



Organización de los
Estados Americanos
Más derechos para más gente

INFORME AL CONSEJO PERMANENTE
Misión de Observación Electoral
República del Paraguay
Elecciones Municipales - 15 de noviembre de 2015

Embajador Ronald Sanders, Presidente del Consejo Permanente
Embajadora Elisa Ruíz, Representante Permanente de Paraguay ante la OEA
Secretario General, Luis Almagro
Secretario General Adjunto, Nestor Mendez
Representantes de los Estados Miembros y Observadores Permanentes ante la OEA

Antecedentes

El 15 de junio de 2015, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) del Paraguay envió una invitación a la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicitando el despliegue de una Misión para observar los Comicios Municipales a realizarse el 15 de noviembre de 2015. El Secretario General Luis Almagro aceptó esta invitación y designó al Embajador Hugo de Zela, ex Jefe de Gabinete de la Secretaría General de la OEA, como Jefe de Misión.

Esta fue la decimotercera Misión que la OEA despliega para observar un proceso electoral en Paraguay. Desde 1991, cuando se realizó la primera Misión en el país, se han observado procesos electorales de diversa índole, incluyendo elecciones generales, municipales, primarias y referéndums.

En las elecciones municipales del 15 de noviembre se eligieron Intendentes y Miembros de las Juntas Municipales en los 250 distritos del país. Participaron 22 Partidos Políticos, 74 Movimientos, 30 Alianzas y 11 Concertaciones.

La Misión de la OEA integrada por 24 observadores y expertos provenientes de 13 Estados Miembros de la Organización¹ observó temas clave, incluyendo la organización electoral y el uso de tecnologías, la equidad y transparencia en el acceso al financiamiento político y la participación de las mujeres en el proceso electoral.

¹ Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Etapa Pre-Electoral

En la etapa previa a la elección, la Misión de Observación Electoral de la OEA, (MOE/OEA) sostuvo reuniones con todos los actores relevantes en el proceso electoral y tomó nota de sus impresiones y preocupaciones de cara a los comicios del 15 de noviembre.

Este proceso electoral tuvo algunos aspectos innovadores dentro de los que se destacan: la implementación por primera vez de la Ley No. 4743/2012 que regula el financiamiento político-electoral, y el programa “Voto Accesible” destinado a promover el ejercicio del derecho al sufragio de personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas y mujeres acompañadas de niños y niñas lactantes.

El contexto político-electoral previo a los comicios, estuvo marcado por numerosas acusaciones públicas sobre la intervención gubernamental en la campaña electoral y la falta de condiciones de equidad entre los candidatos y candidatas en la contienda. En materia de financiamiento público, la Misión recibió denuncias y quejas sobre la falta de entrega de aportes estatales. Además, los medios de comunicación reportaron algunos casos de candidatos indígenas a quienes se les impedía ejercer libremente sus derechos político-electorales.

Día de la Elección

El domingo 15 de noviembre, 3,947,574 ciudadanos y ciudadanas paraguayas (48.5% mujeres y 51.5% hombres) fueron convocados a las urnas para elegir a 250 Intendentes Municipales y 2,640 Miembros de las Juntas Municipales mediante voto universal, directo y secreto para lo cual se instalaron 13,525 mesas receptoras de votos. Para el primer caso, la elección es por mayoría simple de votos y, para los segundos, se utiliza el sistema de lista completa y de representación proporcional, aplicando el sistema D’Hondt.

La MOE/OEA desplegó coordinadores y observadores internacionales en los 17 departamentos del país² y en la capital Asunción, con lo que se tuvo cobertura nacional del proceso electoral.

Durante la jornada electoral, los observadores visitaron 550 mesas de votación pudiendo constatar que el proceso de votación transcurrió, en términos generales, de manera satisfactoria, sin incidentes que alteraran el orden público o violencia que pudieran empañar el normal desarrollo de los comicios. La participación electoral alcanzó el 55%, superando el nivel registrado en las últimas elecciones municipales en 2010, cuando este osciló alrededor del 50%.

