



Misión de Observación Electoral de la OEA destaca transcurso pacífico de elecciones legislativas y municipales en El Salvador

5 de marzo de 2018

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desplegada en El Salvador para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales del 4 de marzo destaca que la jornada electoral transcurrió de manera pacífica y felicita el compromiso de los ciudadanos y ciudadanas que participaron en la administración de las elecciones. Asimismo, reconoce la implementación por parte del TSE de un sistema de transmisión de resultados que permitió superar las dificultades de 2015.

La OEA desplegó a un equipo de 29 expertos y observadores de 18 nacionalidades, que estuvo encabezado por Juan Pablo Corlazzoli y que realizó un análisis sustantivo en materia de organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, participación política de las mujeres y justicia electoral. El día de la elección, la Misión estuvo desplegada en los 14 departamentos del país desde la apertura de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) hasta el escrutinio y transmisión de resultados, visitando un total de 117 centros de votación.

Al inicio de la jornada electoral, los observadores de la OEA reportaron dificultades en la integración de las JRV, que retrasaron la apertura de algunos centros electorales y el inicio de la votación. En algunos casos, la Misión notó desconocimiento sobre el protocolo de sustitución de los miembros propietarios que no se presentaron en JRV y falta de claridad con respecto de los roles que correspondían a los suplentes que no asumían un puesto en la JRV pero recibieron instrucción de permanecer en el centro.

En algunas Juntas Receptoras de Votos se observó que los miembros propietarios y suplentes no conocían bien los procedimientos de apertura de la JRV, lo que motivó que en ocasiones los vigilantes de los partidos políticos ayudaran en el proceso de instalación de la JRV. A pesar de los temores que surgieron en la etapa preelectoral en relación a la apertura de las mesas, se consiguió superar estas dificultades iniciales y todas las JRV a nivel nacional abrieron. A la espera de conocer los datos oficiales de participación, la Misión observó poca afluencia de votantes en los centros visitados.

La Misión constató una fuerte presencia de los partidos políticos, especialmente los más grandes, así como de las fuerzas de seguridad, fiscales electorales y miembros de la Procuraduría para la Protección de los Derechos Humanos, que contribuyeron a que la jornada se desarrollara sin mayores contratiempos. Destaca también la valiosa contribución realizada por las distintas organizaciones de observación nacional que participaron en el proceso electoral.



La complejidad del sistema electoral, que prevé el voto en bandera, preferencial y cruzado, dificultó el conteo en las JRV, en especial al momento de completar los folios del acta. Los miembros de mesa no usaron un criterio uniforme a la hora de ejecutar las diferentes tareas de esta etapa. Los observadores de la OEA además reportaron que debido al número de partidos en contienda, el papel carbón utilizado solo alcanzaba a imprimir los datos en las primeras copias del acta. La Misión saluda los esfuerzos hechos por los miembros de mesa, que transcribieron a mano los datos para asegurarse que todos los vigilantes de partido tuvieran su copia. Este proceso, sin embargo, prolongó aún más la etapa de conteo, que se extendió hasta altas horas de la madrugada del día lunes.

La MOE observó que la transmisión de las actas escaneadas al centro de procesamiento operó sin interrupciones y siguiendo las pautas y criterios establecidos por el TSE. Después de las primeras 10 horas de transmisión, la Misión constató que se habían consolidado el 59.25% de las actas. A las 4 de la tarde del día lunes se habían procesado el 78.51%.

La Misión saluda la paciencia cívica demostrada por la ciudadanía durante la etapa de difusión de resultados y reconoce la madurez democrática de los actores y partidos políticos que en su mayoría respetaron los tiempos de las distintas etapas del proceso electoral salvadoreño. La Misión espera que continúe este espíritu durante la etapa de escrutinio final, que inicia mañana martes.

