FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

DEP
Estudios Políticos

Serie de investigación
1 - 2015

El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo de 2015

Noviembre de 2015

La preparación de este informe concluyó el
18 de noviembre de 2015

ISSN 2304-8883

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSADES

Una publicación del Departamento de Estudios Políticos • **DEP**

Primera edición: 500 ejemplares
Noviembre de 2015

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Libro
La autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación deberá solicitarse a FUSADES

Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de FUSADES y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

DEP
Estudios Políticos

Serie de investigación
1 - 2015

El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo de 2015

Noviembre de 2015

Índice

Introducción 1

I. Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina 3

II. El fundamento legal de las listas abiertas y del voto cruzado en El Salvador 13

III. Análisis del comportamiento de actores claves en la elección legislativa de marzo de 2015 32

IV. El impacto del voto cruzado: análisis cuantitativo 42

V. Reflexiones sobre el estudio y algunas recomendaciones preliminares 66

VI. Conclusiones y recomendaciones 75

Bibliografía 79

Anexos 84

Índice de cuadros

Cuadro 1. Sistemas electorales para la elección de diputados en El Salvador (1963-2015) 19
Cuadro 2. Comparación entre las propuestas de LPP con el proyecto aprobado 26
Cuadro 3. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales (2012-2015) 34
Cuadro 4. Magistrados propietarios del TSE (2014-2019) 35
Cuadro 5. Lista de diputados de ARENA 44
Cuadro 6. Lista de diputados del FMLN 45
Cuadro 7. Lista de diputados de GANA 46
Cuadro 8. Lista de diputados del PCN 47
Cuadro 9. Lista de diputados del PDC 47
Cuadro 10. Diputados electos por voto preferente en elecciones legislativas de 2012 y 2015 48
Cuadro 11. Cantidad y porcentaje de voto cruzado por departamento 52
Cuadro 12. Municipios con voto cruzado que superan el porcentaje nacional 53
Cuadro 13. Cálculo del voto cruzado por partido 54
Cuadro 14. Segregación de votos cruzados y enteros por partido político 55
Cuadro 15. Distribución del voto cruzado por departamento y partido político 56
Cuadro 16. Cantidad de partidos políticos respaldados a través del voto cruzado 57
Cuadro 17. Top 5 de las combinaciones partidarias más usadas en el voto cruzado 58
Cuadro 18. Marcas de algunos candidatos del Departamento de San Salvador 59
Cuadro 19. Relación entre marcas por candidatos y votos válidos 60
Cuadro 20. Comparativo 2012 y 2015 de votos impugnados, nulos y abstenciones 64
Cuadro 21. Calificación promedio sobre la facilidad de votar cruzado 65

Índice de figuras

Figura 1. Promedio de independencia y poder en los tribunales constitucionales de América Latina (1945-2005) 15
Figura 2. Promedio de independencia y poder por país en los tribunales constitucionales de América Latina (1945-2005) 15
Figura 3. Antecedentes de la sentencia de inconstitucionalidad 48-2014 19
Figura 4. Cambios en la definición de la plena capacidad de opción respecto a la libertad del voto 22
Figura 5. Antecedentes del proceso de amparo 177-2015 24
Figura 6. Antecedentes de la sentencia de inconstitucionalidad 43-2013 27

Índice de esquemas y gráficos

Esquema 1. Alternativas de fraccionamiento del voto 36
Esquema 2. Grado de competencia intrapartidaria por departamento para las elecciones de 2015 50
Gráfico 1. Competencia intrapartidaria a nivel global 50
Gráfico 2. Porcentaje de voto cruzado y escolaridad promedio por departamento 61

Siglas

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CD	Cambio Democrático
CE	Código Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DS	Democracia Salvadoreña
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANA	Gran Alianza Nacional
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
JED	Junta Electoral Departamental
JEM	Junta Electoral Municipal
JRV	Junta Receptora de Votos
LPP	Ley de Partidos Políticos
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PCN	Partido de Concertación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PN	Partido Nacional
PSD	Partido Social Demócrata
SCN	Sala de lo Constitucional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América*

*Por sus siglas en inglés

Glosario*

Listas cerradas y bloqueadas. Donde cada partido presenta su lista con un orden de las candidaturas que no puede ser alterado por los electores.

Listas cerradas y no bloquedas. Donde los electores pueden ordenar a su gusto la relación de candidatos y candidatas, pero siempre manteniéndose dentro de la propuesta global de los partidos.

Listas abiertas. Donde los electores pueden modificar el orden, combinar candidaturas de diferentes partidos e incluso, en el extremo, pueden agregar nuevos candidatos.

Voto preferente. Cuando a cada uno de los miembros del cuerpo electoral se les permite emitir su voto a favor de varias candidaturas dentro de una lista cerrada y no bloqueada.

Voto combinado. Cuando a cada uno de los miembros del cuerpo electoral se le permite emitir su voto a favor de varias candidaturas dentro de una lista abierta, es decir, repartiendo sus votos o marcas disponibles entre candidatos de diferentes listas.

Voto cruzado. Como popularmente se conoce en El Salvador al voto combinado.

* Todos los conceptos fueron tomados de Álvaro Artiga González, "El Sistema Político Salvadoreño", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador 2015.

Introducción

Durante las elecciones legislativas de marzo de 2015 se aplicó por primera ocasión en El Salvador el sistema de listas abiertas. Esta modalidad permite que los votantes elijan candidatos propuestos por distintos partidos políticos teniendo como límite el número de escaños asignados a la respectiva circunscripción electoral. Tres años antes, en los comicios del mismo tipo celebrados en 2012, se otorgó a los electores, a través de las listas "cerradas y no bloqueadas", la facultad de votar por los candidatos propuestos por un determinado partido de tal forma que el cuerpo electoral, ejerciendo este derecho, podía cambiar el orden de las candidaturas originalmente establecido y otorgar a los aspirantes de su preferencia la oportunidad de ascender de posición, incrementando así las posibilidades de su elección como diputados. La implementación de ambos mecanismos fue consecuencia de un proceso de inconstitucionalidad en la que los demandantes reclamaron que, tanto las listas cerradas y bloqueadas hasta antes de 2012, como las cerradas y no bloqueadas utilizadas durante ese proceso electoral, limitaban de forma desproporcionada la libertad del voto respecto a su plena capacidad de opción.

Con el propósito de indagar sobre los efectos de las listas abiertas y del "voto cruzado", así conocido por la ciudadanía, el Departamento de Estudios Políticos de FUSADES, con el apoyo del "Proyecto de USAID Fortalecimiento del Sector de Justicia" y de la Fundación Hanns Seidel, realizó la presente investigación con base en la información oficial de los resultados del proceso electoral legislativo de marzo de 2015. Un esfuerzo similar, siempre con el apoyo del Proyecto USAID, se ejecutó en 2012 para investigar las consecuencias sobre los resultados electorales que presentó el voto preferente en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas.

La metodología de investigación aplicada en este estudio se basó en primer lugar, en la realización de entrevistas a profundidad con los actores que tuvieron a su cargo, tanto la decisión de transitar al nuevo sistema de listas, como su desarrollo legislativo y la respectiva aplicación. También se celebraron cuatro grupos focales con diputados electos a los que probablemente favorecieron las listas abiertas, los candidatos que podrían haber resultado perjudicados por esta misma razón, las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron y respaldaron el voto cruzado y los técnicos, tanto del Tribunal Supremo Electoral como de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa que participaron en el cumplimiento del mandato de la Sala de lo Constitucional que ordenó abrir las listas. Como tercer mecanismo se efectuó el levantamiento de una encuesta a nivel nacional que indagó sobre el uso que la ciudadanía hizo del voto cruzado, la motivación que la impulsó a optar entre esta nueva forma de elegir a sus representantes y la antigua del voto por bandera, así como la facilidad o la dificultad para ejercer el sufragio. Finalmente se realizó un análisis cuantitativo del voto cruzado orientado a conocer, entre otros aspectos, el grado de competencia intrapartidaria, las combinaciones más frecuentes que hicieron los electores eligiendo candidatos de diferentes partidos y el impacto en el orden de las candidaturas al interior de las organizaciones políticas.

La investigación contiene un primer apartado en el que se presenta una perspectiva comparada en América Latina sobre la evolución y los efectos de la apertura de las listas y del uso del voto preferente y del voto cruzado. Se trata de un aporte inédito del Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) adscrito al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el Dr. Salvador Romero Ballivián a quien se invitó a participar en este proyecto. En el apartado segundo se realiza un análisis jurídico de las sentencias 48-2014 y 43-2013 de la Sala de lo Constitucional en las que, respectivamente, se declaró inconstitucional la prohibición de cruzar el voto establecida en el Código Electoral y se determinó que existía una omisión constitucional por parte del Órgano Legislativo al no desarrollar en leyes secundarias las normas generales que regulen los procesos de democracia interna de los partidos y las atribuciones que garanticen al Tribunal Supremo Electoral un mecanismo efectivo para la fiscalización del financiamiento político. Debe señalarse, como lo expone Salvador Romero al inicio de este documento, que uno de los efectos de las listas abiertas es la fragmentación del financiamiento político y de ahí su necesaria regulación. Lo mismo se advierte acerca de la democracia interna en los partidos que podría incidir en un uso más efectivo de las listas abiertas cuando estas se integran por candidatos electos en procesos donde participó toda su militancia.

Esta sección también incluye el estudio del amparo 117-2015 por medio del cual la Sala de lo Constitucional ordenó el recuento de los votos de las elecciones legislativas por la circunscripción de San Salvador que derivó, a su vez, en la suspensión de la toma de posesión de los diputados electos en ese departamento debido a que el Tribunal Supremo Electoral solicitó una prórroga del plazo originalmente otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar impuesta por la Sala.

En el siguiente apartado se discute el comportamiento de los actores claves durante la elección legislativa de 2015. El objetivo de esta parte del estudio es el de identificar los factores que explican las dificultades atravesadas en el proceso electoral de 2015, particularmente en cuanto a la ejecución de las listas abiertas, a fin de brindar recomendaciones de cara a los próximos comicios de 2018. Posteriormente se encuentra el examen cuantitativo de los resultados electorales de los comicios legislativos y el impacto que tuvo sobre los mismos el voto cruzado para pasar enseguida a una sección de reflexiones generales a cargo del Director de CAPEL, Salvador Romero Ballivian quien, en base a los hallazgos de la investigación de FUSADES, propone algunas acciones que podrían evitar la reincidencia de los inconvenientes que se presentaron en el pasado proceso electoral. Las conclusiones y recomendaciones generales del estudio se incorporan en el apartado final del documento.

Agradecemos al Proyecto de USAID Fortalecimiento del Sector de Justicia y a la Fundación Hanns Seidel, el apoyo incondicional para la realización de este estudio cuya finalidad última es la de promover el debate, tanto de la implementación de uno de los cambios más importantes durante la última década en el sistema electoral salvadoreño, como el de las reformas que deben aprobarse para superar los obstáculos que acontecieron en las elecciones legislativas de 2015 con el propósito de facilitar el ejercicio del sufragio a los votantes en el próximo proceso electoral.

Antiguo Cuscatlán, Noviembre de 2015

I. Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina[1]

Introducción

Poco conocido cuando América Latina inició la transición hacia la democracia a finales de los años setenta del siglo XX, el voto preferente ha ganado progresivamente espacio en la región como método de elección de los parlamentarios. El voto preferente supone de manera genérica que el ciudadano dispone de la posibilidad de modificar el orden de la lista presentada por una organización política o incluso de seleccionar candidatos de varias listas concurrentes.

Desde fines del siglo XX, algunos países adoptaron este mecanismo y en otros, es objeto de intensos debates, con sectores activos del sistema político, la sociedad civil o la academia que lo promueven. Paralelamente, en varios de los países que lo incluyeron en sus legislaciones, pronto se abrió la controversia sobre sus efectos y se presentaron iniciativas para su eliminación.

El objetivo de esta sección es presentar una perspectiva de la evolución del voto preferente en América Latina desde el inicio de la tercera ola democratizadora. Se señala en primer lugar el punto de partida en la región. Luego, se exponen algunas de las razones que impulsaron la adopción del voto preferente y que explican su popularidad en el debate de las reformas electorales. A continuación, el texto destaca algunas de sus ventajas y desventajas, así como sus efectos en el sistema de partidos, el sistema político y la democracia.

El voto preferente: una modalidad casi desconocida en el inicio de la transición democrática

Cuando en América Latina empezó la transición a la democracia y se celebraron comicios competitivos, en la incorporación de la región a la tercera ola democrática[2], normalmente la primera elección tuvo una característica simple y sencilla. En la mayoría de los países, en una sola jornada, los ciudadanos eligieron al Presidente de la República en una vuelta y a los parlamentarios con un sistema de representación proporcional en una lista cerrada y bloqueada. Es decir, los electores escogían entre listas de aspirantes al Congreso que presentaba el partido político; no tenían ninguna posibilidad de modificarlas y tampoco de optar entre candidatos de distintos partidos. Al marcar la lista, el ciudadano aceptaba tácita y plenamente la propuesta del partido político. Inclusive, en Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay, la elección parlamentaria se derivaba de la votación presidencial[3]. Como sucedió en El Salvador, con frecuencia, se trataba del sistema existente antes del ciclo militar.

1 Agradecemos al Dr. Salvador Romero, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por su contribución a la redacción del presente apartado.

2 Samuel P. Huntington, "La tercera ola de la democracia", en Larry Diamond y Marc Plattner Marc, El resurgimiento global de la democracia. UNAM. México, 1996, p. 3 – 23

3 Dieter Nohlen, Sistemas electorales y gobernabilidades en Working papers (63), 1992, p. 9.

Habitualmente, estas listas eran presentadas en una circunscripción que correspondía a una región (el nombre en cada país puede variar: departamento, provincia, Estado), que en general era una unidad político-administrativa estable, cuya demarcación era reconocida espontáneamente por la población y que permitía tener listas de tamaño mediano a grande, es decir, generalmente más de cinco puestos a elegir. Por ejemplo, en Argentina en 1983, se eligieron 254 diputados en las provincias, que tuvieron de 5 a 70 diputados (si se exceptúa Tierra del Fuego, 2). En ese caso, como en la mayoría de los países, la elección recurría a un sistema de representación proporcional, por lo que buscaba una correspondencia entre el apoyo recibido en las urnas y la presencia congresal. De hecho, para conservar el ejemplo argentino, la Unión Cívica Radical (UCR) obtuvo el 49.7% de los sufragios y 50.7% de las diputaciones.

Este modelo habitual podría considerarse relativamente clásico en la medida que constituía también un esquema frecuente en la época en la Europa continental occidental. Sus efectos se encuentran bastante bien estudiados. Tiende a afianzar el régimen de partidos y la disciplina en la organización. Dentro de los partidos, consolida la importancia de las direcciones nacionales o de las direcciones departamentales, porque allí se concentra una decisión clave de este sistema: el establecimiento del orden en el cual figuran los candidatos en una lista.

La dirección fija los puestos. Ese significativo poder determina en medida importante las opciones, las perspectivas de carrera de los políticos. Los candidatos en los primeros lugares poseen probabilidades muy elevadas de obtener los curules, hasta la certeza cuando se presentan en un bastión partidario o en una región que elige un número significativo de escaños. Los candidatos que figuran en los puestos finales de la lista, por supuesto, tienen menos opciones de desarrollar una carrera política exitosa.

En condiciones y tiempos de política normal, es decir sin turbulencias, sobresaltos o rupturas, es habitual que en los partidos se observen, en mayor o menor grado, los fenómenos estudiados desde el origen de estas organizaciones políticas: la conformación de "oligarquías" partidarias alrededor de la cúpula y una escasa renovación de los liderazgos[4] (este efecto no es exclusivo de los sistemas multipartidarios con representación proporcional, también se observa en el bipartidismo de mayoría simple). Por lo tanto, es habitual que los nombres de los candidatos tiendan a repetirse de una elección a la otra.

La elaboración de la lista se encuentra en el perímetro chico del partido. Para el ciudadano, el voto único por una lista implica votar por la organización, las ideas y la ideología que propone, las políticas públicas que ofrece, los valores que simboliza, más que por las individualidades. De buen o mal agrado, la exacta composición de la lista se convierte en un tema secundario para el ciudadano, desprovisto de margen para generar cualquier modificación.

[4] Cf. Moisei Ostrogorski, La democracia y los partidos políticos. Madrid: Trotta, 2008; Roberto Michels, Los partidos políticos. Buenos Aires: Amorrortu, 2008; Maurice Duverger, Los partidos políticos. México: Fondo de cultura económica, 1987.

El voto preferente: una de las pócimas contra el desencanto con los partidos y la democracia

A medida que el ideal de la democracia pasó de ser el anhelo y la ambición movilizadora al régimen cotidiano en América Latina, comenzaron a incubarse los desencantos y la frustración. Las cifras de las encuestas indican un descontento con los partidos, los Congresos, la política, incluso con la democracia misma. En muchos países, la participación electoral desciende y se encuentra lejos de los niveles del inicio de la transición, o crece el escepticismo con el poder transformador del voto. El cuadro se presenta más crítico en América Central, donde el apoyo y la satisfacción[5] con la democracia figuran debajo o apenas alrededor del promedio latinoamericano.

La debilidad del apoyo o la insatisfacción con la democracia provienen de un complejo cóctel. En una región en la cual a menudo las expectativas con la democracia se centran principalmente en el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad[6] (Ai, 2007: 29 – 33), existe una elevada y estructural desigualdad. Salvo la década de excepcional crecimiento económico, perceptible sobre todo en el sur del Continente, alrededor de 2003 – 2013, se añaden tasas modestas de crecimiento económico per cápita, y por lo tanto reducciones menores de la pobreza, escasas inversiones sociales, limitadas oportunidades laborales. La percepción sobre una extendida y crónica corrupción en la administración pública lastra la confianza en las instituciones, los partidos y los líderes.

Estos elementos se tradujeron en una progresiva y creciente insatisfacción en la opinión pública con los actores políticos, las instituciones y los rendimientos de la democracia. Empezaron a extenderse las críticas contra el juego partidario, considerado excluyente, con poca renovación, un poder concentrado en las cúpulas de las organizaciones políticas, así como contra un régimen democrático considerado poco representativo. Los Parlamentos parecían desfasados de la sociedad, integrados en la mayoría por hombres, abogados, médicos o ingenieros, de los estratos más favorecidos, con extensas trayectorias partidarias. La participación de la mujer, de los jóvenes, de sectores populares era reducida en los ambientes de toma de decisiones. Por lo menos desde el punto de vista social, el sistema era juzgado poco representativo de la pluralidad de la sociedad. Esto no significa que necesariamente la insatisfacción se dirigía contra el modelo de elección de lista cerrada y bloqueada, pero sí lo colocó en la mira.

Al mismo tiempo, se empezaron a consolidar en América Latina las elecciones locales. Ellas ofrecieron la oportunidad a los ciudadanos de elegir directamente a los alcaldes, que por supuesto tenían un rostro conocido, un nombre, un apellido reconocido por los ciudadanos. Esta elección alentó el deseo que para otros cargos de elección popular, entre ellos el de los parlamentarios, fuesen escogidos directamente, y así los ciudadanos se sintiesen más y mejor representados, con una relación de mayor cercanía con los congresistas. Esto suponía otro tipo de votación que solamente marcar por una lista.

---

5 Cf. las encuestas del Latinobarómetro, disponibles en: www.latinobarómetro.org.

6 Roderic Ai Camp, "La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación" en Roderic Ai Camp (coordinador), Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina. México: Siglo XXI, 2007.

Estas evoluciones generaron condiciones para la búsqueda de reformas constitucionales, políticas y electorales. América Latina es la región del mundo donde son más frecuentes las reformas electorales. En la mayoría de los países latinoamericanos, la ley electoral se encuentra en continua reforma. En Panamá, hasta la norma establece la obligatoriedad de encarar un proceso de reforma después de cada elección, y si en otros lugares, no existe una disposición semejante, la práctica genera efectos similares. México no ha celebrado dos presidenciales con las mismas reglas desde 1988 y su caso no constituye una excepcionalidad.

Ciertamente, las reformas son de distintas orientaciones, calados y objetivos, pero se disciernen líneas comunes[7]. Entre ellas, el propósito de aumentar la representatividad del sistema político. Ello pasó por la promulgación o la reforma de las leyes de partidos[8], para que tengan estructuras más democráticas, renueven más fácilmente sus liderazgos, rindan cuentas claras de sus financiamientos. La obligación de elecciones internas fue común y en varios países se acompañó de la exigencia de primarias para seleccionar candidatos, incluso en un esquema de padrón abierto, simultáneo y obligatorio (con variantes, en Honduras, Uruguay y Argentina).

También se produjeron cambios en la modalidad de elección de los parlamentarios, en especial desde finales del siglo XX. Uno de los mecanismos emblemáticos fueron las cuotas de representación femenina, para aumentar la presencia de mujeres en los espacios de decisión. En Bolivia, Ecuador, Costa Rica y México ya se impuso la paridad y alternancia. Aunque aún hay camino importante por recorrer, los resultados de esas acciones son nítidos: América Latina se ha colocado, solo por detrás de Escandinavia, como la región con mayor proporción de parlamentarias[9]. Finalmente se buscó generar una mayor cercanía entre los representantes, los diputados y los ciudadanos. Una de las principales tendencias fue el quiebre de la lista partidaria cerrada y bloqueada, tan frecuente al inicio de la democracia.

Las fórmulas han sido variadas en América Latina. En algunos países, se crearon distritos uninominales, en los cuales, los ciudadanos escogen un diputado por mayoría simple. Ninguno lo adoptó de manera generalizada porque ello implicaría un cambio radical de sistema electoral, a uno mayoritario. Se combinó siempre con alguna modalidad de lista plurinominal cerrada y bloqueada, lo que permite conservar una dinámica proporcional, lo que lo asemeja al modelo alemán de la "representación proporcional personalizada", pionero en este mecanismo. Con matices, se aplica en México, Venezuela (1993) y Bolivia (1997).

En estos países, el ciudadano dispone de dos votos: uno por la lista, generalmente correspondiente a una unidad territorial amplia (un departamento o Estado, por ejemplo), y otro en cada distrito, donde el ciudadano elige directamente y por mayoría simple a un parlamentario (habitualmente esa unidad territorial amplia es dividida en varias circunscripciones uninominales, siendo acostumbrado que esas circunscripciones sean aproximadamente la mitad de los cargos a elegir). Sin que sea necesariamente una regla, los diputados

[7] Salvador Romero Ballivián, "La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI" en Cuadernos de CAPEL (57), 2012, p. 289 – 310.

[8] Daniel Zovatto, Jesús Orozco, "Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007: lectura regional comparada" en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007. México: IDEA – UNAM, 2008, p 143 - 192.

[9] IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo, Atlas of Electoral Gender Quotas. Estocolmo: IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo, 2013.

uninominales suelen ser en promedio más jóvenes, con menos recorrido partidario, incluso con menos experiencia política, como ilustra el caso boliviano[10].

En otros países, se adoptó el mecanismo de la lista cerrada y no bloqueada en circuitos o distritos plurinominales. Este mecanismo le permite al ciudadano definir únicamente en la lista presentada por el partido de su preferencia (cerrada), un cierto orden entre los candidatos (no bloqueada). En claro, el ciudadano tiene la posibilidad de alterar el orden propuesto por el partido político. El principio es que le corresponde al ciudadano armar su preferencia dentro de la oferta del partido.

Este es el caso de Panamá, que tiene la singularidad de que el sistema es incluso anterior a la transición democrática. Perú figuró asimismo entre los pioneros de estas fórmulas, con la modalidad del doble voto preferencial, que brinda el derecho al ciudadano de realizar dos marcas dentro de la lista partidaria.

Finalmente, en otros países, se aplicó la lista abierta, que significa que el ciudadano puede elegir simultáneamente y sin restricciones candidatos de varios partidos, normalmente votar por tantos diputados como cargos a elegir. El voto preferente es el modelo extremo, con el menú más abierto de todos. Este esquema se aplica en Brasil, Honduras y desde 2015 en El Salvador. Las opciones para el ciudadano son completas en el sentido que puede elegir entre candidatos de todos los partidos, en una cantidad que va hasta el número de escaños en disputa.

[10] Salvador Romero Ballivián, Diccionario biográfico de parlamentarios. La Paz: FUNDAPPAC – KAS, 2009.

Efectos y consecuencias del voto preferente

El voto preferente que concierne fundamentalmente el voto en la lista cerrada y no bloqueada así como en la lista abierta –y que eventualmente concierne aspectos de la votación en una circunscripción uninominal cuando se combina con la elección de una lista cerrada y bloqueada- tiene efectos y consecuencias importantes para el régimen de partidos, el sistema político y la democracia.

Esta sección aborda en primer lugar los efectos que destacan sus partidarios y promotores antes de plantear los elementos que subrayan los críticos. Ciertamente esas virtudes y defectos coexisten y se presentan en mayor o menor grado según los países.

En primer elemento que se destaca es que el voto preferente genera un vínculo más directo entre el parlamentario y el ciudadano; en el esquema de la lista cerrada y bloqueada, la preocupación principal del diputado es la buena relación con las instancias de dirección que establecen la lista. En las listas no bloqueadas o abiertas, el diputado o el candidato no solamente tiene la necesidad de conservar una buena relación con la dirección nacional o departamental, sino también una cercanía, una buena llegada con los electores. Por lo tanto, se preocupa por desarrollar un vínculo que no necesariamente existía antes, y que lo obliga a estar más atento a los requerimientos, las preocupaciones, las prioridades de los electores. Esta nueva realidad política es evidente para quien aspira a un curul por primera vez pero también para el candidato que aspira a una reelección y que necesita demostrar que durante su gestión, tuvo en cuenta las demandas del electorado de la circunscripción.

Este mecanismo genera una fuerte satisfacción en el ciudadano que lo utiliza. El elector tiene la sensación, por supuesto relacionada con lo que efectivamente sucede, que él elige y define quiénes serán específicamente los parlamentarios. Se difunde un sentimiento de mayor poder ciudadano.

Los datos peruanos muestran que en las elecciones parlamentarias entre 27% y 44% de los congresistas han sido elegidos gracias al sistema del voto preferente[11]. Esto qué significa, que del 27% al 44% de los diputados obtuvieron el escaño, ocupando un lugar en la lista que no les hubiera dado esa posibilidad si la nómina era cerrada y bloqueada. En el caso de Panamá, los resultados indican que ese porcentaje ha variado en las elecciones del 25% al 31%[12]. En El Salvador, la primera experiencia dejó 21% de parlamentarios en esa situación.

El voto preferencial tiende a favorecer una mejor consideración de las demandas regionales y sectoriales. Los candidatos o los congresistas, no solamente ofrecen ciertas cosas en campaña, sino que muchos son aspirantes naturales a la reelección y pretenden presentarse a ella con un balance halagador de su acción, con resultados concretos de la gestión. En el sistema de la lista cerrada y bloqueada, la necesidad o la presión para ofrecer ese tipo de resultados es menor, porque finalmente las opciones de la (re)elección recaen sobre todo en la dirección del partido.

Este escenario implica también una disminución del control de las direcciones nacionales o regionales partidarias sobre los candidatos o los electos. Eventualmente permite el surgimiento de liderazgos que no necesariamente cuenten con un aval firme de la dirección del partido. Un candidato, aunque no ocupe uno de los mejores lugares en la lista, podría obtener el apoyo suficiente si resulta lo suficientemente popular o hábil durante la campaña. Podrían emerger nuevos liderazgos que ya no están sujetos a las direcciones de la cúpula partidaria, lo que hace que el juego político sea menos jerarquizado, menos vertical que en los otros esquemas.

Conviene matizar las afirmaciones señalando que ese margen de autonomía tiene como límite la obligación de figurar en la lista presentada por el partido, así sea en un puesto poco favorecido. Es improbable que un dirigente muy enfrentado con la dirección partidaria sea inscrito, salvo que el establecimiento de esa nómina sea resultado de un proceso de elección interno, como una primaria. La elección con listas abiertas y la democracia interna o las primarias son realidades distintas, que pueden o no converger en un sistema político dado.

Al mismo tiempo que el voto preferente ofrece esas oportunidades y ventajas, tiene también características que presentan riesgos.

El voto preferente no sólo debilita a las direcciones nacionales, tiende a fragilizar a los partidos, y estos efectos se acentúan en los países con sistemas de partidos endebles. En otras palabras, los impactos son distintos según el contexto. Un sistema de partidos robusto encaja mejor los costos asociados con las listas abiertas, como se observa en Honduras. En cambio, en Perú, en el desestructurado sistema de partidos, se acentúan las tendencias centrífugas, se diluye el vínculo entre los parlamentarios y el partido político. El congresista siente que ha sido elegido gracias a sus

[11] Fernando Tuesta, "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú" en Revista de derecho electoral (15), enero – junio 2013, p. 209 – 210.

[12] Eduardo Valdés, "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá" en Revista de derecho electoral (15), enero – junio 2013, p. 188.

méritos, sus virtudes personales, y que debe poco o nada al partido, y por lo tanto, la línea que fija el partido adquiere un carácter vagamente referencial.

El efecto más común, visible aún con un sistema de partidos sólido, es que con el voto preferente, la campaña proselitista se dirige menos contra el adversario político que contra el compañero de partido que aspira al mismo cargo. En un esquema de listas cerradas y bloqueadas, los candidatos promueven la sigla partidaria, las propuestas de la organización y las contraponen a las de los otros partidos. Todos los aspirantes comparten un mismo objetivo, cualquiera sea su lugar en la lista: aumentar los votos. Cada candidato es un aliado natural pues el incremento de votos beneficia a todos, pues ello extiende la cantidad de parlamentarios que obtiene el partido. Es decir, cuantos más votos tenga el partido, más opciones tienen los inscritos en la lista. Los rivales se encuentran siempre en el partido contrincante.

El voto preferente desplaza la lucha, parcial o completamente, hacia adentro. Los candidatos de una organización se dirigen para conseguir individualmente el favor de un mismo público: los electores simpatizantes o bien predispuestos hacia ese partido. Requieren convencer al votante que se inclina por el partido, que ellos son la mejor opción. El adversario principal está dentro del mismo partido, pues es quien puede quitar votos. Los candidatos de los otros partidos se vuelven secundarios pues no disputan el mismo segmento de mercado electoral. El objetivo no es diferenciarse de los otros partidos sino de los compañeros que están en la misma lista.

El litigio político se transfiere de la competencia entre partidos al seno del partido, y por lo tanto, las rivalidades, la dureza de la campaña se producen dentro de la misma organización. Ilustrativa es la elección panameña de 2009: el 100% de las impugnaciones en los circuitos plurinominales, "consistieron en disputas en torno a la proclamación del candidato que representaría al partido político en la Asamblea Nacional; es decir, se trató de impugnaciones entre copartidarios y compañeros de lista"[13].

Otro efecto es el encarecimiento de las campañas. En el esquema de las listas cerradas y bloqueadas, el partido o los candidatos buscan un financiamiento para desplegar su propuesta contra la de los partidos contrarios y los recursos convergen en un solo objetivo. Existe muy poco espacio para la promoción individual de los candidatos parlamentarios. Por su parte, el voto preferente coloca a todos los candidatos en una feroz competencia los unos contra los otros para asegurarse un campo en el corazón o la memoria de los votantes.

A manera de ejemplo, en 2012, para 23 cupos disponibles, en Honduras, un candidato a diputado en las elecciones internas del Partido Nacional (PN) por el departamento de Francisco Morazán disputó su puesto de manera directa contra otros 160 aspirantes de la misma organización, en un esquema de listas abiertas. Si figuró en la lista de los elegidos para los comicios generales de 2013, tuvo que repetir el proselitismo para lograr la preferencia frente a más de 200 candidatos, de su partido y de los otros, nuevamente para llevarse uno de los 23 curules departamentales. En otras palabras, cualquiera de los 8 diputados del PN de Morazán elegidos en 2013 dejó en el camino a aproximadamente 350 rivales entre 2012 y 2013[14].

[13] Eduardo Valdés, "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá", op. cit, p. 189.

[14] Salvador Romero Ballivián, en Salvador Romero Ballivián (coordinador), Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, 2014, p. 60.

En el esquema de listas desbloqueadas o abiertas, cada candidato procura singularizarse, llamar la atención. La única forma es mediante el desarrollo de una campaña propia, que le brinde notoriedad. Esto supone inversiones fuertes en propaganda en medios masivos de comunicación, vallas, visitas a comunidades y barrios, e incluso el desarrollo de mecanismos clientelistas, como sucede a menudo en Honduras. Rápidamente el gasto en campaña adquiere una lógica exponencial: el candidato que más gasta fija el estándar y obliga a sus rivales, de su partido y de los otros, a seguirle el paso. Resulta más costoso ser candidato en un esquema de voto preferente que en un esquema de listas cerradas y bloqueadas, y peor si además se pasa por un esquema de elecciones primarias, como en Honduras o Panamá. La política se vuelve mucho más cara.

