



Organization of
American States

INFORME ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹
Misión de Observación Electoral – El Salvador
Elecciones Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y Concejos Municipales
1 de marzo de 2015

Embajador Neil Parsan, Presidente del Consejo Permanente
Embajador Francisco Laínez, Representante Permanente de El Salvador ante la OEA
Señor José Miguel Insulza, Secretario General
Señor Albert Ramdin, Secretario General Adjunto
Representantes de los Estados Miembros y Observadores Permanentes ante la OEA

Antecedentes

El 2 de octubre de 2014, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de El Salvador solicitó al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, el despliegue de una Misión de Observación Electoral (MOE) para las elecciones de diputadas y diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), de la Asamblea Legislativa, así como de integrantes de Concejos Municipales, programadas para el 1 de marzo de 2015. Para estas elecciones, 4.911.672 salvadoreños estaban habilitados para votar en 10,621 juntas receptoras de votos (JRV), instaladas en 1,595 centros de votación. Un total de diez partidos políticos se inscribieron para participar en los comicios.

El Secretario General designó a Gustavo Fernández, ex Canciller de Bolivia, como Jefe de Misión, dando con ello continuidad al proceso de observación de las elecciones presidenciales de 2014. La MOE/OEA estuvo compuesta por 60 observadores, 31 hombres y 29 mujeres, provenientes de 21 estados miembros y observadores de la OEA. Un grupo móvil se desplegó tres semanas antes de los comicios para recorrer el país y observar el desarrollo del proceso en los distintos departamentos de El Salvador. Asimismo, el Jefe de Misión encabezó dos visitas preliminares al país, en los meses de diciembre de 2014 y febrero de este año, en las que se reunió con autoridades electorales, autoridades de gobierno, actores políticos, medios de comunicación y miembros de la comunidad diplomática acreditada en el país. El grupo base de la MOE contó con un grupo de especialistas en las áreas de organización electoral, tecnología electoral, equidad de género, financiamiento político, seguridad electoral, delitos electorales, resolución de disputas y estadística, entre otros funcionarios.

Etapa Pre Electoral

Los comicios de marzo de este año presentaban algunas novedades importantes respecto a elecciones pasadas en El Salvador. En primer lugar, por primera vez se elegirían concejos municipales plurales, terminando con ello con el modelo unipartidista imperante, al abrir la participación en los gobiernos locales a las diversas fuerzas políticas en contienda. En segundo lugar, las diputadas y diputados para el Parlamento Centroamericano se elegirían mediante votación directa. En tercer lugar, se introdujo

¹ Presentación ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos – 19 de mayo de 2015

una cuota del 30% para mujeres en la conformación de las listas electorales. Finalmente, un nuevo pleno de magistrados del Tribunal Supremo Electoral asumió funciones en agosto de 2014, integrado por primera vez con personas sin militancia partidaria, dando con ello cumplimiento a una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema.

No obstante los elementos anteriores, la principal novedad se introdujo pocos meses antes de los comicios, cuando la misma Sala de lo Constitucional, ya convocada las elecciones, emitió una sentencia que declaró inconstitucional la disposición del Código Electoral que prohibía el voto cruzado, habilitando con ello una nueva modalidad de votación a partir de la configuración de listas abiertas. La introducción del voto cruzado generó preocupación por la oportunidad en que se llevaba a cabo esta modificación del sistema electoral, ya que el cambio de reglas a escasos 3 meses de las elecciones complicó el cumplimiento del calendario electoral y modificó la planificación de un proceso electoral ya en curso. El voto cruzado permite al elector votar por dos o más candidatos de diversas listas, hasta el máximo de escaños que se eligen en el departamento respectivo. Es por ello que, sin entrar al fondo de la medida, el cambio implicaba definir diversos elementos para cumplir con su propósito, como determinar el valor de las marcas y los mecanismos para su implementación, y repercutía en diversas áreas del proceso, como la capacitación electoral, la confección de los materiales electorales, el procedimiento de conteo de votos y el sistema de transmisión de resultados electorales preliminares. El primer escollo fue la falta de acuerdo en la Asamblea Legislativa para normar su aplicación. Tuvo que ser el órgano electoral, el 26 de diciembre de 2014, el encargado de adoptar las providencias necesarias para su regulación.