En la mañana de hoy la Misión recibió preocupaciones de distintos actores políticos partidarios sobre la asignación de los votos preferenciales. Es importante recordar que los resultados finales no se conocerán hasta el término del escrutinio final y de la resolución de impugnaciones que pudieran presentarse de acuerdo al marco vigente. La Misión se quedará en terreno para observar esta fase del proceso electoral.

Con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del sistema electoral salvadoreño, la Misión presenta una serie de observaciones y recomendaciones preliminares, que en algunos casos podrían considerarse para el proceso electoral de 2019. Posteriormente, presentará un informe completo ante el Consejo Permanente de la Organización que será entregado también al Tribunal Supremo Electoral y distribuido a los actores del proceso electoral.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Integración de Órganos Electorales Temporales

En El Salvador la administración electoral se constituye por un Tribunal Supremo Electoral (TSE), máxima autoridad responsable de organizar la elección y de la función jurisdiccional, y Organismos Electorales Temporales (OET), que incluyen Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos.

Hasta las elecciones de 2015, los Organismos Electorales Temporales estaban integrados por personas afiliadas a los partidos políticos. El 22 de julio 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la Sentencia de Inconstitucionalidad 139-2013, que cambió la manera de integrar los organismos electorales temporales, dictando que debían conformarse con personas sin afiliación partidaria definidas por el TSE de entre las propuestas hechas por los partidos políticos y/o candidatos no partidarios inscritos. Las elecciones legislativas y municipales de 2018 son las primeras que se organizan bajo este esquema.

El TSE enfrentó dificultades para integrar las Juntas Receptoras de Votos bajo esta nueva modalidad. Ante la realización de que a la fecha límite para presentar propuestas los partidos políticos y candidatos no partidarios no propusieron suficientes miembros para cubrir las 9,422 JRV, el TSE realizó un sorteo entre los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y no afiliados a un partido político, quienes fueron notificados y tuvieron que capacitarse. Sumado a esto, solicitó a los partidos políticos proponer nuevos miembros y registró como contingente adicional para integrar las JRV al grupo de ciudadanos elegibles que asistió voluntariamente a las capacitaciones para el día de la elección.

Estas medidas generaron un exceso de miembros de mesa, que, sumado a los problemas organizativos para notificarles y entregarles sus certificados de capacitación, llevaron a que el día de la elección se presentaran en los centros de votación más miembros de mesa de los necesarios, generando confusión sobre quienes debían integrar la JRV.

La Misión reconoce los esfuerzos hechos por el TSE para designar y capacitar a los miembros de las juntas. Sin embargo, ante los desafíos presentados, para la implementación futura de este modelo recomienda que se establezcan plazos y mecanismos eficientes que permitan al tribunal tener certeza sobre el número de las propuestas presentadas por los partidos. Asimismo, se sugiere evaluar la implementación de una plataforma única y centralizada para el registro por parte de los partidos políticos de las propuestas del personal para integrar las JRV, que permitiría un mayor control y seguimiento de este proceso por parte de las formaciones partidarias y del TSE.

Capacitación

Producto de los cambios en la integración de las Juntas Receptoras de Votos para el proceso electoral de 2018, el TSE asumió por primera vez la responsabilidad de capacitar a los miembros de las mesas a nivel nacional, quienes debían completar dos jornadas de entrenamiento para ser juramentados. Para cumplir con esta tarea, el TSE preparó materiales de capacitación, entre ellos un instructivo para la Junta Receptora de Votos. Para complementar las capacitaciones presenciales se desarrolló un Aula Virtual y un aplicativo para equipos móviles.

A pesar de la magnitud de los esfuerzos realizados por el TSE para capacitar a la totalidad de los miembros de mesa, la Misión constató que el día de la elección estos tuvieron dificultades para ejercer sus funciones, especialmente en el momento de apertura de mesas y en el conteo. Teniendo en cuenta la complejidad del sistema de votación salvadoreño, así como la nueva modalidad de integración de mesas, la Misión recomienda revisar el diseño metodológico de la capacitación y del instructivo para las JRV para fortalecer la formación de los miembros de mesa de cara a las elecciones de 2019.

