abstencionismo electoral inciden factores de diverso orden, algunos de ellos relacionados con la cultura política de los ciudadanos y ciudadanas y la legitimidad del sistema político institucional, existen otros claramente asociados con las barreras institucionales impuestas por el sistema electoral. La concentración de los centros de votación en los cascos urbanos de los municipios y la distribución del electorado en padrones alfabéticos, no con criterio residencial, siguen siendo factores que impiden el acceso de un importante segmento de la

11. Veánse Institute for Democracy and Electoral Assistance (s. f.) y Zovatto (2006).

Tabla 12
Participación electoral de personas en edad de votar en países de Centroamérica, en última elección presidencial (2006-2009) (en porcentajes)

Elección presidencial	Guatemala 2007	Honduras 2005	El Salvador 2009	Nicaragua 2006	Costa Rica 2006	Panamá 2009
Participación electoral	60.7	55.4	62.9	67	65.1	73.9

ciudadanía a las urnas, especialmente entre grupos de población social y económicamente más vulnerables. Se requiere, pues, que los tomadores de decisión cristalicen en el mediano plazo la iniciativa de voto residencial, la cual sigue siendo una de las principales deudas de la reforma electoral en El Salvador.

6. Algunas valoraciones sobre el proceso de observación

En términos de resultados, el proyecto contribuyó a la generación de una mayor limpieza de ambas jornadas electorales. El informe de la observación del 15 de marzo denotó una importante reducción de irregularidades y anomalías, respecto a lo observado en los comicios del 18 de enero, tal y como ha sido evidenciado en el análisis comparativo que se incluye en este artículo. Miembros de la red de observadores coincidieron en señalar, durante un taller postelectoral[12], que su presencia frente a las mesas, especialmente en la elección presidencial, tuvo un rol disuasivo, al presionar indirectamente a sus miembros a seguir correctamente los procedimientos establecidos. La existencia de un conteo objetivo e independiente suele ser disuasivo ante posibles intentos de manipulación de los resultados, tanto a nivel de los que administran el proceso como de los que realizan el escrutinio final.

El proceso de observación también propició el reconocimiento de la figura del observador nacional, tanto entre la opinión pública salvadoreña como entre los actores políticos y el TSE. El Reglamento General para la Observación Electoral, aprobado en diciembre de 2008, reconoció la figura de observador nacional y estableció sus derechos y deberes. Esto ha sentado las bases para el establecimiento de futuras iniciativas de observación doméstica en el país, en tanto existe un reconocimiento institucional del observador nacional, a diferencia de elecciones anteriores en las que sólo el observador internacional gozaba de un reconocimiento formal.

La contribución del esfuerzo de observación electoral nacional a la mayor integridad del proceso electoral y a la participación de los y las jóvenes en el mismo fue destacada en los informes emitidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y por las misiones de observación internacional de la Unión Europea y de la OEA.

El proyecto contribuyó a promover una mayor conciencia cívica y participación ciudadana en la contraloría de los procesos electorales, al involucrar en el monitoreo de los procesos electorales a los propios ciudadanos y ciudadanas salvadoreños, la mayoría de los cuales no tenía previamente alguna experiencia de participación política. Las edades en las que se ubica la mayoría de miembros de la red le otorgan un valor agregado al esfuerzo. Ocho de cada diez miembros de la red de

12. Para evaluar el proyecto desde la perspectiva de los participantes de la red, se realizaron cuatro jornadas en diferentes regiones del país, con la participación de 483 miembros de la red, procedentes de 136 municipios del país. En estas actividades se recogieron las opiniones y valoraciones de los participantes sobre el proceso, y se discutieron las lecciones aprendidas y los desafíos futuros de la red de observación nacional.

observación del IUDOP son jóvenes de entre 17 y 25 años, con lo que se logró involucrar en un esfuerzo de participación política no partidaria a un importante segmento de la población tradicionalmente desinteresado y desencantado de la política, y del que no hay antecedente en el país[13].