El contenido de los materiales informativos preparados por el TSJE fue excelente, tanto los utilizados para capacitar, como los destinados a informar a la ciudadanía sobre el proceso de votación. Sin embargo, una característica que se presentó en todas las mesas observadas fue que su integración se dio con muy pocos miembros titulares y la mayoría fue conformada por suplentes. Esto ocasionó desafíos en la conformación de las mesas, desinformación por parte de los integrantes respecto a sus funciones, lo cual a su vez originó largas filas de electores esperando para votar. Igualmente, se observó un rol activo de los apoderados de los partidos políticos que, en algunos casos, generó confusión debido a que estos asumían funciones que correspondían a los miembros de mesa.

El desempeño de los miembros de las mesas receptoras de votos también evidenció ciertas deficiencias en la capacitación, lo cual se vio reflejado en confusión acerca de los procedimientos de votación, por ejemplo, en el proceso de marcado de la tinta indeleble. En algunas mesas este procedimiento se llevó a cabo antes de que el ciudadano marcara su voto, y en otros casos se hizo después. Además, se observó desinformación con respecto

² Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay, Boquerón.

al “Voto Accesible” ya que varias personas con discapacidad llegaban al centro de votación en desconocimiento de que se había habilitado una mesa especial para facilitar su votación.

El cierre de las mesas de sufragio se llevó a cabo de manera ordenada y el conteo de votos, llenado de actas y entrega de los certificados correspondientes, se desarrolló conforme a lo establecido en la legislación.

Desde la etapa pre-electoral hasta el día de las elecciones, la MOE/OEA recibió un total de 17 denuncias que fueron transmitidas al Tribunal Superior de Justicia Electoral para su debida atención.

Etapa Post Electoral

Los resultados de las elecciones municipales de Paraguay otorgaron a la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) la victoria en el 50% (9 de 18) de las intendencias de las capitales departamentales, y el 59.04% de los 147 municipios del país. La segunda fuerza nacional con mayor representación fue el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA o Partido Liberal), el cual obtuvo la victoria en 75 municipios del país, lo que prácticamente resulta en una distribución bipartidista de la representación política en el territorio nacional.

En la capital del país y otras municipalidades se dio la alternancia en el gobierno, lo que se reconoce como una característica importante de los sistemas democráticos. Esto a su vez refleja un grado de avance y madurez del sistema político paraguayo.

Conclusiones y Recomendaciones

La MOE/OEA destaca el profesionalismo del Tribunal Superior de Justicia Electoral, los avances en el voto inclusivo y el mejoramiento significativo en el Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP), el cual funcionó sin contratiempos.

En aras de contribuir con el continuo fortalecimiento de los procesos electorales en Paraguay, la Misión considera oportuno sugerir a las autoridades competentes, la consideración de los siguientes temas y recomendaciones:

1. Financiamiento Político

La MOE/OEA considera que la Ley No. 4743/2012 que regula el financiamiento político constituye un avance normativo importante. Sin embargo, se observó que el sistema de financiamiento político-electoral carece de herramientas suficientes para asegurar la transparencia en el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, y para verificar y sancionar el uso indebido de recursos del Estado en las campañas electorales. De acuerdo a la información recabada, se destacan algunas de las debilidades identificadas en la norma vigente:

1. Falta de claridad sobre las elecciones en las que deben aplicarse los topes de campaña.
2. La norma determina sanciones para elecciones nacionales y elecciones internas partidarias, pero no hace referencia específica a las elecciones municipales.
3. No se especifican los rubros correspondientes a los subsidios de campaña.
4. Existen incongruencias sobre los montos máximos para los partidos políticos en concepto de atribuciones o donaciones individuales.

