



Informe Final

INFORME FINAL

Elecciones a Diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano e integrantes de Concejos Municipales 2021

El pasado 28 de febrero, tuvo lugar la décima elección legislativa y municipal luego del fin del conflicto armado y posterior a la firma de los Acuerdos de Paz de 1992. En un esfuerzo por consolidar la democracia en El Salvador, los informes de las distintas misiones de observación representan valiosos insumos para mejorar los procesos electorarios en todas sus vertientes. Asimismo, al ser el Tribunal Supremo Electoral la institución encargada de garantizar los elementos mínimos de toda democracia—contar con elecciones libres, transparentes, periódicas y equitativas— su labor requiere de una auditoría ciudadana constante. Por tanto, con el propósito de abonar al fortalecimiento del sistema electoral salvadoreño, el presente informe se desarrolla en tres apartados: la jornada electoral, los hallazgos y las recomendaciones respectivas para futuros eventos electorales.

JORNADA ELECTORAL

La Misión de Observación y Auditoría Electoral (MOAE) tuvo como objetivo examinar y recopilar información sobre la pureza, integridad y desarrollo de las elecciones de diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano e integrantes de Concejos Municipales del 28 de febrero de 2021. La observación realizada contribuyó a transparentar el proceso, a informar con imparcialidad y a identificar aquellos aspectos que deben mejorarse de cara a futuros eventos electorales. La MOAE estuvo liderada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y fue apoyada

por la cooperación alemana a través de Hanns Seidel Stiftung. Se integró a partir de la colaboración con distintas organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las que integran Espacio Electoral y gracias a la participación de jóvenes universitarios. El Jefe de Misión fue el Dr. Luis Mario Rodríguez Rodríguez, Director del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES.

La MOAE dividió su despliegue en tres momentos claves: la apertura e instalación de las Juntas Receptoras de Votos (JRV), el desarrollo de la votación y el escrutinio preliminar. Los datos se recopilaron a través del llenado de un cuestionario de observación alimentado por cada uno de los observadores en campo. Esta información fue trasladada al centro de monitoreo y análisis con sede en FUSADES para sistematizarla y compartirla con los actores interesados.

La cobertura de la MOAE abarcó un total de 14 departamentos, 51 municipios y 237 observadores en campo (ver cuadro 1). Lo anterior permitió registrar los hechos más relevantes en 157 centros de votación y 488 Juntas Receptoras de Votos (JRV) como una muestra del evento electoral a nivel nacional.

Cuadro 1. Cobertura MOAE Elecciones 2021

Departamento	Municipio	Centros de votación observados	Cantidad de observadores por Municipio
Ahuachapán			
	Ahuachapán	1	1
	Concepción de Ataco	1	1
	El Refugio	1	1
Cabañas			
	Guacotecti	1	1
	Sensuntepeque	1	1
Chalatenango			
	Chalatenango	1	1
	San Ignacio	1	1
Cuscatlán			
	Cojutepeque	2	2
	San Ramón	1	1
	Santa Cruz Michapa	1	1
La Libertad			
	Antiguo Cuscatlán	7	13
	Ciudad Arce	1	1
	Colón	2	1
	Nuevo Cuscatlán	3	4
	Quezaltepeque	1	1
	San Juan Opico	2	3
	Santa Tecla	17	32
La Paz			
	San Juan Nonualco	1	1
	San Luis Talpa	1	1
La Unión			
	Conchagua	1	1
	Polorós	1	1
	Santa Rosa de Lima	1	1
Morazán			
	San Francisco Gotera	2	2
	Yamabal	1	2
San Miguel			
	San Antonio del Mosco	1	1
	San Miguel	8	9

Cuadro 1. Cobertura MOAE Elecciones 2021 (continuación)

San Salvador		
Apopa	1	3
Ayutuxtepeque	2	3
Ciudad Delgado	3	4
Cuscatancingo	2	2
Guazapa	1	1
Ilopango	4	4
Mejicanos	9	14
Nejapa	1	1
Rosario de Mora	1	1
San Marcos	3	2
San Martín	2	3
San Salvador	31	71
Santo Tomás	1	1
Soyapango	8	10
Tonacatepeque	2	2
San Vicente		
San Vicente	1	1
Santa Ana		
Chalchuapa	2	2
Metapán	1	2
San Sebastián Saltrillo	1	1
Santa Ana	13	16
Sonsonate		
Armenia	1	2
Sonsonate	3	3
Usulután		
Jucuapa	1	1
Mercedes Umaña	1	1
Santiago de María	1	1
Total general	157	237

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la información recabada por los observadores, el 89.7% de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) observadas no estaban instaladas antes de las 7:00 a.m. Por consiguiente, la apertura en la mayoría de los centros de votación se retrasó, al menos, por más de media hora. Entre las causas más recurrentes se registró la entrega tardía de los paquetes electorales a las JRV. De igual manera, se registró la entrega de paquetes electorales

incompletos en un 49.3%, seguido por la falta de miembros suficientes para integrar JRV en un 24.6% y votación tardía de miembros de la Policía Nacional Civil y Fuerza Armada en un 18.8%.