Credenciales

En relación con la entrega de credenciales a los miembros de JRV, la Misión constató que éstas se terminaron de entregar el mismo día de los comicios en los centros de votación. Esto se debió, en gran medida, a problemas de comunicación entre el TSE y los partidos, que notificaron a última hora de cambios en sus propuestas para miembros de mesa, retrasando la impresión de los documentos, así como a la tardía notificación a los miembros sobre los puntos y fecha de distribución de las credenciales.

La Misión insta a que en futuros procesos electorales el TSE planifique mejor el procedimiento de impresión y entrega de credenciales, y que éste se realice con mayor antelación al día de la elección.

Padrón

El padrón electoral de El Salvador está integrado por todos los ciudadanos mayores de edad que hayan cumplido dieciocho años el día de la elección y que gocen de sus derechos políticos. El registro electoral nacional posee los nombres de 5,489,603 salvadoreños registrados¹, de los cuales un 47% es hombre y un 53 % mujer².

Diferentes actores expresaron a la Misión su preocupación con respecto de la falta de actualización del padrón electoral y de la necesidad de depurarlo. El Salvador se beneficiaría de una auditoría integral del padrón electoral que permita conocer su estado actual y realizar diversos ejercicios de verificación y control. De llevarse a cabo, la Misión sugiere comenzar los trabajos a la brevedad para que los resultados pueden verse en las elecciones presidenciales de 2019.

¹Tribunal Supremo Electoral. Disponible en: http://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/estadisticas-registro-electoral?download=1381:estadisticos-registro-electoral-2017

²CELADE - División de Población de la CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

TECNOLOGÍA ELECTORAL

La Misión participó en los dos simulacros de procesamiento de resultados preliminares realizados los días 18 y 25 de febrero del presente año y pudo constatar que no se realizó una prueba completa de procesamiento de las actas de todas las Juntas Receptoras de Votos, ni de la integración de todos los componentes, dispositivos y personal que trabajaría el día de los comicios. Teniendo en cuenta la utilidad de los simulacros para detectar y corregir fallas en el sistema, en futuros procesos electorales se recomienda crear un cronograma de pruebas que permita ir aumentando de forma escalonada la cobertura en cada prueba hasta completar el cien por ciento de las JRV.

Por otro lado, la Misión notó la falta de documentación escrita sobre los procedimientos, manuales y planes de contingencia por parte de las diferentes instancias internas del TSE, así como de las entidades externas o contratadas. Para permitir que las acciones se realicen bajo planes establecidos y disminuir los riesgos asociados al proceso, se recomienda documentar los procedimientos de las diferentes actividades y etapas del proceso de transmisión de resultados.

MODIFICACIÓN DE NORMAS ELECTORALES

Entre el 5 de noviembre de 2014 y 24 de noviembre de 2017, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió 16 resoluciones relacionadas al evento electoral³ en temáticas respecto al voto cruzado, candidaturas no partidarias, financiamiento de los partidos políticos, posición de emblemas en papeletas de votación, orden de asignación de escaños, recuento de votos correspondiente a la elección de diputadas y diputados, y suspensión de la toma de posesión para la Asamblea Legislativa. Como consecuencia, entre febrero de 2016 y julio de 2017, se emitieron 11 decretos legislativos que modificaron disposiciones del Código Electoral con temáticas referentes a las antes mencionadas.

En este contexto, la actual integración de la Sala de lo Constitucional ha modificado la legislación electoral en materia de prohibiciones y obligaciones, así como del sistema de partidos políticos. La Sala de lo Constitucional es el actor más activo en la definición y alcance de normas electorales. Las competencias que se atribuyó en las sentencias, en algunos casos, han ido más allá de la función de control constitucional. Esto fue señalado por la Misión de Observación Electoral de la OEA en 2015 y sigue siendo una preocupación en esta ocasión.