De hecho, durante la elección general hondureña de 2013, algunos candidatos a diputados en la capital gastaron más en propaganda que los candidatos presidenciales de los partidos pequeños…[15] Este efecto fue menos nítido en El Salvador en 2015 por la campaña corta y la reticencia de los partidos para facilitar el voto cruzado y más bien promover el "voto bandera", es decir el voto por el conjunto de candidatos en el orden fijado por ellos. Probablemente el escenario cambiará en la próxima oportunidad: además del tiempo que tendrán los candidatos para encarar la contienda, basta que algunos candidatos se lancen con un despliegue intenso para forzar al resto a entrar en la misma lógica.
Más allá del costo, el voto preferente fragmenta las campañas. Además de invertir montos considerables, los candidatos requieren singularizar su mensaje, agregarle una nota distinta y suplementaria al discurso general del partido. Cada uno busca disociarse del resto y ser asociado con un tema, que va a machacar constantemente a lo largo de la campaña. Todos los candidatos plantean algo para descollar, alcanzar notoriedad, ser recordados por el elector cuando éste se encuentre frente a decenas o centenas de opciones en la papeleta en el recinto de votación.

El resultado habitual es cacofónico para el ciudadano, sometido a decenas de propuestas especializadas, específicas de candidatos obligados a intentar distinguirse en medio de la masa. Este impacto es notorio en las circunscripciones grandes, como las capitales, y se atenúa en los distritos con menos escaños en juego.

Con el voto preferente, también se registran dificultades logísticas para la emisión y el cómputo de votos. En el momento del sufragio, suele crecer la cantidad de votos blancos y nulos. Aún en el sistema de la elección parlamentaria uninominal, en el cual el ciudadano solo requiere hacer una marca, la proporción de votos no válidos aumenta, en especial en áreas rurales, donde los electores normalmente tienen menos información, capacitación, y dan un menor seguimiento a los asuntos políticos. En Bolivia, en casos extremos, de circunscripciones rurales con muy bajos niveles de desarrollo humano, la cantidad de votos blancos superó al candidato más apoyado.

El cómputo también plantea dificultades y retos. En Panamá, entre un mínimo de 0.3% y un máximo de 1.2% de las actas de los circuitos plurinominales no han sido computadas por muy graves inconsistencias en el llenado, que hacían imposible conocer cuáles fueron las verdaderas intenciones de los ciudadanos o reconstruir lo que pasó en la junta receptora de voto[16]. En el caso peruano, del 24%

[15] Víctor Meza (coordinador), Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014.

[16] Eduardo Valdés, "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá", op. cit, p. 191 - 192

como mínimo a un 39% como tope, de las actas de las diputaciones con voto preferente, han tenido algún tipo de observaciones, un porcentaje muy por arriba de las observaciones en el acta presidencial[17]. Pese a los esfuerzos de capacitación, los miembros de mesa y los electores tienen confusiones que se traducen en el llenado de las actas. En la elección parlamentaria de El Salvador de 2015, la misión de observación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dejó constancia de dificultades similares. Indicó que se "observaron defectos o problemas administrativos y organizativos en el 72% de las JRV observadas, cifra particularmente alta"[18].

Aumenta igualmente el riesgo de manipulaciones, sobre todo cuando hay muchos votos que contar. Por las muy tardías horas en las cuales finaliza el cómputo, a veces los fiscales de los partidos se retiran y dejan con escasa supervisión la fase final del recuento y el llenado de las actas.

En un ámbito distinto, el voto preferente vuelve difícil la aplicación de las cuotas de género (o de cualquier otra cuota). El mecanismo más efectivo es la lista cerrada y bloqueada, que establece un orden inmodificable, y que la legislación puede indicar cómo debe ser elaborado. En un sistema de listas abiertas, la cuota de género tiene posibilidades limitadas de aplicación: aun si se impone a un partido que presente un determinado porcentaje de candidatos de un sexo y se fije los parámetros de la presentación, la palabra final le corresponde al elector. El votante decide quiénes quiere que sean sus representantes, y por lo tanto, resta efectividad a las cuotas. No obstante, cuánto más elevada es la cuota, más se refuerzan las oportunidades de elección. En Honduras, la cuota de 40% aplicada por primera vez en 2013 derivó en la composición parlamentaria con mayor presencia femenina de la historia del país[19].

En un campo igualmente diferente, el voto preferente induce a enfoques localistas de la gestión parlamentaria. Las listas abiertas, la orientación clientelista de las campañas y la disponibilidad de recursos públicos (la existencia de partidas presupuestarias sobre las cuales los diputados deciden con bastante libertad y que los hace entrar en competencia con los alcaldes) orientan a los diputados hondureños hacia una visión y un comportamiento localistas en comparación con otros parlamentarios de la región[20]. Justamente porque los congresistas desarrollan la mencionada cercanía con los electores, y aspiran a la reelección, tienden a descuidar los problemas nacionales que, se supone, se discuten, se debaten y se deciden en el Congreso, para privilegiar la respuesta a los nichos electorales que han permitido la elección.

El voto preferente provoca dos paradojas sobre las cual vale la pena meditar. La primera, a menor uso general del voto preferente, mayor peso decisivo de quienes sí lo utilizan[21]. Es pertinente ilustrar el punto con un ejemplo hipotético. En un departamento que elige cinco diputados al partido A le ha correspondido, por la votación, un diputado; dicha organización política ha tenido 100 electores, de esos 99 votaron por bandera, es decir, dieron un consentimiento tácito al orden presentado por el partido político; el último elector, es el único que usó el voto preferente, y eligió al quinto candidato.

17 Fernando Tuesta, "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú", op. cit., p. 212 – 213.

18 Misión de Observación Electoral – El Salvador, Informe ante el consejo permanente de las elecciones Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y Concejos Municipales 1 de marzo de 2015 en www.oas.org

19 Lucila Funes, Honduras 2013: mujeres y elecciones. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014.

20 Mar Martínez, La carrera política de los parlamentarios costarricenses, salvadoreños, hondureños: selección y ambición (tesis de doctorado en la Universidad de Salamanca).

21 Fernando Tuesta, "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú", op. cit., p. 212.

Cuando se contabilicen los votos, el ganador, dentro del partido A, es el candidato número cinco. Colocado en otros términos, ante el 99% que dio la conformidad a la lista presentada por el partido político, el 1% usó del voto preferente, votó por el número cinco y decidió el diputado del partido A. Cuántas menos personas usan el voto preferente, mayor peso decisivo tienen aquellos que utilizan el voto preferente.

La segunda es que la mayoría de los electores suele dar su conformidad con la lista establecida por el partido, acepta el orden propuesto. Entonces, al final, las listas de diputados elegidos exhiben un parecido importante con el diseño formulado por el partido: en otras palabras, quienes encabezan la lista, tienen también las mejores opciones de salir electos.

Algunas conclusiones preliminares

Al término de este corto balance, la aplicación del voto preferente en América Latina ofrece una perspectiva en claroscuro. Tiene ventajas, tiene problemas, tiene retos. Muchos países que eligen a los parlamentarios con la lista cerrada y bloqueada miran con interés los sistemas donde se han abierto las listas, como un mecanismo para solucionar problemas de representatividad. Al revés, países que lo han adoptado, expresan su desencanto.

El caso paradigmático es República Dominicana. Lo estrenó en 2001, lo utilizó durante tres experiencias y lo suspendió. Consideró que en la balanza de los costos y los beneficios, los primeros eran mayores[22].

En el conjunto de propuestas de reformas electorales de 2010, el Tribunal Electoral de Panamá, en alianza con la sociedad civil, propuso la eliminación del voto preferente. El proyecto de ley finalmente no fue aprobado en el Congreso, y es probable que el Tribunal insista en esta sugerencia. En Perú, los organismos electorales tienen también una posición crítica, si bien no incluyeron ninguna propuesta modificatoria en su proyecto de reforma electoral.

Ahora bien, y a pesar de la experiencia dominicana, el voto preferencial no es fácil de revertir. Su eliminación da la impresión que se priva al ciudadano de un derecho adquirido en beneficio de las estructuras partidarias, y que se retroceden las fronteras de la democracia. Los sectores de la sociedad civil interesados en asuntos políticos se muestran vigilantes y atentos ante cualquier amenaza de "contrareforma"[23]. Se suma la resistencia de los parlamentarios elegidos con el voto preferente, que además sienten que su legitimidad rebasa la de los elegidos en el orden que puso el partido, porque superaron la barrera de competir desde un puesto menos favorecido.

El Salvador recién inicia la ruta. Tiene a su favor conocer la trayectoria de otros países, una valoración de su propia primera experiencia que genera una identificación consensuada en un amplio espectro político e institucional de los aciertos y las debilidades, un ánimo de introducir ajustes y un tiempo que sin ser largo es suficiente para los cambios necesarios que preparen con mejores perspectivas de éxito la cita parlamentaria de 2018.

[22] Marino Mendoza, "Voto preferencial en la República Dominicana" en Revista de derecho electoral (15), enero – junio 2013, p. 197 - 202.

[23] Cf. Juan José Martel, Fundamentos para la modernización del sistema político electoral salvadoreño. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung, 2010, p. 47.

II. El fundamento legal de las listas abiertas y del voto cruzado en El Salvador

Los jueces constitucionales han adquirido una mayor relevancia en las dinámicas de poder durante las últimas décadas en América Latina. El fenómeno de la judicialización de la política, entendido como la creciente activación del órgano judicial en regular el ejercicio del poder político e incluso conducirlo hacia determinados fines, se identifica en varios países de la región con sus propias particularidades y matices, incluido El Salvador. Esta dinámica no ha sido impulsada únicamente por los jueces que optan por intervenir en asuntos políticos de gran trascendencia, sino por los mismos marcos constitucionales que lo permiten y por los ciudadanos que deciden acudir a la justicia constitucional ante demandas insatisfechas por los otros órganos del Estado.

El objetivo de este apartado es estudiar la judicialización de la política, en el caso salvadoreño, respecto a las elecciones legislativas de 2015. Para ello, se realiza un análisis de las resoluciones judiciales que tuvieron una incidencia directa en los comicios en cuestión, así como de la línea jurisprudencial que les precede. Cabe aclarar que la judicialización de la política en el caso de El Salvador, y en especial en relación a la Sala de lo Constitucional (SCN) actual, abarca otros fallos tantos en materia electoral como no electoral. No obstante, este apartado solo se centrará en las que insertaron elementos nuevos en los comicios en cuestión.

Las resoluciones a analizar son tres. En primer lugar, se estudia la sentencia 48-2014 mediante la cual se habilitó el voto combinado[24] en elecciones legislativas, el cual, para efectos de una mejor comprensión sera citado como "voto cruzado" en la presente investigación. En segundo lugar, se aborda la admisión del amparo 177-2015, y sus resoluciones posteriores, cuya medida cautelar fue el recuento de los votos en la circunscripción de San Salvador para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN). En tercer lugar, se explica la sentencia 43-2013 sobre disposiciones de la Ley de Partidos Políticos (LPP) sobre financiamiento de los partidos políticos y la democracia interna en los mismos.

El apartado se estructura en cuatro sub apartados. En el primero se hace una breve aproximación al fenómeno de la judicialización de la política y los elementos claves en estos fallos, como ciertos derechos fundamentales y la gobernanza electoral. Posteriormente se desarrollan algunos antecedentes en términos de judicialización de la política, previos a tales resoluciones. En un tercer sub apartado, se analizan las resoluciones de la SCN relacionadas a las elecciones legislativas de 2015. Finalmente, se presentan algunas reflexiones preliminares.

La judicialización de la política

El concepto de judicialización de la política ha sido ampliamente discutido por sus distintas manifestaciones. A grandes rasgos, se plantea como el impacto de las decisiones judiciales en los procesos políticos y sociales; y a medida se detalla este impacto, se avanza a otras definiciones: el proceso por el cual los conflictos políticos

[24] Álvaro, Artiga-González. 1995. "Sistemas electorales en El Salvador: El caso de las elecciones de diputados y de concejos municipales".

se resuelven en las cortes, la legitimidad del régimen se basa en la capacidad y credibilidad del Estado de garantizar el Estado de derecho y la protección de derechos o la tendencia de utilizar mecanismos legales hacia determinadas políticas que satisfagan intereses y demandas políticas, sociales y económicas[25]. En otras palabras, los jueces se involucran más en la elaboración de las leyes[26]. Lo anterior deriva en otras discusiones, como quién controla al contralor o el riesgo de que la clase política, alerta de los alcances de la judicialización, intente politizar la justicia a su favor[27].

La judicialización de la política no es un fenómeno nuevo. El protagonismo del órgano judicial se identifica luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial cuando termina la concentración tradicional del poder en los órganos ejecutivos y legislativos y surgen tribunales más dispuestos a limitar el ejercicio del poder y más activos en la definición de políticas trascendentales[28]. Se señalan factores como las crisis de representatividad como potenciadores de dicho fenómeno, en el sentido que los juzgados se vuelven, para muchos ciudadanos, instituciones de "igualación ante quejas sociales que no encuentran canales de representación; o bien, foros "despolitizados" y técnicos con mayor capacidad de resolver ciertas demandas en comparación a los órganos legislativos[29]. En ese sentido, se destaca la confianza depositada en los tribunales en cuanto a la protección de valores y derechos constitucionales[30].

Ahora bien, la judicialización de la política sí presenta cierta dosis de novedad en sociedades donde los procesos de transición política son recientes.

La llegada de la democracia en América Latina, al menos en su dimensión formal de realizar elecciones libres y plurales, supone la aparición de nuevas dinámicas de poder debido a la inclusión de nuevos actores. Un protagonista fundamental en este escenario es el Órgano Judicial y particularmente las cortes o tribunales constitucionales. Si bien estas instituciones preceden a la democracia, se afirma que en el pasado no existían expectativas significativas de que los jueces modificaran el *status quo*, a la vez que sus fallos se apegaban a interpretaciones formalistas[31]. Al transitar de esquemas autoritarios a regímenes democráticos, surgen distintos temas como la limitación del poder y el reconocimiento de ciertos derechos que favorecen una mayor participación de los jueces en la política[32]. De allí que en los últimos años se registre una cantidad importante de estudios acerca de la judicialización de la política en los países latinoamericanos[33].

Un estudio reciente se enfoca en los marcos jurídicos en que dicho proceso se desarrolla, al documentar la evolución de los tribunales constitucionales en América Latina en términos de independencia y poder desde 1945 hasta 2005. La independencia se refiere a no estar subordinado a presiones políticas y se mide en cinco dimensiones: el o los órganos decisores que nombran a los jueces, el período del nombramiento en comparación al período de quienes les nombran,

25 Pilar Domingo, "Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America", *Democratization*, vol. 11, n° 1 (febrero 2004), p. 110.
26 Ibíd.
27 Ibíd., 111.
28 John Ferejohn, "Judicialización de la política, politización de la ley", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* vol. XLV, n° 184 (enero-abril 2002), pp. 13-14.
29 Op. Cit. Domingo, pp. 108-109.
30 Op. Cit. Ferejohn, p. 33.
31 Javier Couso, Alexandra Huneeus and Rachel Siede, *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America,* Cambridge Studies in Lay and Society, Cambdridge University Press, p. 3.
32 Op. Cit. Domingo, pp. 104-105.
33 Op. Cit. Huneeus, Couso, y Sieder.

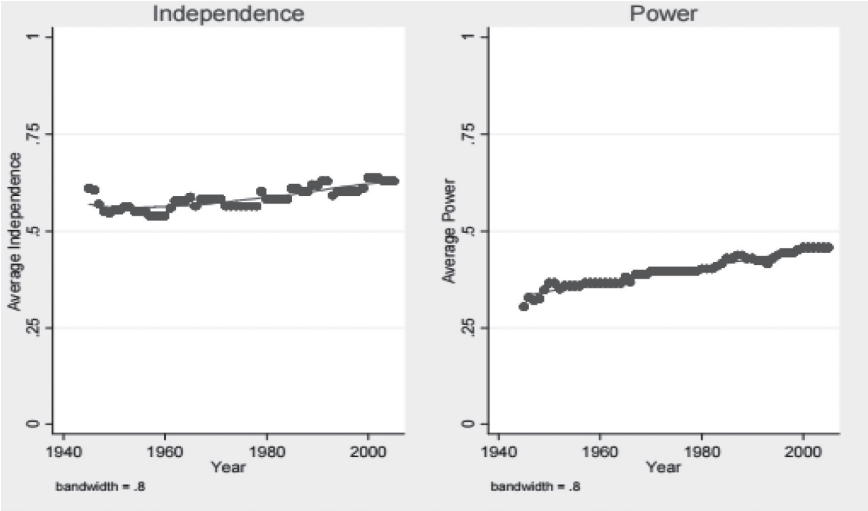
los procedimientos de los nombramientos, los procedimientos de remoción y si la configuración de los tribunales es a través de la Constitución o de la legislación ordinaria[34]. En cuanto al poder, se construye un índice a partir del número de instrumentos con los que cuenta la jurisdicción constitucional, si estos tienen efectos generales y si tienen o no acceso todos los ciudadanos a los mismos[35]. En la figura 1 se muestra el comportamiento de ascenso de ambas variables desde 1945 en América Latina.

Las figuras muestran un incremento sostenido en ambas variables. Sin embargo, cabe subrayar que se trata de promedios regionales, ya que existen diferencias notorias entre los países. En la figura 2 se muestran los promedios de cada uno de los 18 países de la región, entre los que destaca el de El Salvador como el país con un tribunal constitucional con más poder; es decir, el que cuenta con mayores instrumentos tanto en número como en efectos y accesibilidad.

[34] Julio Ríos, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America" en Helmke, G. y Ríos, J. (2011), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press, p. 5. Versión digital en http://www.reformapolitica.cide.edu/documentos/Chapter_1_RiosFigueroa_revised_final.pdf Último acceso: 14:00, 17 de agosto de 2015.

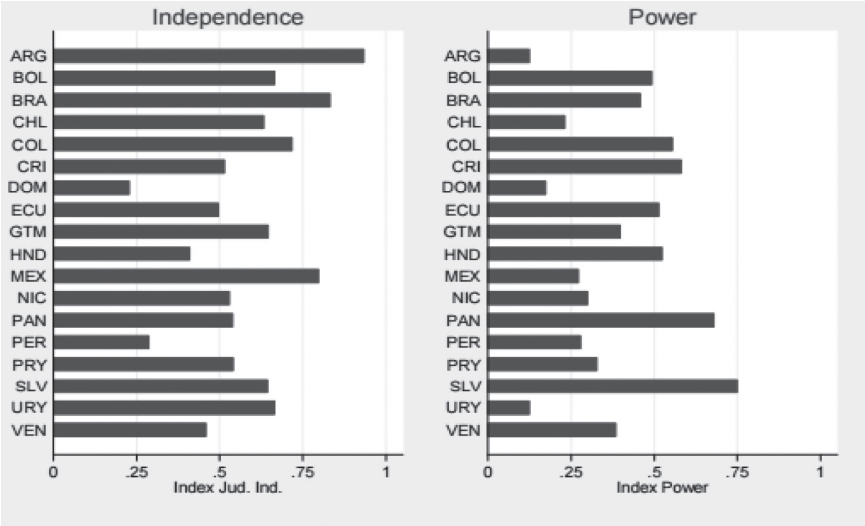
[35] Ibíd., 9.

Figura 1. Promedio de independencia y poder en los tribunales constitucionales de América Latina (1945-2005)



Julio Ríos, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America" en Helmke, G. y Ríos, J. (2011), Courts in Latin America, Cambridge University Press, p. 33. Versión digital en http://www.reformapolitica.cide.edu/documentos/Chapter_1_RiosFigueroa_revised_final.pdf Último acceso: 14:00, 17 de agosto de 2015.

Figura 2. Promedio de independencia y poder por país en los tribunales constitucionales de América Latina (1945-2005)



Julio Ríos, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America" en Helmke, G. y Ríos, J. (2011), Courts in Latin America, Cambridge University Press, p. 33. Versión digital en http://www.reformapolitica.cide.edu/documentos/Chapter_1_RiosFigueroa_revised_final.pdf Último acceso: 14:00, 17 de agosto de 2015.

La judicialización de la política, en el presente estudio, tiene que ver con normativas que rigen el sistema electoral y el sistema de partidos en El Salvador: el Código Electoral (CE) y la LPP, respectivamente. En ambas se regula tanto el ejercicio del derecho al sufragio activo –el derecho de elegir– como el derecho a conocer el financiamiento partidario; y por tanto, se establecen atribuciones a la autoridad electoral. Los fallos a analizar son casos de judicialización de la política en cuanto amplían derechos e inciden en la gobernanza electoral que debe protegerlos.

Antecedentes de la judicialización de la política y de las resoluciones a analizar

Las resoluciones a estudiar fueron emitidas por una SCN claramente activa desde la perspectiva de la judicialización de la política[36]. No obstante, existen precedentes de judicialización en períodos anteriores y específicamente en materia electoral. Un precedente es el de la sentencia 11-2004 que, en protección del "derecho de asociarse para constituir partidos políticos" y del "pluralismo político", declaró la inconstitucionalidad de los umbrales electorales para la subsistencia de un partido político con base en porcentajes de votos. Asimismo, otro fallo que tuvo un impacto importante en el sistema electoral, particularmente en la configuración de circunscripciones legislativas, fue la sentencia 6-2000 mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de la llamada "Plancha Nacional".

La Plancha Nacional consistía en una circunscripción nacional de 20 diputaciones, adicionales a los 64 diputados por departamento, y estuvo vigente entre los períodos de 1991 y 2003. La Sala de lo Constitucional de aquel entonces consideró que tal esquema contrariaba el artículo 79 de la Constitución que establece que "la base del sistema electoral es la población". La Asamblea Legislativa modificó la disposición al fijar un número de escaños para ciertos rangos poblacionales, tanto en los departamentos como en el territorio nacional; con lo cual, se mantuvo la configuración de 64 diputados por departamento y la Plancha Nacional de 20 diputados.

La Sala de lo Constitucional, en una segunda ocasión y a solicitud de diputados del FMLN, declaró inconstitucional dicha norma por violentar el carácter igualitario del voto, en el sentido que los votos de las circunscripciones departamentales tenían menos peso en comparación a los contabilizados para la circunscripción nacional. Además de interpretar y desarrollar el contenido de la norma constitucional, en cuanto a la igualdad del voto", en este segundo fallo reiteró una idea ya expresada en el fallo y presente en otras sentencias sobre los límites del legislador:

"El sufragio es una categoría jurídica que precisa de desarrollo legislativo, debido a su enorme proyección institucional. Ciertamente, debe recordarse que esa libertad de configuración del legislador secundario debe ceñirse al marco contenido en la Constitución (…) Es evidente que el legislador secundario, en la distribución de los distritos electorales, no obstante dispone de libertad de configuración, para garantizar ponderadamente tanto la igualdad del sufragio como el principio de representación proporcional –sin sacrificar uno en aras del otro–, debe estructurar las circunscripciones electorales mediante la utilización de cifras más o menos homogéneas de habitantes" (sentencia 28-2002).

[36] Luis Mario Rodríguez, *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño*, FUSADES, enero de 2015.

Las resoluciones que se analizan a continuación tienen similitudes y diferencias con lo recién descrito. Las similitudes ya se mencionaron arriba, se trata de resolver cuestiones políticas, en estos casos elementos importantes del sistema electoral, no a través de una discusión legislativa sino en un órgano jurisdiccional. Asimismo, se atienden a derechos fundamentales, como el de asociación, sufragio o expresión, y principios democráticos, como el de pluralismo político y el carácter libre e igualitario del voto. No obstante, las diferencias explican, en buena medida, por qué la aplicación de las resoluciones en cuestión enfrentó resistencias y complejidades prácticas.

Los fallos sobre los umbrales y la plancha nacional, si bien son ejemplos de judicialización de la política, no reúnen dos aspectos que caracterizan a las sentencias que incluye este documento. En primer lugar, no afectan intereses de los partidos. De hecho, en cuanto a la sentencia sobre umbrales, se eliminan barreras de supervivencia a favor de los partidos con bajo respaldo electoral. Por tanto, las reformas que debió hacer la Asamblea Legislativa fueron fácilmente consensuadas; flexibilizar las causales de eliminación de los partidos políticos y distribuir las 20 diputaciones de la Plancha Nacional entre las circunscripciones departamentales ya existentes. En segundo lugar, en ambos casos no se complejizó la gobernanza electoral; al contrario, al reducirse las probabilidades de cancelación de los partidos y eliminarse el cálculo para una circunscripción adicional, la gobernanza se simplificó. A diferencia de los anteriores, las resoluciones 48-2014 y 43-2013 amplían ciertos derechos de los ciudadanos –tanto de los que pertenecen a un partido como de los que no–, inciden en asuntos internos de los partidos y conducen a una administración más compleja de los procesos electorales.

Análisis de las resoluciones relacionadas con la elección de 2015

Las fallos tienen que ver con dos demandas de inconstitucionalidad y una de amparo. En cada apartado se inicia con los hechos que antecedieron al proceso judicial. Posteriormente, se relatan las partes del proceso, el objeto de control –las principales normas o actos que se impugnan– el parámetro de control –la normativa constitucional invocada– el razonamiento de la Sala de lo Constitucional y su valoración respectiva.

La sentencia de inconstitucionalidad 48-2014

La primera resolución que se comenta está relacionada con el voto cruzado. La sentencia 61-2009 de julio de 2010 habilitó las candidaturas no partidarias para diputados a la Asamblea Legislativa y declaró la inconstitucionalidad de las listas cerradas y bloqueadas –donde el elector votaba por una lista de candidatos a diputados previamente ordenada por el partido– por considerar que este sistema limitaba, de forma desproporcionada, la libertad del voto respecto a su "plena capacidad de opción". Con esta decisión se invalidó la forma de candidatura existente en el país desde los inicios de la década de 1960 cuando se introduce el sistema proporcional[37].

La Asamblea Legislativa aprobó en 2011 dos decretos que mantenían, en cierta medida, el esquema de listas cerradas y bloqueadas. El primero fue el decreto legislativo 635, que fue vetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad. El segundo fue el decreto legislativo 758, cuyas reformas que mantenían

[37] FUSADES, "Los distritos electorales en El Salvador: El debate pendiente", boletín de octubre de 2014.

el sistema mencionado fueron declaradas inconstitucionales en la sentencia 57-2011 de noviembre de 2011. Finalmente, en diciembre siguiente, se aprobó el decreto transitorio 940 que normaría las elecciones de 2012 y cuyo contenido se replicó en una reforma permanente de enero de 2013 –el decreto 254. Con la nueva normativa, los electores tenían la opción de marcar uno o varios candidatos de una misma lista partidaria o un candidato no partidario. Asimismo, el orden fijado por los partidos en sus listas no tenía incidencia alguna en el conteo, salvo en casos de empate. Se trataba entonces de un sistema de listas cerradas y no bloqueadas que seguía la misma fórmula de cocientes y residuos.

La percepción general era que el nuevo esquema cumplía con las resoluciones citadas, en el sentido que no hubo impugnaciones en el contexto de los comicios de 2012. Sin embargo, algunas organizaciones que insistían en que la libertad del elector implicaba que este pudiera marcar candidatos de distintas listas, presentaron posteriormente una demanda de inconstitucionalidad. En noviembre de 2014, los magistrados declararon en la sentencia 48-2014 la inconstitucionalidad de prohibir el voto por candidatos de distintas listas, o voto cruzado.

Como se señala en el apartado que describe el comportamiento de los actores, la Asamblea Legislativa no aprobó ley alguna para cumplir con el fallo de cara a las elecciones de marzo de 2015. Por tanto, en atención a la resolución dictada y luego de una aclaración brindada por la misma SCN, la autoridad electoral aprobó en diciembre de 2014 un acuerdo que permitió combinar el voto entre opciones de distintos partidos políticos o incluso con opciones no partidarias. Si bien la fórmula de cocientes y residuos se mantuvo, los votos cruzados se contarían a favor de cada partido o candidato no partidario de forma fraccionada; es decir, el voto se dividiría entre las marcas utilizadas por cada elector. En el cuadro 1 se comparan los sistemas de listas empleados y en la figura 3 se muestran los antecedentes descritos.

Los demandantes fueron dos representantes de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y el ciudadano Félix Ulloa, exmagistrado del TSE durante el período 1994-1999 y también demandante en el segundo fallo que se analiza más adelante. La autoridad demandada fue la Asamblea Legislativa y las disposiciones impugnadas los artículos del Código Electoral 185, inciso 3°, al prohibir expresamente el voto cruzado; 205, inciso 2°, literales b, c y d, que enumera las formas de votos válidos con exclusión del voto cruzado; y 207, literales b, c y d, que establecen como causales de nulidad del voto cuando este se ejerza entre candidatos de distintas listas, entre varios candidatos no partidarios o en combinación de los primeros con los segundos. Lo anterior se planteó en una supuesta contradicción con el artículo 78 de la Constitución que establece el carácter libre del voto.

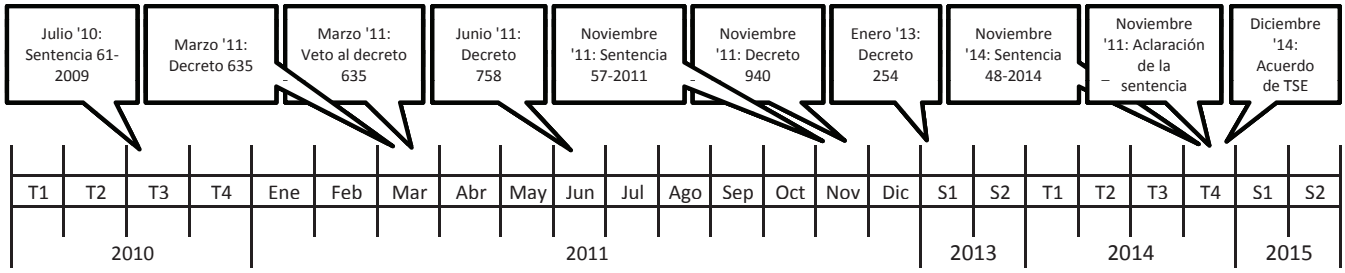
La discusión central de la sentencia fue la de definir los alcances de la "plena capacidad de opción" como atributo del carácter libre del voto, ya que el mismo fue empleado para declarar la inconstitucionalidad de las listas cerradas y bloqueadas en 2009. En esa ocasión, se brindó un concepto bastante escueto: es la capacidad de "elegir entre uno u otro candidato". A partir de esta definición, las listas cerradas y bloqueadas anulaban la plena capacidad de opción, ya que no era posible elegir entre candidatos, sino entre banderas partidarias que representaban una lista previamente ordenada. Por esta razón es que se entendía que las listas cerradas y no bloqueadas

Cuadro 1. Sistemas electorales para la elección de diputados en El Salvador (1963-2015)

Elementos del sistema		Sistema antes de 2012	Sistema empleado en 2012	Sistema empleado en 2015
Presentación de candidaturas	Bandera	Aparece en la papeleta	Aparece en la papeleta	Aparece en la papeleta
	Rostros de candidatos partidarios	No aparecen	Aparecen en la papeleta	Aparecen en la papeleta
	Rostros de candidatos no partidarios	No aparecen	Aparecen en la papeleta	Aparecen en la papeleta
Formas de votar	Número de marcas	Una	Tantas como escaños se disputan	Tantas como escaños se disputan
	Causales de nulidad	Marcar más de una bandera	Marcar más de una bandera, varios candidatos no partidarios o candidatos de distintos partidos	Marcar más de una bandera o un número de candidatos mayor al de los escaños que se disputan
Formas de contar	Asignación de diputados por partido o por candidato no partidario	Fórmula de cociente y residuo mayor	Fórmula de cociente y residuo mayor	Fórmula de cociente y residuo mayor con voto fraccionado
	Asignación de escaños a candidatos	Orden preestablecido por el partido	Orden de acuerdo a marcas recibidas	Orden de acuerdo a marcas recibidas

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Antecedentes de la sentencia de inconstitucionalidad 48-2014



Fuente: Elaboración propia.

cumplían con el fallo, puesto que si bien se prohibía el voto cruzado, sí era posible "elegir entre uno u otro candidato" de la misma lista a través del voto preferente, identificado por los ciudadanos como "voto por persona".

Los demandantes confirman esta percepción en sus alegatos. La misma sentencia lo recoge de la siguiente forma: "En síntesis, los demandantes sostuvieron que el sistema de listas cerradas y desbloqueadas abordado en la sentencia 29-VI-2010, Inc. 61-2009, no potencia íntegramente la libertad del sufragio activo ya que "…solo permite votar por la propuesta electoral de un único partido político…" o candidato no partidario, lo que se traduce en un reconocimiento incompleto de la libertad electoral (…) Por ello, consideraron que la jurisprudencia constitucional puede y debe ser interpretada (…) a fin de que se adecue el precedente contenido en la Inc. 61-2009, citada". Si bien la Sala de lo Constitucional no abordó este punto de forma explícita, sí brindó una definición más extendida de la "plena capacidad de opción":

"Que al momento de ejercer el voto el ciudadano posea "plena capacidad de opción", equivale a reconocer como titular de un poder deliberativo que se traduce en una facultad constitucional para elegir al candidato de su preferencia, de entre diversas alternativas. Y frente a una papeleta de votación, el ciudadano es libre en la medida en que tiene la posibilidad real de decantarse por cualquiera de las opciones en la oferta electoral. En ese orden, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada, el voto es libre si dicha "capacidad de opción" es plena, es decir, completa, considerando todas las opciones posibles de decisión" (sentencia 48-2014).

La sentencia podría resumirse en el párrafo recién citado. Al establecer que esta capacidad es "plena", "completa", los magistrados descartan toda prohibición que impida al ciudadano marcar por cualquier opción en la papeleta. Con ese párrafo conceptual se fundamenta el fallo de inconstitucionalidad. A diferencia de la resolución 61-2009, la Sala no efectúa análisis de proporcionalidad alguno. En aquel fallo, se identificó un contraste entre la norma que fijaba las listas cerradas y bloqueadas y la que establecía el carácter libre del voto y se afirmó que este "contraste internormativo" era susceptible de abordarse "como una intervención en un derecho fundamental", por lo que procedía realizar un juicio de proporcionalidad. Además, la nueva definición de la plena capacidad de opción se contradice con una idea expresada en la sentencia 57-2011:

"En ese sentido, se advierte que la disposición impugnada tiene en cuenta el sistema de lista cerrada y desbloqueada, según el cual los electores pueden modificar total o parcialmente el orden de candidatos propuestos por un partido. En razón de ello, el sistema adoptado –lista cerrada desbloqueada– posibilita que el ciudadano tenga capacidad de opción a la hora de votar, o sea, que pueda elegir libremente según sus preferencias (sentencia 57-2011)."

El juicio de proporcionalidad consiste en evaluar si la limitación que se ejerce a un derecho fundamental es proporcional o no. Para ello se identifica el fin de la limitante y se observa si esta medida es idónea, necesaria y estrictamente proporcional. Idóneo significa que la medida contribuye a la consecución de tal fin; necesario, si la limitación infringida es la menos lesiva; y estrictamente proporcional, si la importancia del fin perseguido justifica la intervención al considerar los costos. Para el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el fin identificado es "el fortalecimiento de los partidos políticos", en su función mediadora de la representación, al "planificar la futura composición de su fracción en la Asamblea Legislativa".

Las listas cerradas y bloqueadas son idóneas y necesarias para tal fin de acuerdo a lo expresado por el tribunal, en tanto que permiten a los partidos ordenar sus listas y no se prevé otro medio para hacerlo. Sin embargo, al analizar la proporcionalidad en sentido estricto, la SCN señala que la naturaleza instrumental de los partidos no se ve significativamente afectada por el hecho de poder o no planificar sus listas; por el contrario, el derecho al sufragio sí se afecta significativamente al impedir el ejercicio de la plena capacidad de opción. Sin embargo, respecto a la sentencia en análisis, la SCN descarta el análisis de proporcionalidad sin mayor justificación.

El razonamiento descrito recibió el respaldo de la unanimidad de magistrados. No obstante, en cuanto a los efectos de la sentencia y específicamente en los tiempos de los mismos, el presidente de la Sala de lo Constitucional, quien a su vez preside la Corte Suprema de Justicia, se apartó de la mayoría y emitió un voto disidente. El magistrado presidente Armando Pineda afirmó que dado el corto tiempo entre la sentencia y las elecciones –menos de tres meses– resultaba "verosímil" que no se lograse legislar para cumplir con el fallo luego de haberse convocado a elecciones. Asimismo, enumeró distintos temas que merecían su discusión respectiva, tales como los detalles financieros y presupuestarios para acatar lo resuelto, los marcos normativos que regulen la modalidad del voto cruzado y los aspectos operativos o logísticos respecto a las papeletas, las actas a utilizar, la capacitación de los organismos electorales temporales y la información a los ciudadanos, entre otros. Por esa razón, el magistrado presidente votó porque los efectos del fallo fueran posteriores a las elecciones.

La Asamblea Legislativa no legisló al respecto y representantes de los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Partido de Concertación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Social Demócrata (PSD) solicitaron a la SCN verificar el incumplimiento del Órgano Legislativo, aclarar distintos elementos sobre el voto cruzado y fijar ciertos parámetros para su implementación[38]. Sobre este último punto, el tribunal se negó a satisfacer tal solicitud porque esa labor le compete al Órgano Legislativo y en su defecto a la autoridad electoral. Sin embargo, al aclarar los alcances del voto cruzado, los magistrados dieron los lineamientos aritméticos para contar este tipo de votos:

"Este Tribunal reitera que, cuando los ciudadanos decidan emitir voto cruzado, la sumatoria de las fracciones en que se divida el voto, no puede ser en ningún caso inferior al valor de la unidad. Otorgarle un valor diferente a las marcas o fracciones, en el supuesto del voto cruzado, implica dar un tratamiento diferente al ciudadano que opta por esta modalidad, respecto del que vota por bandera, lo cual es una violación al carácter igualitario del voto consagrado en el art. 78 Cn., y contradice la jurisprudencia de esta Sala (Inc. 57-2011, Sentencia de 7-XI-2011). En consecuencia, cada ciudadano tiene derecho a un voto, y a que éste tenga el mismo peso o valor en la obtención de los escaños legislativos, independientemente del número de marcas que decida consignar entre los candidatos, en la modalidad de voto cruzado" (sentencia 48-2014).

El uso del verbo "reiterar" en la idea anterior resulta peculiar. La Sala de lo Constitucional, en ninguna resolución previa, se ha referido a que el voto deba fraccionarse y que la sumatoria de estas fracciones debe ser igual a la unidad. Si bien la sentencia citada definió la igualdad del voto en

[38] El FMLN propuso que las marcas no realizadas por el elector se contaran como abstenciones; lo cual, lo colocaba en desventaja respecto al votante que utilizó el máximo de marcas disponibles en términos aritméticos. Fuente: Eugenia Velásquez, "Impase en Asamblea por valor de las marcas de voto cruzado", *El Diario de Hoy*, 2 de diciembre de 2014.

el sentido que "un elector debe tener la misma fuerza que los demás en la conformación de los órganos de representación", en ningún momento se abordó desde la perspectiva que lo hace la SCN en su aclaración. Finalmente, como se explica más adelante, este sistema de "voto fraccionado" fue el empleado en los comicios.

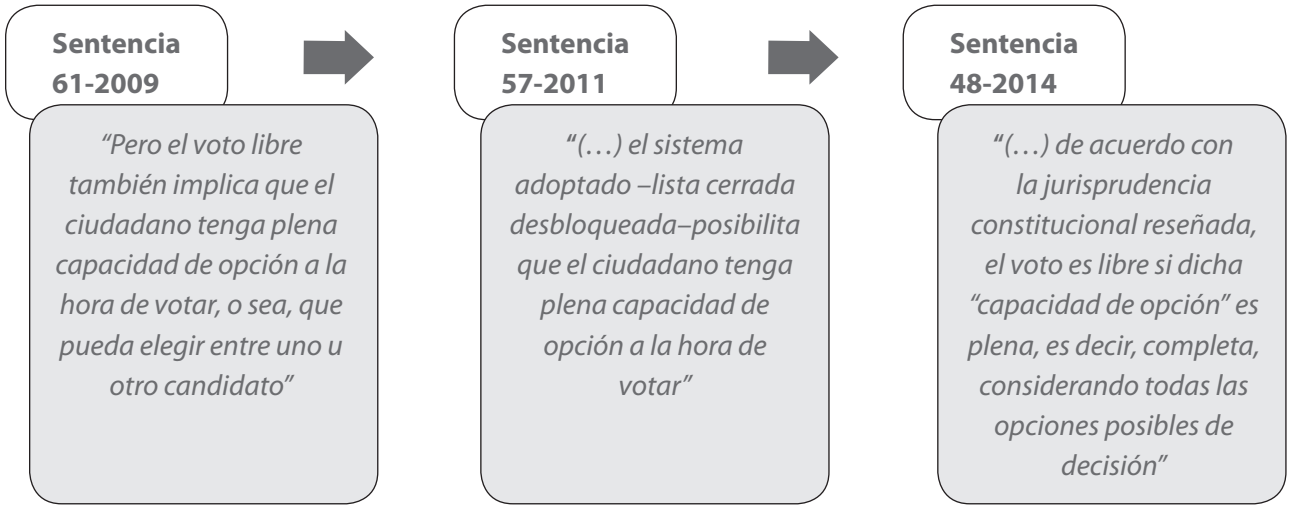
La resolución en cuestión tiene claras objeciones en cuanto a sus efectos prácticos, los cuales serán abordados en el apartado siguiente. Sin embargo, respecto a su dimensión jurídica, también presenta algunas interrogantes. Una es por qué la SCN no hizo la misma revisión de proporcionalidad que realizó en el fallo de julio de 2010. En este mismo sentido, cabe destacar que hubo un notorio cambio jurisprudencial en su planteamiento respecto del concepto y las implicaciones del carácter libre del voto: se transitó de una plena capacidad de opción relativa a una absoluta.

La jurisprudencia otorga cierto grado de certidumbre o seguridad jurídica, que es un valor constitucional clave en el Estado de derecho. Los individuos pueden desarrollar su libertad en tanto están conscientes de las consecuencias de sus actos, ya sea por las leyes que los regulan como por la aplicación de aquellas por parte de los jueces. No obstante, también es cierto que la justicia, que es otro valor constitucional, puede requerir que un juez se aparte de una decisión judicial anterior en ánimo de proteger un derecho constitucional que por diversas circunstancias, como la modificación de los contextos sociales o la mera equivocación de un juez, necesite de una interpretación distinta.

El problema en el presente caso es que el cambio jurisprudencial se presenta dentro del mismo período de la mayoría de los magistrados de la Sala de lo Constitucional y en atención a un elemento sensible del sistema electoral. Asimismo, en estudios anteriores se ha recordado sobre el sometimiento que tiene un tribunal de sus propias decisiones y que en caso de apartarse de los precedentes exista una justificación debida[39]. Esto no ocurre en la resolución analizada. Con el fin de ilustrarlo de forma puntual, en la figura 4 se presentan los cambios señalados.

[39] Op. Cit. Fusades (2015), pp. 69-70.

Figura 4. Cambios en la definición de la plena capacidad de opción respecto a la libertad del voto



Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias mencionadas.

La forma de las candidaturas de un sistema de listas a otros altera sustancialmente la competencia y la gobernanza electoral. Si bien se amplía el derecho del sufragio activo al permitirle al ciudadano elegir entre distintas opciones, también pueden producirse efectos no deseados en términos democráticos.

Numerosos estudios establecen una relación entre la personalización del voto y otras variables importantes, tales como la disciplina partidaria[40], la corrupción[41], la personalización de la campaña electoral[42], los costos de estas[43], la fragmentación partidaria[44] o la competencia al interior de las listas[45], entre otros. De allí que establecer que una forma mediana de personalización, como sucede en las listas cerradas y no bloqueadas al permitir decidir entre distintos candidatos pero restringirse a una lista, sea violatoria de la libertad del voto y al mismo tiempo no considerar otras variables, sea bastante cuestionable; y lo sea aún más, si ocurre en un contexto donde no se tuvo claridad del concepto de plena capacidad de opción que se introdujo en un inicio y tampoco se justifique el cambio.

Admisión de la demanda de amparo 117-2015

La segunda resolución tiene que ver con los amparos interpuestos por representantes de los partidos políticos motivados por un número importante de actas inconsistentes de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) en la circunscripción de San Salvador, suficientes para modificar la distribución de escaños. El único antecedente de recuento en la jurisdicción constitucional fue el del proceso de amparo 249-2014 iniciado por el diputado Norman Quijano, en ese momento candidato presidencial de Arena, ante los resultados de la segunda vuelta presidencial de 9 de marzo. En esa ocasión la SCN negó el recuento de votos.

La SCN admitió las demandas, en el proceso con referencia 177-2015, el 14 de abril. A su vez, emitió una medida cautelar que ordenó el recuento de los votos en San Salvador en un plazo que finalizaba el 21 de ese mismo mes. El 16 de abril, el TSE acordó solicitar a la Sala de lo Constitucional una aclaración de la medida cautelar, aclaración que fue publicada al día siguiente en una resolución donde también se prorrogó el plazo hasta el 27 de abril, tres días antes de la toma de posesión de los diputados. Sin embargo, el TSE inició el recuento de votos hasta el día 22 de abril.

El incumplimiento de la medida cautelar fue señalado por la SCN en una resolución dictada el día 28 de abril, en la que se suspendió la toma de posesión de los diputados del departamento de San Salvador para el período 2015-2018. Esta medida fue levantada el día 12 de mayo al concluirse el recuento de los votos y los diputados de San Salvador tomaron posesión el 14 de ese mismo mes. Si bien hubo una modificación sustancial en los resultados al validarse 20,991 votos, la distribución

40 Scott Mainwaring, "Politicians, Parties and Electoral Systems", *Comparative Politics*, 1991, Vol. 24 N° 1; Barry Annes, *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009; y Scott Desposato, "Lessons from Brazilian Senate and Chamber of Deputies", *The Journal of Politics*, 2006, vol. 68, N° 4.

41 Eric Chang, "Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation", *The Journal of Politics*, 2005, vol. 67, N° 3: 716-730.

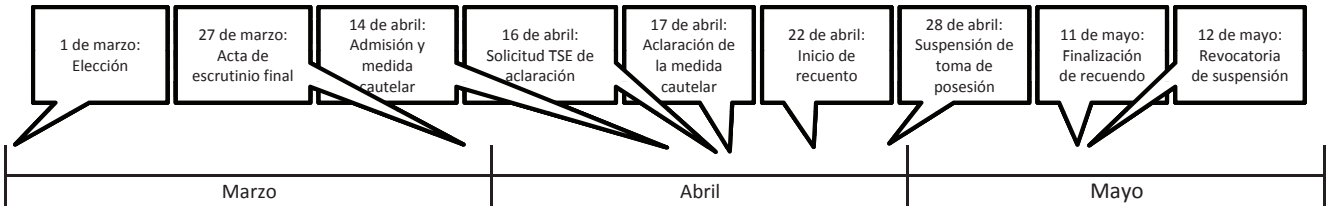
42 Carlos Guevara, "Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista", *Revista de Ciencia Política*, 2006, vol. 26, N°. 2, pp. 209-230.

43 David Samuels, "Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-Centric Electoral Systems: Evidence From Brazil", *Comparative Political Studies*, 1999, vol. 32 n° 4, pp. 487–518.

44 International IDEA, Diseño de sistemas electorales: *El Nuevo manual de IDEA Internacional*, 2006.

45 Kenichi Ariga, "Incumbency Disadvantage under Electoral Rules with Intraparty Competition: Evidence from Japan", *The Journal of Politics*, 2015.

Figura 5. Antecedentes del proceso de amparo 177-2015



Fuente: Elaboración propia.

de escaños se mantuvo igual[46]. En la figura 5 se muestra la secuencia de hechos más relevantes.

Las partes en el proceso de amparo fueron, del lado de los demandantes, representantes de los partidos Cambio Democrático (CD)[47], Gran Alianza Nacional (GANA), PDC y PCN; y del lado de la autoridad demandada, el TSE. Se impugnaron los siguientes actos: el "Acta de Escrutinio Definitivo de la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa" y la resolución del 7 de abril de 2015 en la que el TSE declaró la improcedencia del recurso de nulidad interpuesto por algunos partidos. Los demandantes alegaron la violación del derecho al sufragio pasivo –el derecho a ser elegido a un cargo de elección popular de acuerdo al artículo 72, ordinal 3° de la Constitución– e invocaron el carácter libre e igualitario del voto en relación al artículo 78 de la Constitución. En este sentido, la SCN admitió la demanda, a la vez que emitió una medida cautelar.

Las medidas cautelares se justifican cuando se reúnen dos requisitos, ya sea desde la perspectiva teórica del derecho como desde los antecedentes jurisprudenciales en El Salvador. El primero es que exista la probabilidad de amenaza contra un derecho constitucional. La SCN verificó y confirmó tal existencia al considerar los hechos presentados por los demandantes acerca de un conteo incorrecto en las JRV conforme a las actas presentadas. El segundo requisito es que haya un riesgo de daño contra el derecho aducido en caso no se detenga el acto impugnado. Para el caso en cuestión, claramente existe un riesgo de no respetarse la voluntad popular y respaldar un resultado electoral que no corresponde a dicha voluntad. De hecho, se retomó el razonamiento de los votos recurrentes de magistrados del TSE que previamente habían respaldado el recuento de los votos en este mismo sentido. Finalmente, se advirtió que la libertad del voto consistía, entre otros elementos, en que el resultado electoral sea respetado. Con estos argumentos se sostuvo el recuento de los votos para la circunscripción de San Salvador.

El 28 de abril de 2015, la SCN verificó el incumplimiento de la medida cautelar y señaló que los representantes del pueblo responsables de legislar, de acuerdo a la Constitución, deben ser democrática y legítimamente electos. Por tanto, "al no establecerse la verdad electoral admitida en las urnas", los candidatos declarados como diputados carecían de la legitimidad constitucional que otorga la voluntad popular para tomar posesión y ejercer

[46] Fernando Romero, "20,991 votos recuperados en San Salvador", *La Prensa Gráfica*, 12 de mayo de 2015.

[47] El entonces diputado y representante del CD, Douglas Avilés, presentó otra demanda de amparo por separado en el proceso 182-2015. La Sala agrupó las demandas en el proceso inicialmente abierto bajo la referencia 177-2015.

sus funciones representativas. En esto se sostuvo una segunda medida cautelar que suspendió la toma de posesión de los 24 diputados del departamento de San Salvador hasta conocerse el resultado real.

Las medidas cautelares en cuestión se apegaron a los procedimientos constitucionales usuales. Es cierto que la ley electoral establece la revisión de papeletas únicamente en el caso en que los votos impugnados sean suficientes para alterar el resultado electoral en términos de ganadores (artículo 215, inciso 2°, del CE). Sin embargo, también es cierto que el artículo 272 del mismo Código establece como causal de nulidad del escrutinio definitivo "por falsedad de los actos o resultados consignados en las actas y documentos que sirvieron como base para el escrutinio final y que variaron el resultado de la elección". De hecho, esta norma fue aplicada por el TSE en un caso de 2012 donde algunas actas mostraban inconsistencias y la única vía de confirmar que se hizo constar información falsa era abrir las urnas[48].

El precedente constitucional respecto a recuento de votos es el proceso de amparo 249-2014, mencionado con anterioridad, impulsado por el candidato Norman Quijano, en el marco de la segunda vuelta presidencia de 2014. En esa ocasión, la medida cautelar de efectuar el recuento solo fue respaldada por dos magistrados en su voto disidente, en el que señalaron el estrecho margen –alrededor de 6 mil votos en una elección con casi 3 millones de votos válidos, casi 20 mil votos nulos y un poco más de 3 mil impugnados– como justificante de la misma.

La SCN declaró inadmisible la demanda presentada por el entonces candidato Quijano por razones de forma, al señalar que el amparo no se interpuso contra un acto definitivo (en ese caso, el acta del escrutinio final) sino que derivaba de la resolución de apelación mientras se tramitaba el escrutinio. Asimismo, advirtió que el caso de Zaragoza, al que apeló el demandante, era distinto al de la elección presidencial, en tanto que en el primero se precisaron las actas que presentaban inconsistencias, mientras que en el segundo no se puntualizó en hechos concretos. En ese sentido, se guardó cierta lógica con tal precedente. En todo caso, estos precedentes exponen la necesidad de revisar la legislación actual en consideración de la casuística mostrada en el tema de recuento de votos.

La sentencia de inconstitucionalidad 43-2013: La democracia interna y el financiamiento político

Las listas abiertas y el voto cruzado pueden provocar la fragmentación del financiamiento político. Este nuevo mecanismo incentiva una mayor competencia entre los candidatos de un mismo partido y por tanto les obliga a financiar "mini campañas" para promocionar su imagen y sus propuestas. Tal realidad obliga a la revisión del régimen legal que regula la fiscalización del dinero en la política. Por otra parte en la medida que la configuración de las listas de candidatos sean el resultado de procesos internos de los partidos en los que participen los militantes, el efecto de las listas abiertas podría multiplicarse, aunque, como lo señaló Salvador Romero en el primer apartado de este estudio, pueden o no coincidir este tipo de listas sobre regulaciones de democracia interna en un determinado sistema electoral. Por esta razón se vuelve relevante el análisis de la sentencia 43-2013.

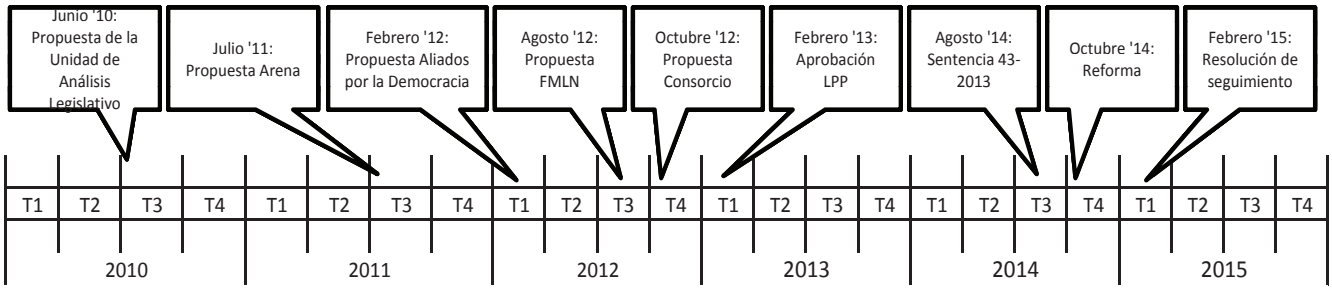
[48] Resoluciones del TSE del 16 y 19 de abril de 2012 en el proceso de nulidad DJP-NES-05-2012.

Cuadro 2. Comparación entre las propuestas de LPP con el proyecto aprobado

Eje	Unidad de Análisis Legislativo	Aliados por la Democracia*	Consorcio de organizaciones**	FMLN	Arena	Ley aprobada	Propuestas que coinciden con la ley aprobada
Marco institucional	Delega al TSE y establece sanciones alternativas a las multas	Crea nueva entidad y establece sanciones alternativas a las multas	Crea nueva entidad y establece sanciones alternativas a las multas	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	Delega al TSE y solo establece sanción de multas	FMLN y Arena
Financiamiento y rendición de cuentas	Aportes ordinarios, prohíbe donaciones anónimas y establece sistema contable, sistema de control, mecanismos de fiscalización, y obligación de difusión en Internet.	Prohíbe donaciones anónimas, supera secretos bancario y fiscal y establece sistema contable, sistema de control, mecanismos de fiscalización y obligación de difusión en Internet.	Aportes ordinarios, prohíbe donaciones anónimas, limita el gasto de campaña, supera secretos bancario y fiscal y establece sistema contable, sistema de control, mecanismos de fiscalización y obligación de difusión en Internet.	Prohíbe donaciones anónimas y de personas jurídicas, sin aporte público ordinario ni mecanismos de fiscalización	Aportes ordinarios, prohíbe ciertas donaciones anónimas y establece mecanismos de fiscalización	Prohíbe donaciones anónimas, sin aporte público ordinario ni mecanismos de fiscalización	FMLN y Arena en cuanto a donaciones de personas jurídicas
Democracia interna	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	Solo se centra en el control al financiamiento	Obligaba a elecciones internas y a programas de formación	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	Delega a estatutos y ordena órganos de resolución de conflictos	FMLN y Arena
Cuota de género	30%	Solo se centra en el control al financiamiento	35%	30%	Sin cuota	30%	FMLN, Arena y Consorcio
Acceso a medios de comunicación	Franjas en medios públicos y privados en época electoral y regulación de encuestas	Solo se centra en el control al financiamiento	No establece franjas	Franjas en medios públicos en época electoral y no electoral	No establece franjas	Franjas en medios públicos en época electoral y no electoral	FMLN

Fuente: Elaboración propia con base en Guillermo Miranda, "La Ley de Partidos Políticos en El Salvador. El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil", Portal Reformas Políticas, pp. 11-21: https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt_el-salvador_mirandacuestas.pdf Último acceso: 20:00, 17 de agosto de 2015.
**El grupo de Aliados por la Democracia que presentó el anteproyecto incluía a más de 100 organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan movimientos de jóvenes, centros de estudio, organizaciones no gubernamentales, universidades, sindicatos y gremiales empresariales, entre otras.*
*** El Consorcio de organizaciones está integrado por tres universidades y dos centros de estudios.*

Figura 6. Antecedentes de la sentencia de inconstitucionalidad 43-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Guillermo Miranda, "La Ley de Partidos Políticos en El Salvador. El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil", Portal Reformas Políticas, p. 22: https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt_el-salvador_mirandacuestas.pdf Último acceso: 20:00, 17 de agosto de 2015.

El financiamiento de partidos políticos y la democracia interna fueron tópicos introducidos en la LPP aprobada en 2013 y vigente en las elecciones de 2015. Pese a que sectores organizados de la sociedad civil presentaron dos anteproyectos de ley referidos a tales temáticas, la Asamblea Legislativa no consideró la mayoría de estas propuestas e incluso eliminó algunas provenientes de sus propios técnicos[49]; con lo cual, se dejaron varios vacíos en ambas temáticas[50]. En el cuadro 2 se muestran las diferencias entre las propuestas realizadas por los sectores de sociedad civil.

Representantes de una organización que participó en la elaboración de una de las propuestas, demandaron la inconstitucionalidad de varios artículos de la LPP por no regularse aspectos sobre la democracia interna de los partidos y la fiscalización de su financiamiento[51]. En agosto de 2014, la Sala de lo Constitucional expulsó, en su sentencia 43-2013, varios artículos de la LPP por no atender el derecho constitucional de acceso a la información[52] ni desarrollar el principio de democracia al interior de los partidos. La Asamblea Legislativa aprobó en octubre de 2014 una reforma que no cumplía con la sentencia, tal y como se confirmó posteriormente por la misma Sala[53]. En la figura 6 se presentan los hechos claves.

Las partes del proceso son tres miembros de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), como demandantes, y la Asamblea Legislativa como autoridad demandada. La demanda fue interpuesta contra artículos de la LPP en mayo de 2013, semanas después de haber entrado en vigencia la nueva normativa. Las principales disposiciones impugnadas fueron las relacionadas con la elección de autoridades y candidatos de los partidos a cargo

49 Guillermo Miranda, "La Ley de Partidos Políticos en El Salvador. El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil", Portal Reformas Políticas, pp. 11-21: https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt_el-salvador_mirandacuestas.pdf Último acceso: 20:00, 17 de agosto de 2015.

50 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, "Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos", Memorándum n° 21 de estudios políticos, febrero de 2013.

51 Yolanda Magaña, "Recurso ante Sala contra la ley de partidos políticos", *Diario El Mundo*, 20 de marzo de 2013.

52 Como se aborda adelante, la Sala había reconocido este derecho en sentencias previas.

53 Resolución del 6 de febrero de 2015 en seguimiento a la sentencia 43-2013.

de sus estatutos propios (artículo 37, inciso 1°) y la transparencia en cuanto a que se obliga a los partidos a publicar únicamente los totales de su financiamiento y gastos y no el origen y destino del dinero (artículos 24, literales f y h).

Los artículos sobre transparencia del financiamiento se contraponen con los artículos 2 y 6 de la Constitución –el primero por la falta de protección estatal al no crear mayores obligaciones para garantizar el segundo, que es el derecho de acceso a información. En cuanto a la elección de autoridades y candidatos de los partidos, al dejarla a la discreción de los mismos, se atienden los artículos 72, ordinal 3° –que reconoce el derecho a optar a cargos públicos– y 79, inciso 3° –que establece que "la ley" determinará las condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio como formas y tiempos. Respecto a la regulación del financiamiento privado, se abordan el artículo 3 de la Constitución en cuanto al principio de igualdad, ya que se alega que la falta de máximos al total del financiamiento coloca en situación desigual a los partidos pequeños. Todas estas dispocisiones se relacionan con el artículo 85, inciso 2°, de la Constitución que establece lo siguiente:

"Art. 85 (inciso 2°). El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa".

La norma legal anterior es clave en el análisis realizado por la SCN. En la segunda parte del inciso, se afirma que los partidos políticos deben sujetarse a los principios de democracia representativa. De allí que la Sala reitere, en distintas ocasiones, la importancia de los partidos políticos en la democracia. Otro elemento clave es el de la "reserva de ley", concepto referido a aquellas áreas que por su importancia deben ser reguladas por la entidad con mayor legitimidad en términos de democracia y pluralismo: la Asamblea Legislativa. Precisamente, se afirma que una de las temáticas "que requiere de actualización legislativa" son los partidos políticos por la función que llevan a cabo en el régimen democrático como "instrumentos cualificados de representación política". Con base en lo anterior, se desarrolla el razonamiento del tribunal de la siguiente forma:

- Democracia interna. La Sala considera que si bien la existencia de los partidos se reconoce desde la perspectiva del derecho a la libertad de asociación, y esto deriva en su "libre desenvolvimiento (…) dentro de la licitud de sus fines" y en su autonomía, también se trata de una asociación muy particular. Dicha asociación se encuentra restringida según sus objetivos propios, por los cuales también tiene ventajas como la financiación del Estado y el monopolio en las candidaturas presidenciales. Por tanto, de acuerdo a los magistrados, los partidos cumplirán su función en la medida que "se asienten sobre los valores de un orden democrático, libre y pluralista". En ese sentido, la Sala advierte que los déficits democráticos de los partidos pueden debilitar los mecanismos de representación y colocar en peligro el funcionamiento adecuado del "Estado democrático".

  La democracia interna es planteada entonces como un legitimador de la dirección del instituto político que excluye "autoritarismos y totalitarismo mediante elecciones libres y periódicas internas". Para ello se retoma una sentencia de amparo resuelta en 1994 a favor de un ciudadano que demandó al PDC por privarle de sus derechos de militante de forma indebida (sentencia 6-S-93). En su resolución, la Sala de lo Constitucional determinó que

el funcionamiento de los partidos debe orientarse hacia principios constitucionales y democráticos y a proteger a sus afiliados, "especialmente en la selección de la dirigencia o de candidatos a cargos de elección popular, como manifestación de la democracia interna de los partidos políticos". Dado que las formas de elección se someten a diversos cambios y los artículos 72 y 79 establecen el derecho a optar por cargos públicos y a que la ley determinará las condiciones del sufragio, la Sala considera que el legislador debe ocuparse de garantizar la democracia interna al regularla o actualizarla y no "desligarse de su deber de protección".

- Transparencia en el financiamiento. El acceso a la información pública ha sido reconocido como derecho constitucional en varios ocasiones por la actual SCN; particularmente, en las sentencias de inconstitucionalidad 1-2010 del 25 de agosto de 2010, 91-2007 de septiembre de 2010 y 13-2012 del 5 de diciembre de 2012. Coherente con su jurisprudencia y al centrarla al caso de los partidos políticos, la Sala advierte que "toda persona (militante partidario o no), como integrante de la comunidad titular del poder soberano, tiene el derecho a conocer la manera en que los partidos políticos utilizan sus fondos y de ello deriva el derecho de acceso a la información".

  Los magistrados siguen la idea arriba citada de "actualización legislativa" al mostrar realidades actuales: "la creciente preocupación por la corrupción y los riesgos de que esta involucre a los partidos y al aparato estatal", el "financiamiento de las campañas electorales, que por sus características involucran sumas cada vez más elevadas que están exentas de controles eficaces", la "rendición de cuentas, responsabilidad y control" como "elementos centrales de las democracias modernas", etc.

  En esa dirección, se destacan tres beneficios de la transparencia en esta temática: "optimiza la calidad de la información del elector (…), genera incentivos para evitar conductas corruptas (…) y brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios". Por ello, al igual que sucede con la democracia interna, se señala una falta de protección, ya que la LPP no contribuye al acceso a la información sobre el origen y el destino de los fondos de los partidos, sino que se limita a obligar a estos a publicar montos totales.

El fallo declaró, en ambos casos, la inconstitucionalidad de la omisión del Órgano Legislativo al no regular debidamente ambos tópicos. Sin embargo, los efectos fueron distintos. Mientras la regulación de democracia interna no se exigió de inmediato por encontrarse en medio del proceso electoral, con candidatos ya definidos, la regulación del financiamiento se ordenó en un plazo de dos meses. No obstante, esto no fue cumplido en tiempo ni en forma.

El 31 de octubre de 2014, a dos meses y nueve días de haberse resuelto la sentencia en cuestión, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto legislativo 848 que, en su artículo 2, obligaba a los partidos a brindar la información requerida por los ciudadanos sobre el nombre de sus financistas y los montos entregados "previa autorización expresa de los donantes"; y al mismo tiempo, en su artículo 7, exigía que el solicitante de la información presentara "la especificación de la información requerida y el tratamiento que se dará a dicha información o su finalidad". Ambas normas fueron consideradas por la SCN como formas en que se "inhibe el derecho a la información financiera de los partidos"; con lo cual, "el legislador se desentiende de su obligación de promocionar el derecho de acceder a este tipo de información, al trasladar la

eficacia del derecho a la voluntad del donante". Por ello, en una resolución impulsada por los demandantes que alegaron el incumplimiento de la sentencia, la Sala dejó sin efecto tales disposiciones. Hasta la fecha, ambos fallos siguen sin cumplirse.

La resolución descrita es un caso claro de judicialización de la política. La SCN decidió actualizar el contenido de ciertos derechos y principios constitucionales a favor del ciudadano. En términos de gobernanza electoral se requiere de una autoridad más eficiente y con mayores controles en cuanto a la fiscalización del financiamiento y la observancia de los procesos internos; sin embargo, como se menciona en alguna parte de la sentencia, la regulación del sistema de partidos es precisamente el objeto de la LPP según su artículo 1: *"La presente ley tiene por objeto regular la institucionalidad de los partidos políticos, su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa en la Constitución"*.

Los beneficios de la transparencia en el financiamiento están claros. El voto informado, el combate a la corrupción y al dinero ilícito en la política y la evaluación postelectoral de los funcionarios a partir de posibles conflictos de intereses son derivaciones de una verdadera transparencia que requiere de una rendición de cuentas efectiva. Los insumos brindados tanto por la sociedad civil y la Unidad Técnica de la Asamblea Legislativa contribuyen y facilitan el cumplimiento de la sentencia. Ahora bien, respecto a la democracia interna, los beneficios son menos certeros.

El fallo presenta, a grandes rasgos, una línea coherente tanto con un precedente jurisprudencial como con la lógica que se sigue. Sin embargo, la premisa de que al establecer elecciones competitivas al interior de los partidos los hará más democráticos es cuestionable. Diversos trabajos académicos señalan, además de los beneficios de estos procesos, un efecto nocivo de estos en la cohesión partidaria o la disciplina legislativa, entre otros[54]. Incluso, cabe explorar el efecto de estos instrumentos en el grado de clientelismo al interior de los partidos. Por tanto, al tratarse de una temática que no tiene consenso en torno a sus efectos en la democracia, cabe preguntarse si obligar a los partidos políticos a adoptar estos instrumentos tendrá o no efectos deseables para el fortalecimiento del sistema político. En todo caso, siendo una resolución judicial, lo pertinente es explorar la forma más efectiva para su cumplimiento.

Algunas reflexiones preliminares

La judicialización de la política en temas electorales no es un tema nuevo en El Salvador. Antes del período de la SCN actual, se registraron resoluciones que modifican elementos importantes del sistema electoral salvadoreño. Sin embargo, en cuanto a los fallos analizados, hubo un impacto sustancial en la competencia electoral respecto a los derechos de los ciudadanos y a la gobernanza tanto del proceso electoral como del sistema de partidos.

En primer lugar, la sentencia 43-2013 atendió los vacíos de una legislación de partidos políticos que ignoró tanto las propuestas ciudadanas como la de la Unidad Técnica de la Asamblea Legislativa. Por tanto, se trata de un caso que refleja muy bien

[54] Flavia Freidenberg, F, S*elección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Biblioteca de la Reforma Política N° 1, Asociación Civil Transparencia e International IDEA, 2003, p. 9.

el fenómeno de la judicialización de la política, en el sentido que los órganos legislativos son entes políticos que en ciertos casos no atienden exigencias legítimas de sus representados. En ese sentido, las organizaciones que participaron en la elaboración de uno de los anteproyectos orientado a regular el financiamiento de la política encontró mayor eco de sus demandas en la SCN. De hecho, fue en sede judicial donde se mostraron mayores esfuerzos por transparentar y democratizar el sistema de partidos.

En segundo lugar, la sentencia 48-2014 habilitó la entrada del sistema de listas abiertas, donde el elector puede escoger candidatos entre listas de distintos partidos y opciones no partidarias. Si bien el derecho al sufragio se amplió en términos de la capacidad de opción, el razonamiento se aparta de las resoluciones recientes de la misma Sala de lo Constitucional –particularmente, de las sentencias 61-2009 y 57-2011– sin mayor justificación. Por otra parte con esta jurisprudencia, el debate sobre reformar el sistema electoral para la designación de diputados se restringe ante definiciones rígidas sobre la libertad del voto.

En tercer lugar, el proceso de amparo 177-2015, si bien originó un procedimiento adicional de recuento, transparentó el proceso electoral y expuso las deficiencias de los organismos electorales y específicamente de las JRV en la contabilización de votos. Esto también supone una información valiosa en la implementación de las listas abiertas en las próximas elecciones. Asimismo, obliga a replantear la legislación sobre recuento de votos, a fin de garantizar no solo el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, sino el respeto a la voluntad popular como elemento básico en toda democracia.

Los tres fallos adicionaron un mayor margen en el ejercicio de derechos constitucionales, como el de acceso a la información o el de sufragio, y complejizaron a su vez la gobernanza electoral. Esto no debe valorarse de forma negativa; al contrario, debe recordarse que la democracia requiere de esfuerzos institucionales efectivos. Y por tanto, tanto las experiencias recientes como el marco jurídico deben ser insumos para el fortalecimiento de la autoridad electoral, tanto en su capacidad de administrar procesos electorales como justicia electoral.

III. Análisis del comportamiento de actores claves en la elección legislativa de marzo de 2015

El objetivo del presente apartado es el de identificar los factores que explican las dificultades atravesadas en el proceso electoral de 2015, particularmente en cuanto a la implementación del sistema de listas abiertas, a fin de brindar recomendaciones de cara a los próximos comicios de 2018. Se señala el corto tiempo que se tuvo para implementar la reforma como uno de los mayores elementos explicativos, lo cual podría dificultar las próximas elecciones si no se toman las medidas necesarias con suficiente antelación. El análisis se sostiene en entrevistas a profundidad (ver guía de preguntas en anexo 1) con los actores involucrados: los magistrados de la SCN, como impulsores de la reforma; los diputados de distintos partidos políticos, como funcionarios responsables de llevarla a cabo; y los magistrados del TSE, como implementadores de la misma. Asimismo, se hace alusión a leyes electorales, sentencias vinculadas y notas periodísticas. La investigación se complementa con la realización de cuatro grupos focales con los siguientes actores: 1) diputados que posiblemente se beneficiaron del voto cruzado; 2) miembros de organizaciones de la sociedad civil; 3) excandidatos a diputados que posiblemente se vieron afectados por el nuevo sistema; y 4) técnicos del TSE y de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

El apartado se desarrolla en cuatro sub apartados. En primer lugar, se definen los actores claves en la implementación de las listas abiertas; posteriormente, se presenta la base jurídica de este sistema en las elecciones de 2015; en tercer lugar, se describen los hechos alrededor de dicha implementación; y en cuarto lugar, se identifican los posicionamientos de los actores entrevistados respecto a la problemática planteada. Las recomendaciones de cara a los comicios legislativos de 2018 se dejan para el apartado final del estudio.

Actores claves

La introducción de las listas abiertas y su implementación se deben a la actuación de distintos actores en el sistema político salvadoreño. A continuación, se definen tres grupos de actores en tres entidades claves: la Sala de lo Constitucional, la Asamblea Legislativa y el TSE.

La Sala de lo Constitucional

La Constitución de El Salvador establece, en su artículo 183, que la SCN *"será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano"*. En ese sentido, se sostiene que se trata de un tribunal especializado en materia Constitucional, de la cual es la máxima autoridad ya que sus sentencias no son recurribles por ningún otro Órgano[55]. Para el caso en cuestión, la intervención de la SCN inicia en 2010, cuando resuelve sobre el sistema de listas

[55] Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, "Estudios sobre el fortalecimiento de la justicia 2014. Parte III.- Modernización del funcionamiento de la Sala de lo Constitucional", Análisis legal e institucional n° 167, 2014, p. 3.

cerradas y bloqueadas, y se concreta en 2014 con el fallo 48-2014 de noviembre de 2014 en el que habilita el voto preferente para elegir candidatos de distintos partidos políticos en la elección legislativa.

La actual SCN fue integrada, en su mayoría, en la elección de 2009 –año en que también hubo alternancia en la presidencia de la República– cuando se renovaron cuatro de sus cinco plazas. Los magistrados elegidos en aquella ocasión fueron los abogados Belarmino Jaime, Florentín Meléndez, Sidney Blanco y Rodolfo González. Su actual presidente es el abogado Armando Pineda, designado como magistrado en 2014[56]. El mandato de los miembros del tribunal tiene una duración de nueve años, por lo que los magistrados elegidos en 2009 finalizarán sus períodos como tales en 2018.

Un rasgo notable en la actual SCN es el perfil académico de sus miembros. En primer lugar, todos los magistrados se han desempeñado como profesores universitarios y algunos todavía lo hacen[57]. Asimismo, la mayoría ostentan publicaciones en libros o revistas académicas en derecho constitucional o derechos humanos y dos magistrados tienen experiencia en organismos de justicia tanto nacionales como internacionales[58]. El presente análisis, para el caso del actor en cuestión, se sostiene en una entrevista realizada al magistrado Rodolfo González y en el voto disidente del proceso 48-2014 del magistrado Armando Pineda.

[56] La elección del Dr. Pineda se debió a la declaratoria de inconstitucionalidad de la elección de su antecesor nombrado en 2012, el abogado Salomón Padilla, por su afiliación al partido FMLN.

[57] Las hojas de vida de los magistrados se encuentran en el portal oficial de la CSJ: http://www.csj.gob.sv/constitu/CONSTITUCIONAL_02.html Último acceso: 9:45, 16/09/2015.

[58] Ibíd.

La Asamblea Legislativa

El Órgano Legislativo en El Salvador está compuesto por una Asamblea Legislativa elegida cada tres años y cuya atribución fundamental es la de legislar, de acuerdo al artículo 121 de la Constitución. De allí que entre sus funciones, según el artículo 131 de la misma normativa, se encuentre la de decretar leyes (5°) así como las demás atribuciones establecidas en la Constitución (38°). Una de estas atribuciones tiene que ver con las formas de ejercicio del voto, según el inciso 3° del artículo 79 de la Constitución:*"Art. 79. La ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio".*

La Asamblea Legislativa es un órgano colegiado que funciona a través de comisiones, las cuales atienden áreas temáticas puntuales y se integran, también de forma colegiada, por diputados de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria. Una de estas entidades es la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales –en adelante, la Comisión– que se encarga de *"estudiar los proyectos de ley relacionados con los procesos electorales para elegir Presidente y Vice-Presidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y Consejos Municipales, así mismo aspectos relacionados con el registro electoral, formas y medios de votación y las reformas a la Constitución relacionadas con los referidos aspectos electorales"*[59]. En el cuadro 3 se muestra la integración de la Comisión para la legislatura 2012-2015.

La integración de la Comisión descansa, en gran medida, en los partidos mayoritarios ARENA y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Sin embargo, la participación de

[59] Asamblea Legislativa (2015), sitio web: http://www.asamblea.gob.sv/comisiones-legislativas/permanentes/reformas-electorales-y-constitucionales Último acceso: 10:00, 16 de septiembre de 2015.

Cuadro 3. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales (2012-2015)

Cargo	**Nombre**	**Partido**
Presidente	Norma Guevara	FMLN
Secretario	Mario Valiente	ARENA
Relator	Mario Ponce	PCN
Vocales	Jackeline Rivera	FMLN
	Nelson Quintanilla	FMLN
	Alberto Romero	ARENA
	Mariella Peña	ARENA
	Guadalupe Antonio Vásquez	GANA
	Mario Tenorio	GANA
	Francisco Merino	PCN

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Asamblea Legislativa.

los partidos minoritarios también resulta de gran importancia al considerar que las reformas a la ley electoral requieren de mayoría simple –43 votos de 84 diputados que integran el Órgano Legislativo– y que por tanto su aprobación no necesita del consenso de los partidos grandes[60]. La investigación contó con entrevistas de Norma Guevara (FMLN y Presidenta de la Comisión), Alberto Romero (ARENA) y Arnoldo Marín (PDC).

El Tribunal Supremo Electoral

La Constitución reconoce al TSE como la "autoridad máxima" en materia electoral (artículo 208, inciso 4°). Esto permite que el TSE concentre tanto funciones administrativas como jurisdiccionales. Se trata de un órgano colegiado de cinco magistrados elegidos por la Asamblea Legislativa, tres de los cuales son propuestos por los tres partidos políticos con más votos en la última elección presidencial y los otros dos a propuesta de la CSJ, según la misma disposición recién citada. A diferencia de lo que ocurre con los Órganos Judicial y Legislativo, sus atribuciones están definidas en la ley secundaria, particularmente en el CE. Entre estas atribuciones destacan el *"velar por el fiel cumplimiento de la Constitución y leyes que garanticen el derecho de organización y participación política"*, *"convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales"* y *"practicar el escrutinio preliminar y definitivo de las elecciones"* (literales "a", "b" y "c" del artículo 63 del CE). En el cuadro 4 se muestra la integración actual del TSE.

La renovación del TSE suele ocurrir después de cada elección presidencial[61]. Dado que la última elección presidencial fue en 2014, el proceso electoral de 2015 fue la primera experiencia de administración

[60] En el contexto de la reforma en cuestión, las fracciones pequeñas contaban con 25 de las 84 diputaciones. Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *El Salvador. Año político,* mayo de 2015, p. 61.

[61] El TSE actual, por ejemplo, fue integrado en 2014 luego de la elección ocurrida ese año y ganada por el partido FMLN. De allí que su magistrado presidente provenga de la terna propuesta por dicho partido.

Cuadro 4. Magistrados propietarios del TSE (2014-2019)

Cargo	Nombre	Proponente	Trayectoria en TSE
Presidente	Julio Olivo	FMLN	Ninguna
Magistrados	Fernando Argüello Téllez	ARENA	Propietario 2009-2014
	Ana Guadalupe Medina	PCN	Suplente 2009-2014
	Jesús Ulises Rivas	CSJ	Ninguna
	Miguel Ángel Cardoza	CSJ	Secretario General (1994-1999)

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del TSE.

de unos comicios para el actual TSE. El presente trabajo contó con las entrevistas a los magistrados Julio Olivo (Presidente del Organismo), Fernando Argüello Téllez y Miguel Ángel Cardoza.

El sistema de conteo de votos

El impulso de la reforma al sistema de listas, y específicamente del traslado a listas abiertas, ocurrió con la sentencia de inconstitucionalidad 48-2014, como ya se anticipó en el apartado anterior. En dicho fallo, la Sala de lo Constitucional se expresó de la siguiente forma sobre la prohibición de votar entre distintas listas partidarias o en combinación con candidaturas independientes: *"Y frente a una papeleta de votación, el ciudadano es libre en la medida en que tiene la posibilidad real de decantarse por cualquiera de las opciones en la oferta electoral. En ese orden, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada, el voto es libre si dicha "capacidad de opción" es plena, es decir, completa, considerando todas las opciones posibles de decisión. Y para serlo, no debe existir ningún impedimento o prohibición para decantarse por alternativas de acción. Tener plena capacidad de opción es igual a tener la habilitación para elegir libremente entre los diferentes candidatos que permite el pluralismo político"* (sentencia 48-2014, considerando III).

La interpretación anterior permitió a la Sala de lo Constitucional habilitar el sistema de listas abiertas para la elección de 2015. En el fallo, el tribunal ordenó a la Asamblea Legislativa aprobar la regulación necesaria para implementar tal esquema dentro de los límites establecidos por la Constitución, en cuando a la libertad del voto y a la proporcionalidad del sistema para elegir diputados. Asimismo, se advirtió que de no aprobarse dicha legislación, los ciudadanos no perderían la "plena capacidad de opción" en atención a su derecho de ejercer un voto libre; por lo cual, el TSE debería aplicar directamente la sentencia y *"adoptar las medidas pertinentes a fin de garantizar la capacitación del personal electoral, especialmente sobre la forma de asignación de escaños y la información pública a la ciudadanía sobre la forma de ejercer el voto cruzado"*.

La sentencia fue dictada el 5 de noviembre de 2014. Un mes después, el 4 de diciembre, las fracciones del FMLN y de GANA[62], ante la falta de un acuerdo legislativo que contara con el apoyo de los distintos

[62] Decreto Legislativo No. 884 del 4 de diciembre de 2014 publicado en El Diario Oficial No. 232, Tomo 405 del 11 de diciembre de 2014.

grupos parlamentarios, aprobaron con dispensa de trámites –es decir, sin discusión previa en la Comisión– un decreto transitorio que facultaba al TSE a emitir *"las disposiciones necesarias para el establecimiento de una nueva forma de votación del voto cruzado"*[63]. Para efectos prácticos la Asamblea Legislativa incumplió su obligación de regular el sistema de conteo de votos. Si bien se había discutido en la Comisión sobre el mecanismo de conteo de votos y distribución de escaños, no hubo un consenso generalizado entre los partidos políticos. Todos coincidían en que debía buscarse una alternativa que mantuviera el sistema de cocientes y residuos y que una vez determinado los escaños por partidos estos se asignaran entre los candidatos con más votos. El punto de disenso fue cómo contabilizar las marcas por candidatos de distintos partidos precisamente para efectos de contabilizar cocientes y residuos.

El FMLN y GANA promovieron un sistema que fraccionaba el voto según los escaños disputados en cada circunscripción y que contabilizaba como abstención en los casos en que el votante no utilizara la totalidad de las marcas[64]. Por ejemplo, para el caso de La Libertad donde se compite por 10 diputaciones, cada marca sumaba 1/10 al partido político respectivo; y en caso de marcar solo ocho candidatos, habría una abstención de 2/10 (20%). En otras palabras, solo se haría uso de 8/10 del voto (80%). Por su parte, los demás partidos políticos respaldaban fraccionar el voto según las marcas efectuadas por el votante[65]; en esta alternativa, el elector de La Libertad que marcaba ocho candidatos dividía cada marca en 1/8 y así se sumaría a cada partido según el número de candidatos marcados dentro de sus listas. En el mismo ejemplo, el votante habría hecho uso de 8/8 de su voto; es decir, de la totalidad de su voto (100%). En el esquema 1 se ilustran ambas alternativas.

La SCN aclaró los alcances de su sentencia dos semanas después del decreto transitorio y a solicitud de los representantes de los partidos ARENA, PCN, PDC y PSD. El tribunal declaró el incumplimiento del fallo por parte de la Asamblea Legislativa, y explicó lo siguiente respecto de la contabilización del voto cruzado: *"Este Tribunal reitera que, cuando los ciudadanos decidan emitir voto cruzado, la sumatoria de las fracciones en que se divida el voto, no puede ser en ningún caso inferior al valor de la unidad. Otorgarle un valor diferente a las marcas o fracciones, en el supuesto del voto cruzado, implica dar un tratamiento diferente al ciudadano que opta por esta modalidad, respecto del que vota*

63 Decreto Legislativo N° 884 del 4 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial en el Tomo N° 405, el 11 de diciembre de 2014.

64 Eugenia Velásquez, "Impasse en Asamblea por valor de las marcas de voto cruzado", *El Diario de Hoy*, 2 de diciembre de 2014.

65 Ibíd.

Esquema 1. Alternativas de fraccionamiento del voto

Alternativa	Circunscripción	El elector marcó…	Cada marca suma…	% de voto válido
FMLN-GANA	San Salvador (24)	18 candidatos	1/24	75% (abstención 6/24)
	La Libertad (10)	8 candidatos	1/10	80% (abstención 2/10)
ARENA-PCN-PDC	San Salvador (24)	18 candidatos	1/18	100%
	La Libertad (10)	8 candidatos	1/8	100%

Fuente: Elaboración propia.

por bandera, lo cual es una violación al carácter igualitario del voto consagrado en el art. 78 Cn., y contradice la jurisprudencia de esta Sala (Inc. 57-2011, Sentencia de 7-XI-2011). En consecuencia, cada ciudadano tiene derecho a un voto, y a que éste tenga el mismo peso o valor en la obtención de los escaños legislativos, independientemente del número de marcas que decida consignar entre los candidatos, en la modalidad de voto cruzado" (sentencia 48-2014).

El TSE acordó, el día 26 de diciembre, *"aprobar el modelo según el cual el voto se fracciona según el número de marcas que hayan sido realizadas por cada elector en su papeleta de votación, ya sea que se trata de la papeleta correspondiente a las elecciones de Diputadas y Diputados al Parlamento Centroamericano o a la Asamblea Legislativa, pudiendo fraccionarse el voto hasta el número de escaños de la circunscripción donde se emita el sufragio"* e *"instruir a la Dirección de Capacitación y Educación Cívica para que, en coordinación con la Dirección Jurisdiccional y de Procuración y la Unidad de Planeación y Gestión de Calidad, desarrollen el referido modelo para su inclusión en el Instructivo de Junta Receptora de Votos"*[66]. Efectivamente, el instructivo mencionado se adecuó al nuevo sistema de voto fraccionado.

El sistema de listas abiertas acordado consistió en dos conteos. En primer lugar, se contabilizan cuántos votos tiene cada partido o candidatura independiente, a fin de calcular los escaños correspondientes a través de la fórmula de cocientes y residuos. En segundo lugar, ya con el número de escaños por lista, se distribuyen las diputaciones a los candidatos con más marcas. Si en 2012 la dificultad fue este segundo conteo, puesto que en el pasado solo se contabilizaban los votos por bandera, en 2015 el desafío fue el primer conteo. Las mesas electorales debieron distinguir, dentro de los votos válidos, entre "votos válidos enteros", cuando el votante marcó la bandera o una o varias opciones dentro de una lista partidaria o una opción no partidaria, y "votos válidos cruzados", cuando se optó por distintas listas o en combinación con candidaturas no partidarias. En este último caso, debía contarse cuántas marcas efectuó cada votante para asignarle la fracción respectiva y luego calcular cuantas fracciones correspondía a cada partido político. Todas estas operaciones se realizarían de forma manual el día de la elección.

Implementación de las listas abiertas

La implementación del nuevo tipo de listas tiene que ver, en este sub apartado, con el desempeño de los organismos electorales a partir del cierre de las Juntas Receptoras de Votos (JRV). A grandes rasgos, el conteo de votos fracasó al no proporcionar datos de forma pronta y coherente con la voluntad popular. El primer problema ocurrió con la transmisión y divulgación de los resultados preliminares electorales, que usualmente ocurre el mismo día de las elecciones tal y como había anunciado el magistrado presidente del TSE luego de haberse cerrado las urnas[67]. De hecho, días antes de las elecciones, la magistrada Guadalupe Medina del TSE aseguró que se conocerían durante la madrugada del lunes 2 de marzo y que la tardanza no dependería de la transmisión de datos sino del trabajo en las mesas electorales[68]. No obstante, el resultado fue diferente.

Los magistrados suspendieron la divulgación preliminar al advertir sobre un problema técnico en

66 Op. Cit. Secretaría General del TSE.

67 Eugenia Velásquez, "El TSE tardará "varios días" para contar votos", *El Diario de Hoy*, 3 de marzo de 2015.

68 Yolanda Magaña y Yanci Nuñez, "TSE proyecta resultados en madrugada del 2 de marzo", *Diario El Mundo,* 16 de febrero de 2015.

el procesamiento de los resultados que les impidió publicar los mismos por no ser confiables[69]. El problema se adjudicó al *software* empleado para dicho proceso. En esa dirección, procedieron a iniciar con el escrutinio final el día 4 de marzo, pese a las críticas de no cumplir con esta fase establecida en el CE[70].

La divulgación preliminar de resultados es un elemento crítico en la confianza y legitimidad del acceso al poder. Saber en una primera aproximación quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores evita períodos de incertidumbre que pueden ser aprovechados contra la credibilidad de los procesos electorales. Para el caso en cuestión, tal período se extendió hasta el 22 de marzo cuando finalizó el escrutinio[71], aunque este se declaró formalmente cerrado una semana después tras resolverse algunos recursos interpuestos[72]. En ese lapso y de acuerdo a la ley electoral, el conteo inició con la elección de diputados del Parlamento Centroamericano, que en comparación a la elección legislativa podría tener menor atención por la relevancia nacional de esta última. En todo caso el conteo no resolvió el problema; al contrario, a medida avanzaba, las inconsistencias en varias actas expusieron una realidad cada vez más evidente: en las mesas electorales no hubo claridad acerca de cómo contar los votos y cómo consignar los datos en las actas.

Un segundo problema, también en el día de la elección, ocurrió en las mesas electorales. En San Salvador, que es la circunscripción más grande con 24 diputados, se registró que el conteo de votos para el Parlamento Centroamericano finalizó a las 11:00 de la noche, para la Asamblea Legislativa a las 2:00 de la madrugada y para el gobierno municipal a las 4:30am[73]. Si se considera que el trabajo de los miembros de las JRV inicia alrededor de las 6:00 de la mañana, es posible que haya habido personas que permanecieron despiertas –y activas– durante un día continuo. El cansancio, junto con la falta de capacitación adecuada, podrían ser elementos que expliquen las inconsistencias observadas en las actas. Entre las inconsistencias observadas destacó que la suma de los votos totales excedía a los realmente contenidos en cada mesa electoral[74].

El escrutinio final no resolvió la inconsistencia de un número importante de actas, pese a la solicitud de algunos magistrados de abrir las urnas[75]. La SCN debió admitir distintas demandas de amparo contra el "Acta de Escrutinio Definitivo de la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa" y la resolución posterior del TSE en la que rechazó los recursos de nulidad interpuestos por algunos partidos. En el proceso de amparo 177, el tribunal acumuló las demandas de representantes de los partidos CD, GANA, PDC y PCN que alegaban la violación al derecho de ser elegidos a un cargo de elección popular y al carácter libre e igualitario del voto. Al admitir las demandas, se ordenó, como medida cautelar, el recuento de los votos en la circunscripción de San Salvador ante el riesgo de respaldar un resultado electoral que no correspondía a la voluntad popular.

El TSE no cumplió a tiempo con la medida cautelar, pese a que se había prorrogado el plazo de la misma; y el 28 de abril la SCN, ante la toma de posesión de la nueva legislatura el 1º de mayo,

69 Ibíd.
70 José Zometa, "Mesas de escrutinio final inician hoy", *El Diario de Hoy,* 4 de marzo de 2015.
71 Eugenia Velásquez y Nidia Hernández, "Finaliza el escrutinio y ARENA afianza 35 diputados", *El Diario de Hoy*, 23 de marzo de 2015.
72 Rafael Mendoza y Juan Morales, "A un mes de comicios, el TSE declara firmes los resultados electorales", *El Diario de Hoy*, 28 de marzo de 2015.
73 Beatriz Mendoza, "TSE dice que ya tiene algunos resultados para levantar en la web", *La Prensa Gráfica,* 2 de marzo de 2015.
74 Yolanda Magaña, "San Salvador y San Vicente: más de 11% de actas con "dudas"", *Diario El Mundo,* 25 de marzo de 2015.
75 Juan Morales, "Revelan faltantes de miles de votos y actas anómalas", *El Diario de Hoy,* 5 de abril de 2015.

suspendió la juramentación de los diputados por San Salvador. El TSE había iniciado el recuento de votos hasta el día 22 de abril y lo finalizó el 12 de mayo. Los diputados tomaron finalmente posesión en la sesión del día 14 de ese mismo mes; con lo cual, terminaba el período de incertidumbre electoral más largo en la historia reciente del país.

Retroalimentación desde los actores

Los actores involucrados en la implementación de las listas abiertas son la SCN, desde su introducción al sistema electoral salvadoreño a través de la resolución de dicha instancia, la Asamblea Legislativa, respecto a su obligación de regular el nuevo esquema, y el TSE, en cuanto a su responsabilidad de implementar la reforma en la práctica y específicamente en el proceso electoral. Las entrevistas realizadas, lo mismo que los grupos focales, permiten recoger varios insumos tanto para el diagnóstico del sistema electoral salvadoreño y el último ejercicio en marzo de 2015 como para las posibles soluciones ante los desafíos señalados.

El diagnóstico

Un primer consenso de diagnóstico entre todos los entrevistados es la postergación de la agenda de reforma política. Desde esta posición, la activación de dicha agenda a través de procesos de inconstitucionalidad, en sustitución de los acuerdos políticos por parte de los partidos, no es el instrumento más deseable; no obstante, la falta de voluntad política para efectuar las reformas necesarias durante las dos décadas posteriores al conflicto armado es advertida por todos los entrevistados. Asimismo, se reconoce que esta agenda va más allá de la forma de elegir diputados, extendiéndose a otros temas como la integración y el funcionamiento de las autoridades electorales, por ejemplo. Al respecto, el expresidente del TSE, Eugenio Chicas, afirmó que el sistema electoral salvadoreño ha evolucionado de forma acelerada durante los últimos años.

La introducción de las listas abiertas se valora como un avance en el ejercicio del derecho al sufragio por todos los entrevistados; sin embargo, la diputada del FMLN, Norma Guevara, matiza este avance al afirmar que el votar por persona no conlleva necesariamente a mejores niveles de representación. El magistrado del TSE, Fernando Argüello, también muestra sus reservas en ese sentido, al afirmar que los efectos del nuevo sistema podrán ser mejor analizados luego de varios procesos electorales. En todo caso, también existe un consenso sobre una institucionalidad electoral, ya sea la del TSE o la de las mesas electorales, o la de ambas entidades, que no se encontraba preparada para una implementación eficaz de las listas abiertas.

En la opinión de los actores, con excepción del magistrado de la SCN, Rodolfo González, el problema principal fue el de una sentencia que ordenaba modificar el sistema electoral en un período de tiempo insuficiente. A esto se suma la afirmación de varios de que se trataba de una elección compleja no solo por la habilitación del voto cruzado y la introducción de un nuevo mecanismo de contabilización de votos, sino por otras reformas como la integración pluripartidaria de los concejos municipales y la votación por miembros del Parlamento Centroamericano en una papeleta distinta a la de Asamblea Legislativa, entre otros. De hecho, en palabras del magistrado presidente del TSE, Julio Olivo, se trató de "las elecciones más complejas de la historia" para un cuerpo colegiado que tenía menos de un año de haber iniciado.

El corto tiempo impidió el fortalecimiento en distintas áreas que, según la mayoría de entrevistados, fueron deficitarias y se tradujeron en el conteo tardío de los resultados. Básicamente, la preparación de los miembros de los organismos electorales temporales y la campaña de educación cívica fueron limitadas por este motivo. En ese sentido, el diputado del PDC, Arnoldo Marín, señala que "el TSE no estaba preparado" frente a los cambios realizados al sistema electoral. En esa dirección, el Coordinador del Grupo Parlamentario de ARENA, Alberto Romero, advierte que la "ligereza" de la reforma no permitió capacitar correctamente a las personas de las Juntas Electorales Departamentales (JED), Juntas Electorales Municipales (JEM) y JRV. Tales apreciaciones coinciden con el voto disidente del magistrado presidente de la CSJ, Armando Pineda, al señalar la falta de tiempo como justificante suficiente para habilitar el voto cruzado con efectos diferidos; es decir, con vigencia posterior a las elecciones de 2015 para su implementación en los comicios de 2018.

El magistrado Rodolfo González, por su parte, considera que al modificar el sistema de listas era necesario adecuar otros elementos del sistema electoral, como la integración de las JRV. La integración partidaria de las mesas electorales, en la opinión del magistrado, distorsionaron el trabajo de estas al sobreponer, en varios casos, el interés del partido de procurar su victoria electoral sobre el interés público de respetar la voluntad de los electores. En la práctica, lo anterior consistió en la búsqueda por anular votos cruzados. Por otra parte, el magistrado considera que la falta de legislación de la Asamblea Legislativa por un mes y la polarización del TSE al respecto durante las siguientes tres semanas fueron otros factores que acortaron el tiempo para organizar felizmente la implementación de las listas abiertas. Si bien advierte sobre el riesgo que significó la apertura de las listas, como producto de una ampliación gradual de la libertad del voto a través de la jurisprudencia, el magistrado señala que hubo un "saldo positivo" en términos democráticos.