Respecto de la integración de las JRV el 41.1% de las observadas se integraron con 4 miembros, el 33.7% con 3

miembros y un 25.2% con 5 miembros. La combinación más frecuente fue de ciudadanos propuestos por partidos y los surgidos del sorteo. El 37.1% proviene de esta combinación y le sigue la resultante de propuestas de partidos con 36.4%. La mayoría de miembros que integraron las JRV fueron personas que recibieron la capacitación correspondiente y contaban con la certificación del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Sin embargo, cabe destacar que el 25.6% observó algunos casos de personas certificadas que no pudieron integrar mesas.

La pandemia por COVID-19 también representó un reto importante en cuanto a la dinámica electoral. No obstante, el 84.9% de las JRV observadas y el 87% de los centros de votación, estaban cumpliendo los protocolos de bioseguridad. A pesar de eso, se reportaron aglomeraciones en algunos centros de votación, sobretodo en momentos antes del cierre de los centros. Asimismo, las largas filas fuera de los centros de votación representaron una constante a lo largo de la jornada electoral y a nivel nacional.

La apertura tardía de los centros de votación, debido al retraso para integrar las JRV, redujo en algunos centros las horas efectivas para el ejercicio del sufragio y probablemente afectó la disposición de los electores de acercarse a las urnas. En futuros eventos será indispensable contar con un proceso puntual y ordenado, que permita hacer un uso óptimo del tiempo disponible para la votación.

Más allá de algunos incidentes aislados, no se registró ningún hecho relevante que por su gravedad interrumpiera el proceso. Los materiales de las mesas funcionaron y hubo participación de los cuerpos de seguridad pública. Destaca la presencia evidente de las autoridades de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fiscalía General de la República (FGR) en la totalidad de los centros de votación a nivel nacional. Con excepción de muy pocas situaciones, no se registraron hechos que pusieran en riesgo a los electores en el territorio nacional. La FGR realizó una destacada labor vigilando el respeto de la ley. Durante la jornada se respetó la secretividad del voto, no se observó dificultad en los electores para ejercer el sufragio y, en promedio, a los votantes les tomó seis minutos expresar su voluntad en la papeleta.

No obstante lo anterior, el 15.3% de los centros observados, reportó propaganda electoral dentro del centro de votación. De igual manera, se reportó propaganda electoral en los alrededores de varios centros, irrespetando la distancia de 100 metros establecida en la ley electoral¹. Muchos de los centros de orientación al voto en realidad fueron utilizados por los distintos partidos como “stands” de propaganda, que inducían al voto visualmente y mediante uso de parlantes.

La etapa de cierre, conteo y transmisión, en su generalidad, se desarrolló de forma normal en los centros observados. Cabe resaltar la colaboración que hubo entre los miembros de las JRV por hacer constar la voluntad popular y sin intentos de modificar o ignorar las preferencias expresadas; salvo en algunas situaciones aisladas. Los casos de votos que presentaban dudas sobre la intención del elector fueron resueltos entre los miembros de las Juntas Receptoras de Votos conforme lo establece la legislación electoral. En este aspecto, la ciudadanía mostró un avance considerable en cuanto a madurez política se refiere.

Sin embargo, los observadores de la MOEA constataron que en el caso de un centro de votación en la colonia Santa Marta II, San Jacinto, se denunció la falta de tinta indeleble alrededor de las 3:00p.m., motivo por el cual el centro de votación cerró antes de lo previsto en la ley electoral. Luego de varias horas de protesta, numerosos mensajes en redes sociales de miembros del Gabinete de Gobierno², del titular del Ejecutivo³ y del Fiscal General de la República, y ante una pasiva o nula reacción de la autoridad electoral, se permitió el ingreso de electores después de las 9:00 p.m. para que pudiesen emitir el sufragio de manera extemporánea; contraviniendo lo establecido en el Artículo 198 del Código Electoral que mandata que la votación se lleve a cabo de manera continua y termine a las 5:00 p.m. En las afueras del centro de votación estuvieron presentes funcionarios del Ejecutivo y candidatos a concejales por San

1. Artículo 246 del Código Electoral.

2. Mensaje del Ministro de Gobernación y candidato a la Alcaldía de San Salvador con respecto a lo ocurrido en Santa Marta, San Jacinto <https://twitter.com/marioduran/status/1366169361787027458?s=20>

3. Mensaje del Presidente de la República con respecto a lo ocurrido en Santa Marta, San Jacinto <https://twitter.com/nayibbukele/status/1366224732597739520?s=20>

Salvador del partido de gobierno, liderando la protesta fuera del centro de votación y encabezando negociaciones con los jefes de centro para poder reabrir el centro de votación.