En el ámbito de la organización y administración del proceso, el Tribunal Supremo Electoral debió enfrentar dificultades en diversas áreas. La más sensible, que luego impactaría negativamente el día de la elección, se refirió al sistema de transmisión de resultados preliminares. A diferencia de los dos últimos procesos electorales, el TSE decidió encargarse directamente de su implementación. Para ello, se abocó al desarrollo de un software propio y a la subcontratación de servicios complementarios. Sin embargo, el sistema nunca generó confianza previo a la celebración de los comicios. Recién el día 22 de febrero se realizó un primer simulacro nacional para evaluar el funcionamiento de los diversos procesos implicados en el sistema. Se observaron problemas técnicos y logísticos, que provocaron además la imposibilidad de llevar a cabo la prueba de algunos de éstos. Nunca se logró realizar una prueba exitosa de su funcionamiento al 100%.

Sumado a lo anterior, la Misión observó en la etapa preelectoral cierto desorden, improvisación y falta de coordinación por parte del TSE, que provocó retrasos en la impresión de las papeletas y actas de votación, así como en la distribución de paquetes electorales. Ese hecho provocó incertidumbre en las Juntas Departamentales y Municipales por la desinformación imperante, que reflejó la falta de comunicación entre el órgano central y los órganos electorales temporales. No obstante todo lo anterior, se entregaron los materiales a tiempo para la celebración de los comicios. Asimismo, en buena medida por la tardía modificación del sistema de votación, la misión observó las limitaciones en materia de capacitación y educación electoral, tanto para informar a la ciudadanía de las diversas modalidades para ejercer el sufragio, así como para capacitar a los integrantes de las juntas receptoras de votos. De todas formas, se debe destacar que el órgano electoral se vio enfrentado a una reducción de su presupuesto, que limitó su capacidad para actuar eficaz y eficientemente en el desarrollo de actividades propias del proceso, como las mencionadas recientemente.

Día de la Elección

En términos generales la jornada electoral del 1 de marzo transcurrió de manera tranquila. Algún retraso se observó en la apertura de las juntas receptoras de voto observadas que, en promedio, lo hicieron a las 7:34 am. Todas las mesas contaban con los materiales electorales indispensables. Se observó amplia presencia de los fiscales de los partidos, siendo los partidos más grandes quienes tuvieron cobertura en prácticamente la totalidad de las JRV. Asimismo, se debe destacar la presencia de las fuerzas de seguridad para resguardar los recintos electorales. Durante la jornada no hubo evidencia de amenazas y/o violencia dirigida a electores. Sin embargo, en el 53% de los casos se

observó proselitismo en los centros de votación. La hora promedio de cierre en las JRV observadas fue a las 5:03 pm.

Luego del cierre de la votación, se produjeron los principales problemas de la jornada. En el proceso de conteo se observaron defectos o problemas administrativos y organizativos en el 72% de las JRV observadas, cifra particularmente alta. Se observó en muchos casos desconocimiento sobre la forma de contar y consignar la información en las actas. La hora promedio de término del escrutinio en las JRV observadas fue a las 12:37 am. Algunos observadores presenciaron el término del conteo pasadas las 3 de la madrugada, evidenciando que esta etapa se extendió hasta altas horas de la madrugada del día lunes.

En total, los observadores de la OEA desplegados en el territorio nacional visitaron 375 centros de votación. Calificaron el proceso de votación en las JRV observadas como bueno y muy bueno, en el 60% y 19% de los casos respectivamente. No obstante ello, en un 15% el proceso fue catalogado como malo, y en un 6% como muy malo.

De forma paralela, el sistema de transmisión de resultados electorales preliminares experimentó problemas técnicos diversos durante la jornada. Las principales fallas se manifestaron en los módulos de consolidación y divulgación, aspecto que impidió la publicación de los resultados preliminares el día de las elecciones, materializando de esa manera las dudas que se habían levantado sobre el sistema. No obstante lo delicado de la situación, que a la larga impidió conocer los resultados por algunas semanas, los partidos políticos, las instituciones y la ciudadanía en general, demostraron madurez cívica que evitó tensionar el ambiente de un proceso que, si bien se caracterizó por un alto grado de complejidad e incertidumbre, no evidenció conductas que buscasen alterar lo expresado en las urnas.