La Misión destaca que la influencia de las sentencias de la Sala Constitucional no recae solo sobre la protección de derechos político-electorales, sobre los que tiene competencia para resolver vía amparo, sino también sobre aspectos técnicos de la función de organización electoral. Varios actores de este proceso trasladaron a la Misión su inconformidad con el

³ Memoria de Elecciones (2015); Tribunal Supremo Electoral. Disponible: <http://www.tse.gob.sv/documentos/memoria-de-elecciones/memoria-elecciones-2015.pdf>

alcance de los temas sobre los cuales la Sala de lo Constitucional se ha pronunciado, al considerar que exceden sus competencias.

La Misión considera que es importante que sea la Asamblea Legislativa la que asuma las competencias legislativas y discuta y acuerde sobre las reformas político-electorales necesarias para seguir fortaleciendo el sistema electoral salvadoreño.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

La legislación en El Salvador establece un sistema mixto de financiamiento para las campañas electorales.⁴ Los gastos de campaña se cubren a través del financiamiento público⁵ y de fondos privados que provienen de contribuciones, recaudaciones, solicitudes de créditos a entidades no estatales y donaciones por parte de personas naturales y jurídicas.⁶ Los aportes y donaciones privadas son la principal fuente de financiamiento de los partidos políticos.⁷

En relación con el financiamiento público, la Misión observó que se cumplió, en los plazos establecidos en la ley, con la asignación anticipada del 70% calculado con base en el número de votos obtenidos por los partidos políticos en las pasadas elecciones.⁸ Sin embargo, constató que las 4 candidaturas independientes inscritas no recibieron monto anticipado alguno, debido a que la legislación no hace mención a estas candidaturas.⁹ En aras de contribuir a mayores niveles de equidad en la contienda electoral, la MOE recomienda que se considere la asignación anticipada de recursos públicos a todas las campañas en contienda.

En cuanto al sistema de rendición de cuentas, el decreto legislativo 843-2014 que reformó la Ley de Partidos Políticos a raíz de la Sentencia 43-2013 de la Sala Constitucional incluyó el derecho de acceso a la información y el principio de transparencia no previsto en la ley original sancionada en 2013. A partir de ese momento, la legislación obliga a los partidos políticos a entregar a la Corte de Cuentas, al Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio de Hacienda la información sobre su financiamiento.¹⁰

La Misión constató que los partidos políticos entregan sus reportes financieros a la Unidad de Auditoría Financiera del TSE de manera anual¹¹, pero que no hay claridad en el marco normativo sobre los procedimientos y plazos para presentar esta información de ingresos y gastos.¹² Asimismo, de acuerdo con la información recibida, las instituciones de control no

⁴ Ley de Partidos Políticos, Artículo 21

⁵ Entrega a más tardar treinta días después de declarados firmes los resultados

⁶ Ley de Partidos Políticos, Artículo 66

⁷ Informe sobre aportes privados a partidos políticos 2006 -2017

Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia Y Anticorrupción de La Presidencia de la República

⁸ Ley de Partidos Políticos, Artículo 55

⁹ Reunión oficial de la MOE-OEA con el Secretario General del Tribunal Supremo Electoral

¹⁰ Ley de Partidos Políticos, Artículo 26-C

¹¹ Reunión oficial de la MOE-OEA con el Secretario General del Tribunal Supremo Electoral

¹² Informe del Tribunal Supremo Electoral sobre montos ejecutados de partidos políticos para ejercicios fiscales 2014 y 2015 (1 enero 2017)



hacen una verificación efectiva de la información contable entregada por los partidos políticos al no contar con la capacidad para llevar a cabo esta fiscalización.

En este sentido, se reitera la recomendación hecha por la OEA en 2015 sobre establecer procesos específicos para garantizar el acceso oportuno a la información financiera y rendición de cuentas de los partidos políticos, y sugiere proveer a las instituciones recursos humanos y financieros para que puedan ejercer un control efectivo estas cuentas. La Misión considera, además, que contribuiría a la transparencia del sistema de financiamiento la publicación de los informes presentados por los partidos políticos.