Se reconoce el trabajo del TSE en la transmisión y procesamiento de resultados y en la efectividad del sistema tecnológico implementado para esta labor. El sistema de tecnología en mesa, en general, mostró un buen desempeño, salvo en algunas situaciones en las que se observó la entrega tardía del material, fallas con el sistema y dificultad de los miembros de mesa para el llenado digital de las actas. Asimismo, se señalan las fallas del módulo de divulgación de los datos. La lentitud de la página web habilitada para la consulta ciudadana no tuvo una ejecución óptima. El TSE tuvo que utilizar medios de comunicación alternos para informar a los ciudadanos sobre la tendencia de los resultados. Sin embargo, según el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA), la información sí estuvo disponible de manera ininterrumpida para los representantes de los medios de comunicación, los partidos políticos y otros actores que estaban presentes en las instalaciones dispuestas por el Tribunal Supremo Electoral.

En resumen, durante la jornada electoral se presentaron los siguientes incidentes:

I. Retraso en la apertura de los centros de votación

El retraso en la apertura de los centros de votación fue una constante en todo el territorio nacional. La demora fue considerable. En los centros observados por la MOAE, se constató que los atrasos oscilaron entre media hora hasta dos horas. En muchos lugares el retraso en la entrega del material electoral fue la causa de dicha demora; poniendo de manifiesto la falta de organización y coordinación logística del TSE para asegurar la entrega oportuna de paquetes electorales. El Código Electoral establece en su Artículo 189 que los paquetes electorales y demás materiales necesarios para efectuar la votación deben estar a disposición de las JRV a más tardar a las 5:00 a.m. del día señalado para la elección. De igual forma,

también se registraron problemas con las credenciales de algunos partidos políticos. Estos incidentes resultaron en el retraso de la integración de las JRV y redujeron el tiempo efectivo de votación en la mayoría de centros.

Por otro lado, desde el inicio de la jornada electoral, fue recurrente la imagen de votantes haciendo largas filas para ingresar a los centros de votación, lo que se tradujo en un malestar razonable de los ciudadanos que se habían presentado a primera hora de la mañana, particularmente de los adultos mayores, quienes atendiendo el llamado que hizo el TSE en las semanas previas al evento electoral con el propósito de priorizar su votación debido a la pandemia por la COVID-19, se presentaron temprano por la mañana. En términos generales, la apertura en los centros observados evidenció desorganización y falta de previsión.

II. Denuncias de restricción al ejercicio periodístico

Las denuncias del gremio periodístico a lo largo de la jornada electoral lamentablemente fueron una constante. Para estos comicios, la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) por medio de su Centro de Monitoreo de Agresiones contra Periodistas registró 58 denuncias de restricción al ejercicio periodístico⁴; cifra que aumenta a 84 si se incluyen los períodos pre y post electorales. Los tres principales agresores fueron elementos de la Policía Nacional Civil, miembros de las Juntas Electorales Municipales y seguidores de partidos políticos⁵. Estas cifras resultan particularmente alarmantes si son comparadas con las 26 denuncias que se registraron durante los comicios de 2018 y las 24 registradas para 2019. En futuros eventos electorales, será imperativo que la autoridad electoral asegure el libre ejercicio periodístico. La Misión condena todos los ataques a la prensa y medios de comunicación suscitados en el marco de la cobertura de las elecciones 2021.

4. Denuncia APES con respecto a bloqueos por parte de la PNC a miembros de la prensa: <https://twitter.com/apeselsalvador/status/1366033149797490694?s=20>

5. Comunicado APES sobre afectaciones a periodistas durante elecciones 2021: <https://apes.org.sv/centro-de-monitoreo-de-agresiones-a-periodistas-durante-las-elecciones-municipales-legislativas-y-al-parlamento-centroamericano/>

III. No se aplicó la prohibición legal de realizar proselitismo a menos de 100 metros de los centros de votación y violación del silencio electoral.

De acuerdo con el artículo 246 del Código Electoral, está prohibido la utilización de aparatos altoparlantes o la realización de concentraciones y funciones de orientación a los ciudadanos a menos de 100 metros de los centros de votación. Fue recurrente la violación de esta norma en varios centros de orientación al voto que, en realidad, se utilizaron por los distintos partidos como “stands” de propaganda que inducía al voto visualmente y mediante uso de parlantes. También se registró la presencia de activistas de algunos partidos políticos quienes estaban induciendo al voto visualmente y mediante batucadas en los alrededores de algunos centros de votación. Esta práctica viola el silencio electoral y afecta la equidad de la contienda, al beneficiar a aquellos partidos políticos que pueden invertir en tales propósitos.