Etapa Post Electoral

Debido a la falla en el sistema de transmisión de resultados electorales preliminares, adquirió fundamental importancia el proceso de escrutinio final. Debido a problemas técnicos en el sistema de procesamiento de los datos y tardanza en la recolección de los materiales electorales necesarios, solo se pudo iniciar este proceso el jueves 5 de marzo. A los problemas técnicos y logísticos iniciales para comenzar el escrutinio final, se agregaron luego las inconsistencias descubiertas en una importante cantidad de actas, debido a la errónea consignación de los datos e información del conteo por parte de muchas JRV. Las mesas conformadas para llevar a cabo el escrutinio final hicieron esfuerzos importantes para resolver esas inconsistencias, pero en diversos casos era prácticamente imposible hacerlo con la información disponible. En ocasiones, estos esfuerzos devinieron en fuertes discusiones entre los miembros de las mesas.

En términos generales, y a pesar de las interrupciones y retrasos, el clima fue de tranquilidad, y el de los partidos políticos de madurez y prudencia. A ello se debe agregar la transparencia con que se llevó a cabo esta etapa electoral. A la presencia de representantes de los partidos, fiscalía y procuraduría de derechos humanos en cada una de las mesas, se incluyó la transmisión en vivo del trabajo de cada una de éstas a través del portal web del TSE.

El proceso de escrutinio final, que concluyó el 22 de marzo, evidenció enormes vacíos legales, cuya consecuencia fue la discrecionalidad para resolver determinadas inconsistencias. Luego de su culminación, se presentaron algunos recursos que fueron desestimados por el órgano electoral. Sin embargo, la interposición de algunas acciones de amparo ante la Sala de lo Constitucional, concluyó en la dictación de una medida cautelar por parte del órgano judicial, a través de la cual dictaminó la apertura de los paquetes electorales para hacer un recuento completo de los votos correspondientes a la elección para la Asamblea Legislativa del departamento de San Salvador. Esta etapa se desarrolló tranquilamente, pero por limitaciones logísticas y presupuestarias, demoró 18 días. Ante ello, la Sala de lo Constitucional dictó una nueva medida cautelar por la que suspendió la toma de posesión de los “presuntos” diputados electos por San Salvador, hasta que no culminara el proceso de recuento.

Los resultados finales para Asamblea Legislativa asignaron 35 diputados al partido ARENA, 31 al FMLN, 11 para el partido GANA, 6 al PCN y 1 para el PDC. Ninguna fuerza política obtuvo la mayoría del Congreso. Por su parte, para el Parlamento Centroamericano, tanto ARENA como el FMLN obtuvieron 8 representantes, seguidos por GANA con 2, y un representante tanto para PCN como para el PDC. Finalmente, en materia de gobiernos municipales, ARENA fue el partido con mayor cantidad de votos, resultando victorioso en 129 municipios, seguido del FMLN, quien obtuvo la mayoría en 85 alcaldías.

Conclusiones y Recomendaciones

Diversos factores condicionaron el buen desarrollo de los comicios. No obstante, ante serias dificultades, que sobre-exigieron y pusieron a prueba el proceso electoral, la madurez política de los distintos actores en contienda y el esfuerzo desplegado por el TSE permitió encausar los acontecimientos y superar los problemas para dar certeza a la ciudadanía sobre los resultados electorales.

La MOE/OEA resalta el espíritu cívico y tranquilidad con que los salvadoreños acudieron a las urnas a ejercer su derecho al voto. Este mismo espíritu se reflejó en las miles de personas que asumieron funciones electorales, muchas de las cuales, en el día de los comicios, soportaron una jornada que se extendió por casi 24 horas. Asimismo, se reconoce la prudencia del Presidente de la República al no intervenir en el proceso, evitando con ello escenarios de polarización que se han observado en comicios anteriores.

A continuación, la Misión de Observación Electoral de la OEA pone en consideración de las autoridades salvadoreñas las siguientes recomendaciones, con el objetivo de contribuir al perfeccionamiento del sistema electoral del país.