En relación con el financiamiento público indirecto, la legislación contempla el espacio gratuito en los medios de comunicación del Estado por 30 minutos diarios durante los cinco días anteriores a la suspensión de la campaña electoral para los partidos políticos¹³ e insta a los medios de comunicación privados a establecer una tarifa por sus servicios previo el inicio de la campaña electoral.¹⁴ Teniendo en cuenta este esquema, y con el fin de promover mayores niveles de equidad en el acceso a medios de comunicación por parte de los partidos políticos en la contienda electoral, la MOE recomienda que se amplíe el periodo de acceso gratuito a los medios de comunicación estatales a toda la campaña electoral y que se considere replicar este sistema en medios privados.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Las elecciones legislativas y municipales de 2018 constituyen la segunda ocasión en las que El Salvador aplica la cuota de género para los cargos colegiados, con un mínimo porcentual exigido de un 30%, sobre la base de la totalidad de las candidaturas propietarias y suplentes. La Misión observó que todos los partidos políticos y coaliciones cumplieron con el requisito de la cuota y, en muchos casos, la superaron. Sin embargo, cuando se analiza la composición de listas de propietarios y suplentes, la Misión observó que los partidos cumplen con esta exigencia aplicándola en su mínima expresión incorporando a mujeres en los cargos suplentes o con el mínimo porcentual.

La Misión recomienda que se aplique la cuota del 30% sobre la lista de candidaturas propietarias y que se considere incorporar un mandato de posición para los cargos propietarios para visibilizar y naturalizar la competencia de las mujeres. Asimismo, para garantizar el cumplimiento del mandato representativo ganado por las mujeres se sugiere normar que si por alguna causa o razón las mujeres deben renunciar a su banca una vez electas, éstas deban ser reemplazadas por una mujer.

¹³ Ley Partidos Políticos, Artículo 60

¹⁴ Código Electoral, Artículo 174



La MOE/OEA considera que El Salvador debería dar un paso más allá de la cuota y aspirar a incorporar de manera gradual y progresiva la paridad política emulando la tendencia que se está dando en países de la región como Costa Rica, Ecuador y Honduras. La posibilidad de avanzar en este camino hacia la equidad de género en las listas de manera paulatina favorece la adaptación de los partidos políticos y sus estrategias frente al cambio. El propósito de una meta paritaria podría estar entre los objetivos de una nueva reforma política que busque aumentar escalonadamente el piso mínimo del 30%.

En cuanto a la participación de mujeres al interior de los partidos políticos, la Ley de Partidos sostiene en su artículo 22 la obligación de establecer en los estatutos partidarios los procedimientos para promover la participación femenina en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular, pero no explicita cómo. La Misión insta a los partidos políticos a incorporar en sus estatutos acciones afirmativas que promuevan espacios internos para la participación de mujeres y que se destine financiamiento específico para estas actividades.

La positiva realización de las elecciones en El Salvador es de particular importancia para seguir fortaleciendo el proceso de construcción de la democracia y la paz en El Salvador. Su valor trasciende las fronteras nacionales coadyuvando al fortalecimiento de la democracia, del Estado de Derecho y del sistema de partidos políticos en la región centroamericana.

Agradecimientos

La Misión agradece al gobierno de El Salvador por la invitación para observar estos comicios y al Tribunal Supremo Electoral por la apertura y colaboración brindada a la Misión, que permitió el desempeño de las labores de sus expertos y observadores. Asimismo, desea destacar el apoyo de los demás actores del proceso electoral y la hospitalidad de la ciudadanía salvadoreña.

La Misión agradece también las contribuciones financieras de Bolivia, Colombia, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Luxemburgo que hicieron posible desplegar la misma.