Por otro lado, el presidente de la República irrespetó el silencio electoral al convocar una conferencia de prensa alrededor de la 1:30pm del día de la elección para solicitar a los seguidores de su partido la ejecución de la “operación remate”, llamando a que votaran en la que restaba de la jornada electoral. Si bien el TSE abrió un procedimiento administrativo sancionador la misma tarde del suceso, habría hecho bien en dictar una medida cautelar en el momento en el que el presidente anunció la conferencia de prensa, por la mañana del día de las elecciones, de forma similar a lo hecho en 2019, el día de las elecciones presidenciales.

IV. Hubo confusión respecto de la vigencia del Documento Único de Identidad

Con cada proceso electoral surge de nuevo el debate sobre los votantes que no cuentan con el Documento Único de Identidad (DUI) vigente. El Estado hace muy poco para incentivar a los ciudadanos a renovar su DUI con suficiente anticipación a la

siguiente elección. Un sistema electoral eficiente está llamado a facilitar el ejercicio del sufragio al elector. El Tribunal Supremo Electoral debe trabajar en coordinación con el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), con el propósito de generar las condiciones para que un mayor número de personas voten en la siguiente elección. La legitimidad de origen, esto es, la designación de los cargos de elección popular, se fortalece cuando la participación electoral aumenta. El tema de la vigencia del DUI es un aspecto prioritario en el que debe privilegiarse el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio y a estar debidamente informados de las disposiciones legales que les afecten.

En este sentido se reportaron- en menor cantidad que en elecciones anteriores- problemas relacionados a la documentación para ejercer el sufragio. En los centros observados, un 27.7% de electores no pudo ejercer el sufragio por documentación inadecuada. Entre los casos destacan los siguientes: DUI vencido, documentos con alguna anomalía física como el hecho de encontrarse laminado, deteriorado o con algún cambio en el domicilio o residencia, discusión por DUI próximo a vencerse, DUI vigente no incluido dentro del padrón del centro de votación, actualización de fotografía, entre otros.

V. Los ciudadanos no pudieron consultar los resultados preliminares en la página web del TSE

La página web de divulgación de resultados del TSE habilitada para la consulta ciudadana, falló constantemente y estuvo accesible de manera intermitente hasta la madrugada. No obstante que el TSE encontró otras formas de divulgar los resultados y que en las instalaciones habilitadas para este fin, la información sí estuvo disponible de forma ininterrumpida, debe hacerse notar que una correcta divulgación es fundamental para la transparencia del proceso, la generación de confianza y la información que se le brinda a la ciudadanía.

VI. Otros aspectos relacionados con la jornada electoral

Durante la jornada de votación la MOAE detectó las siguientes deficiencias: papeletas difíciles de despegar, papeletas sin número correlativo, paquetes electorales sin hisopos para aplicación de tinta indeleble, falta de iluminación en algunos centros de votación y JRV, falta de megáfonos para comunicarse claramente y dar indicaciones, falta de conectividad a red móvil (hecho que luego complicó en 150 centros la transmisión de resultados), y falta condiciones para acceso a discapacitados en algunos centros de votación.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A. HALLAZGOS

A lo largo del proceso electoral se detectaron algunas fallas en la administración del evento por parte del TSE, así como también en su rol de juez electoral.

A continuación, se describen algunas de estas situaciones y se exponen algunas recomendaciones.

I. Insuficiente campaña de información

La autoridad electoral tiene la obligación de facilitar el sufragio al ciudadano. Entre otras acciones para el cumplimiento de esa finalidad, el TSE debe informar a los votantes sobre las opciones y las maneras válidas de votar. Persiste un déficit importante en la campaña de motivación del TSE orientada a la participación electoral. Es indudable que el TSE debió insistir sobre la importancia de elegir a los próximos legisladores e integrantes de Concejos Municipales.

Lo anterior permite afirmar que aún se percibe como débil la labor de informar desde el TSE. En consecuencia, es importante que la autoridad electoral intensifique la campaña educativa hacia la ciudadanía con énfasis en tres aspectos: tramitar su DUI con anticipación para el caso de los jóvenes que cumplen

años antes de la elección, renovar su DUI para quienes lo tienen vencido o deteriorado, conocer el centro de votación asignado, las distintas modalidades de votación y sus efectos, y la importancia de ejercer el sufragio. De los 45,398 jóvenes que cumplieron la mayoría de edad entre agosto 2020 y febrero 2021 y que podían tramitar su DUI de manera adelantada y por consiguiente, su incorporación al padrón, solamente 6,557 jóvenes lo hicieron⁶. Según datos proporcionados por el TSE, esto equivale al 14.4%; a pesar de ser una cifra baja, supera los porcentajes de 2018 (6.3%) y 2019 (4.9%).