La MOE/OEA pudo constatar que existe voluntad de parte de los actores políticos para perfeccionar el sistema de financiamiento político-electoral. Teniendo esto en consideración, la Misión invita a una discusión plural e incluyente, que recoja todas las voces del sistema político y de los ciudadanos para que se hagan los ajustes necesarios a la legislación vigente o se considere la adopción de un nuevo texto que brinde mayores certezas

para su aplicabilidad, principalmente en materia de rendición de cuentas a la ciudadanía y los mecanismos de fiscalización.

Aunado a esto, la Misión recomienda fortalecer las capacidades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral, a través de su Comisión Asesora sobre Financiamiento Político para garantizar el adecuado cumplimiento de la ley.

2. Participación de las Mujeres en el Proceso Electoral

Paraguay continúa siendo uno de los países con los índices más bajos de participación política de las mujeres. Se destaca que desde las últimas elecciones no ha habido avances normativos para incrementar el acceso de las mujeres a cargos de elección popular. En estas elecciones, la Misión observó con preocupación que el porcentaje de mujeres candidatas a las intendencias fue 10.3% y solo 10.4% fueron electas; para las Juntas Municipales hubo 36.8% candidatas, siendo electas el 20.83% (porcentaje que indica la reducción por un punto porcentual de las mujeres electas a estos cargos en la elección anterior en 2010).

Con el fin de garantizar un mayor acceso de las mujeres a cargos electivos, la Misión recomienda implementar una cuota de género en las listas de candidaturas a los cargos de elección popular, incluyendo alternancia de género y sanciones que impidan la inscripción de las listas que no cumplan con estas medidas. Es aconsejable que, como mínimo, el porcentaje de esta cuota sea el planteado en el Decreto No. 10747/2013 que amplía la cuota (que existe hasta ahora solo para las elecciones internas de los partidos) al 33%, idealmente hacia la paridad.

La Misión recomienda además, que se contemple la posibilidad de destinar un porcentaje del financiamiento público que se otorga a los partidos para actividades orientadas a fomentar liderazgos femeninos e incentivar a que las fuerzas políticas presenten a más mujeres como candidatas.

3. Organización Electoral

En materia de organización electoral, la MOE/OEA destaca que el Padrón Electoral estuvo disponible para los partidos y los integrantes de las mesas receptoras de votos y los materiales electorales llegaron oportunamente para la jornada electoral. Incluso, cada local de votación contaba con un “kit” de repuesto para ser usado en caso de contingencia.

Merece una mención especial, la participación de voluntarios jóvenes en el programa de “Voto Accesible” como un primer espacio para su contribución a la vida política del país. En este sentido, la colaboración de organizaciones de la sociedad civil en apoyo a la autoridad electoral es muy loable. Un buen ejemplo de estos esfuerzos es el proyecto “Voto Inclusivo”, en el que trabajaron de manera coordinada el Tribunal Superior de Justicia Electoral y organizaciones de sociedad civil. La presencia de grupos como “Avizor Electoral” fue igualmente una buena iniciativa social que contribuyó al buen desarrollo de la jornada electoral.

A partir de la información recabada por la MOE/OEA, se sugiere la revisión de los temas que se enumeran a continuación:

- *Padrón electoral*

La Misión observó que el padrón no contaba con la totalidad de las fotografías o casos en que estas no estaban actualizadas, situación que debilita la confiabilidad y limita el uso de dicho instrumento. Para generar mayor seguridad, credibilidad y agilizar el proceso de identificación de los electores el día de la elección, se recomienda canalizar esfuerzos para actualizar en el padrón la información de los electores.

- *Integración de las mesas receptoras de votos*

La MOE/OEA tomó nota a cuestionamientos sobre el proceso para la integración de las mesas de votación debido a que sólo pueden integrarlas los tres partidos políticos con la mayor representación en el Congreso. Este mecanismo impide que los partidos con menor representación, o los que no tienen representación, puedan incluir a sus representantes como integrantes en las juntas receptoras de votos. Esta situación resulta en una forma de inequidad para la participación de los partidos minoritarios en el proceso electoral.