Encuentros realizados con 483 miembros de la red para evaluar el proyecto de observación dan cuenta de los procesos cívico-políticos generados por su participación como observadores. Al ser consultados, a través de una encuesta, sobre el aporte de la observación en la mayor transparencia del proceso, el 94.6% estuvo algo de acuerdo o muy de acuerdo en que la observación nacional garantizó una mayor transparencia en las elecciones; mientras que el 93.5% estuvo algo de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que la observación electoral sirvió para controlar la actuación de los partidos políticos y el TSE. Por otra parte, el 96.7% de participantes estuvo algo de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que su participación en el proyecto aumentó su confianza en el sistema electoral; y el 97.1%, algo o muy de acuerdo con la idea de que su participación como observador promovió un mayor interés por asistir a votar entre su familia. Asimismo, al ser consultados sobre su disposición para participar como observador u observadora en futuros procesos electorales, el 99% de los miembros de la red que participaron en las jornadas de evaluación se mostraron a favor de seguir haciéndolo.

Al respecto, uno de los principales retos que enfrentan las organizaciones que desarrollan procesos de observación electoral es mantener, en la etapa postelectoral, motivados y articulados a los miembros que conforman la red, de modo que pueda contarse con ellos en futuros procesos de observación electoral. En el caso de la red del IUDOP, el compromiso y entusiasmo de continuar participando expresado por la mayoría de miembros que asistieron a las jornadas de evaluación postelectorales han planteado el reto de animar un esfuerzo de sostenibilidad, que potencie el capital de participación política y ejercicio de ciudadanía que el proyecto generó.

En el plano institucional, se ganaron la adquisición de conocimientos técnicos especializados (*software*, redes de voluntariado, conteo rápido, proceso electoral, entre otros), necesarios para impulsar un conteo exitoso, y la capacidad instalada para monitorear futuros procesos electorales.

Referencias bibliográficas

Estok, M., Nevitte, N. y Cowan, G. (2002). *El conteo rápido y la observación de elecciones. Manual del NDI para las organizaciones cívicas y los partidos políticos*. Washington D. C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (s. f.). "Region view. Region: Central America: Parliamentary elections, Presidential elections". Disponible en http://www.idea.int/vt/regional_graph_view.cfm?region=centralamerica.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2008). *Encuesta de preferencias políticas para las elecciones legislativas, municipales y presidenciales 2009. Consulta de opinión pública de septiembre de 2008*. San Salvador: IUDOP. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2008/informe117.pdf.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2009a). *Encuesta de evaluación del año 2008 y sobre el proceso electoral 2009. Consulta de opinión pública de noviembre de 2008*. San Salvador: IUDOP. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe118_e.pdf.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2009b). *Informe de resultados*

13. Una encuesta aplicada en 2008 por el IUDOP a una muestra nacional de jóvenes de entre 15 y 24 años (Santacruz y Carranza, 2009) reveló que siete de cada diez tienen poco o ningún interés en la política, y que ocho de cada diez no sienten que sus intereses estén representados por algún partido político.

sobre la observación de las elecciones de diputados y alcaldes. 18 de enero de 2009. San Salvador: IUDOP. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/Informe118.pdf.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2009c). *Informe preliminar. Resultados de la observación de las elecciones presidenciales. 15 de marzo de 2009*. San Salvador: IUDOP. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/Informe_preliminar_observacion_elecciones_presidenciales.pdf.

Santacruz Giralt, M. L. y Carranza, M. (2009). *Encuesta Nacional de Juventud. Análisis de resultados*. San Salvador: IUDOP. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/LIBROINFORMEJUVENTUDIUDOP09.pdf.

Tribunal Supremo Electoral (TSE) (2006). *Memoria especial elecciones 2006. Elección de diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales*. San Salvador: TSE.

Tribunal Supremo Electoral (TSE) (2009a). *Código Electoral. Elecciones para Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa, Concejos Municipales, Presidente y Vicepresidente*. San Salvador: TSE.

Tribunal Supremo Electoral (TSE) (2009b). *Memoria especial elecciones 2009. Elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales*. San Salvador: TSE.

Zovatto, D. (2006). "Crece el abstencionismo electoral en América Latina", *Confidencial*, n.° 505, 1-17 de octubre de 2006. Disponible en www.confidencial.com.ni/2006-505/americalatina_505.htm.