El TSE también debe trabajar por eliminar los mensajes que tengan la clara intención de confundir a los electores. Este tipo de campañas de desinformación deben contrarrestarse sancionando a quienes las promueven y con una presencia más activa del Tribunal en redes sociales, ámbito de réplica de este tipo de contenidos, para contrarrestar con información y datos veraces. De igual forma las campañas de educación cívica deben realizarse en períodos ordinarios y extraordinarios para educar a los electores y promover una cultura democrática desde temprana edad.

II. Recortes arbitrarios en el presupuesto de elecciones

El Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa disminuyeron de \$55.8 millones a \$45 millones el presupuesto para las elecciones de 2021. Una reducción de \$10 millones resultado de recortes que parece ser el procedimiento a seguir en cada elección. Del monto aprobado para 2021, los tres programas del Plan General de Elecciones (PLAGEL) que más recortes sufrieron fueron: organización y logística electoral, transmisión, procesamiento y divulgación de resultados electorales preliminares y el programa de comunicación electoral⁷. No obstante lo anterior, cabe destacar que el

6. "Rivas, V. "Padrón tendrá 203, 420 nuevos votantes para 2021", El Diario de Hoy, 15 de noviembre de 2020. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/elecciones-municipales-legislativas-2021-tse-padron-electoral/775847/2020/>

7. Pacheco, M. (2020) "Gobierno recortó 10.8 millones al presupuesto para elecciones 2021", La Prensa Gráfica, 27 de febrero de 2020 <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Gobierno-recorto-10.8-millones-al-presupuesto-para-elecciones-2021-20200226-0165.html>

presupuesto aprobado para elecciones 2021 ha sido el mayor en los últimos 15 años y reflejó incrementos importantes y asignaciones orientadas a resolver los problemas suscitados en las elecciones de 2018. Asimismo, el TSE recibió un refuerzo para atender las necesidades de prevención por el COVID-19.

Si bien los comicios se han venido desarrollando, aún a pesar de las restricciones presupuestarias, no es aceptable, bajo ninguna circunstancia, que los salvadoreños se resignen a la celebración de unas elecciones en las que existen altas posibilidades de errores debido a la falta de financiamiento del organismo electoral para la administración de los comicios. Como máxima autoridad en materia electoral el TSE no puede renunciar a la obligación que le señala la ley de garantizar a los ciudadanos la realización de unos comicios que certifiquen la exactitud de los resultados. Por el contrario, debe exigir de manera contundente el respeto de sus atribuciones constitucionales. De lo contrario se debilita una de las condiciones fundamentales de todo sistema democrático: la elección transparente de sus representantes por parte de los ciudadanos.

III. Depuración del padrón electoral

La depuración del padrón electoral es una tarea pendiente. No se realizó en las elecciones de diputados y concejos municipales de 2018 y tampoco en los comicios presidenciales de 2019. Se trata de una de las deudas del TSE cuyo cumplimiento ha sido exigido por parte de las Misiones Internacionales de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Unión Europea (UE) elección tras elección. Finalmente, el 9 de enero de 2020, luego de reuniones entre Asamblea Legislativa, Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) y Alcaldías se aprobó Decreto Legislativo No. 544⁸ en el que se plasmó la obligatoriedad de reportar defunciones y sentencias ejecutoriadas al TSE y al RNPN en un plazo de 30 días hábiles con el fin de poder actualizar y depurar el registro electoral de cara a las elecciones 2021.

Sin embargo, el proceso de conformación del padrón sigue siendo cuestionado por su falta de depuración. Las diferencias entre el dato de población y el número de votantes siguen sin ser explicadas por las autoridades competentes. Los señalamientos sobre la necesidad de un proceso de limpieza provienen tanto de organizaciones nacionales como de organismos internacionales. Las diferencias entre el padrón y las proyecciones de población son significativas y generan dudas y especulaciones en relación al número real de salvadoreños habilitados para votar.

El crecimiento poblacional difiere del crecimiento del padrón, y estos deberían corresponderse en términos de magnitud de los incrementos. La sobreestimación del padrón obliga a realizar un esfuerzo interinstitucional entre el TSE, el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), las alcaldías, las instancias judiciales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros, para garantizar, en conjunto, la limpieza de los datos que proporcione la seguridad y transparencia del mismo. Las instituciones mencionadas deben trabajar de forma coordinada para eliminar el margen de error y tener datos certeros sobre la cantidad de votantes.

Si bien es impostergable la realización de un censo de población que permita conocer con certeza la cantidad de salvadoreños mayores de 18 años y que además contribuya a actualizar los factores que se consideran para estimar los datos de población, las inconsistencias mostradas respecto al padrón evidencian la necesidad de una depuración profunda respecto al número de personas aptas para ejercer el sufragio.