Como método para contrarrestar esta problemática, la Misión recomienda ampliar la integración de las mesas de votación a los partidos minoritarios, garantizando así la participación de todas las fuerzas políticas en la integración de las mesas de votación.

Aunado a esto, la ausencia de los miembros titulares capacitados para integrar las mesas receptoras de votos, ocasionó falta de conocimiento pleno sobre las funciones y responsabilidades de los miembros de mesa. Para atender a esta debilidad, la MOE/OEA recomienda generar incentivos para que los miembros de mesa titulares asistan a desempeñar sus funciones el día de la jornada electoral.

- *Voto accesible*

La MOE/OEA recomienda evaluar los resultados de la implementación de este programa y ampliarlo a los beneficiarios eliminando el pre-registro como condición. Es aconsejable además que se verifique que la infraestructura de los locales de votación seleccionados cumpla con los estándares mínimos para garantizar de manera efectiva la accesibilidad de personas con discapacidad.

- *Educación cívica*

La MOE/OEA sugiere mejorar los esquemas de capacitación e inclusive instrumentar simulacros del día de la elección. Esto, con el objetivo de que todos los actores que participan en la jornada electoral sepan cómo actuar ante los diferentes escenarios. Se recomienda además, profundizar en la difusión de información entre los agentes electorales que están presentes en los locales de votación e impulsar el conocimiento pleno de sus responsabilidades y funciones.

4. Divulgación de Encuestas y Sondeos Electorales

La Misión observó con preocupación la divulgación de encuestas y sondeos electorales fuera de los plazos permitidos por la ley. El día de la elección, varios medios de comunicación usaron subterfugios para difundir resultados preliminares, a pesar de que esto está prohibido en la normativa vigente.

Teniendo en cuenta que las encuestas y sondeos de opinión pueden ser utilizados para influir en la voluntad de los electores, la MOE/OEA reitera sus recomendaciones previas sobre el tema, exhortando a observar la regulación en la materia que claramente prohíbe este tipo de prácticas. La legislación actual podría complementarse con una carta de compromiso firmada voluntariamente por los medios de comunicación en la que estos se comprometan a respetarla.

5. Fortalecimiento de los Partidos Políticos

El proceso de consolidación democrática en Paraguay depende de la fortaleza de sus instituciones para garantizar una participación plural de todos los sectores de la población. En ese sentido, la protección del sistema de partidos políticos, el pluralismo y una mayor participación de la sociedad civil surgen como los tres aspectos estratégicos más relevantes de estas elecciones municipales.

La MOE/OEA considera que el sistema de partidos políticos se podría fortalecer mediante las garantías de financiamiento público que permitan una competencia electoral más igualitaria. Asimismo, se debe garantizar la continuidad de los partidos políticos como los organismos de representación popular, consolidando mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. En segundo lugar, el sistema político debe garantizar la participación de todas las fuerzas políticas de forma equitativa, encaminar sus esfuerzos a un sistema incluyente tomando en consideración las asimetrías de poder, financiamiento, estructura burocrática y bipartidismo predominantes en el país. Finalmente, la participación de la sociedad civil debería fortalecerse buscando ser más activa y participativa en los procesos de toma de decisiones a través del monitoreo ciudadano.

Agradecimientos

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos desea agradecer al Gobierno de la República de Paraguay y al Tribunal Superior de Justicia Electoral por la invitación para observar los comicios municipales del 15 de noviembre de 2015 y formula un reconocimiento especial a la apertura y buena disposición de las autoridades que en todo momento dieron acceso a la información requerida y brindaron todas las garantías necesarias para el óptimo desempeño de la Misión.

La Misión agradece también el apoyo financiero de Argentina, Colombia, Corea, Estados Unidos, Israel, Perú, Serbia y Turquía, cuyos aportes hicieron posible llevar adelante exitosamente la decimotercera Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay.