

Crisis de gobernabilidad electoral

Álvaro Artiga González*

Palabras clave:

gestión electoral, código electoral, reformas, decreto 743.

Introducción

Después del veto presidencial al decreto 635, sobre la lista cerrada y bloqueada, la tensión registrada en las relaciones entre el Legislativo y la Sala de lo Constitucional bajó, pero no por mucho tiempo. A finales del mes de abril, la Sala emitió dos sentencias que afectaron directamente a los partidos PCN y PDC. Por un lado, mandaba al TSE a iniciar el proceso de cancelación de los partidos que en 2004 no obtuvieron el tres por ciento que la ley exigía como requisito para mantener su inscripción como partidos políticos. Por otro lado, declaraba inconstitucional el nombramiento como magistrados de los representantes de aquellos partidos en el TSE. Las sospechas de nuevas sentencias sobre el sistema electoral, la ley de amnistía y la ley del presupuesto llevaron a que los otros partidos (ARENA, GANA y FMLN) unieran sus votos para aprobar en junio, de manera expedita, el decreto 743 con claras orientaciones para impedir que la Sala pudiese tomar decisiones, al exigir la unanimidad en la votación. Sin embargo, este decreto fue declarado inaplicable en varias ocasiones por la Sala. El *establishment* adoptó posiciones más duras muy cercanas a la ruptura institucional.

* Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA, correo electrónico: alartiga@uca.edu.sv

Antes de que las relaciones interinstitucionales se tensaran al nivel mencionado, en la Asamblea los partidos mostraron, por un lado, sus diferencias sobre la integración y funcionamiento de los organismos de gestión electoral. Por otro lado, mostraron que las reformas electorales que estaban dispuestos a tolerar, aunque no de buena gana, no eran aquellas que desde hace años venían siendo reclamadas por diversas organizaciones sociales, como por ejemplo: la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales en el TSE, la despartidización de los organismos permanentes y temporales de gestión electoral, una ley de partidos, la regulación del financiamiento de los partidos, la integración pluripartidista de los gobiernos municipales, el voto de los salvadoreños desde el exterior y la implementación del voto residencial en todo el país.

En este artículo, se da cuenta del contenido sobre el cual giró la disputa entre partidos y entre órganos de gobierno hasta la aprobación del “fatídico” decreto 743. Una breve mención se hace sobre el papel que tuvieron diversas organizaciones sociales en este forcejeo entre reforma y contrarreforma electoral. Este es un punto que requiere de un análisis más profundo, dado que una reacción así no se había registrado por muchos años en el país.

1. El forcejeo sobre los organismos de gestión electoral

Junto a la dinámica que se estaba dando entre los órganos de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) en torno a la clase de contendientes (partidistas o no) y la clase de listas para las candidaturas a diputados más la forma de votación, un debate sobre la integración de los organismos temporales de gestión electoral se desarrollaba donde los partidos tenían diferentes posiciones. En este contexto la intención de incrementar el número de municipios donde

se implementaría el voto residencial en 2012 suponía una modificación en la organización de la jornada electoral¹. La Asamblea Legislativa emitió el decreto 629 el tres de marzo del año en curso². El artículo 1 de dicho decreto agrega dos incisos al artículo 113 del Código Electoral donde se establece que:

Las Juntas Electorales Municipales podrán nombrar los delegados que sean necesarios, por cada uno de los centros de votación establecidos en los municipios en los que se lleve a cabo las elecciones bajo la modalidad de voto residencial, y en aquellos municipios que, no teniendo voto residencial, tengan más de diez centros de votación; dichos nombramientos se harán de las propuestas hechas por los Partidos Políticos que integren la Junta Electoral Municipal. El desempeño de los delegados tendrá lugar en el centro de votación al que son asignados y sus funciones son de apoyo a la Junta Electoral Municipal como organismo colegiado, y sólo tendrán las funciones que expresamente establece la ley, inician un día antes de la elección, y finalizan un día después de éstas; y ejercerán el voto en el lugar en el que les corresponde, de acuerdo al Registro Electoral.

Los delegados serán capacitados previamente por el Tribunal para el correcto desempeño de sus funciones.

Las Juntas Electorales Municipales (JEM) son un eslabón clave en el escrutinio pues, por un lado, elaboran las actas que definen a los ganadores en la elección de concejos municipales y, por otro lado, elaboran las actas que sirven al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para el escrutinio de las elecciones nacionales (legislativas o presidenciales). El primer inciso citado introduce una nueva figura en la gestión electoral: los delegados por las JEM. ¿Cuáles serán sus atribuciones? Las mismas quedan definidas con las reformas introducidas a los

1. Se espera que, en el 2012, el voto residencial se desarrolle en la totalidad de los municipios de nueve de los catorce departamentos en que se divide el país, más la capital San Salvador y Santa Tecla.
2. Una vez más, se trató de una iniciativa del grupo parlamentario del FMLN.

artículos 116 y 126 del CE mostradas en el Cuadro 1. De aquí se puede deducir que sus atribuciones serán:

- a. Entregar oportunamente a las Juntas Receptoras de Votos (JRV) los objetos y papelería necesarios;
- b. Supervisar la integración de las JRV;
- c. Entregar a las JRV los paquetes electorales que se utilizarán durante las votaciones;
- d. Recibir actas y documentación de las JRV, y entregarlas a las JEM;
- e. Velar por la seguridad del traslado de los paquetes electorales;

Cuadro 1
Reformas al artículo 116 y 126 del Código Electoral

Versión original	Versión reformada
<u>Art.116</u> Son atribuciones de las Juntas Electorales Municipales:	
2) Entregar bajo su responsabilidad a las Juntas Receptoras de Votos, todos los objetos y papelería que el proceso eleccionario requiera;	2) Entregar de manera oportuna bajo su responsabilidad a las Juntas Receptoras de Votos, por sí o <i>por medio de sus delegados</i> , todos los objetos y papelería que el proceso electoral requiera;
3) Supervisar la integración de las Juntas Receptoras de Votos al momento de iniciarse la votación y tomar las medidas pertinentes para su legal integración; tomando en cuenta lo establecido en los artículos 243 y 244 de este Código;	3) Supervisar por sí o <i>por medio de sus delegados</i> la integración de las Juntas Receptoras de Votos al momento de iniciarse la votación y tomar las medidas pertinentes para su legal integración, tomando en cuenta lo establecido en los artículos 243 y 244 de este Código;
5) Recibir las Actas y la documentación que le entreguen las Juntas Receptoras de Votos y en base a éstas, elaborar un Acta General Municipal preliminar del escrutinio, de conformidad a este Código y entregar inmediatamente al Tribunal el original con una copia a la Junta Electoral Departamental que corresponda y otra a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar dieciocho horas después de terminada la votación y conservar en su poder uno de los originales del Acta a que se refiere el Art.254 de este Código, para los efectos que la misma señale; la no entrega de la copia del Acta mencionada a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes será sancionado de acuerdo a lo establecido en el Art.280 de este Código;	5) Recibir las Actas y la Documentación que le entreguen <i>sus delegados</i> , o las Juntas Receptoras de Votos y en base a éstas, elaborar un Acta General Municipal preliminar del escrutinio, de conformidad a este Código y entregar inmediatamente al Tribunal el original con una copia a la Junta Electoral Departamental que corresponda y otra a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar dieciocho horas después de terminada la votación y conservar en su poder uno de los originales del acta a que se refiere el Art. 254, de este Código, para los efectos que la misma señale; la no entrega de la copia del acta mencionada a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, será sancionado de acuerdo a lo establecido en el Art. 280 de este Código;
7) Vigilar estrictamente el funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos.	7) Vigilar estrictamente el funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos; además deberá por sí o <i>a través de sus delegados</i> , velar por la seguridad del traslado de los paquetes electorales.
<u>Art.126</u> Son atribuciones de las Juntas Receptoras de Votos las siguientes:	
1) Recibir bajo su responsabilidad, de la Junta Electoral Municipal, los paquetes que contienen los materiales y documentos electorales para ser usado durante las votaciones, de conformidad a los instructivos especiales dictados por el Tribunal;	1) Recibir bajo su responsabilidad, de la Junta Electoral Municipal o <i>de sus delegados</i> , los paquetes que contienen los materiales y documentos electorales para ser usado durante las votaciones, de conformidad a los instructivos especiales dictados por el Tribunal;
4) Retornar, a las Juntas Electorales Municipales, los materiales y documentos electorales.	4) Retornar, a las Juntas Electorales Municipales o <i>a sus delegados</i> , los materiales y documentos electorales.

Fuente: elaboración propia. *Las cursivas son propias.*

Al ser un eslabón entre las JRV y las JEM, el nombramiento de los delegados resulta crucial también puesto que, quiérase o no, es muy probable que su comportamiento esté más orientado por la defensa de los intereses partidistas que por los de la calidad de la gestión electoral. Al ser nombrados por las JEM y al estar integradas estas, a su vez, por miembros de los partidos, resulta lógico esperar un “nombramiento partidista” de los delegados. Por tanto, definir qué partidos integrarían las JEM se convertiría en otro asunto de disputa en el seno de la Asamblea.

El diecisiete de marzo un nuevo decreto legislativo vio la luz. Se trata del 646 que regula uno de los factores que tradicionalmente se utilizaron en el país para migrar votantes. El artículo 2 del nuevo decreto reforma el artículo 352 del CE que, según puede apreciarse en el Cuadro 2, contiene otra clase de disposiciones. Se trata, entonces, de la adición de un inciso.

Hasta las elecciones de 2009, era usual que los partidos designaran como miembros de las JRV a personas que, según el registro electoral, debían votar en municipios diferentes a aquel en el que fueron destacados para desempeñarse como miembros del organismo temporal. Dependiendo del número de JRV en ese municipio, el contingente partidista “migrado” podría ser significativo a tal grado de tener influencia en la definición del partido o coalición ganadora a nivel municipal. En otras palabras, los partidos podían hacer un cálculo de las zonas donde les “sobran” votantes y trasladarlos, como miembros de JRV, a otros municipios para reforzar el caudal de votos que pudieran obtener allí. La reforma introducida, aunque no esté relacionada directamente con la materia reformada, busca evitar este traslado de votantes. Por cierto, la iniciativa de reforma provino de diputados de varios partidos.

Cuadro 2
Una reforma para disminuir la “migración” de votantes

Versión original	Versión reformada
<p>Art. 352.-</p> <p>Una vez rendida la protesta de ley por parte de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos, estos organismos estarán en la obligación de recibir la capacitación correspondiente para el buen desempeño de sus funciones; la que será impartida por los delegados de la Unidad de Capacitación, con la supervisión de la Junta de Vigilancia Electoral.</p> <p>La inasistencia a dicha capacitación será sancionada por el Tribunal en la forma que éste estime conveniente.</p>	<p>Art.352.- Todos los miembros propietarios y suplentes de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos, deberán residir en el Departamento y Municipio respectivo donde ejercerán sus funciones como miembros de organismos electorales temporales, lo cual acreditarán con su respectivo Documento Único de Identidad.</p> <p>Una vez rendida la protesta de ley por parte de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos, estos organismos estarán en la obligación de recibir la capacitación correspondiente para el buen desempeño de sus funciones; la que será impartida por los delegados de la Unidad de Capacitación, con la supervisión de la Junta de Vigilancia Electoral.</p> <p>La inasistencia a dicha capacitación será sancionada por el Tribunal en la forma que éste estime conveniente.</p>

Fuente: elaboración propia.

Dos semanas después, el treinta y uno de marzo, la Asamblea aprobó el decreto 668 con nuevas reformas al CE. En esta ocasión, la iniciativa vino del grupo parlamentario de GANA y la materia reformada tiene que ver con la integración de los organismos temporales de gestión electoral. Al momento de la votación, la iniciativa contó con votos del FMLN y reforma los artículos 109, 113 y 117 del CE para favorecer la inclusión de miembros de GANA en los organismos temporales desplazando al PDC. La batalla por el control de estos organismos se materializó en este decreto. Pero no se quedaría allí, pues luego continuaría en relación con la integración del máximo organismo de gestión electoral: el TSE. Como se verá más adelante, el FMLN aseguró dicho control a su favor y, para ello, los votos de GANA serían necesarios. El “dando y dando” se habría completado.

En las elecciones presidenciales de marzo de 2009, solo compitieron candidatos de los partidos ARENA y FMLN. Los otros partidos (CD, PCN y PDC) que participaron en las elec-

ciones legislativas y de concejos municipales en enero de 2009 se abstuvieron de presentar candidatos a la presidencia. En parte, esta decisión convertiría a las elecciones presidenciales en un auténtico “choque de trenes” evitando la dispersión, sobre todo, del voto de la derecha. Al actuar así, se buscaba que la elección tuviese que decidirse en segunda vuelta si es que ARENA no ganaba en primera vuelta. Pero esta decisión le costaría al PCN y al PDC sus puestos en los organismos de gestión electoral, tanto temporales como permanentes. Sin embargo, en aquel momento esto parecía secundario frente a la “amenaza” percibida en un triunfo del FMLN. Pasadas las elecciones, dada la alternancia, ahora había que definir cómo se integrarían los organismos de gestión electoral siendo que solo habían competido dos partidos. Ya en 2009, se resolvió la integración del TSE mediante un arreglo para que un representante del PCN y otro del PDC fueran magistrados propietario y suplente, respectivamente. Pero esa decisión, como se verá posteriormente, pendería de un hilo.

Cuadro 3
Nueva integración de los organismos temporales de gestión electoral

Versión original	Versión reformada
<p>Art. 109.- Las Juntas Electorales Departamentales tendrán su sede en la cabecera departamental con jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integrarán con un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de sus miembros. Las Juntas Electorales Departamentales podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.</p>	<p>Art. 109.- Las Juntas Electorales Departamentales tendrán su sede en la cabecera departamental con jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integrarán con un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de sus miembros. Las Juntas Electorales Departamentales podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.</p>
<p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. [...]</p>	<p>Cuando no se hubiera completado los cuatro miembros que señala el inciso anterior, debido a que en las últimas elecciones sólo hayan participado dos o tres partidos políticos o coaliciones de partidos, los espacios vacantes, serán completados por él o los partidos políticos contendientes que tengan mayor representación legislativa.</p> <p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. [...]</p>