Estabilidad y coherencia de las normas electorales

Las modificaciones a las reglas electorales con escasa anticipación a la celebración de los comicios, con las consecuencias que esa decisión tuvo en la globalidad del proceso electoral, fue un factor importante en alguno de los problemas que se evidenciaron en este proceso. Esta decisión impactó directamente en el sistema electoral salvadoreño a pocos meses de la celebración de las elecciones, distorsionando el proceso ya en curso. Diversos estándares internacionales en materia electoral sugieren evitar alteraciones en las normas en un período determinado anterior a la elección. La Misión de la OEA recomienda establecer constitucionalmente esta restricción, como se ha hecho en otros países, para dar seguridad jurídica a los actores en contienda, a la ciudadanía y a las diversas instituciones involucradas en el proceso.

Sistema electoral

La complejidad en que devino el sistema de votación, que repercutió de forma negativa en el conteo de los votos, en la consignación de los datos e información en las actas y en el proceso de escrutinio final para oficializar los resultados, es una oportunidad para evaluar mecanismos, formas y procedimientos que permitan simplificar las diversas etapas del proceso. Es importante que el sistema electoral no sea consecuencia de disposiciones que responden exclusivamente a sentencias judiciales, pues se limita la integración adecuada y coherente de aquellas normas en el conjunto del régimen jurídico. La Misión recomienda que se adopten las medidas necesarias, tanto legales como administrativas, para favorecer un sistema más sencillo, resguardando los derechos y principios establecidos en la Constitución y las leyes, y en observancia de los dictámenes de la Sala de lo Constitucional en la materia.

Composición del organismo electoral

Las MOE/OEA en el Salvador han recomendado durante los últimos procesos electorales modificaciones en la estructura institucional electoral. Si bien recientemente se produjo la

despartidización de las autoridades del máximo órgano electoral, que apunta en la dirección señalada, sus efectos son limitados, ya que se mantiene el mecanismo de designación que, mayoritariamente, responde a propuestas de los partidos de mayor votación. Por ello, se recomienda explorar para el futuro la instauración de un mecanismo de designación que rompa con esta lógica del pasado. Adicionalmente, se sugiere la ciudadanización de los órganos electorales temporales, y así replicar el esquema anterior en la globalidad de la institucionalidad electoral.

Separación de funciones administrativas y jurisdiccionales

Relacionado con lo anterior, las recomendaciones pasadas de la OEA también han recalcado la importancia de separar el ejercicio de las funciones administrativas de aquellas de carácter jurisdiccional. Esta recomendación adquiere aún mayor sentido a propósito de los hechos acontecidos en este proceso. Un esquema de esta naturaleza permitiría tener una institución encargada exclusivamente de la organización de los procesos electorales en sus diversas etapas, y por otro lado un ente jurisdiccional que permita dirimir las controversias surgidas en el marco de la competencia electoral y conocer de las quejas de los actores frente a decisiones o resoluciones de la institución que administra el proceso.

Delimitación de las competencias en materia electoral

El control constitucional es una de las principales expresiones del estado de derecho, de la independencia y división de poderes y de funcionamiento efectivo del sistema republicano. Sin embargo, los incidentes relatados en este Informe, subrayan la urgencia de que El Salvador delimite con precisión las competencias de los distintos órganos que participan en el proceso electoral, para evitar el riesgo de que se produzcan conflictos de poderes; que se mermen en la práctica las funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas que corresponden a otras instituciones; que se introduzca incertidumbre en las elecciones y que se afecte la estabilidad del régimen democrático. La ausencia de esta delimitación ha puesto en entredicho el rol de máxima autoridad del TSE en materia electoral y ha producido incertidumbre en un proceso que debiera ser reglamentado por leyes emanadas de la negociación política y de la representación popular.

Financiamiento político electoral

Se han logrado en El Salvador avances importantes en materia de regulación del financiamiento político. Las reformas al Código Electoral de 2013, así como la creación de la Ley de Partidos Políticos, son dos importantes hitos en esta materia. Sin embargo, carecen de una serie de medidas para garantizar una competencia equitativa. Al respecto, se recomienda establecer en la Ley topes no sólo en las donaciones, sino también en el gasto publicitario. Asimismo, explicitar mayormente los mecanismos de rendición de cuentas, y dotar al Tribunal Supremo Electoral de competencias para el control del financiamiento de partidos y candidatos.