Otro problema señalado por dos magistrados del TSE tiene que ver con el diseño de las actas. Al ser la primera ocasión en que se permitió votar de forma cruzada, no se tuvo claridad sobre cuántas personas emplearían esta forma de voto y sobreestimaron el espacio en las actas para hacer constar los votos cruzados. Esto, a juicio de los magistrados, también pudo haber generado cierta confusión en las mesas electorales. Además, los simulacros realizados por la autoridad electoral presentaron tiempos más cortos en comparación a los que finalmente transcurrieron en las mesas electorales.

Las posibles mejoras

La mayoría de entrevistas parten de la premisa de mantener el sistema de voto fraccionado para plantear posibles mejoras. Únicamente el magistrado Miguel Ángel Cardoza menciona otras alternativas que pudieran simplificar el conteo de los votos y que guarda cierta lógica en cuanto a la dinámica de representación. De acuerdo al magistrado, la preferencia individual no significa necesariamente una preferencia por el proyecto partidario; en otras palabras, marcar el rostro de cierto candidato no equivale por obligación a respaldar a su partido político. Bajo esta lógica, el elector marcaría en la papeleta al partido que apoya para obtener más diputados y luego a los candidatos de su preferencia. Mientras el primer voto serviría para calcular cocientes y residuos y determinar cuántos escaños obtiene cada partido, el segundo indicara cuáles candidatos obtendrían estos escaños. En otras palabras, el elector solo

podría incidir en el número de escaños que obtiene un partido pero también incidiría en cuáles candidatos resultarían electos en las demás listas.

La solución compartida por todos los entrevistados tiene que ver con emplear tecnologías para la contabilización de votos. Una opción es la del voto electrónico, que no ha recibido un respaldo directo y de la cual se advierten costos elevados y mayores niveles de complejidad en el proceso electoral. De hecho, el magistrado González señala que este sería otro factor novedoso que podría generar problemas por la falta de experiencia, aunque aclara que no es un tema en el que le compete a la SCN pronunciarse.

Otra alternativa al voto electrónico, planteada por los magistrados Olivo y Cardoza, es la del "escrutinio electrónico", que consiste en maquinas contadoras o lectoras del voto que ha realizado el elector de forma manual. Asimismo, el exmagistrado Eugenio Chicas plantea el uso de computadoras en cada mesa electoral que a su vez podrían ser empleadas en el sistema educativo. Ahora bien, el titular del TSE plantea evaluar el desarrollo de las listas abiertas en cuanto a su sostenibilidad en el tiempo, considerando las experiencias de otros países que han decidido volver de listas abiertas a listas cerradas. Debe tenerse en cuenta que en el caso salvadoreño, la implementación de las listas abiertas y del voto preferente es el resultado de un proceso de inconstitucionalidad y por tanto no basta una contrarreforma legislativa para su derogación.

Una legislación clara y aprobada con antelación al proceso electoral de 2018 es otro planteamiento de consenso generalizado. Incluso, el magistrado Cardoza menciona fechas específicas: tener reglas claras al final del año 2016. Además, los diputados entrevistados se muestran optimistas en cuanto a las posibilidades de llegar a un acuerdo.

La necesidad de una mejor capacitación de los organismos electorales también conlleva a plantearse otras soluciones de fondo. Por ejemplo, el magistrado Cardoza menciona la idea de una carrera administrativa electoral, cuyos miembros tengan la posibilidad de ascender conforme sus avances de profesionalización. Asimismo, propone discutir incentivos –como remuneraciones o viáticos. Por otra parte, tanto el magistrado Rodolfo González como el exmagistrado Eugenio Chicas destacan la importancia de considerar elementos de escolaridad al momento de seleccionar los miembros de las mesas electorales.

Una última propuesta mencionada por el exmagistrado Eugenio Chicas es la conformación de distritos electorales. Esto se complementaría con las listas abiertas en el sentido que la representación personalizada se fortalecería al focalizar la representación de forma territorial. Por ejemplo, en circunscripciones grandes como San Salvador, con 24 escaños, la desconcentración de las diputaciones simplificaría la implementación de listas abiertas y fortalecería los vínculos de representación[76].

[76] Para profundizar sobre la distritalización del sistema Vid Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Ecónomico y Social "Los distritos electorales en El Salvador: El debate pendiente", Análisis Político.

IV. Impacto del voto cruzado: Análisis cuantitativo

En las páginas anteriores se presentó un análisis jurídico de la sentencia que originó el sistema de listas abiertas y el comportamiento de los principales actores que participaron en la implementación del mismo. Este apartado tiene como objetivo, a partir de las cifras oficiales de las elecciones de diputados de marzo de 2015, analizar el impacto del sistema de listas abiertas y del voto cruzado en tres aspectos: 1) la incidencia del voto preferente en la determinación de candidatos electos y en el nivel de competencia intrapartidaria, 2) el peso del voto cruzado en los resultados electorales en el ámbito legislativo y 3) la facilidad en el uso de la herramienta.

La presente investigación no incluye un análisis exhaustivo de los beneficios y riesgos del voto cruzado; estos factores se abordan de manera indirecta. Aspectos como el establecimiento de un vínculo más directo entre el ciudadano y el legislador, la influencia que la cúpula partidaria tiene sobre el control del respectivo instituto político, el debilitamiento del sistema de partidos y de la disciplina partidaria, la fragmentación y encarecimiento de las campañas, entre otros, deberán ser abordados en futuras investigaciones y su evolución dependerá del asentamiento de la reforma.

La incidencia del voto preferente en la determinación de los candidatos electos y en el nivel de la competencia intrapartidaria

La incidencia del voto preferente

Tal como sucedió en 2012, en las elecciones legislativas de 2015, las campañas electorales para diputados se dividieron en dos: aquellas en las que los candidatos llamaban al elector a hacer uso del voto preferente, y por tanto marcar su rostro, y aquellas en las que los partidos políticos pedían el voto por su bandera. Aún los fieles defensores de preservar el orden impuesto por el partido colocaron afiches con sus rostros o se enfocaron en promocionar a un cierto grupo de candidatos con mayores posibilidades de resultar electos. Por tanto, como primer aspecto es importante analizar el efecto del voto preferente en términos del porcentaje de diputados que fueron electos gracias a éste debido a que los votantes respaldaron sus respectivas candidaturas. También es relevante conocer el comportamiento de la competencia al interior de los institutos políticos ya que los aspirantes a legisladores, además de enfrentarse al resto de candidatos propuestos por otros partidos políticos, debieron encarar a sus propios compañeros que, como ellos, pretendían ganar un cargo en la Asamblea Legislativa.

Las preguntas a responder en este primer apartado son las siguientes: ¿Habrá tenido influencia el manejo de las campañas respecto a la competencia intrapartidaria en las pasadas elecciones? ¿Prevaleció el orden de las candidaturas establecido en las listas por las dirigencias partidarias? ¿Lograron ganar una diputación los candidatos ubicados en posiciones "perdedoras"[77]?

[77] Entiéndase aquellos que se encontraban en las últimas posiciones de la lista y que con el sistema de lista cerrada y bloqueada no habrían tenido ninguna oportunidad de triunfo.

Los cuadros siguientes muestran las listas de los diputados electos por cada partido político que logró obtener representación legislativa. Se presenta la lista original establecida por el respectivo partido y la lista que resultó por la voluntad de los electores a través de su voto, en la que se observan los cambios respecto a la posición asignada por la dirección del partido. Por otra parte se señala si los funcionarios fueron reelectos en el puesto o si es la primera ocasión en la que ingresan al Órgano Legislativo. Finalmente se incluye un comparativo de las marcas que obtuvieron el diputado con mayor número de preferencias, así como el último ganador, el primer perdedor y el candidato menos votado, en donde se pueden apreciar la diferencia de marcas y la distancia que separó a uno del otro.

El cuadro 5 detalla el ordenamiento de la lista del partido ARENA. Los diputados sombreados son aquellos que fueron colocados por los ciudadanos, gracias a sus preferencias, en un orden diferente al determinado en un inicio por el partido. De 35 diputados electos, 19 sufrieron cambios en el lugar asignado, según el número de marcas recibidas. Entre estos 19 candidatos, 13 se encontraban en posiciones "perdedoras", es decir que de no ser por el sistema de voto preferente no habrían formado parte de la Asamblea Legislativa. Es importante resaltar que de esos diputados reubicados por los votantes favorablemente, 12, que equivalen al 92.3%, fueron electos por primera vez para la legislatura 2015-2018. El caso de Rodrigo Ávila no se incluye dentro de este cálculo porque fue miembro del Órgano Legislativo en la legislatura 2000-2003, y por tanto no proviene del período inmediato anterior.

Si bien no puede afirmarse que el voto preferente empuja la renovación partidaria, por depender esta de otros factores como la oferta de candidatos en las respectivas planillas, se observa que, al menos para esta legislatura, los "rostros nuevos" del partido ARENA se beneficiaron de este mecanismo. Un 37.1% del total de su bancada fue electa gracias al voto preferente mientras que un 46% de los candidatos electos fungirán por primera vez como diputados de la Asamblea Legislativa.

El orden de las listas fue modificado en seis de catorce circunscripciones electorales[78]: San Salvador, Santa Ana, La Libertad, Sonsonate, La Paz y Ahuachapán. En el departamento de La Paz el candidato Rubio se quedó a 743 marcas de ser electo diputado frente al candidato Corpeño de ARENA que obtuvo 12,766 marcas, representando la diferencia más pequeña entre las marcas del último ganador y el primer perdedor; la brecha máxima se dio en el departamento de La Unión con 14,184 marcas entre los candidatos, Escobar que obtuvo 19,891 marcas y Ventura con 5,707 marcas. En promedio para San Salvador, Santa Ana, La Libertad, Usulután y Chalatenango, el primer perdedor se quedó a 2,000 marcas de ser el último candidato electo. El resto de departamentos presentan distancias mayores.

El cuadro 6 muestra los datos para el FMLN. En su caso, 16 candidatos electos fueron colocados en posiciones distintas a las que el partido les había otorgado. Sin embargo dentro de este grupo de diputados, 13 ya se encontraban en posiciones "ganadoras", aunque su lugar fue reubicado por el sistema de preferencias. Los otros tres legisladores fueron favorecidos por las marcas de los votantes lo cual permitió su ingreso al Órgano Legislativo. De este grupo únicamente Jaime Orlando Sandoval, que equivale al 33.3% del total de diputados favorecidos por el voto preferente, es diputado por primera ocasión para el período 2015-2018.

[78] En El Salvador el tamaño de las circunscripciones electorales está determinado por el número de habitantes que las integran y además coinciden en cantidad con la división política administrativa del país (14 departamentos).

Cuadro 5. Lista de diputados de ARENA

Departamento	Escaños obtenidos	Lista ordenada por el partido	Lista ordenada por el electorado	Reelección/ 1era vez		Marcas del 1er ganador	Marcas del último ganador	Marcas del 1er perdedor	Marcas del menos votado
SAN SALVADOR	11	1. De Escobar	**4. Quijano**	X		Quijano: 143,017	Vargas: 60,676	Peña: 58,222	Rivas: 40,729
		2. D. Reyes	**1. De Escobar**	X					
		3. Escobar	**13. Portillo**		X				
		4. Quijano	**3. Escobar**	X					
		5. Valdés	**2. D. Reyes**	X					
		6. Valiente	**14. Muyshondt**		X				
		7. Peña	**16. Wright**		X				
		8. Castro	8. Castro	X					
		9. Figueroa	**12. Batres**		X				
		10. Valdivieso	10. Valdivieso		X				
		11. Ramírez	**17. Vargas**		X				
SANTA ANA	3	1. Marroquín	1. Marroquín	X		Marroquín: 20,914	Palomo: 16,322	Sandoval: 14,220	Campos: 10,933
		2. Calderón	2. Calderón	X					
		3. Sandoval	**5. Palomo**		X				
SAN MIGUEL	2	1. Escolán	1. Escolán	X		Escolán: 23,030	De León: 15,718	Rivas: 7,720	Barquero: 4,018
		2. De León	2. De León	X					
LA LIBERTAD	5	1. Barrientos	**6. Ávila**	X		Ávila: 41,991	Escalante: 25,089	Menjívar: 23,619	Madriz: 17,354
		2. Portillo	**10. Valiente**		X				
		3. Menjívar	**7. Velásquez**		X				
		4. Escalante	**8. Hernández**		X				
		5. Madriz	**4. Escalante**	X					
USULUTÁN	2	1. Cabrera	1. Cabrera	X		Cabrera: 14,346	Linares: 9,741	Arévalo: 7,523	Campos: 4,812
		2. Linares	2. Linares		X				
SONSONATE	2	1. Ostorga	1. Ostorga	X		Ostorga: 30,322	Iraheta: 19,923	Josa: 15,991	Jaime 8,269
		2. Josa	**3. Iraheta**		X				
LA UNIÓN	1	1. Escobar	1. Escobar	X		Escobar: 19,891	-	Ventura: 5,707	González: 4,212
LA PAZ	2	1. Corpeño	**3. Jiménez**		X	Jiménez: 19,319	Corpeño: 12,766	Rubio: 12,023	Soto: 7,746
		2. Soto (PCN)	**1. Corpeño**		X				
CHALATENANGO	1	1. Fabián	1. Fabián	X		Fabián: 10,689	-	Serrano: 8,934	Ramírez: 7,322
CUSCATLÁN	1	1. Romero	1. Romero	X		Romero: 15,371	-	Caballero: 8,164	Valle: 5,355
AHUACHAPÁN	2	1. Agreda	**4. Rodríguez**		X	Rodríguez: 22,753	Godoy 17,006	Agreda: 11,595	Bendix: 5,648
		2. Godoy	2. Godoy		X				
MORAZAN	1	1. Gómez	1. Gómez	X		Gómez: 14,178	-	Vásquez: 10,082	Hernández: 6,408
SAN VICENTE	1	1. Vaquerano	1. Vaquerano	X		Vaquerano: 16,197	-	Méndez: 3,043	Torres: 2,597
CABAÑAS	1	1. Reyes	1. Reyes	X		Reyes: 14,423	-	Ángel: 5,380	De Munguía: 4,011

Diputados con reubicaciones dentro de la lista del partido.

Diputados electos por el voto preferente, estaban ubicados en posiciones "perdedoras" y por tanto no habrían ingresado con listas cerradas y bloqueadas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Cuadro 6. Lista de diputados del FMLN

Departamento	Escaños obtenidos	Lista ordenada por el partido	Lista ordenada por el electorado	Reelección/ 1era vez		Votos del 1er ganador	Votos del último ganador	Votos del 1er perdedor	Votos del menos votado
SAN SALVADOR	10	1. González	**2. Guevara**	X		Guevara: 53,343	Mata: 32,685	Salazar: 31,821	Pimentel: 20,503
		2. Guevara	**5. Díaz**	X					
		3. Nerio	**1. González**	X					
		4. Peña	**9. Sosa**	X					
		5. Díaz	**4. Peña**	X					
		6. Ruiz	**6. Ruiz**		X				
		7. Mata	**10. Quijada**	X					
		8. Mejía	**8. Nerio**		X				
		9. Sosa	**3. Mejía**		X				
		10. Quijada	**7. Mata**	X					
SANTA ANA	2	1. López	1. López	X		López: 15,277	Cuellar: 12,508	Corvera: 11,407	Morán: 6,548
		2. Cuellar	2. Cuellar		X				
SAN MIGUEL	3	1. Rodríguez	1. Rodríguez	X		Rodríguez: 19,065	Martínez: 10,909	F. Quintanilla: 5,801	Zelaya: 5,372
		2. Quintanilla	2. Quintanilla	X					
		3. Martínez	3. Martínez	X					
LA LIBERTAD	4	1. Mejía	**3. Cornejo**		X	Cornejo: 17,364	Flores: 15,088	Díaz: 14,348	Tovar 9,260
		2. Mata	**1. Mejía**		X				
		3. Cornejo	**2. Mata**	X					
		4. Díaz	**5. Flores**	X					
USULUTÁN	2	1. Baires	1. Baires		X	Baires: 10,624	Hernández: 8,891	Amaya: 8,031	Montesinos: 4,413
		2. Maya	**3. Hernández**	X					
SONSONATE	2	1. Valdéz	1. Valdéz	X		Valdéz: 14,761	Sandoval: 14,740	De Magaña: 12,326	Cruz: 7,374
		2. De Magaña	**3. Sandoval**		X				
LA UNIÓN	1	1. Flores	1. Flores	X		Flores: 10,730	-	Sánchez: 4,969	Mejía: 4,703
LA PAZ	1	1. Cruz	1. Cruz	X		Cruz: 11,870	-	Córdova: 10,266	Mejía F.: 4,127
CHALATENANGO	1	1. López	1. López	X		López: 8,464	-	Erazo: 6,152	Ortega: 2,708
CUSCATLÁN	1	1. Rivera	1. Rivera	X		Rivera: 15,728	-	Acencio: 5,578	Henríquez: 4,064
AHUACHAPÁN	1	1. Cabrera	1. Cabrera	X		Cabrera: 12,411	-	Acuña: 9,346	Martínez: 4,774
MORAZAN	1	1. Melara	1. Melara		X	Melara: 8,956	-	Guevara: 7,501	Castillo: 5,454
SAN VICENTE	1	1. Gómez	1. Gómez		X	Gómez: 9,597	-	Rosa: 8,037	Alvarado: 3,066
CABAÑAS	1	1. Alvarenga	1. Alvarenga		X	Alvarenga: 6,125	-	Ayala: 1,644	Ruiz: 1,279

■ *Diputados con reubicaciones dentro de la lista del partido.*

■ *Diputados electos por el voto preferente, estaban ubicados en posiciones "perdedoras" y por tanto no habrían ingresado con listas cerradas y bloqueadas.*

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Un 9.7%, equivalente a 3 de los 31 diputados del FMLN, fueron electos por el voto preferente, bajo el sistema de listas cerradas no habrían entrado a formar parte de esta legislatura. Del total del grupo parlamentario del FMLN un 35% fue electo por primera vez para ejercer en esta legislatura.

En los departamentos de San Salvador, La Libertad, Usulután y Sonsonate se registraron modificaciones en cuanto al orden de la lista. En la circunscripción electoral de La Libertad se encuentra la brecha más cercana entre el último candidato que logró un escaño y el primer perdedor; la diferencia en marcas para este caso fue de 740 a favor del diputado Sandoval, que ejerce su primer período como diputado. El departamento de Cuscatlán observa la distancia máxima entre el último ganador y el candidato anterior, con 10,150 marcas. San Salvador, Santa Ana, Usulután, La Paz, Morazán y San Vicente tienen una diferencia promedio de un poco más de mil marcas, lo que sugiere una competencia más cerrada a diferencia del partido ARENA. Los otros departamentos muestran diferencias más grandes.

En cuanto a GANA, 10 de los diputados electos siguieron el orden propuesto por la dirigencia del partido (ver cuadro 7). Únicamente un diputado modificó su posición gracias a las marcas de preferencias otorgadas por los votantes y fue el caso de Adelmo Rivas en Sonsonate, quién buscaba su reelección; por tanto un 9.1% del total de diputados de GANA fue electo por el sistema de voto preferente. Un 18.2% de la bancada ejerce por primera vez en este período, es decir dos diputados.

En el caso de este partido, las marcas del primer ganador equivalen a las del último ganador ya que solo se eligió un diputado por circunscripción. Justamente en el departamento de Sonsonate, donde se registró un ordenamiento de lista decidido por los ciudadanos, se tiene la distancia más pequeña entre el último candidato electo y el primer perdedor equivalente a 1,174 marcas. En San Miguel se observa la brecha máxima de 17,599 marcas a favor del diputado Numan Salgado. En promedio para el resto de departamentos la distancia entre el ganador y el perdedor es de 8,700 marcas, lo cual denota la reducida competencia entre los candidatos del partido.

Cuadro 7. Lista de diputados de GANA

Departamento	Escaños obtenidos	Lista ordenada por el partido	Lista ordenada por el electorado	Reelección/ 1era vez		Marcas del 1er ganador	Marcas del último ganador	Marcas del 1er perdedor	Marcas del menos votado
San Salvador	1	1. Gallegos	1. Gallegos	X		Gallegos: 26,418	-	Peñate: 10,436	Rivera: 1,478
Santa Ana	1	1. Mendoza	1. Mendoza	X		Mendoza: 12,122	-	Guzmán: 1,507	Flores: 1,099
San Miguel	1	1. Salgado	1. Salgado		X	Salgado: 22,495	-	Bonilla: 4,896	Olivares: 1,010
La Libertad	1	1. Zablah	1. Zablah	X		Zablah: 14,915	-	Salman: 5,128	Nufio: 1,064
Usulután	1	1. Soto	1. Soto	X		Soto: 9,549	-	Cárcamo: 1,888	Avalos: 1,114
Sonsonate	1	1. García	**2. Rivas**	X		Rivas: 7,113	-	García: 5,939	Núñez: 848
La Unión	1	1. Menjivar	1. Menjivar	X		Menjivar: 10,155	-	Luna: 2,263	Domínguez: 2,151
La Paz	1	1. Tenorio	1. Tenorio	X		Tenorio: 9,711	-	Fernández: 2,357	Domínguez: 1,599
Morazán	1	1. Vásquez	1. Vásquez	X		Vásquez: 7,695	-	Ramírez: 1,327	Romero: 1,125
San Vicente	1	1. Herrera	1. Herrera		X	Herrera: 8,291	-	Hernández: 825	Muñoz: 523
Cabañas	1	1. Echeverría	1. Echeverría	X		Echeverría: 7,691	-	Recinos: 2,340	Bran: 617

Diputados electos por el voto preferente, estaban ubicados en posiciones "perdedoras" y por tanto no habrían ingresado con listas cerradas y bloqueadas.
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Al igual que GANA, el PCN (ver cuadro 8), de sus seis diputaciones, solo observa un cambio en el orden de la lista establecido por el partido en el departamento de San Salvador. Cristina López, quién no estaba en una posición ganadora, fue favorecida gracias al voto preferente y fue electa por primera vez como diputada de la Asamblea Legislativa. Su candidatura equivale al 16.7% del total del grupo parlamentario del PCN que obtuvo en total 6 diputados. El mismo porcentaje y relación numérica aplica para la diputada que es la única, entre los candidatos electos, que ejerce por primera vez en la actual legislatura.

En cuanto al análisis de marcas, nuevamente San Salvador presenta la menor distancia entre el último ganador y el primer perdedor con 2,351 marcas entre las candidatas López y Jiménez que obtuvieron 27,630 y 25,279 marcas, respectivamente. La mayor diferencia se observa en el departamento de Ahuachapán con 16,291 marcas a favor del diputado Serafín Orantes. Para los otros departamentos la distancia aproximada entre el último candidato electo y el primer perdedor es de 12,000 marcas, demostrando un bajo nivel de competencia interna.

Por su parte el PDC logró únicamente un escaño a través de la reelección de Rodolfo Parker en el departamento de San Salvador con una distancia de más de 8,000 marcas respecto a su contendiente más cercano. El orden propuesto por el partido fue respetado, por lo que no se registran beneficios derivados del voto preferente (ver cuadro 9).

Cuadro 8. Lista de diputados del PCN

Departamento	Escaños obtenidos	Lista ordenada por el partido	Lista ordenada por el electorado	Reelección/ 1era vez		Marcas del 1er ganador	Marcas del último ganador	Marcas del 1er perdedor	Marcas del menos votado
San Salvador	1	1. Jiménez	**3. López**		X	López: 27,630	-	Jiménez: 25,279	Barandiaran: 1,537
Santa Ana	1	1. Merino	1. Merino	X		Merino: 13,521	-	Montejo: 2,043	Orellana: 1,335
Sonsonate	1	1. Almendáriz	1. Almendáriz	X		Almendáriz: 9,890	-	Pulunte: 1,053	Soriano: 502
Chalatenango	1	1. Cardoza	1. Cardoza	X		Cardoza: 15,034	-	Martínez: 1,001	Lara: 743
Cuscatlán	1	1. Ponce	1. Ponce	X		Ponce: 15,609	-	Cardona: 1,795	Zelaya: 1,588
Ahuachapán	1	1. Orantes	1. Orantes	X		Orantes: 19,073	-	Alvarez: 2,782	García: 1,014

Diputados electos por el voto preferente, estaban ubicados en posiciones "perdedoras".
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Cuadro 9. Lista de diputados del PDC

Departamento	Escaños obtenidos	Lista ordenada por el partido	Lista ordenada por el electorado	Reelección/ 1era vez		Marcas del 1er ganador	Marcas del último ganador	Marcas del 1er perdedor	Marcas del menos votado
San Salvador	1	1. Parker	1. Parker	X		Parker: 20,262	-	Alvarado: 12,009	González: 801

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

En general 18 de los 84 diputados que integran a la Asamblea Legislativa, equivalente al 21.4% del total de legisladores, fueron designados en base al sistema de voto preferente. Como lo señaló Salvador Romero en el primer apartado de este estudio, en Perú y Panamá, que también utilizan el voto preferencial, aunque con el sistema de listas cerradas no bloqueadas, aplicado en El Salvador durante los comicios legislativos de 2012, se presentó un impacto directo en la composición de los Parlamentos. En Panamá, entre 1994 y 2009, con 4 elecciones durante ese período, el porcentaje de representación legislativa afectado por el voto preferente osciló entre el 25% y el 31% de la Asamblea[79]. Para Perú, el porcentaje de parlamentarios elegidos bajo el mismo sistema se ha movido entre el 27% y el 44%, registrado en 6 elecciones realizadas entre 1992 y 2011[80].

Comparados con estos países el efecto del voto preferente en El Salvador, después de su implementación en dos legislaturas, aunque con variaciones entre ellas debido a los cambios en los tipos de listas –de cerrada y no bloqueada a lista abierta- aún se percibe tímido. El cuadro 10 muestra el comparativo por partido político del número de diputados favorecidos con el voto preferente entre las elecciones de 2012 y 2015. Debe resaltarse que se pasó de elegir 6 diputados bajo este sistema en 2012 a 18 en las elecciones de 2015, lo cual denota una mayor influencia de las preferencias en la determinación de los miembros de la Asamblea Legislativa.

En su mayoría sigue prevaleciendo el orden impuesto por los partidos políticos en la lista de diputados electos. El impacto del voto preferente en la conformación parlamentaria podría verse influenciado porque los electores: i. Coinciden con varios de los nombres propuestos por el partido de su preferencia; ii. No están interesados en elegir candidatos de las listas determinadas por la cúpula partidaria; o iii. Aún existe una porción de votantes que no comprende el beneficio de elegir directamente a los candidatos de su predilección o que teme anular su voto porque no sabe cómo marcar. La falta de interés en la elección directa de candidatos podría estar vinculada con la oferta electoral, de tal forma que, mientras no se establezcan mecanismos de selección internos

[79] Eduardo Valdés, "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá", *Revista Derecho Electoral,* Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica, No. 15, enero-junio 2013.

[80] Fernando Tuesta, "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú", *Revista Derecho Electoral,* Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica, No. 15, enero-junio 2013.

Cuadro 10. Diputados electos por voto preferente en elecciones legislativas de 2012 y 2015

Partido político	2015 (con listas abiertas)	2012 (con listas cerradas y desbloqueadas)
ARENA	13	5
FMLN	3	1
GANA	1	0
PCN	1	0
Total	**18**	**6**

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2012), "Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial", Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012; y datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral.

para la elección de los candidatos de los partidos en los que participe su militancia y no únicamente quienes integran a los órganos de dirección, el voto preferente no se considerará un factor de impulso a la renovación partidaria. En este sentido, debe observarse el efecto de las recién aprobadas reformas a la Ley de Partidos Políticos[81] en relación al fortalecimiento de los procesos de selección de cargos de elección popular ordenado por la SCN y cuyo análisis se presentó en el primer apartado de esta investigación.

La competencia intrapartidaria

Respecto a la competencia intrapartidaria, el cálculo de las distancias entre las marcas del último ganador y las del primer perdedor, sugiere que el partido FMLN es el que mayor competencia experimentó entre sus candidatos, pues las brechas entre ambas posiciones son más cerradas. Esta realidad llama la atención porque el FMLN optó por la estrategia de solicitar a sus electores el voto por la bandera, táctica que, en principio, permitiría concluir que sus candidatos no harían promoción de su imagen personal ni de sus propuestas sino que trabajarían por la "marca partido". El partido ARENA le sigue muy de cerca en el cálculo de este factor.

Con el propósito de comparar la diferencia al interior del partido entre el porcentaje de marcas del último candidato electo y el porcentaje de marcas del primer perdedor, obtenido por dicha organización política, respecto del total de marcas en cada circunscripción, se efectuó un análisis más detallado para ARENA y el FMLN. Se busca determinar el valor de la frontera en la contienda entre el último ganador y su competidor más cercano que no obtuvo una diputación. La relación entre la diferencia y la competencia intrapartidaria es inversamente proporcional, ya que a mayor diferencia, menor es la disputa entre los candidatos por ocupar un escaño y viceversa. El esquema 2 muestra que en San Salvador y La Libertad los niveles de competencia interna son muy similares entre ARENA y el FMLN. En siete departamentos, la pugna entre los candidatos fue mayor en el FMLN que en ARENA; un ejemplo que demuestra lo anterior, fue el caso de San Vicente, dominado por el diputado de ARENA Donato Vaquerano, líder histórico de esa localidad, quién no enfrentó mayor competencia de sus compañeros para ser electo. En los cinco departamentos restantes ARENA tiene mayor lucha interna que los candidatos del FMLN; el caso de Jackeline Rivera demuestra lo anterior ya que en el departamento de Cuscatlán, en donde la diputada del Frente, también con un reconocido liderazgo en esa circunscripción, logró el escaño de forma holgada respecto a los otros candidatos de su partido.

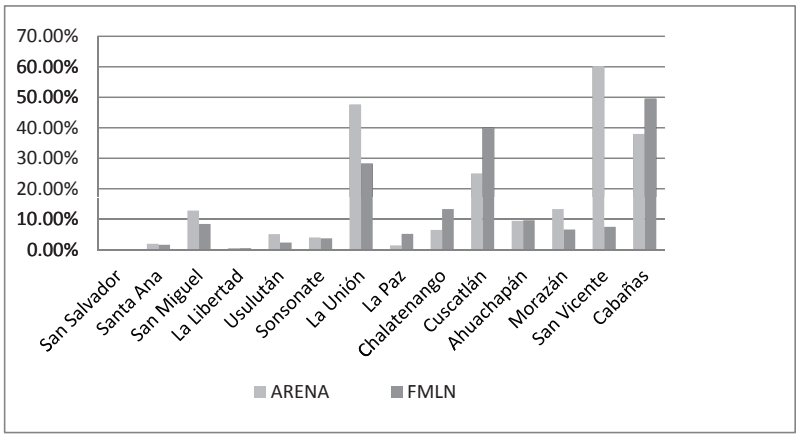
El gráfico 1 ilustra de forma global el nivel de competencia intrapartidaria en ARENA y el FMLN, medido por las medianas de las diferencias calculadas en los 14 departamentos, y un comparativo con los resultados obtenidos en 2012. Para ARENA, la lucha interna entre sus candidatos disminuyó levemente respecto a las elecciones anteriores; en el caso del FMLN sucedió lo contrario y el grado de rivalidad en la contienda interna se incrementó sustancialmente en relación a 2012. Como ya se dijo, el caso del FMLN es interesante pues la instrucción de la cúpula fue la de alinearse a las decisiones del partido y pedir a la militancia y simpatizantes un voto por bandera, sin embargo, los cálculos muestran que una parte de sus votantes optó por razonar su voto e hizo uso de la

[81] La reforma fue aprobada a través del Decreto Legislativo No. 159 del 29 de octubre de 2015.

preferencia que le permitía la lista abierta, lo cual influyó para que se registraran resultados más cerrados entre los que se quedaron a pocas marcas para entrar a la Asamblea Legislativa y los que lograron un curul.

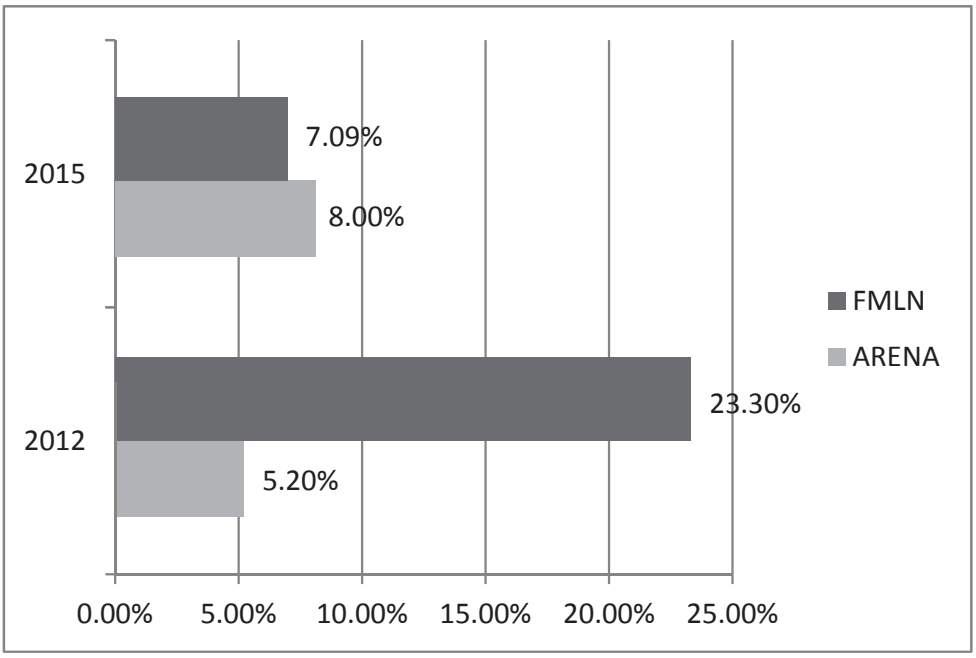
Esquema 2. Grado de competencia intrapartidaria por departamento para las elecciones de 2015

Depto	ARENA	FMLN
San Salvador	0.15%	0.11%
Santa Ana	1.95%	1.63%
San Miguel	12.85%	8.48%
La Libertad	0.57%	0.56%
Usulután	5.14%	2.36%
Sonsonate	4.05%	3.75%
La Unión	47.58%	28.24%
La Paz	1.43%	5.20%
Chalatenango	6.51%	13.35%
Cuscatlán	24.95%	40.01%
Ahuachapán	9.49%	9.67%
Morazán	13.36%	6.64%
San Vicente	60.24%	7.54%
Cabañas	37.97%	49.52%



El sombreado en cada columna indica los departamentos donde cada partido registró mayor competencia intrapartidaria.
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Gráfico 1. Competencia intrapartidaria a nivel global



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Habrá que estudiar el desarrollo de la legislatura 2015-2018 para comprobar si el nivel de la competencia intrapartidaria al interior de los partidos mayoritarios, principalmente en el FMLN, tiene impactos en la cohesión de sus respectivas bancadas y en la disciplina partidaria.

Otro indicador de la competencia interna que se genera para ser elegido es el número de denuncias o litigios interpuestos entre compañeros del mismo partido. En Panamá, en las elecciones de 2009, el 100% de las impugnaciones de las elecciones legislativas estaban relacionadas con disputas intrapartidarias[82]. En el caso de El Salvador aún no se registra este tipo de acciones, pero habrá que esperar la evolución de la reforma y modernizar el régimen jurídico en materia de procedimientos electorales para mejorar la eficacia de la justicia electoral con el propósito de atender los recursos, de esta misma naturaleza, que se interpongan en el futuro, en caso se presentara una situación similar a la panameña[83].

El peso del voto cruzado

En esta sección se analizan los resultados electorales de marzo de 2015 a nivel legislativo para explorar el peso del voto cruzado en los niveles nacional, departamental y municipal. La segregación de datos proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral también permitió examinar la proporción de votos enteros y de votos cruzados obtenida por cada partido político y la forma en la que las personas cruzaron sus preferencias por candidatos de distintos partidos. Asimismo, se busca estudiar el uso de las marcas por cada circunscripción y se indaga si el uso del sistema de listas abiertas tiene alguna correlación con los años de educación del elector; la premisa busca comprobar que a mayor nivel educativo los electores están más dispuestos a cruzar el voto.

A diferencia del Tribunal Supremo Electoral, que de acuerdo al "Informe de Rendición de Cuentas Elecciones 2015"[84] utiliza como base para los cálculos del porcentaje de electores que cruzó su voto el total de votantes, es decir la suma de votos válidos y otros votos (impugnados, nulos y abstenciones), resultando que, a nivel nacional, el 6.47% de electores eligió candidatos de diferentes partidos, en el presente análisis se utilizarán los votos válidos obtenidos por los partidos políticos como base para las mediciones porcentuales, pues es en este grupo de votos en donde se identifica y en el que suman los votos cruzados.

En 2015, en las elecciones a nivel nacional, 153,247 personas hicieron uso del sistema de listas abiertas, es decir optaron por marcar el rostro de candidatos de diferentes partidos políticos; lo anterior equivale al 6.73% del total de votos válidos. El cuadro 11 presenta el detalle de votos cruzados por departamento y el porcentaje que estos representaron de los votos válidos. La circunscripción de San Salvador es la que muestra la mayor cantidad de este tipo de votos (81,640) seguido de La Libertad (17,441) y de Santa Ana (12,450).

A nivel local, 14 municipios superan el 10% de votos cruzados respecto a sus votos válidos, nueve de ellos del departamento de San Salvador; dos se ubican en la zona urbana de La Libertad; también figuran las cabeceras departamentales de Santa

82 Op. cit. Valdés, E. (2013).

83 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social "La inefectividad de la justicia electoral en El Salvador", Análisis político, noviembre de 2015.

84 Tribunal Supremo Electoral "Informe de rendición de cuentas. Elecciones 2015", Tribunal Supremo Electoral, San Salvador, octubre de 2015.

Cuadro 11. Cantidad y porcentaje de voto cruzado por departamento

Departamento	Voto cruzado	Votos válidos	% voto cruzado
San Salvador	81,640	642,133	12.71%
Santa Ana	12,450	168,904	7.37%
San Miguel	8,169	164,409	4.97%
La Libertad	17,441	266,185	6.55%
Usulután	3,098	129,558	2.39%
Sonsonate	8,977	161,004	5.58%
La Unión	1,448	93,991	1.54%
La Paz	3,711	118,639	3.13%
Chalatenango	2,518	90,482	2.78%
Cuscatlán	2,587	98,798	2.62%
Ahuachapán	3,783	131,938	2.87%
Morazán	1,983	81,545	2.43%
San Vicente	2,457	65,594	3.75%
Cabañas	2,985	62,841	4.75%
Total	**153,247**	**2,276,021**	**6.73%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Ana y Sonsonate; y en primer lugar se encuentra San Antonio Los Ranchos en Chalatenango, con un 18.06% de votos cruzados. En total son 31 municipios los que están por encima del porcentaje nacional de voto cruzado; en este grupo se incluyen 17 de los 19 municipios del departamento de San Salvador (ver cuadro 12). También es importante anotar que existen 42 municipios en donde el porcentaje de voto cruzado osciló entre el 0.18% y el 1%, territorios en los que el uso de esta nueva modalidad de votación fue prácticamente nulo.

Por otra parte es necesario recordar que el sistema de voto cruzado otorga plena libertad de elección al votante, las barreras entre las listas de los partidos se borran y se abre un amplio abanico de posibilidades. La única limitante se concentra en el número de diputados que se eligen en cada circunscripción; es decir que los ciudadanos con capacidad de voto en San Salvador tienen la opción de marcar hasta 24 nombres, en el caso de La Libertad hasta 10, Santa Ana 7, y así con el resto de departamentos.

Distribución de votos enteros y de votos cruzados

En el mecanismo del conteo del voto cruzado, aprobado por el TSE en defecto de la actuación que debió cumplir la Asamblea Legislativa, tal como se explicó en el apartado relacionado con el comportamiento de los actores, los sufragios se contabilizaron bajo el "método de la fracción", garantizando en todo momento la unidad del

Cuadro 12. Municipios con voto cruzado que superan el porcentaje nacional

Departamento	Municipio	Voto cruzado	Votos válidos	% voto cruzado
Chalatenango	SAN ANTONIO LOS RANCHOS	80	443	18.06%
San Salvador	SAN SALVADOR	29,748	173,167	17.18%
San Salvador	MEJICANOS	9,981	59,123	16.88%
San Salvador	AYUTUXTEPEQUE	2,051	13,795	14.87%
La Libertad	ANTIGUO CUSCATLÁN	2,406	19,041	12.64%
La Libertad	SANTA TECLA	7,721	62,622	12.33%
San Salvador	SOYAPANGO	11,691	96,047	12.17%
Santa Ana	SANTA ANA	8,865	74,909	11.83%
San Salvador	SAN MARCOS	3,059	26,053	11.74%
San Salvador	ILOPANGO	4,258	38,306	11.12%
San Salvador	CUSCATANCINGO	2,865	25,798	11.11%
San Salvador	CIUDAD DELGADO	4,206	38,881	10.82%
San Salvador	AGUILARES	916	8,501	10.78%
Sonsonate	SONSONATE	2,487	25,085	9.91%
San Salvador	GUAZAPA	810	8,716	9.29%
Sonsonate	SONZACATE	904	10,018	9.02%
San Salvador	APOPA	4,191	46,806	8.95%
Sonsonate	SAN ANTONIO DEL MONTE	716	8,418	8.51%
San Salvador	TONACATEPEQUE	1,969	23,515	8.37%
San Miguel	SAN MIGUEL	5,750	69,114	8.32%
San Salvador	ROSARIO DE MORA	379	4,919	7.70%
La Libertad	NUEVO CUSCATLÁN	500	6,594	7.58%
San Salvador	SAN MARTÍN	2,172	28,667	7.58%
San Salvador	SANTO TOMAS	828	11,051	7.49%
Chalatenango	SAN FRANCISCO MORAZÁN	140	1,889	7.41%
San Salvador	SANTIAGO TEXACUANGOS	573	7,835	7.31%
San Salvador	NEJAPA	795	10,958	7.25%
San Vicente	SAN VICENTE	1,232	17,176	7.17%
La Libertad	SAN JOSÉ VILLANUEVA	362	5,300	6.83%
Cabañas	CINQUERA	68	1,001	6.79%
San Miguel	COMACARÁN	128	1,895	6.75%

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

voto[85]. Es decir que el valor del voto que cada ciudadano otorga a los partidos de su preferencia está en función del número de marcas que realice; a mayor número de marcas menor será el valor de la fracción del voto. El valor final que cada partido político suma a sus votos válidos se obtiene de la siguiente manera (ver cuadro 13):

1) Se suman el total de marcas utilizadas por cada elector las cuales no pueden sobrepasar el número de escaños que corresponden a esa circunscripción electoral;
2) Se divide el voto entre el total de marcas efectuadas para obtener la fracción;
3) La fracción de voto se multiplica por el total de marcas que cada partido político obtuvo y este resultado es el que se suma a los votos válidos.

El ejemplo utilizado en el apartado tres sobre el fraccionamiento del voto para el departamento de La Libertad se retoma en esta sección y se desarrolla bajo el siguiente supuesto en términos de la votación efectuada: 4 marcas para ARENA, 2 para el FMLN y 2 para GANA; el total de marcas es de 8 y abarcó a 3 partidos políticos, por tanto el valor de la fracción de su voto es de 0.125, del cual a ARENA le corresponde 0.50, al FMLN 0.25 y a GANA 0.25, que al final suman 1, garantizando así la unidad del voto. Como se mencionó arriba, entre más marcas se utilizan más se diluye el voto. En el ejemplo anterior, como ARENA tiene 4 marcas se beneficia más del sistema y recibe el doble que los otros partidos; sin embargo, si se mantiene el total de marcas pero se agregue un partido más y cada uno recibe una preferencia, entonces el apoyo numérico del voto es parejo para cada partido. La lógica matemática diría que a los institutos políticos les conviene un mayor número de marcas y un menor número de partidos entre los cuáles repartirlas, porque de esa forma suman mayores fracciones de votos a su caudal electoral. El cuadro 13 explica de forma numérica el proceso.

Siguiendo el procedimiento descrito y a partir de la distribución de marcas por partido para cada una de las 153,247 papeletas con voto cruzado, se obtuvieron los votos que cada partido sumó gracias a este sistema. El cuadro 14 detalla la cantidad de votos cruzados, resultantes de la suma de las fracciones de los diferentes votos de los electores y de votos enteros que registró cada instituto político en la contienda de marzo de 2015. ARENA y el FMLN son los que presentan un menor porcentaje de votos cruzados respecto del total de votos válidos, 5.66% y 3.66% respectivamente, ambos no superan el total nacional. Los datos arrojan que los dos partidos mayoritarios predominantemente lograron captar el voto de sus simpatizantes a través de la lealtad a su marca. GANA sigue la misma línea que sus predecesores aunque el porcentaje de votos ganados a través del sistema de listas

[85] Ver Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, "La opción correcta para contar los votos y asignar los escaños: el voto unitario", Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos, diciembre de 2014.

Cuadro 13. Cálculo del voto cruzado por partido

Elector 1	GANA	PCN	PSD	DS	ARENA	CD	PDC	FMLN	Total	Fracción
Votación	2	-	-	-	4	-	-	2	8	1/8 = 0.125
Asignación voto	0.25	-	-	-	0.50	-	-	0.25	1	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14. Segregación de votos cruzados y enteros por partido político

Partido político	Voto cruzado	%Voto cruzado	Voto entero	% voto entero	Votos válidos*
ARENA	47196.58	5.66%	787,050	94.34%	834,246.58
FMLN	30999.43	3.66%	816,290	96.34%	847,289.43
GANA	20130.72	9.59%	189,766	90.41%	209,896.72
PCN	16848.87	14.16%	102,177	85.84%	119,025.87
PDC	10948.50	19.57%	44,985	80.43%	55,933.50
CD	10419.06	28.32%	26,377	71.68%	36,796.06
DS	6864.16	34.68%	12,930	65.32%	19,794.16
PSD	4732.81	28.22%	12,037	71.78%	16,769.81
PCN/DS	1163.52	11.00%	9,411	89.00%	10,574.52
ARENA/PCN	1562.08	1.70%	90,094	98.30%	91,656.08
PCN/PDC	1464.08	4.54%	30,772	95.46%	32,236.08
No partidario	917.19	50.89%	885	49.11%	1,802.19
Total	**153,247**		**2,122,774**		**2,276,021**

**Para ARENA, el PCN, el PDC y DS en las coaliciones se consideran los votos por partido y los de la alianza electoral ya que de los datos de voto cruzado no puede determinarse cuáles se obtuvieron en coalición y cuáles de forma individual. Debido a lo anterior se perciben cambios en la distribución de los votos válidos.*
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

abiertas alcanza el 9.59%. En el caso del PCN y del PDC el voto cruzado tiene un mayor impacto en el caudal de votos. El CD obtuvo el 28.32% de sus votos válidos a través del voto cruzado, aunque no logró obtener ningún escaño; en un porcentaje similar se ubica el PSD. El partido que mayor porcentaje de votos sumó a través del voto cruzado fue Democracia Salvadoreña (DS). Para el candidato no partidario, que únicamente corrió en el departamento de San Salvador, el 50.89% de sus votos provinieron del sistema de listas abiertas.

Dado que la competencia electoral en el ámbito legislativo no se da a nivel nacional sino en cada circunscripción, es importante estudiar cuál fue el efecto del voto cruzado en las circunscripciones.

Para el FMLN ningún departamento supera el porcentaje de voto cruzado a nivel nacional; la circunscripción con mayor participación de este tipo de voto es San Salvador con 6.33% del total de votos válidos. ARENA presenta un comportamiento similar, la diferencia radica también en el departamento de San Salvador en donde alcanza su máxima contribución de voto cruzado con un 9.98%. El resto de partidos observan porcentajes más altos de votos cruzados respecto de sus votos válidos; las mayores contribuciones se registran en los departamentos de San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Libertad. En el cuadro 15, se muestran aquellos partidos y circunscripciones en donde su caudal de votos se vio favorecido por el voto cruzado en 11% o más.

Cuadro 15. Distribución del voto cruzado por departamento y partido político

Departamento	ARENA	FMLN	GANA	PCN	PDC	CD	DS	PSD	PCN/DS	ARENA/ PCN	PCN/ PDC	No partidario
San Salvador	9.98%	6.33%	27.87%	38.43%	34.87%	45.43%	42.48%	48.62%	-	-	-	50.89%
Santa Ana	4.73%	4.40%	15.81%	4.34%	17.49%	26.03%	24.10%	23.73%	-	-	-	-
San Miguel	4.65%	2.62%	3.98%	30.77%	6.88%	16.55%	30.54%	35.10%	-	-	-	-
La Libertad	4.63%	3.90%	15.66%	19.18%	28.70%	40.69%	-	-	-	-	-	-
Usulután	1.96%	1.34%	4.03%	4.87%	15.80%	5.09%	-	15.16%	-	-	-	-
Sonsonate	4.32%	2.68%	10.62%	-	11.69%	16.46%	-	19.12%	11.00%	-	-	-
La Unión	-	0.91%	2.15%	-	4.57%	11.63%	8.94%	14.08%	-	1.02%	-	-
La Paz	-	1.99%	5.16%	-	14.81%	15.73%	-	21.90%	-	2.24%	-	-
Chalatenango	2.31%	1.34%	5.56%	4.61%	12.75%	12.64%	-	24.02%	-	-	-	-
Cuscatlán	1.78%	1.62%	5.20%	4.25%	13.31%	29.22%	-	-	-	-	-	-
Ahuachapán	2.01%	1.62%	7.09%	-	-	22.60%	-	20.37%	-	-	3.49%	-
Morazán	1.61%	1.48%	2.69%	7.73%	18.89%	-	-	8.15%	-	-	-	-
San Vicente	2.40%	2.11%	7.72%	-	-	27.26%	-	-	-	-	7.72%	-
Cabañas	2.64%	3.13%	6.79%	8.76%	21.95%	15.42%	-	-	-	-	-	-

**En las coaliciones se consideran los votos por partido y los de la alianza electoral ya que de los datos de voto cruzado no puede determinarse cuáles se obtuvieron en coalición y cuáles de forma individual*
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Merece especial atención el caso del departamento de San Salvador en donde la asignación del último escaño se caracterizó por una lucha cerrada entre ARENA y CD. Si bien el principal partido de derecha obtuvo casi un 10% de sus votos gracias al uso de las listas abiertas, también es cierto que el total de votos obtenidos en 2015 respecto a las elecciones anteriores fue mayor en un poco más de 13,000 votos. Por su parte el CD sumó un 45.43% de sus votos provenientes del voto cruzado, además, en comparación con 2012, el apoyo electoral recibido disminuyó en 2,081 votos y los votos cruzados totalizaron 5,587.02. Una vez aplicada la fórmula de cocientes y residuos, y con los nuevos datos provenientes del recuento de votos ordenado por la SCN para la circunscripción de San Salvador, la diferencia del último ganador (ARENA) respecto al primer perdedor (CD) fue de 2,129.33 votos, cifra que casi coincide de forma exacta con la pérdida de votos del CD entre las elecciones de 2012 y las de 2015.

Sería arriesgado y prematuro afirmar que la pérdida del escaño del CD, representado en la persona del exdiputado Douglas Áviles, se debió a que casi la mitad de sus votos provinieron del voto cruzado, y que en lugar de sumarle votos enteros en realidad obtuvo fracciones de voto. El voto cruzado puede funcionar en dos vías: 1) ganando votos de simpatizantes de otros partidos pero que aprueban y premian el trabajo de diputados de oposición y 2) perdiendo fracciones de votos de sus correligionarios que si bien siguen respaldando el trabajo de ciertos diputados de su partido también quieren impulsar la entrada de algunos otros candidatos.

Siempre dentro de la circunscripción de San Salvador el PCN recuperó una diputación que no obtuvo en 2012 la cual se agenció a la diputada Cristina López. En términos de voto cruzado el PCN obtuvo un 38.43% de sus votos válidos gracias a este sistema. Otro hecho relevante es que el PCN, a diferencia del CD, incrementó en 15,332 votos su caudal electoral respecto a los pasados comicios y que los votos cruzados sumaron 10,271.78. Debe señalarse que no es posible medir si el efecto del voto cruzado fue positivo o negativo para el PCN o si fue simplemente una opción más de ejercer el voto y cuyo desempeño en nada influencia la asignación de escaños. Este tipo de consideraciones podrán estudiarse con mayor evidencia con los resultados de las siguientes elecciones en las que se utilice las listas abiertas. Con un primer período de implementación del voto cruzado es difícil establecer relaciones verídicas entre la pérdida y el gane de escaños por parte de los partidos políticos influenciados por este sistema.

Combinaciones entre candidatos de diferentes partidos utilizadas por los electores

Otro aspecto a medir es el número y tipo de combinaciones entre partidos realizados por los electores. Conocer la cantidad de partidos de los que un elector escogió a sus candidatos nos da una idea de cómo se cruzaron las preferencias partidarias. El cuadro 16 muestra el máximo y el promedio de partidos votados así como el número de combinaciones a partir de la oferta electoral, realizada por los votantes en cada departamento. A nivel nacional el promedio de partidos marcados fue de tres; solo en San Salvador y La Libertad en alguna ocasión se votó por todos los partidos políticos inscritos en la contienda, lo que equivale al máximo de partidos. La circunscripción de San Salvador es donde se realizaron mayor número de combinaciones entre los partidos.

Cuadro 16. Cantidad de partidos políticos respaldados a través del voto cruzado

Departamento	Máximo de partidos	Promedio partidos	Partidos inscritos	Combinaciones
AHUACHAPAN*	4	3	6	51
CABAÑAS	3	3	6	32
CHALATENANGO	3	3	7	55
CUSCATLAN	3	2	6	40
LA LIBERTAD	6	3	6	63
LA PAZ*	4	3	6	51
LA UNION*	3	3	7	56
MORAZAN	3	3	6	36
SAN MIGUEL	6	4	8	240
SAN SALVADOR**	9	5	9	502
SAN VICENTE*	3	2	5	22
SANTA ANA	7	4	8	251
SONSONATE*	6	4	7	123
USULUTAN	5	3	7	112

**En estos departamentos la coalición se toma como un solo partido*
***En San Salvador se incluye la participación de un candidato no partidario.*
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

La polarización política inclinaría a pensar que ningún elector que vote por un candidato del FMLN podría hacerlo por otro de ARENA y viceversa, ya que ambos se identifican como polos opuestos en el espectro ideológico. Sin embargo, al estudiar las combinaciones de partidos políticos más frecuentes en los 14 departamentos, el binomio ARENA-FMLN y en algunos casos acompañado de un tercer partido, se registra en nueve circunscripciones dentro de las primeras cinco combinaciones que más se repiten. Otra agrupación que se registra en 13 de los 14 departamentos (la excepción es Cuscatlán) es la de los partidos ARENA-GANA, identificados ambos como partidos de derecha y éste último ligado por su origen al principal partido de oposición lo que podría explicar la asociación que hacen los electores de las dos agrupaciones políticas. Las alianzas legislativas entre el FMLN y GANA también se traducen al plano electoral pues el respaldo a candidatos de esos partidos es otra de las mezclas más frecuentes. Chalatenango y Ahuachapán son los únicos dos departamentos que no registran esta combinación entre las más utilizadas (ver cuadro 17).

Cuadro 17. Top 5 de las combinaciones partidarias más usadas en el voto cruzado

Departamento	Combinación partidaria	Número de papeletas
San Salvador	ARENA-PCN	5,633
	ARENA-PDC	2,780
	ARENA-GANA	2,578
	ARENA-FMLN	2,276
	FMLN-GANA	2,169
Santa Ana	ARENA-PDC	681
	ARENA-GANA	467
	FMLN-GANA	424
	ARENA-DS	371
	FMLN-DS	356
San Miguel	ARENA-GANA	1,017
	ARENA-FMLN	350
	FMLN-CD	338
	FMLN-GANA	275
	ARENA-PCN	256
La Libertad	ARENA-GANA	1,527
	FMLN-GANA	1,381
	ARENA-PDC	1,025
	ARENA-FMLN	928
	ARENA-PCN	915
Usulután	ARENA-GANA	414
	FMLN-GANA	330
	ARENA-FMLN	269
	ARENA-FMLN-GANA	192
	ARENA-PCN	166
Sonsonate	ARENA-PCN/DS	803
	ARENA-GANA	567
	ARENA-PDC	515
	ARENA-FMLN	377
	FMLN-GANA	376
La Unión	GANA-ARENA/PCN	298
	FMLN-GANA	195
	PDC-ARENA/PCN	117
	FMLN-ARENA/PCN	75
	FMLN-GANA-ARENA/PCN	74

Departamento	Combinación partidaria	Número de papeletas
La Paz	GANA-ARENA/PCN	759
	FMLN-GANA	469
	FMLN-ARENA/PCN	431
	FMLN-GANA-ARENA/PCN	392
	CD-ARENA/PCN	144
Chalatenango	ARENA-PCN	909
	FMLN-PCN	306
	ARENA-FMLN-PCN	167
	ARENA-FMLN	110
	ARENA-GANA	106
Cuscatlán	ARENA-PCN	627
	FMLN-PCN	459
	ARENA-FMLN-PCN	202
	FMLN-GANA-PCN	141
	GANA-PCN	115
Ahuachapán	ARENA-PCN/PDC	479
	ARENA-GANA	398
	ARENA-PSD	372
	GANA-PCN/PDC	332
	FMLN-PCN/PDC	327
Morazán	ARENA-PCN	319
	FMLN-GANA	165
	FMLN-PCN	146
	ARENA-GANA	145
	FMLN-PSD	145
San Vicente	FMLN-GANA	433
	ARENA-PCN/PDC	382
	ARENA-GANA	284
	GANA-PCN/PDC	263
	ARENA-GANA-PCN/PDC	255
Cabañas	ARENA-PCN	695
	GANA-PCN	532
	FMLN-GANA-PCN	294
	ARENA-GANA-PCN	279
	FMLN-GANA	246

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Relación entre marcas por candidatos y votos válidos

El TSE no cuenta con una segregación dentro del total de votos enteros que permita indicar los votos por bandera, por bandera y candidatos y únicamente por candidatos. Un indicador que trata de explicar la relación entre el uso de la votación por bandera y la preferencia por marcar rostros es el valor de la razón de las marcas totales respecto del número de votos válidos, que resulta de dividir el primer valor entre el segundo. Cabe aclarar que las marcas no se equiparan a los votos, aquellas sirven únicamente para medir el respaldo ciudadano obtenido por los candidatos e identificar a los que lograron el mayor número de marcas lo que posibilita su ingreso a la Asamblea Legislativa, siempre y cuando los votos de su partido le permitan ganar un escaño. Los conceptos de marca y voto, en ocasiones, tiende a confundirse e incluso generan cuestionamientos sobre por qué candidatos con un menor número de marcas logran un escaño. Un ejemplo es el caso de Douglas Avilés del CD, quien a pesar de superar en cantidad de marcas a Rodolfo Parker del PDC, no alcanzó una diputación porque su partido no obtuvo la cantidad de votos suficientes para que se le adjudicara un escaño por la circunscripción de San Salvador (ver cuadro 18).

Si bien el sistema de listas abiertas, en el caso salvadoreño, permite al elector votar por candidatos de diferentes partidos políticos, tratándose de un mecanismo que convive con un sistema electoral de tipo proporcional, la competencia para adjudicar los escaños obtenidos por cada instituto político no se presenta entre candidatos de diferentes partidos sino entre los aspirantes de una misma organización política.

Valores de la razón marcas/votos válidos menores o iguales a 1 sugieren que los electores marcaron más frecuentemente la bandera, valores mayores a uno podrían indicar que se hizo uso del voto preferente, ya sea dentro de la misma lista de un partido o escogiendo candidatos de diferentes partidos. El cuadro 19 ilustra el cálculo explicado y en el mismo se observa que el departamento de San Salvador es la circunscripción en donde podría considerarse que el peso del voto preferente fue mayor que el peso de la bandera, independientemente del partido político que analicemos. Es necesario subrayar que San Salvador es el departamento con una mayor cantidad de marcas disponibles, ya que se disputan 24 escaños.

Cuadro 18. Marcas de algunos candidatos del Departamento de San Salvador

Diputado	Marcas	Posición	Partido
Mauricio Ernesto Vargas	60,676	Último ganador	ARENA
Rolando Mata	32,685	Último ganador	FMLN
Guillermo Gallegos	26,418	Último ganador	GANA
Cristina López	27,630	Último ganador	PCN
Rodolfo Parker	20,262	Último ganador	PDC
Douglas Avilés	23,166	No logro escaño	CD

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Cuadro 19. Relación entre marcas por candidatos y votos válidos

Departamento	ARENA	FMLN	GANA	PCN	PDC	CD	DS	PSD	PCN/ DS	ARENA/ PCN	PCN/ PDC
San Salvador	5.74	2.97	4.51	5.37	5.29	6.26	5.79	7.51	-	-	-
Santa Ana	1.69	1.32	1.61	1.08	1.61	2.05	1.93	2.04	-	-	-
San Miguel	1.32	0.90	1.01	1.87	1.01	1.39	1.76	2.05	-	-	-
La Libertad	1.98	1.32	1.90	2.12	2.38	3.25	-	-	-	-	-
Usulután	0.96	0.65	0.94	0.87	1.31	1.02	-	1.17	-	-	-
Sonsonate	1.56	1.07	1.38	-	1.54	1.58	-	1.56	1.31	-	-
La Unión	-	0.69	0.79	-	0.88	0.83	0.80	1.22	-	0.74	-
La Paz	-	0.69	0.88	-	1.05	1.23	-	1.35	-	1.01	-
Chalatenango	0.77	0.54	0.75	0.96	0.95	0.87	-	1.11	-	-	-
Cuscatlán	0.81	0.70	0.82	0.95	1.08	1.41	-	-	-	-	-
Ahuachapán	1.09	0.75	1.15	-	-	1.53	-	1.25	-	-	1.02
Morazán	0.98	0.75	0.80	0.96	0.97	-	-	1.01	-	-	-
San Vicente	0.94	0.82	1.07	-	-	1.38	-	-	-	-	1.00
Cabañas	0.89	0.69	0.92	0.99	1.11	0.92	-	-	-	-	-

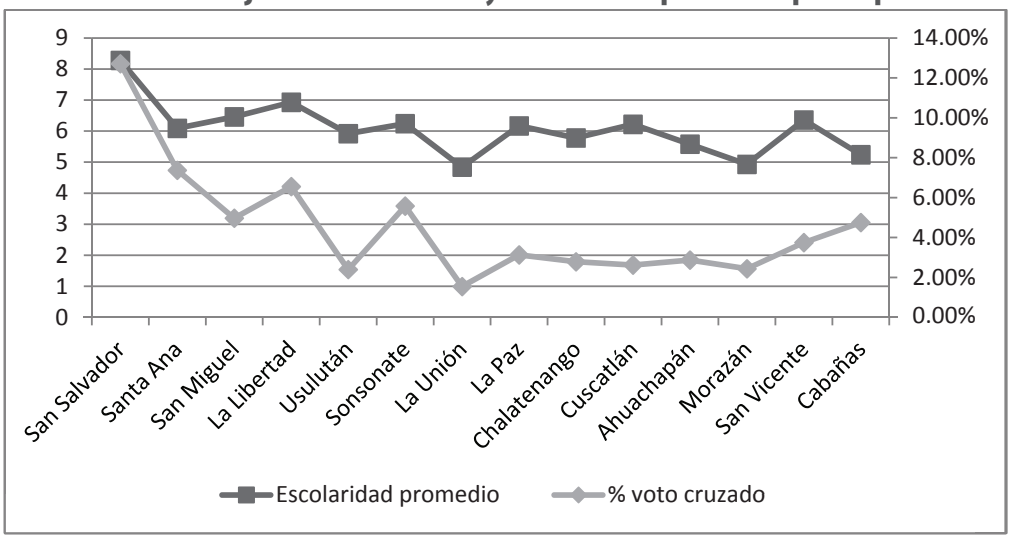
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Los datos reflejan una tendencia mayor a marcar el rostro de los candidatos en la circunscripción electoral de La Libertad con un comportamiento similar al de San Salvador, aunque en menor intensidad. En Santa Ana, San Miguel, Sonsonate y Ahuachapán es difícil determinar si los votos válidos son producto de marcas por la bandera y/o por un candidato emblemático. Usulután, La Unión, La Paz, Chalatenango, Cuscatlán, Morazán, San Vicente y Cabañas presentan valores menores o cercanos a uno por lo que podría pensarse que existe un predominio del voto por bandera; lo anterior puede verse influido por una menor cantidad de diputados electos en esos departamentos y claros liderazgos locales contra los cuales resulta complicado competir.

Relación entre el uso del voto cruzado y el nivel educativo de los electores

Un uso más frecuente del voto preferente dentro del sistema de listas abiertas podría estar relacionado con el nivel educativo de los electores. Existe una correlación alta entre el porcentaje de personas que ejercieron el voto cruzado respecto a los votos válidos y los años de escolaridad promedio en cada departamento. El coeficiente de correlación obtenido entre estas dos variables es de 82.52%; este dato permite concluir que a mayor años de educación hay una mayor propensión a votar cruzado. Es importante recordar que la correlación no implica causalidad, sino simplemente hace referencia a que ambas variables se mueven en la misma dirección con una alta intensidad. El gráfico 2 muestra la correlación elevada entre el voto cruzado y la educación de los votantes.

Gráfico 2. Porcentaje de voto cruzado y escolaridad promedio por departamento



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE y la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2014.

Facilidad en el uso de la herramienta

De acuerdo al artículo 205 del Código Electoral (CE), en las elecciones legislativas de marzo de 2015, se contabilizaron como votos válidos los siguientes:

a. Si la marca fue realizada sobre la bandera del partido político o coalición contendiente, lo que servirá para definir el número de escaños ganados por el partido o coalición postulante.
b. Si la marca fue realizada sobre la bandera y toda la planilla de candidatos o candidatas de un mismo partido político o coalición, lo que constituirá un voto válido para definir el número de escaños ganados por el partido o coalición postulante y, además, indicará las preferencias a favor de los candidatos y candidatas propuestos, para determinar el orden en que se asignarán los escaños obtenidos por cada partido o coalición.
c. Si la marca fue realizada sobre toda la planilla de candidatos o candidatas de un mismo partido político o coalición, sin marcar la bandera, lo que constituirá un voto válido para definir el número de escaños ganados por el partido o coalición postulante, y, además, indicará las preferencias a favor de los candidatos y candidatas propuestos, para determinar el orden en que se asignarán los escaños obtenidos por cada partido o coalición.
d. Si la marca fue realizada a la par o sobre uno o varios de los candidatos o candidatas de un partido político o coalición contendiente, lo que constituirá un voto válido para definir el número de escaños ganados por el partido o coalición postulante y, además, indicará la o las preferencias a favor de los candidatos y candidatas propuestos, para determinar el orden en que se asignarán los escaños obtenidos por cada partido o coalición. Lo anterior no se modificará si el ciudadano o ciudadana además marcara la bandera.
e. Si la marca fue realizada sobre uno de los candidatos o candidatas no partidarios.

La eliminación de la prohibición del voto cruzado se encuentra en el artículo 207 del CE en el cual se establece que ese tipo de voto no será nulo, como consecuencia de la sentencia de inconstitucionalidad 48-2014 del 5 de noviembre de 2014, cuando:

1. Estuvieren marcados candidatos o candidatas correspondientes a planillas diferentes, o un candidato o candidata de un partido político o coalición y un candidato o candidata no partidario; y
2. Cuando estuvieren marcados dos o más candidatos o candidatas no partidarios.

Los otros tipos de votos incluyen: los nulos, impugnados y abstenciones. Así como se establecen las opciones para clasificar los votos en válidos, también el "Instructivo para Juntas Receptoras de Votos" emitido por el TSE establece las causales de nulidad:

a. Cuando en la papeleta apareciere claramente marcada la intención de voto en dos o más banderas de partidos políticos o coaliciones contendientes.
b. Cuando se haya marcado una bandera de un partido político o coalición y un candidato o candidata no partidario.
c. Cuando se haya marcado una bandera de un partido político o una o dos banderas de partidos en coalición y además un candidato o candidata de un partido político o coalición distinta.
d. Cuando se haya marcado de forma cruzada y el número de marcas sobrepasa el número de escaños correspondientes a la circunscripción electoral.
e. Si la numeración de orden que aparezca en la papeleta no corresponde a la numeración de las papeletas recibidas por la Junta Receptora, en donde se haya depositado el voto.
f. Cuando la papeleta de votación no haya sido entregada al votante por la Junta Receptora de Votos que le corresponda.
g. Si la papeleta está mutilada en lo esencial de su contenido.
h. Si la papeleta contiene palabras o figuras obscenas.
i. Cuando la numeración de la papeleta no corresponda a la JRV.

Los votos serán declarados como abstenciones cuando la papeleta no presente marca alguna. Los impugnados son aquellos en los que no es posible determinar con claridad cuál fue la intención del votante.

El análisis de los otros tipos de votos permite estudiar aspectos del proceso electoral que, si bien no determinan los escaños o puestos en el gobierno, contribuyen a explicar otros elementos relacionados con la votación a cargos de elección popular. Para el caso de las abstenciones, éstas pueden considerarse un buen indicador del descontento hacia los candidatos sometidos a contienda; el hecho de trasladarse hasta el centro de votación y someterse al proceso de emisión del sufragio, no deja espacio para el desinterés, al contrario cada voto en blanco es un mensaje directo del elector hacia el sistema y es una forma legítima de participación democrática.

Por otro lado los votos nulos pueden sugerir tres cosas: 1) una voz contundente de rechazo hacia el sistema; 2) la voluntad de dejar en firme su desaprobación al sistema; y 3) el reflejo de la confusión ante modalidades de votación complejas. De ser ésta última la causa, la variable educación y capacitación ciudadana se vuelve un factor clave

para reducir los inconvenientes al momento de votar. Es necesario educar a la población sobre las formas válidas de votación para eliminar las carencias en la formación cívica de los ciudadanos que pudieran incidir en la nulidad de los votos.

Po otra parte, y siempre en el ámbito de los votos nulos, la autoridad electoral debe publicar una desagregación de las diferentes causales que se presentaron en la votación. No lo hizo en 2012 y tampoco la Memoria de Labores de los comicios de 2015 presenta este tipo de información lo cual dificulta y limita el análisis sobre la facilidad en el uso del nuevo mecanismo de votación. En el caso del sistema de voto cruzado la causal de nulidad referida a la superación del número máximo de marcas por circunscripción permitiría saber si el nivel de comprensión de la ciudadanía sobre esta modalidad de votación fue la falta de claridad en la información, la ausencia de esta o si influyeron otros elementos.

Los votos impugnados tampoco permiten establecer si el elector quería votar y se equivocó o si su intención era anular el voto. Esta ambigüedad lleva a incluirlos en esta clasificación. De acuerdo al artículo 215 del CE, los votos impugnados son la única herramienta legal que permite la apertura de las urnas y la revisión de la clasificación de los votos, siempre y cuando la diferencia entre el último ganador y el primer perdedor sea menor que el total de votos impugnados.

Una característica especial tanto de los votos nulos como de los impugnados es que su declaratoria depende de la decisión de las Juntas Receptoras de Votos (JRV), organismos electorales temporales, que durante el escrutinio en mesas fungen como jueces y califican los sufragios emitidos; por tanto, la conformación de estos organismos influye directamente en las pugnas que pueden darse al momento de clasificar los votos[86]. Obtener un número elevado de votos impugnados puede representar el objetivo a cumplir por parte de los representantes de los partidos que integran las Juntas Receptoras de Votos con el propósito de activar la regla establecida en el art. 215 CE ya citado, en caso de elecciones que se prevén cerradas.

El cuadro 20 presenta la evolución de los votos impugnados, nulos y abstenciones entre las elecciones de 2012 y 2015, tanto para la elección de diputados como de concejos municipales. La pregunta a responder es si existe alguna diferencia en la cantidad de los votos no válidos según el tipo de elección en la que se analicen. En 2012, al comparar las cantidades de otros votos entre la elección de diputados y concejos municipales, se observa una amplia diferencia en todas las categorías especialmente en los votos nulos, los cuales aumentaron en la elección de diputados, en un 120% respecto a los comicios de 2009, incremento que pudiera explicar la magnitud de la brecha entre una y otra clase de elección. Para 2015 se mantiene la diferencia entre los tipos de elecciones, a partir de lo que se pudiera inferir, sobre todo para el caso de los votos nulos, que la modalidad de votación para elegir diputados tiene un mayor nivel de complicación que la de los gobiernos locales.

Al concentrarse en el comportamiento de los votos nulos a nivel legislativo, entre 2012 y 2015 hay una reducción del 35% en esta categoría. La menor cantidad de votos nulos, dentro de una

[86] Para tener más información sobre la ciudadanización de los organismos electorales temporales ver FUSADES (2015), "La ciudadanización de los organismos electorales temporales en El Salvador" Posición institucional, Departamento de Estudios Legales y Políticos, octubre de 2015.

Cuadro 20. Comparativo 2012 y 2015 de votos impugnados, nulos y abstenciones

Otros votos	2012			2015		
	Diputados	Concejos	Diferencia	Diputados	Concejos	Diferencia
Impugnados	10,682	4,649	6,033	2,258	1,129	1,129
Nulos	75,119	39,069	36,050	48,822	32,769	16,053
Abstenciones	29,953	17,389	12,564	41,632	14,851	26,781
Total	**115,754**	**61,107**	**-54,647**	**92,712**	**48,749**	**-43,963**

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

elección con una nueva modalidad de votación que no fue difundida con la suficiente anticipación ni empeño, podría significar que, a pesar de las deficiencias en la campaña de educación cívica por parte del TSE, los electores sufragaron utilizando las formas válidas de votación incluyendo al reducido segmento que cruzó su voto. En este último caso variables como el temor de invalidar el voto por el desconocimiento del nuevo mecanismo podrían indicar que la campaña de educación cívica debió ser más amplia y con mayor anticipación al día de los comicios.

Con el propósito de completar la investigación sobre la facilidad en el uso del voto cruzado se realizó un estudio de opinión pública con el objetivo de conocer la aceptación de los electores respecto de este mecanismo de votación (ver anexo 2 y 3)[87]. Dado que la proporción real de personas que cruzaron su voto fue baja se decidió enfocar el levantamiento de la información en los municipios donde hubo una mayor incidencia de este tipo de votos, lo que aporta mayor representatividad a los datos. A la vez se realizó una encuesta general que permitió abordar asuntos relacionados a los pasados comicios.

En el estudio de opinión general al consultarles a los entrevistados las razones que los motivan a votar, la respuesta más frecuente es porque el sufragio es un deber (70.37%), seguida de la necesidad de cambio de autoridades (23.76%). Siempre relacionado al ejercicio del voto en promedio los encuestados manifestaron tardarse 13.06 minutos desde que ingresaron al centro de votación hasta finalizar la votación.

De entre todos los encuestados que no hicieron uso del sistema de listas abiertas al cuestionarlos sobre las razones para no elegir diputados de diferentes partidos sobresalen la complicación de esta forma de ejercer el voto (32.21%) y la lealtad al partido de su preferencia (34.18%).

A los votantes que hicieron uso del voto cruzado se les pidió que calificaran la facilidad para ejercer el sufragio en esa modalidad específica y en promedio la nota asignada fue 7.39, en una escala del 1 al 10, lo cual significa que para este segmento de votantes fue fácil votar de esa manera. Por otra parte el cuadro 21 muestra los resultados de la encuesta por

[87] Se realizaron 1296 encuestas telefónicas asistidas por computadoras y administradas a adultos poseedores de DUI, residentes en zonas urbanas y rurales de El Salvador, viviendo en hogares con teléfonos fijos, seleccionados aleatoriamente.

género y edad; la calificación de estos subgrupos ronda muy cercana al promedio, sin embargo, dentro del nivel educativo aquellos con una mayor educación, y que cuentan con una maestría, le otorgaron la calificación más alta 8.7, es decir les fue muy fácil combinar el voto, mientras que los que no tienen estudios dieron una nota de 3.44, aspecto que podría revelar una dificultad al momento de votar por candidatos de distintos partidos.

Cuadro 21.Calificación promedio sobre la facilidad de votar cruzado

Género	Masculino	7.54
	Femenino	7.26
Edad	18-29	7.22
	30-49	7.58
	50 o más	7.35
Nivel educativo	**Ninguno**	**3.44**
	Primaria	6.75
	Secundaria	7.70
	Bachiller	7.39
	Técnico	8.17
	Estudios universitarios	7.26
	Graduado	7.49
	Maestría	**8.70**

Fuente: Elaboración propia con base en estudio de opinión pública.

Además, estos encuestados escogieron votar así porque les gustaban las propuestas de distintos candidatos (31.60%), tenían mayor libertad de escoger a los candidatos (27.53%) y por generar un mayor balance en la Asamblea Legislativa (25.00%). También un 71.81% de este segmento expresó que el voto cruzado favorece la elección de mejores candidatos. Al consultar sobre el número de partidos de entre los cuales combinó sus preferencias el 50.24% de los entrevistados respondió que marcó candidatos de dos partidos.

En la sección anterior se estableció que existe una correlación positiva entre el nivel educativo y el voto cruzado. En la encuesta realizada con énfasis en el segmento de entrevistados que cruzaron su voto se encontró que de este total el 28.02% obtuvieron bachillerato, el 30.13% tienen estudios universitarios, el 16.61% es graduado y un 4.5% posee maestría; en total un 79.26% de las personas encuestadas que cruzaron su voto tienen un nivel educativo superior al del promedio de la población.

De forma general al consultar a todos los encuestados sobre si se debe mantener o no el voto cruzado para las siguientes elecciones las respuestas se dividen en un 43.13% para el sí y un 49.74% para el no, es decir que las opiniones se encuentran divididas. Es interesante que un 82.36% de los entrevistados respondieron que contaron con suficiente información respecto a cómo y dónde votar y que entre las campañas, la que más contribuyó a educar al elector fue la del Tribunal Supremo Electoral (40.82%); es importante indagar si el mensaje llegó con la claridad debida para que el elector escogiera su método de votación de una manera informada. Independientemente de lo anterior, el tema de la educación cívica debe reforzarse no solo en tiempos de campaña electoral sino también en períodos ordinarios para educar a la población y contribuir al fortalecimiento de la cultura política.

V. Reflexiones sobre el estudio y algunas recomendaciones preliminares[88]

La evolución política y electoral de El Salvador en la segunda década del siglo XXI, con la implementación del voto en lista cerrada y no bloqueada en 2012 y luego del voto en lista abierta en 2015, a partir de decisiones de la Sala de lo Constitucional, muestra líneas comunes con América Latina así como singularidades.

El propósito de esta sección es compartir en primer lugar reflexiones desde una perspectiva conceptual y regional comparada. Luego, se aborda de manera más específica el posicionamiento de la Sala de lo Constitucional en el escenario político y electoral. Por último, después de señalar algunas tendencias del uso del voto preferente en El Salvador en 2015, se plantean algunas recomendaciones, tomando como base sobre todo la sólida y sugerente investigación efectuada por FUSADES, así como los resultados de los encuentros sostenidos con autoridades electorales, diputados y altos funcionarios del Poder Legislativo, analistas y activistas de la sociedad civil, durante una corta misión de estudio en octubre de 2015.

Consideraciones en torno a la "judicialización de la política": el balance entre política y derecho, entre la debida protección y la "judicialización", entre las tradiciones de acción política y los nuevos corsés jurídicos

El Salvador se inscribe en una tendencia general en América Latina, e incluso allende, sobre la progresiva judicialización de la política. La progresiva extensión jurisdiccional de los organismos electorales y de los tribunales constitucionales, la cantidad e importancia creciente de campos cubiertos, que desbordan las tareas habituales más restringidas, para abarcar la vida de los partidos o las condiciones de las campañas, la audacia de algunas sentencias, genera un amplio debate alrededor de la "judicialización de la política". Por supuesto, esta faceta es únicamente uno de los elementos de un movimiento más amplio, que remueve los fundamentos de la democracia contemporánea, que se interroga sobre el papel político de los jueces, sobre los alcances y los límites de la ley y como acto fundamentalmente político, sobre los márgenes de acción de las mayorías.

[88] Agradecemos al Dr. Salvador Romero, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por su contribución a la redacción del presente apartado.

El propósito es ofrecer una lectura algo distinta de la dada por los actores, a menudo inmersos en los enfrentamientos coyunturales, e intentar colocar estos dilemas y paradojas en una perspectiva de mediano plazo. Se plantea que estas tensiones y conflictos responden en buena medida a una tensión entre los ámbitos propios de la política y del derecho.

Aunque sea de manera sucinta, hay que intentar comprender el malestar que despierta la "judicialización" de la vida pública en los actores políticos. Los políticos se encuentran bajo tensión: su campo de acción debiera ser el de la transformación de la sociedad por el impulso de la voluntad como prueba el espíritu de las campañas electorales, ricas en promesas de cambios y de progreso. Sin embargo, sus márgenes reales de acción se encuentran acotados, a veces por realidades externas sobre las cuales no tienen poder alguno –transformaciones económicas, tecnológicas, cambios de coyuntura internacional, etc.-, en otras oportunidades por los "poderes fácticos", presentes sin ningún tipo de elección y sin obligaciones de rendir cuentas periódicas al electorado, con los cuales se debe negociar en condiciones complejas. Ahora, perciben nuevas restricciones, provenientes del ámbito jurídico, que era hasta hace poco un actor secundario.

El control de legalidad y de constitucionalidad de numerosos tribunales electorales y constitucionales, sus amplias facultades para dirimir los asuntos internos de los partidos, las condiciones de campaña, las modalidades de elección de representantes, suscitan el sentimiento que esas intervenciones son exteriores al juego innato y competitivo de la democracia (y de la política), que las soluciones aportadas tienen el sello elitista o aristocrático de controles ejercidos por un grupo muy restringido de personas y que las reglas procedimentales se imponen a las reglas del juego político[89]. Frente a esas concepciones, otras corrientes insisten en la necesidad de un guardián que asegure que una decisión, legislativa o interna en un partido, ha sido adoptada no sólo por una mayoría democrática sino respetando los límites fijados por la Constitución o por el máximo texto normativo de un partido[90]. Por lo tanto, lejos de ser nociva, la judicialización permitiría que "la resolución de los conflictos electorales se realice por un tribunal independiente e imparcial, con base en los principios de constitucionalidad y legalidad, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y la negociación política"[91].

En esta línea hay avances sobre los cuales se dibujan acuerdos. Entre los puntos de consenso que fortalecen la legitimidad de los órganos jurisdiccionales está el reconocimiento que su existencia y sus fallos tienden a proteger los derechos políticos de los ciudadanos. Aunque los casos conocidos sean finalmente pocos, su presencia disuade la comisión de arbitrariedades y genera la sensación de protección en círculos más amplios que los de los interesados directamente en cuestiones partidarias. Se trata de un aspecto fundamental en la medida que ese afianzamiento de los derechos políticos constituye una base del asentamiento democrático pues favorece la participación política plural y amplia. Uno de los problemas en varios países latinoamericanos era que si bien la población tenía ciertas actitudes democráticas, ellas carecían de impacto en las estructuras de gobierno poco democráticas[92]. En cambio, hoy esas inclinaciones encuentran no sólo eco en las instituciones públicas sino en una política

89 Cf. Michel Guénaire, "La Constitution ou la fin de la politique" en Le débat (64), marzo – abril de 1991, p. 152 - 156.

90 Cf. Louis Favoreau, "De la démocratie à l'Etat de droit » en Le débat (64), marzo – abril de 1991, p. 162.

91 Jesús Orozco, Justicia electoral y gobernabilidad democrática en México (trabajo inédito).

92 Guy Poitras, "Mexico's Problematic Transition to Democracy" en Philip Kelly (editor), Assesing Democracy in Latin America. Colorado: Westview Press, 1998, p. 63 – 75.

proactiva de los tribunales con función política, como las salas constitucionales o los tribunales electorales.

De manera paralela, la recurrente y creciente intervención de los organismos de justicia constitucional y electoral en la vida política fortalece la cultura de la legalidad. En el universo de las frías correlaciones de fuerza, las cuestiones jurídicas representaban a menudo una variable secundaria; en cambio, cuando la competencia se desarrolla bajo un marco jurídico que tiene un árbitro capaz de hacerlo cumplir, los márgenes de acción de los jugadores se restringen y ya no pueden ignorar en la definición de sus estrategias y tácticas la consideración de los aspectos jurídicos. Se puede plantear que hoy los partidos y los actores políticos viven un momento de transición.

En el sistema precedente, los partidos vivían en un esquema de orden y disciplina interna. Esas organizaciones no tenían costumbre de disputas internas, ya sea porque los contestatarios eran rápidamente marginados de la estructura por una dirección que controlaba los principales centros de decisión; eran cooptados y por lo tanto accedían a una parcela del poder que anhelaban y ese nuevo equilibrio resultaba aceptable para los actores en disputa; o finalmente optaban por hacer un nuevo emprendimiento, rompiendo con la organización inicial. Las dos primeras situaciones eran habituales en la cotidianeidad política y solían tener un eco mínimo, sólo la tercera, la ruptura de la organización tenía una notoriedad pública relevante. En cualquier esquema, las tensiones internas no se prolongaban. Todas esas eran decisiones políticas, al margen de controversias jurídicas.

En cambio, ahora, los partidos deben lidiar con esos mismos conflictos internos, de pequeña o gran importancia, con la perspectiva que desemboquen ante un tribunal. Incluso, se someten a competencias sin precedentes para asignar la titularidad de los cargos directivos partidarios o las candidaturas, como prueba las numerosas reformas latinoamericanas que han incorporado las elecciones y las primarias[93]. En este nuevo contexto, la resolución de las disputas pasa tanto por las vías de la negociación política como por los alegatos jurídicos. A la impresión de estabilidad interna sucede la imagen de incertidumbre, imprevisibilidad, hasta de suciedad y trampa pues las batallas jurídicas suelen ser largas y dan lugar a la exposición de argumentos y contraargumentos que, en general, manchan la reputación de los políticos y de la política.

Como sucede cada vez que se construye un nuevo orden jurídico que fija reglas donde antes se imponía el libre juego de los actores, los momentos primeros generan una impresión negativa: parece que las irregularidades progresan, en realidad adquieren visibilidad y la aplicación de la justicia genera a la larga una disminución de prácticas que antes eran aceptadas pero que, cuando se va precisando y afinando el derecho, caen dentro del campo de lo sancionado[94]. Hoy, se consideran irregularidades actividades que ayer hacían parte de la normalidad política. Ese avance del derecho coloca nuevas reglas a las tradicionales acciones políticas y al inicio se percibe como un corsé muy incómodo o como una intervención excesiva de las instancias judiciales. A la larga puede contribuir a elevar el umbral de lo que la sociedad está dispuesta a acepar como "prácticas políticas". Probablemente se trata de una crisis de crecimiento, de una época de cambio entre un juego político sujeto casi exclusivamente a actos políticos y un

93 Flavia Freidenberg, "Democracia interna en los partidos políticos" en Dieter Nohlen et al, Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de cultura económica, 2007, p. 627 - 678.

94 Esta idea se trabaja a partir de las reflexiones sobre la evolución del sufragio universal francés planteadas por Alain Garrigou, Histoire sociale du sufrage universel en France. París: Seuil, 1992.

juego político que combina las habilidades políticas dentro de las restricciones jurídicas.

La Sala de lo Constitucional de El Salvador: una posición singular en el marco de tendencias comunes

Señaladas las consideraciones precedentes que ayudan a entender la progresiva extensión y las tensiones de la "judicialización de la política", en pocos lugares de América Latina como en El Salvador, una Sala Constitucional (o su equivalente como Tribunal Constitucional) ha intervenido de una manera tan dinámica y activa en el escenario político. Se trata de una excepcionalidad que debe ser subrayada.

En efecto, mediante sucesivas sentencias de inconstitucionalidad o amparos, ha efectuado una labor de rediseño de reglas políticas de alta importancia, cuya definición suele reservarse al ámbito parlamentario: promovió en 2012 la aplicación de un sistema de listas cerradas y no bloqueadas que permitieron que la ciudadanía escogiese los diputados dentro de la nómina de un partido y en 2015 ordenó que la legislativa de 2015 incluyese la modalidad de las listas abiertas. Intervino también de manera precisa en la forma cómo debían recontarse las marcas, en una modalidad que combina el voto por la organización ("voto bandera"), por candidatos de varios partidos, incluso por candidatos independientes. Asimismo, fijó estándares para que los partidos incorporen reglas de democracia interna y rindan cuentas de manera transparente sobre el financiamiento que reciben. Se ha tratado ciertamente de un desplazamiento del centro de gravitación de la reforma política de los acuerdos partidarios, en la lógica y la continuación de los acuerdos de paz, a las instancias judiciales[95].

Este trabajo de la Sala de lo Constitucional llama a varias reflexiones. La primera es que puede identificarse que su ánimo y espíritu es el "garantismo", es decir la voluntad de interpretar las normas privilegiando y extendiendo los derechos políticos ciudadanos en lugar de optar por un enfoque más apegado a la letra de las disposiciones. El primer tipo de aproximación lleva en general a actuaciones que pueden considerarse proactivas y dinámicas, con posiciones indicativas de lo que corresponde hacer (sin que ello implique en sí mismo una valoración positiva o negativa de las sentencias). De manera anexa, también se percibe esta sensibilidad en el hecho que decisiones tan relevantes se hayan dado como respuestas a demandas interpuestas por ciudadanos antes que por partidos o candidatos.

El caso salvadoreño pone igualmente en evidencia otras tensiones frecuentes cuando se produce la "judicialización de la política" en Estados donde la construcción del ordenamiento legal tiene fragilidades y donde las relaciones entre los distintos Poderes no se encuentran aún cristalizadas y regidas por normas, formales e informales. A pesar de su impacto en la redefinición de las reglas del juego político, varias de las sentencias de la Sala continúan sin encontrar una traducción legislativa, que parece indispensable en un Estado de derecho. Queda en evidencia la resistencia pasiva de muchos actores políticos a aceptar las sentencias de la Sala de lo Constitucional. Es más, fue singular la decisión de la Sala de prever una posible omisión de parte del Parlamento en su decisión sobre las listas

95 Luis Mario Rodríguez, "De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral: el caso salvadoreño", San Salvador: FUSADES, 2015.

abiertas, y contemplar la posibilidad que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) tomase directamente las medidas para llevar a la práctica esta nueva modalidad de votación.

Una tercera línea confirma los "tiempos cortos" de la vida institucional y política latinoamericana. El cambio de la lista cerrada y no bloqueada a la lista abierta implica una transformación profunda, tanto para los partidos, los candidatos, el organismo electoral como los ciudadanos. La sentencia se produjo a un escaso semestre de la elección, lo que es ciertamente un lapso muy breve para una reforma de semejante profundidad. Pareciera existir un cierto consenso en El Salvador que ese lapso contribuyó a agravar la complejidad de la elección de marzo de 2015, y eventualmente los fallos que ocurrieron en los cómputos en las Juntas Receptoras de Voto (JRV), en la transmisión de los datos y en el escrutinio a cargo del TSE. Al margen de ese debate, se puede plantear como hipótesis la paradoja de instituciones que dudan de la institucionalidad general y que estiman necesarios golpes para asegurar cambios: es probable que la Sala de lo Constitucional dudase que la medida podría sostenerse si la aplicación se la dejaba para 2018, tanto más que el mandato de sus actuales integrantes finaliza ese mismo año. Ciertamente, no existe ninguna garantía o certeza que la decisión pueda sostenerse en el mediano plazo, a menos que los partidos apuesten para conservarla.

Si bien este ensayo no es el espacio para adentrarse en una valoración en el fondo de la sentencia de la Sala de lo Constitucional con respecto a las listas abiertas, sí puede subrayarse por un lado la peculiar interpretación que dio lugar a esta modalidad de votación. La Sala entendió que aún la lista cerrada y no bloqueada de 2012 no correspondía a la libertad del voto consagrada por la Constitución de El Salvador, a pesar que promovió su puesta en funcionamiento. Definió que el "ciudadano es libre en la medida en que tiene la posibilidad real de decantarse por cualquier de las opciones en la oferta electoral" y entendió esa opción como la selección entre todos los candidatos inscritos. Este análisis implicaría que el voto no es "libre" en la mayor parte de Europa continental occidental y en numerosos países de América Latina que utilizan el esquema de las listas cerradas y bloqueadas, o que tienen modalidades de listas cerradas y no bloqueadas. Este enfoque comparado no cuestiona que la Sala decidiese que la lista abierta es la que mejor se ajusta a la Constitución pero al menos indica que se utilizó una definición atípica de la libertad del elector y del voto libre, que suelen entenderse de manera clásica como un ejercicio sin coacciones, sin presiones, de acuerdo a la conciencia individual y en condiciones razonables de competitividad partidaria.

Por otro lado, nuevamente sin efectuar una valoración del fondo, es necesario apuntar que las sentencias de la Sala de la Constitucional han conducido al establecimiento de una de las jornadas electorales más complejas de América Latina y del mundo. A los ciudadanos y a los integrantes de las JRV les toca enfrentar papeletas muy complejas y cómputos muy difíciles pues sí la elección legislativa es por sí misma muy exigente, va acompañada de la elección del Parlamento centroamericano (también en lista abierta) y de la municipal. La valoración de la libertad del elector –en el sentido otorgado por la Sala- es relevante pero sin duda no es el único parámetro a ser considerado. Prolongado por analogía el razonamiento del Tribunal Constitucional alemán en una histórica sentencia –cuyo objeto era el voto electrónico- también es clave que el conjunto del electorado tenga una comprensión precisa de los objetivos, las implicaciones y las modalidades de una reforma que concierne algo tan fundamental como el voto, elemento de base del régimen democrático. En términos del Tribunal, "todos

los ciudadanos deben estar en condiciones de comprender y entender fehacientemente los pasos esenciales de una elección, sin disponer de mayores elementos técnicos previos"[96]. Ciertamente, una de las tareas más delicadas, como lo subrayaba la reflexión de Isaiah Berlin, es encontrar los equilibrios entre los distintos valores de la democracia que, a pesar de ser deseables todos, pueden contraponerse, contrariarse o limitarse.

La primera aplicación de la lista abierta en El Salvador y pistas de reformas

La experiencia de la elección legislativa de 2015 tiene múltiples componentes, y de ellos se distinguen dos. Uno concierne la aplicación misma del mecanismo; el segundo, la manera como el electorado se adaptó a la novedad. Analizados ambos, es posible esbozar algunas pistas de reforma que pueden considerarse para mejorar el desarrollo de la segunda experiencia de las listas abiertas, prevista para ejecutarse en 2018.

Con respecto al primer punto, hay un amplio consenso que la elección legislativa de 2015 sufrió complicaciones logísticas. Los integrantes de las JRV tuvieron numerosos problemas para computar adecuadamente las papeletas, además de demorar largas horas para concluir su tarea. De hecho, numerosas JRV recién terminaron sus labores en el amanecer del lunes, con lo que realizaron una labor de casi 24 horas desde que llegaron a los recintos electorales. La transmisión de los resultados no funcionó de manera idónea y, más allá de las profundas diferencias entre los esquemas de votación de 2014 y 2015, hubo una sensación de retroceso en la capacidad de respuesta técnica del TSE en ese rubro. Por último, en el mismo desarrollo del escrutinio en el TSE se produjeron problemas y tardanzas que llevaron a una intervención de la Sala de lo Constitucional y a la necesidad de postergar la toma de posesión de los diputados por el departamento de El Salvador. Numerosos sectores buscaron chivos expiatorios para dar cuenta de este resultado poco satisfactorio.

Sobre el segundo componente, la investigación de FUSADES posee el mérito de trabajar con una base empírica y una metodología sistemática que permiten obtener conclusiones firmes. Antes de cualquier análisis, toca lamentar la ausencia de disponibilidad para el público de un dato a la vez básico y crucial: la cantidad de electores que marcaron por bandera. Este vacío dificulta la investigación y una cabal comprensión del comportamiento de los votantes, por parte de analistas y de los propios partidos. Pese al tiempo transcurrido, es aún pertinente que la autoridad electoral facilite esa información.

A pesar de esa laguna, se puede obtener al menos seis líneas sobre la conducta de los electores. En primer lugar, el voto preferente tuvo más impacto en los distritos grandes, que suelen tener características proclives a un uso activo de las listas abiertas: son departamentos urbanizados, con poblaciones con mayores niveles de escolaridad, de ingreso, de acceso a la información política e institucional. Por el contrario, en los departamentos con menos habitantes, rurales, con población menos favorecida, se recurrió menos al voto cruzado. Esta sólida evidencia sociológica no debe conducir a asociar automática y directamente que el voto por candidatos de distintos partidos sea *per se* un voto más razonado, ilustrado o informado que un voto por bandera o por un candidato único, decisión que también puede tener los mismos criterios.

[96] Stefan Jost, "El uso de equipos de votación electrónicos: sentencia doctrinal del Tribunal Constitucional Federal" en Anuario de derecho constitucional latinoamericano", (XVI), 2010, p. 491.

En este punto, es necesario añadir un efecto estadístico probabilístico. Los departamentos más poblados y por lo tanto con más diputaciones, son también los que más posibilidades ofrecen para un cruce de votos y por lo tanto para que, al final, las listas terminen más "desordenadas" con respecto a la manera cómo las inscribieron los partidos. Por un asunto de probabilidades, la posibilidad que se "desordenen" las listas se reduce en los departamentos con pocos escaños en juego.