IV. Permisividad de campaña adelantada y violación del silencio electoral

En estos comicios nuevamente la propaganda inició antes de los plazos establecidos en la Constitución, sin que la autoridad electoral actuara en consecuencia impidiéndolo y

8. Decreto Legislativo No. 544 del 9 de enero de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 19 Tomo No. 426 del 29 de enero de 2020: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/808BDB13-6A62-40D8-89C6-4CCDC354D2A9.pdf>

sancionándolo de forma oportuna. De acuerdo con el artículo 81 de la Constitución de la República (Cn), la propaganda debió iniciar dos meses antes de las elecciones (27 de diciembre) en el caso de los candidatos y candidatas a Diputados/ as de la Asamblea Legislativa y un mes antes (27 de enero) en el caso de candidatos/ as a integrantes de Concejos Municipales. Asimismo, el Código Electoral contempla en su Artículo 175 la “prohibición de propaganda anticipada” y aclara que esta abarca espacios de “prensa, radio, televisión, mítines, manifestaciones, concentraciones, hojas volantes, vallas, aparatos parlantes”. Sin embargo constatamos que los alcaldes y candidatos a alcaldes iniciaron sus respectivas campañas al mismo tiempo que los candidatos a Diputados/ as de la Asamblea Legislativa.

Amparados en la impunidad que ha existido al respecto y con el subterfugio de que no se solicita el voto de forma directa, candidatos de diferentes partidos también iniciaron sus campañas antes del plazo, violando nuevamente la ley y la Constitución. En este mismo sentido, la Presidencia de la República desarrolló una campaña de logros a finales de 2020 e inicios de 2021 en la que se destacaban las obras realizadas por el Gobierno. Según datos proporcionados por el TSE, hasta el 27 de enero se habían recibido 92 denuncias por campaña adelantada. En total, el TSE tenía en estudio más de 240 casos relacionados con denuncias de campaña adelantada, funcionarios prevaleciéndose de sus cargos para hacer campaña, inauguración de obras del Gobierno y de algunas alcaldías, utilización de símbolos patrios en publicidad, entre otros⁹. No obstante lo anterior, la autoridad electoral únicamente emitió (hasta el 24 de febrero) alrededor de 11 sanciones a funcionarios del Gobierno y candidatos a cargos de elección popular que habían infringido la ley. Lo anterior nos permite afirmar que se sigue observando un déficit en su rol como juez electoral y en la administración de una pronta y cumplida justicia electoral.

Por otra parte, todos los partidos políticos violaron el silencio electoral. La mayoría lo hizo a través de mensajes difundidos en las redes sociales. Como se señaló en párrafos anteriores,

el titular del Ejecutivo, al igual que en 2019, realizó una conferencia de prensa a media jornada electoral, en la que pidió a sus simpatizantes acudir a las urnas y “terminar lo que iniciaron el 3 de febrero de 2019”. El Presidente fue contundente en sus reiterados llamados al voto, aunque no mencionó directamente a su partido. “Yo le quiero llamar a esta tarde Operación Remate. A esta hora vamos bien, pero falta más para rematar y conseguir el triunfo que el país necesita” expresó el mandatario a los medios de comunicación; contraviniendo claramente lo estipulado en el Código Electoral. Cabe destacar que luego de la conferencia de prensa, la autoridad electoral inició de oficio un proceso sancionador.

La conformación apolítica e imparcial del Tribunal Supremo Electoral se debería traducir en una actuación que garantice el respeto del marco legal por todos aquellos que aspiran a cargos de elección popular sin importar la fuerza política que representen. La omisión de este deber menoscaba la autoridad electoral y la sujeción a las reglas de equidad del proceso.

V. Opacidad en el financiamiento político: inequidad de competencia

Estas elecciones fueron legales pero sumamente inequitativas. El Artículo 52 de la Ley de Partidos Políticos (LPP) establece que los partidos políticos o coaliciones que participen en elecciones, tienen derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que hayan obtenido en la elección anterior. Asimismo, en su Artículo 55 queda establecido que los partidos políticos pueden solicitar un anticipo del 70% de los votos obtenidos en la elección anterior del mismo tipo. A pesar de ello, para estos comicios, por primera vez, no se entregó a los partidos políticos el anticipo de la deuda política que por ley les correspondía recibir. El Ministro de Hacienda, en reiteradas ocasiones expresó que no había disponibilidad de fondos debido a los bajos ingresos producto de la pandemia por Covid-19 y que la entrega de este financiamiento a los

9. Benítez, B. “Los violadores del silencio electoral” Revista Gato Encerrado, 27 de febrero de 2021. <https://gatoencerrado.news/2021/02/27/violadores-del-silencio-electoral/>

partidos políticos no era prioritario para esa cartera de Estado¹⁰. Los partidos políticos en contienda tuvieron que recurrir al financiamiento privado para poder financiar sus respectivas campañas.

Por otro lado, se observó inyección de fondos públicos en cantidades importantes en la campaña electoral promovida desde el Ejecutivo en favor de un partido político en particular. Según el reporte de monitoreo de propaganda electoral realizado por Acción Ciudadana para el periodo del 27 de noviembre de 2020 al 21 de febrero de 2021, la estimación del valor de la propaganda es de 12.3 millones de dólares americanos; cifra que aumenta a 14.7 millones de dólares si se incluye la publicidad firmada por el Gobierno. El 71% del valor total del financiamiento privado (8.7 millones de dólares americanos), corresponde a un partido político, Nuevas Ideas.¹¹ Lo anterior nos permite afirmar que estas elecciones estuvieron plagadas de ventajismo oficial.

La fiscalización del financiamiento político es una tarea clave para garantizar la celebración de procesos electorales transparentes y equitativos, así como para facilitar la modernización y fortalecimiento de los partidos políticos. Sin embargo, la legislación actual mantiene vacíos importantes que socavan la capacidad de la autoridad electoral para aplicar mecanismos de control independientes y efectivos. Se registran algunos avances en materia de fiscalización y entrega de la información, sin embargo, aún es necesario efectuar las reformas legales para dar cumplimiento pleno al mandato derivado de la inconstitucionalidad 43-2013 y mejorar la efectividad de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales antes de otorgar la deuda política, así como para asegurar el respeto a los procesos y a la jurisprudencia aplicable.

Por otra parte, es necesaria la revisión de la eficacia de las

sanciones. Actualmente los montos de las multas aplicables a los partidos, por incumplimiento de las obligaciones de información que se encuentran establecidas en la Ley de Partidos Políticos (LPP), no son disuasivas de las malas prácticas, favoreciendo así la opacidad debido a la baja cuantía de las mismas.

VI. Integración de las Juntas Receptoras de Votos y capacitación de sus miembros

La integración de las JRV con ciudadanos sin vínculos partidarios, por tercera ocasión, representó un desafío para el TSE, tanto en el reclutamiento, como en la capacitación y la integración de mesas.

Los plazos establecidos en la ley a los partidos políticos para presentar sus propuestas de miembros de JRV y el subsiguiente proceso de depuración son reducidos y limitan los tiempos de capacitación efectivos. La corta duración de ese período también dificulta el contacto y administración de los ciudadanos por parte del TSE. El sorteo señalado en el Código Electoral para complementar las listas de los partidos debería llevarse de forma paralela para contar con un banco de suplentes capacitados, que efectivamente, puedan ser considerados para conformar las JRV.

El día de la elección se reportaron algunos casos de ciudadanos que resultaron electos en el sorteo y que habiendo completado la capacitación y, por tanto, estando certificados, no pudieron integrar las mesas. En próximas elecciones debe considerar si los llamados a integrar las mesas serán los que resulten del sorteo o los que voluntariamente se inscribieron para realizar esta función, conocidos como elegibles. Continuar avanzando gradualmente hacia la ciudadanización de las JRV es fundamental.

10. Alas, S. "Hacienda: entregar anticipo de deuda política no es prioridad", Diario El Mundo, 22 de diciembre de 2020. <https://diario.elmundo.sv/hacienda-entregar-anticipo-de-deuda-politica-no-es-prioridad/>

11. Acción Ciudadana, "Reporte de monitoreo de la propaganda electoral Elecciones 2021", 25 de febrero de 2021: <https://accion-ciudadana.org/informes/Tercer-reporte-de-monitoreo-de-la-propaganda-electoral.-Elecciones-2021.-Accion-Ciudadana.-2021.pdf?t=1614282528>

La capacitación de los miembros de las JRV fue clave para homologar conceptos, funciones e información y así asegurar que la actuación de los integrantes de las mesas se rigiera por lo que manda la ley y no por un interés particular de promover la victoria de un candidato en específico. Cumplir con los tiempos y las dos capacitaciones requeridas para todos los miembros de mesa sigue siendo un desafío.

B. RECOMENDACIONES

La participación de los observadores internacionales y nacionales contribuyó, de manera decisiva, a la celebración de un proceso electoral transparente. Su presencia en los centros de votación representó una garantía para la celebración de elecciones limpias. Las recomendaciones de las distintas misiones deberán ser tomadas en cuenta por la autoridad electoral, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos con el fin de perfeccionar el proceso. De igual forma se recomienda que el Tribunal Supremo Electoral desarrolle, a la brevedad, un seminario, similar a los celebrados en 2015 y en 2018, en el que se analicen las lecciones aprendidas y en el que participen diferentes actores cuyas recomendaciones seguramente contribuirán a la mejora del sistema electoral.

Con la finalidad de mejorar la calidad técnica de los comicios y de fortalecer el sistema electoral salvadoreño, FUSADES, a través de la MOAE, considera importante analizar las siguientes recomendaciones:

- Realizar una discusión integral de las reformas electorales con el propósito de cumplir las sentencias de la Sala de lo Constitucional en esta materia.
- Es necesario encaminar esfuerzos en recuperar la confianza en la autoridad electoral, fortaleciendo la institucionalidad y trabajando las reformas necesarias al sistema electoral. La ciudadanía actualmente exige más transparencia, acceso a la información pública, instituciones eficientes y pronta y cumplida justicia electoral.
- Se requiere el impulso de la profesionalización del recurso humano dentro del Tribunal como elemento garante de su independencia e imparcialidad. La formación de los empleados del TSE con base en la aplicación de la normativa y la incorporación de criterios técnicos fortalecerá la institucionalidad electoral.
- Deben adoptarse las medidas necesarias para evitar la campaña adelantada revisando el régimen sancionatorio de tal forma que el incumplimiento genere un costo significativo para el infractor.
- Es impostergable la depuración profunda del padrón electoral. Debe auditarse la conformación del mismo de acuerdo a estándares internacionales y certificar de forma incuestionable el número de electores habilitados para ejercer el sufragio.
- Dar cumplimiento a la sentencia 43-2013 de la Sala de lo Constitucional en relación al financiamiento de los partidos políticos y reforzar la unidad de fiscalización de financiamiento político en el TSE que garantice la transparencia y rendición de cuentas sobre los fondos partidarios y la deuda política. El rol del TSE en materia de fiscalización del financiamiento político no puede limitarse al registro de la documentación presentada por los partidos, es necesario mejorar las capacidades institucionales para la auditoría de los datos y el procesamiento de los mismos.
- Con el propósito de mejorar la calidad de la representación, acercando a los ciudadanos con los representantes que resulten electos, es necesario apostarle a procesos de democracia interna en los que se revisen los requisitos de elegibilidad de los candidatos de tal forma que, desde los procesos al interior de los partidos, se designen aspirantes que demuestren vínculos asociativos previos con la militancia y, en general, con los ciudadanos y que cumplan con la capacidad idónea requerida.

- Es necesario impulsar, elección tras elección, y fuera del período de las campañas, un programa de educación cívica que sensibilice a los ciudadanos para que comprendan la importancia de integrar las JRV y los distintos canales a los que pueden acudir los votantes para ser voluntarios. En esta materia también es relevante que la capacitación de los ciudadanos para conocer las funciones en este tipo de organismos sea permanente de tal forma que, llegada la etapa previa a las elecciones, se cuente con suficientes personas capaces de ejercer las funciones de las JRV, principalmente las vinculadas al escrutinio.
- Debe continuar perfeccionándose la ciudadanización de las Juntas Receptoras de Votos. La figura del ciudadano “sorteado” debe considerarse en igualdad de condiciones que los propuestos por partido. La participación ciudadana es clave para construir una cultura democrática y de involucramiento en las distintas instancias. Debe discutirse un posible mecanismo alternativo para escoger a todos los integrantes de las JRV a través de un sorteo entre los electores que conforman cada mesa o evaluarse la posibilidad de integrar las mesas con estudiantes universitarios.
- El Tribunal debe incentivar aún más la asistencia a las urnas a través de distintos canales de comunicación que permitan incrementar las tasas de participación electoral; asimismo se recomiendan llamados a los ciudadanos por parte del árbitro electoral y del RNPN para la obtención por primera vez del DUI y para su renovación y actualización. De la misma manera la campaña debe recordar a los ciudadanos la actualización de su domicilio y la ubicación de su centro de votación.
- Deben evitarse campañas de desinformación que desincentiven el ejercicio del sufragio. La autoridad electoral está obligada a proporcionar información clara y oportuna y sancionar severamente a quienes promueven este tipo de publicaciones orientadas a confundir a los ciudadanos.
- Es necesario revisar el tipo de sanciones que debe imponerse a quienes continúan irrespetando los plazos para realizar campañas electorales ejecutándolas de manera anticipada, a los que violen el silencio electoral y a quienes no presentan la información requerida para el control del financiamiento político recibido, de tal forma que los partidos y candidatos cumplan con las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley.
- Se requiere de un sistema de divulgación de resultados preliminares que sea efectivo y no presente problemas de acceso por parte de la población el día del evento electoral. Esta última situación provoca desconfianza entre los ciudadanos cuando no es posible consultar los datos a nivel nacional, por departamento, por municipio, por centro de votación y por Junta Receptora de Votos. El TSE debe contratar asistencia técnica profesional y ampliar la capacidad de su sitio web para evitar los inconvenientes que se presentan cuando la página web no puede ser consultada.