Equidad de género

La estipulación de la cuota del 30% de mujeres ha sido positiva en su contribución al posicionamiento del tema de la representación femenina, obligando a los partidos a considerar a las mujeres en la integración de las listas. Sin embargo, esta cuota se considera para el total de la lista, incluyendo titulares y suplentes. Por ello, se recomienda que la cuota del 30% sea considerada separadamente, de manera que tanto en titulares como suplentes, las mujeres representen al menos un 30% de las candidaturas. Al mismo tiempo, instamos al TSE a fortalecer la Unidad de Género del órgano electoral, tanto en el ámbito de recursos humanos como en materia presupuestaria.

Organización Electoral y Tecnología Electoral

Los problemas observados en materia de organización y logística electoral, tanto en la etapa pre como post electoral, son en parte consecuencia de una gestión deficiente. La MOE observó que en diversos casos no existen procedimientos establecidos para el cumplimiento de las tareas de organización. Por ello se recomienda la elaboración de documentos de gestión que permitan regular eficiente y ordenadamente el desarrollo de los actos y actividades del proceso. Asimismo, se sugiere que el TSE adopte una fórmula que reúna a las diversas dependencias de dicho tribunal para coordinar las actividades, de manera de optimizar tiempos y recursos. Los problemas en la logística y organización

de las elecciones, se vieron agravados por la incapacidad de implementar correctamente el sistema de transmisión de resultados electorales preliminares. La debilidad que caracterizó al sistema se dio en torno a fallas informáticas, logísticas y de capacitación. La MOE recomienda que el TSE haga una evaluación y análisis de las dificultades que enfrentó este proceso. A partir de ello, debe existir una planificación anticipada para los próximos comicios, que permita instalar el sistema con tiempo suficiente, y llevar a cabo las pruebas y simulacros pertinentes. Esta planificación no debe esperar hasta la proximidad de las siguientes elecciones, sino comenzar desde ya con un equipo dedicado que estructure un plan que detalle los elementos técnicos, logísticos, humanos y financieros, necesarios para una futura implementación.

Depuración del padrón electoral

El padrón electoral continúa siendo una debilidad en los procesos electorales salvadoreños. Si bien existen esfuerzos que contribuyen a robustecer este importante componente, se recomienda revisar los mecanismos de actualización y depuración del mismo, que permitan mantener un registro más confiable y certero.

Agradecimientos

La MOE/OEA destaca el comportamiento ejemplar de la ciudadanía, tanto por la tranquilidad en que ejerció su derecho al sufragio, como por la paciencia en esperar la consolidación de los resultados. De la misma forma, resaltamos el compromiso y espíritu cívico de los miembros de la JRV, de los fiscales de los partidos políticos, de los miembros de las mesas de escrutinio final, así como de las diversas instituciones que participaron en este proceso.

La Misión estuvo presente en El Salvador 76 días, entre los meses de diciembre y mayo. Presenciamos la totalidad de los procesos de conteo, escrutinio final, impugnaciones y recuentos. Al respecto, agradecemos a las autoridades del Tribunal Supremo Electoral y a su personal, por la colaboración constante y apoyo al trabajo de observación. Asimismo, no obstante los problemas informáticos, logísticos y organizativos, reconocemos el esfuerzo institucional que emprendió para llevar a cabo este proceso. Debió enfrentar una elección altamente compleja por la cantidad de cargos a elegir y el nuevo sistema electoral, y condicionado por factores externos ajenos a su responsabilidad, que dificultaron su tarea.

Igualmente, agradecemos a los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, autoridades de gobierno y de otras instituciones, y a la comunidad diplomática acreditada en el país, por la cooperación en el ejercicio de nuestras labores.

Finalmente, la Misión desea agradecer las contribuciones financieras de Argentina, España, Estados Unidos, Francia, Israel y Luxemburgo, que permitieron nuestro despliegue y presencia en El Salvador.