En segundo lugar, el impacto del voto cruzado y la alteración del orden fijado por el partido son más notorios cuantos más diputados obtiene un partido. En efecto, en el caso de un partido que logra 8 o 9 diputaciones, pueden observarse más cambios en la lista que en el caso de un partido que solo consigue un cargo, que generalmente correspondió al que encabezaba la lista. Eso podría generar la impresión que los electores de partidos pequeños modificaron menos el orden de la lista partidario pero eso requeriría investigaciones suplementarias de validación, con un análisis incluso de los puestos no elegidos, para confirmar ese dato o descartarlo como una simple ilusión estadística.

En tercer lugar, los datos muestran que los candidatos a la reelección consiguieron una prima que favoreció su permanencia en la Asamblea Legislativa. Los motivos pueden ser múltiples. En general, puede presumirse que alguien que aspira a la reelección tiene amplios recursos, una fuerte presencia en la red partidaria y una notoriedad más elevada que un candidato que busca ingresar por primera vez al Parlamento. Ello pudo pesar para limitar la presencia de rostros nuevos, y no indica por sí mismo que la ciudadanía no aspira a una cierta renovación de los cuadros partidarios.

En cuarto lugar, se puede plantear la hipótesis que los candidatos de pequeños partidos tienen algunas opciones adicionales con la lista abierta. Cuando el voto es único y se debe elegir un partido, el elector privilegia la organización de la cual se siente más próximo y lo mismo ocurre cuando enfrenta una lista cerrada y no bloqueada. En cambio, en un sistema de lista abierta, en especial en distritos con un número grande de escaños por asignar, un votante puede incluir en su menú de opciones, figuras emblemáticas de partidos minoritarios, que no son el suyo. Se trata de un efecto secundario pero que puede ayudar a dar más colores el Congreso.

Las listas abiertas han permitido poner a prueba la coherencia ideológica del electorado. De acuerdo a la investigación de FUSADES, si bien es cierto que hay papeletas en las cuales los votantes escogieron simultáneamente candidatos de ARENA y del FMLN, las dos principales y antagónicas opciones partidarias desde el final de la guerra civil, es también cierto que son las menos en comparación con otros cruces que corresponden más a la lógica con la cual se estructura la política salvadoreña. En efecto, quiénes cruzaron su voto entre varios partidos, tendieron a privilegiar candidatos de alianzas consideradas afines, como la de ARENA y el PCN.

Por último, se puede colocar en perspectiva comparada el número de parlamentarios salvadoreños que lograron su escaño gracias a la lista abierta. Como se mencionó en el primer apartado de esta investigación, 21% es un porcentaje menor que el registrado en Perú o Panamá. Es aún pronto para dilucidar entre distintas pistas explicativas. Pudo pesar el corto tiempo de campaña de partidos y candidatos, de información para que los electores se mostrasen más animados a cruzar el voto de forma más activa. También pudo influir la estrategia cauta de los partidos que tendieron a solicitar un voto por bandera. Sin embargo, no puede descartarse que la razón fuese también la fortaleza del sistema partidario, con dos

estructuras partidarias fuertemente enraizadas, capaces de marcar pautas de comportamiento de manera más eficaz que en otras latitudes y conseguir así un mayor apoyo a la lista planteada por la organización.

Al término de este repaso, se analizan algunas de las pistas de reforma planteadas en el actual debate político y se señalan unas adicionales. La primera experiencia ha demostrado la necesidad de generar campañas más prolongadas, sistemáticas y amplias sobre las características de la lista abierta. Es previsible que aquello suceda tanto porque el TSE se encontrará mejor preparado para el reto como por el propio despliegue que partidos y candidatos realizarán, igualmente con más tiempo y más recursos que en 2015. Se puede anticipar que en 2018 se incrementará el recurso al voto cruzado.

También corresponde hacer un esfuerzo para una más intensa y exigente capacitación a los integrantes de las JRV, encargados de administrar una de las jornadas electorales más complejas de América Latina y del mundo. Es necesario reiterar el tamaño del desafío. El mayor tiempo del que dispondrá el organismo electoral, y si cuenta con los recursos económicos correspondientes, debieran permitir encarar la tarea con mejores perspectivas de éxito que en 2015. Toca asimismo hacer una revisión exhaustiva del acta y de la manera cómo fue llenada en 2015 para identificar los errores más frecuentes. Cualquier simplificación del acta reduce el riesgo de equivocaciones.

Se ha colocado en la mesa del debate la importancia de automatizar el proceso, ya sea en la etapa de votación o del cómputo. Toda innovación tecnológica para las condiciones de emisión del voto debe rescatar las mejores prácticas y las lecciones del exterior, incluyendo el análisis de los casos en los cuales el proceso fracasó. Asimismo, tendría que ceñirse a una cierta prudencia y, lo que supone considerar la utilidad de efectuar pruebas piloto, definir asuntos cruciales (entre ellos, si el proceso estará a cargo del organismo electoral o de una compañía privada[97]), conducir una planificación con el debido tiempo, acompañar el cambio con intensas campañas de información y capacitación, ofrecer claridad sobre los mecanismos de auditoría, y en última instancia, sopesar las ventajas de la medida versus sus costos.

El cómputo automatizado plantea desafíos menores en la medida que no involucra al conjunto de los electores sino a segmentos más específicos, ya sean los integrantes de las JRV, representantes del organismo electoral o incluso únicamente a funcionarios de la empresa, en los casos en los cuales el servicio se encuentra contratado (por ejemplo, Guatemala).

En tanto y en cuanto se adopten las decisiones sobre este punto, también pueden considerarse alternativas, como relevar a las JRV la necesidad de totalizar el cómputo de la mesa –una tarea extremadamente complicada- y abocarlas a un conteo preciso de todas las marcas que se hicieron en las papeletas. En ese caso, se trasladaría al organismo electoral la tarea y responsabilidad de generar el cómputo de cada mesa.

En cualquier escenario, es importante señalar que el uso de la tecnología en los procesos electorales es menos una cuestión técnica que social y política, en especial el voto en una computadora, que exige una sólida confianza ciudadana en la autoridad electoral: el voto en la urna electrónica supone para el ciudadano, en última instancia, un "acto de fe"[98].

97 Fernando Barrientos del Monte, "El "no" al voto electrónico ¿por qué en algunos países la implementación del voto electrónico es exitosa y en otros fracasa?" en PNUD – IEPCJ, Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática. México: PNUD – IEEJ, 2012, p. 97 - 116.

98 Salvador Romero Ballivián, "Apuntes sobre la participación política y los organismos electorales en tiempos de nuevas tecnologías" en PNUD – IEPCJ, Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática. México: PNUD – IEEJ, 2012, p. 58 – 59.

Sin concernir directamente el sistema de la lista abierta, un proceso de reforma política también puede ser la oportunidad para debatir otros temas que por encontrarse arraigados en la cultura política salvadoreña, se discuten muy poco. En este sentido puede generarse una reflexión alrededor del calendario electoral. Con una legislativa (y municipal) trianual, El Salvador ocupa un lugar que si bien no es único, sí es poco frecuente en América Latina y que sí puede provocar situaciones excepcionales, como la que el presidente Salvador Sánchez Cerén gobernará en su mandato con tres legislaturas distintas. Este dato es lo suficientemente llamativo como para colocar el asunto en la mesa del debate.

Cuando El Salvador se acerca a un estudio de una nueva ola de reformas electorales, es pertinente recordar la necesidad de tener un enfoque sistémico. En un sistema electoral las piezas engranan las unas con las otras. Es ilusorio suponer que la modificación de un componente resultará inocuo para los restantes elementos. No se puede pensar en las reformas electorales de una manera segmentada. Se debe privilegiar la visión de conjunto, definiendo en primer lugar los objetivos que se persiguen a partir de un diagnóstico completo y no parcial, y procurar prever las principales consecuencias de un cambio, no en un área limitada, sino para el conjunto.

Las reformas que conciernen las reglas del juego político requieren amplios consensos políticos y sociales, no pueden ser fruto de mayorías circunstanciales, para generar elecciones con resultados más confiables, autoridades con mayor legitimidad y eventualmente democracias más consolidadas.

Las reformas necesitan tiempo para que los ciudadanos, y también los partidos y las instituciones, se adapten a la novedad, calibren las consecuencias de sus actos en el nuevo contexto. Salvo circunstancias especiales, los efectos no pueden determinarse después de una oportunidad. Los cambios constantes terminan orillando a los actores a privilegiar pautas de comportamiento y de relacionamiento basados en códigos informales pero más estables y previsibles.

Dos reflexiones de cierre son indispensables. Por un lado, las reformas que ayudan a tener autoridades y procedimientos electorales idóneos son necesarias, pero insuficientes sin voluntad política de aplicarlas. La reforma se vacía si los actores incumplen la letra y sobre todo el espíritu, algo más delicado, menos sencillo de demostrar que se incumplió, pero que provoca claramente en la sociedad el sentimiento de la falsedad. El respeto del espíritu de la ley se traduce en una ganancia de puntos de legitimidad.

Por otro lado, el tiempo oportuno de la reforma es a distancia prudente de la próxima cita electoral, pues se refuerza la probabilidad de que los actores actúen bajo el principio del "velo de la ignorancia"[99], desconocedores de los lugares que les reservará la voluntad del electorado en la próxima cita.

Así se fortalecen las oportunidades para que las innovaciones se decidan después de valorar la historia, sopesar los retos del presente, imaginar los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados.

[99] John Rawls, Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

VI. Conclusiones y Recomendaciones

El bajo porcentaje de la población que hizo uso del voto cruzado no puede ser considerado como un indicador de la falta de aceptación de esta modalidad de votación. Es importante recordar que la inclusión de la reforma en las reglas de juego no fue sino hasta unos pocos meses antes del evento electoral. El electorado debe ser informado de esta nueva posibilidad dentro de las opciones de votación, además la reforma no puede ser juzgada con un período de implementación y habrá que esperar la maduración de la misma para constatar si sus efectos fueron positivos o negativos no solo para el sistema electoral sino también para el sistema de partidos.

Por otra parte hace falta profundizar en los efectos que este nuevo mecanismo podría tener en la rendición de cuentas de los diputados electos y en la consecuente reelección de estos legisladores bajo el nuevo sistema. ¿En realidad existe un voto de premio o uno de castigo en función de la actuación de los legisladores? ¿Realmente se da una relación más directa entre el votante y el funcionario electo? En términos de la preferencia de la ciudadanía en cómo ejerce su voto, el análisis muestra que los departamentos de San Salvador y La Libertad, donde se elige el 40.47% del Órgano Legislativo (34 de los 84 diputados a nivel nacional), tienden a votar por la persona; en el resto de departamentos es difícil determinar a partir de los cálculos si el voto fue por bandera, bandera y candidatos o solo candidatos. Como ya se dijo, es necesario que el Tribunal Supremo Electoral cuente con una división de los votos enteros para facilitar el análisis sobre el comportamiento del votante.

También debe señalarse que el voto cruzado tuvo un mayor peso en el caudal de votos válidos para los partidos minoritarios. ARENA y el FMLN registran una baja participación de este tipo de votos respecto del total de sus votos válidos. Es difícil determinar si la pérdida o adición de diputados en ciertas circunscripciones se vio influenciada por la suma de fracciones o la resta de votos enteros para los partidos que sufrieron cambios respecto a las elecciones anteriores. Lo que sí parece comprobarse es que la disposición a votar cruzado está relacionado con el nivel educativo de quién lo ejerce, aunque no necesariamente implique causalidad entre ambas variables.

Aún está pendiente una legislación definitiva sobre el sistema de listas abiertas y voto cruzado. La seguridad jurídica sobre la medida dictada por la Sala de lo Constitucional se vuelve indispensable para asegurar certeza en los procesos electorales en relación a las reglas del juego. La discusión integral de la reforma electoral es un tema pendiente que debe darse a la luz del análisis técnico de los comicios y con la participación de todos los actores involucrados.

En base a lo anterior se concluye que:

1. Aunque todavía con un grado de incidencia muy limitado, el voto cruzado en la modalidad de lista abierta, empieza a influir en la conformación de la Asamblea Legislativa; lo mismo sucedió con el voto preferente cuando el tipo de lista fue la cerrada y no bloqueada en las elecciones legislativas de 2012. Este efecto no puede relacionarse de forma directa con la renovación partidaria ya que ésta

última depende, principalmente, de la oferta de candidatos que presenten los institutos políticos cuya elección debería realizarse a través de mecanismos de democracia interna de acuerdo a las normas generales establecidas en la ley de partidos políticos[100].

2. La competencia intrapartidaria se incrementó dentro del FMLN. La disputa por lograr un escaño dentro de la Asamblea Legislativa, a pesar de la directriz del partido de votar por bandera, se intensificó en la mayoría de circunscripciones. ARENA, desde 2012, ya presentaba una fuerte contienda interna entre sus candidatos por ser electos diputados, esto en sintonía con la campaña de este partido al privilegiar el voto por rostro.
3. El análisis a nivel nacional sobre el porcentaje de electores que hicieron uso del voto cruzado es una forma simplista de analizar esta nueva modalidad de votación. La desagregación del porcentaje de estos votos a nivel departamental y sobre todo a nivel municipal permite identificar las zonas que pusieron en práctica esta forma de votación con más énfasis. San Salvador es el departamento con mayor peso de este tipo de voto, ya que el 50% corresponden a esta circunscripción. En este departamento la oferta electoral es más amplia pues los partidos compiten por 24 escaños.
4. Los dos partidos mayoritarios, ARENA y FMLN, alimentan su caudal electoral a partir de los votos enteros; su porcentaje de votos cruzados a nivel nacional no supera el 6%. GANA sigue la misma tendencia sin superar el 10% de votos cruzados respecto a sus votos válidos. Por el contrario, los partidos minoritarios registran un mayor porcentaje de votos cruzados, que oscila entre el 14.16% y el 34.68%. A excepción del candidato no partidario en San Salvador ningún partido alcanza un balance equitativo (50%-50%) entre sus votos enteros y los cruzados.
5. Es difícil determinar el efecto que causa el voto cruzado en los partidos políticos. El hecho que éste pueda restar y sumar votos hace complicado medir su impacto. Habrá que esperar que la reforma madure para tratar de investigar sus efectos en la asignación de los escaños.
6. Tal como sucedió en 2012, los electores del departamento de San Salvador tendieron a marcar más rostros que bandera. El departamento de La Libertad también registra esta tendencia aunque en menor medida. En el resto de departamentos existe un balance entre aquellos que sugieren un mayor uso de la bandera, influenciados por los liderazgos locales, y los otros en los que no se puede determinar con exactitud si el voto proviene de una marca por bandera o la marca de un rostro. La falta de datos desagregados por parte del TSE impide realizar un análisis detallado sobre la distribución de votos por bandera y los votos por candidatos.
7. La evidencia numérica sugiere que a mayor nivel educativo de los electores existe una mayor posibilidad que estos elijan candidatos de distintos partidos políticos, lo que no necesariamente confirma una relación de causalidad entre ambas variables.

Las recomendaciones

La implementación de las listas abiertas expuso distintos déficits en la institucionalidad del país y particularmente en sus capacidades de gobernanza electoral. De cara a las elecciones de 2018, el factor tiempo ya no es un problema; al contrario, se

[100] La Asamblea Legislativa reformó la Ley de Partidos Políticos, insertando un apartado en el que se definen las normas generales que deberán cumplir los partidos para el desarrollo de la designación interna de los candidatos que se postularán a cargos de elección popular.

cuenta con la oportunidad de efectuar los ajustes necesarios. A continuación, se presentan una serie de recomendaciones al considerar los hechos descritos y las apreciaciones brindadas por los actores involucrados.

- Legislar el mecanismo de conteo de votos y distribución de escaños con suficiente antelación. El marco jurídico del sistema de listas abiertas no debe limitarse a la sentencia de la Sala de lo Constitucional ni a la aplicación directa de la autoridad electoral a través de acuerdos e instructivos. La seguridad jurídica del proceso electoral requiere una base propiamente legal y aprobada con suficiente antelación para que tanto el TSE como los partidos políticos y la ciudadanía puedan orientar sus esfuerzos en certidumbre. La legislación en este sentido debe contar con un asesoramiento técnico permanente y una discusión abierta en la que puedan participar organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema, a fin de obtener una valiosa retroalimentación que asegure la efectividad de la regulación que finalmente se apruebe.

- Implementar formas de automatizar el trabajo de las JRV. De mantener el sistema de voto fraccionado para el conteo de los votos, es indispensable, por razones de celeridad y de las condiciones de los miembros de las mesas electorales, contar con herramientas de automatización en la contabilización de los sufragios. Sin embargo, debe evitarse que estas herramientas compliquen aún más el trabajo de las JRV o que se incurra en costos que no correspondan a las capacidades presupuestarias reales del TSE.

- Redefinir las causales y los procedimientos de recuento de votos. La actual normativa electoral no regula de forma efectiva los procedimientos de recuentos de votos. De hecho, las últimas experiencias electorales en 2014 y 2015 demuestran que la ley electoral debe ser revisada y actualizada al respecto. La aprobación de una Ley de Procedimientos Electorales podría resolver este vacío. El respeto a la voluntad popular y la transparencia del proceso electoral deben ser principios rectores en esta reforma.

- Establecer programas de capacitación de miembros de mesas electorales con elementos de evaluación. Un sistema complejo como el de listas abiertas requiere no solo la formación de los miembros de las mesas electorales, sino el fortalecimiento de sus capacidades en tal materia. Para ello, la evaluación de las capacitaciones y la certificación de sus habilidades como integrantes de JRV se vuelve indispensable.

- Modernizar la autoridad electoral. La reforma al TSE de desconcentrar sus funciones administrativas y jurisdiccionales adquiere mayor sentido luego de experiencias como las de 2015. La implementación del nuevo sistema necesita de un organismo electoral que se dedique de forma exclusiva a la organización del evento electoral. Igualmente, sistemas más complejos implican nuevas controversias que requieren de una entidad jurisdiccional independiente que asegura una pronta y debida justicia.

- Fortalecer las campañas de educación cívica sobre participación electoral. Los últimos dos procesos electorales no han contado con campañas adecuadas que incentiven la participación electoral y explique los nuevos sistemas introducidos. Además, es importante informar sobre los efectos de votar de una u otra manera y su impacto en la distribución de

escaños. Las alianzas con organizaciones de sociedad civil pueden multiplicar los esfuerzos del TSE para ampliar los alcances de las campañas.

- Revisar las circunscripciones electorales. Las circunscripciones electorales se han definido conforme a la división administrativa del país respecto a sus departamentos; con lo cual, no se ha hecho un esfuerzo por configurar circunscripciones que respondan a objetivos de representación democrática y al aprovechamiento de nuevos esquemas como el de listas abiertas. Circunscripciones con un número elevado de diputados no solo complica la contabilización de votos, sino que debilita los vínculos de representación al hacer más dispersa la oferta política.

- No modificar las reglas electorales durante los seis meses anteriores a la elección. Una de las mayores lecciones que deja el proceso electoral anterior es que la modificación de reglas electorales a pocos meses de las elecciones perjudica el buen desempeño del proceso electoral, ya que los ajustes institucionales para implementar dichas reformas requieren de tiempo y esfuerzo desde distintas entidades.

- Aprobar la regulación para fiscalizar el financiamiento de la política. Es evidente que la implementación de las listas abiertas ha fragmentado el financiamiento político. Existen tantas campañas como candidatos corren por escaños en la Asamblea Legislativa y, dado que el sistema se basa en que gana una diputación el que más marcas obtiene, los postulantes necesitan promocionar su imagen para lo cual requieren de patrocinadores que paguen sus estrategias publicitarias. No regular este aspecto, incumpliendo la sentencia de la Sala de lo Constitucional que mandó legislar sobre esta temática, abre espacios para que ingrese a las campañas dinero ilícito del crimen organizado, así como financiamientos de actores interesados que luego quieran manipular a las autoridades electas.

Bibliografía

Ai Camp, Roderic. 2007. "La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación". En Roderic Ai Camp (coordinador), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. México: Siglo XXI.

Ames, Barry. 2009. *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michigan Press.

Ariga, Kenichi 2015. "Incumbency Disadvantage under Electoral Rules with Intraparty Competition: Evidence from Japan." *The Journal of Politics* 77.3: 874-887.

Artiga-González, Alvaro. 1995. "Sistemas electorales en El Salvador: El caso de las elecciones de diputados y de concejos municipales".

Artiga-González, Alvaro. 2015. *El sistema político salvadoreño.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Salvador.

Barrientos del Monte, Fernando. 2012. "El "no" al voto electrónico ¿por qué en algunos países la implementación del voto electrónico es exitosa y en otros fracasa?" en PNUD – IEPCJ, Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática. México: PNUD – IEEJ.

Chang, Eric CC. 2015. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation." *Journal of Politics* 67.3: 716-730.

Couso, Javier, Alexandra Huneeus, and Rachel Sieder. 2010. *Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America*. Cambridge University Press.

Desposato, Scott W. 2006. "The impact of electoral rules on legislative parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies." *Journal of Politics* 68.4: 1018-1030.

Domingo, Pilar. 2004. "Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America." *Democratization* 11.1: 104-126.

Duverger, Maurice. 1987. *Los partidos políticos*. México: Fondo de cultura económica.

Favoreau, Louis. 1991. "De la démocratie à l'Etat de droit » en Le débat (64), marzo – abril de 1991.

Ferejohn, John. 2002. «Judicialización de la política, politización de la ley.» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 45:184.

Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Asociación Civil Tranparencia.

Freidenberg, Flavia. 2007. "Democracia interna en los partidos políticos" en Dieter Nohlen et al, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de cultura económica.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2014. "Los distritos electorales en El Salvador: El debate pendiente".

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2012. *Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial*.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2013. *Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos*. Memorándum n° 21 de estudios políticos.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2014. *La opción correcta para contar los votos y asignar los escaños: el voto unitario*. Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2014. *Estudios sobre el fortalecimiento de la justicia 2014. Parte III.- Modernización del funcionamiento de la Sala de lo Constitucional*. Análisis legal e institucional n° 167.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2015. *La ciudadanización de los organismos electorales temporales en El Salvador.* Posición institucional, Departamento de Estudios Legales y Políticos.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2015. *El Salvador. Año político*.

Funes, Lucila. 2014. *Honduras 2013: mujeres y elecciones*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI.

Guénaire, Michel. 1991. "La Constitution ou la fin de la politique" en Le débat (64), marzo – abril de 1991.

Guevara Mann, Carlos. 2006. «Sistemas electorales y estilos de campaña: Los diputados panameños y el voto personalista.» *Revista de ciencia política (Santiago)* 26.2: 209-230.

Huntington, Samuel. 1996. La tercera ola de la democracia. En *El resurgimiento global de la democracia,* coord. Larry Diamond y Marc Plattner Marc. UNAM. México.

IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo. 2013. *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo.

Jost, Stefan. 2010. "El uso de equipos de votación electrónicos: sentencia doctrinal del Tribunal Constitucional Federal" en Anuario de derecho constitucional latinoamericano", (XVI).

Mainwaring, Scott. 1991. "Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective." *Comparative Politics*: 21-43.

Martel, Juan José. 2010. *Fundamentos para la modernización del sistema político electoral salvadoreño*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.

Martínez, Mar. 2008. *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, salvadoreños, hondureños: selección y ambición*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.

Mendoza, Marino. 2013. "Voto preferencial en la República Dominicana" en Revista de derecho electoral (15), enero – junio 2013.

Meza, Víctor (coordinador). 2014. *Honduras 2013. Proceso electoral, financiamiento y transparencia*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI.

Michels, Roberto. 2008. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Miranda, Guillermo. 2015. "La Ley de Partidos Políticos en El Salvador. El consenso de las élites legislativas de excluir el consenso de la sociedad civil". *Portal Reformas Políticas*: https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt_el-salvador_mirandacuestas.pdf Último acceso: 20:00, 17 de agosto de 2015.

Misión de Observación Electoral – El Salvador. 2015. Informe ante el consejo permanente de las elecciones Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y Concejos Municipales 1 de marzo de 2015 en www.oas.org
Nohlen, Dieter. 1992. *Sistemas electorales y gobernabilidades*.

Orozco, Jesús. (s/f). Justicia electoral y gobernabilidad democrática en México (trabajo inédito).

Ostrogorski, Moisei. 1987. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta, 2008.

Poitras, Guy. 1998. "Mexico's Problematic Transition to Democracy" en Philip Kelly (editor), Assesing Democracy in Latin America. Colorado: Westview Press, 1998.

Rawls, John. 2006. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Reynolds, Andrew, et al. 2006. *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA internacional*. IDEA Internacional.

Rıos-Figueroa, Julio. 2011. "Institutions for constitutional justice in Latin America."*Courts in Latin America*: 27.

Rodríguez, Luis Mario. 2015. *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral: el caso salvadoreño*. San Salvador: FUSADES.

Romero Ballivián, Salvador, 2012. "La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI" en Cuadernos de CAPEL (57).

Romero Ballivián, Salvador. 2009. *Diccionario biográfico de parlamentarios*. La Paz: FUNDAPPAC – KAS.

Romero Ballivián, Salvador. 2012. "Apuntes sobre la participación política y los organismos electorales en tiempos de nuevas tecnologías" en PNUD – IEPCJ, Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática. México: PNUD – IEEJ.

Samuels, David J. 1999. "Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-centric Electoral Systems Evidence from Brazil." *Comparative Political Studies* 32.4: 487-518.

Secretaría General del TSE. 2015. Certificación de puntos de acta del 12 de febrero de 2015.

Tribunal Supremo Electoral 2015. *Informe de rendición de cuentas. Elecciones 2015*.

Tribunal Supremo Electoral. 2012. *Memoria especial de elecciones 2012*.

Tuesta, Fernando. 2013. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú." *Politai* 4.7: 107-118.

Valdés, Eduardo. 2013. "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá", *Revista Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica, No. 15.

Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. 2008. "Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007: lectura regional comparada" en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007*. México: IDEA – UNAM.

Leyes y resoluciones judiciales

Código Electoral de 2013 de El Salvador.

Constitución de la República de El Salvador.

Decreto Legislativo N° 884 del 4 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial en el Tomo N° 405, el 11 de diciembre de 2014.

Ley de Partidos Políticos de 2013 de El Salvador.

Resoluciones del TSE del 16 y 19 de abril de 2012 en el proceso de nulidad DJP-NES-05-2012.

Sentencia de amparo 177-2015 del 27 de mayo de 2015 y resoluciones anteriores de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de amparo 249-2014 del 26 de marzo de 2014 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de amparo 6-S-93 del 5 de enero de 1994 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 11-2004 del 21 de marzo de 2006 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 28-2002 del 8 de abril de 2003 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 43-2013 del 22 de agosto de 2014 y resoluciones posteriores de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 48-2014 del 5 de noviembre de 2014 y resoluciones posteriores de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 57-2011 del 7 de noviembre de 2011 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 61-2009 del 29 de julio de 2010 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Sentencia de inconstitucionalidad 6-2000 del 17 de mayo de 2002 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

Entrevistas a profundidad

Alberto Romero, diputado por ARENA.

Arnoldo Marín, diputado por el PDC.

Eugenio Chicas, expresidente del TSE.

Fernando Argüello, magistrado del TSE.

Julio Olivo, presidente del TSE.

Miguel Cardoza, magistrado del TSE.

Norma Guevara, diputada por el FMLN.

Rodolfo González, magistrado de la Sala de lo Constitucional.

Notas periodistas

Magaña, Yolanda. 2013. "Recurso ante Sala contra la ley de partidos políticos", *Diario EL* Mundo, 20 de marzo.

Magaña, Yolanda. 2015. "San Salvador y San Vicente: más de 11% de actas con "dudas"", *Diario El Mundo*, 25 de marzo.

Magaña, Yolanda y Nuñez, Yanci. 2015. "TSE proyecta resultados en madrugada del 2 de marzo", *Diario El Mundo*, 16 de febrero.

Mendoza, Beatriz. (2015). "TSE dice que ya tiene algunos resultados para levantar en la web", *La Prensa Gráfica*, 2 de marzo.

Mendoza, Rafael. y Morales, Juan. 2015. "A un mes de comicios, el TSE declara firmes los resultados electorales", *El Diario de Hoy*, 28 de marzo.

Morales, Juan. 2015. "Revelan faltantes de miles de votos y actas anómalas", *El Diario de Hoy*, 5 de abril.

Ochoa, I. (2014). "Facultan a Tribunal Supremo Electoral para que implemente voto cruzado", página oficial de la Asamblea Legislativa, 4 de diciembre de 2014.

Romero, Fernando. 201). "20,991 votos recuperados en San Salvador", *La Prensa Gráfica*, 12 de mayo.

Velásquez, Eugenia. 2014. "Impasse en Asamblea por valor de las marcas de voto cruzado", *El Diario de Hoy*, 2 de diciembre.

Velásquez, Eugenia. 2015. "El TSE tardará "varios días" para contar votos", *El Diario de Hoy*, 3 de marzo.

Velásquez, Eugenia. y Hernández, Nidia. 2015. "Finaliza el escrutinio y ARENA afianza 35 diputados", *El Diario de Hoy*, 23 de marzo.

Zometa, José. 2015. "Mesas de escrutinio final inician hoy", *El Diario de Hoy*, 4 de marzo.

Anexo 1

Guía de entrevistas

Preguntas comunes

1. ¿Cuál es su apreciación general sobre el sistema electoral salvadoreño?

2. ¿Por qué cree que no se había cambiado el sistema electoral para elegir diputados antes?

3. ¿Considera que las reformas recientes, particularmente las del voto por persona, contribuyen a estrechar el vínculo entre representantes y representados y en consecuencia a la consolidación democrática?

4. En su opinión, ¿qué factores determinaron que se complicara el conteo de los votos en las elecciones legislativas del pasado 1º de marzo?

5. ¿Qué lecciones pueden identificar de cara a los próximos comicios de dicha experiencia?

Preguntas específicas

- **Magistrados CSJ**

1. De los fallos 61-2009 y 57-2011 derivó el sistema de voto en listas cerradas y desbloqueadas utilizado en 2012; sin embargo, en ningún momento se estableció que sería inconstitucional prohibir el voto cruzado. De hecho, la sentencia 57-2011 aborda las causales de nulidades del voto y no se pronuncia en tal sentido, ¿por qué se declara luego la inconstitucionalidad de prohibir el voto cruzado?

2. En su opinión, ¿tuvo la Sala de lo Constitucional claridad suficiente de las consecuencias prácticas de permitir el voto cruzado a pocos meses de la elección legislativa?

3. Sobre el mecanismo de "voto fraccionado", ¿se planteó el mismo en las discusiones de la sentencia 48-2014 como una forma de cumplir el fallo?

4. En estas discusiones, ¿se consideró la capacidad administrativa del TSE de gestionar el conteo del "voto fraccionado" con tan poca anticipación a los comicios?

5. ¿Se previó que las JRV llegarían hasta la mañana del día siguiente de la votación en el proceso de conteo de los votos bajo el mecanismo de "voto fraccionado"? Si así fue, ¿en qué momento del proceso electoral se tuvo conocimiento de ello?

6. En caso se haya considerado, ¿se plantearon formas de contar y el tiempo necesario para hacerlo en las JRV? ¿Qué formas se plantearon y cuál fue el tiempo calculado?

7. ¿Considera que es posible aplicar la sentencia y contar los votos en un tiempo adecuado sin recurrir a la automatización de algunas de las etapas del proceso electoral el día "D"?

- **Magistrados TSE**

1. Al aprobar el TSE el mecanismo de voto fraccionado, ¿se hizo algún cálculo previamente sobre el tiempo que implicaría implementar dicho mecanismo?

2. En caso de haberse hecho algún cálculo, ¿cuál fue el resultado del mismo?

3. ¿Se previó que las JRV llegarían hasta la mañana del día siguiente de la votación en el proceso de conteo de los votos? Si así fue, ¿en qué momento del proceso electoral se tuvo conocimiento de ello? ¿Se tomaron medidas al respecto?

4. ¿Considera que es posible implementar el mecanismo de "voto fraccionado" sin el uso de instrumentos electrónicos? Si es así, ¿qué otras alternativas podrían emplearse?

5. ¿Qué necesita el TSE para implementar el mecanismo de "voto fraccionado" de cara a los próximos comicios?

6. ¿Por qué no se realizó una campaña de educación cívica con mayor impacto para explicar a la población las nuevas formas de votar?

7. ¿Debería el TSE elaborar alguna propuesta de reforma electoral técnica de cara a los próximos comicios?

- **Diputados**

1. ¿En algún momento se previó que las JRV llegarían hasta la mañana del día siguiente de la votación en el proceso de conteo de los votos? Si así fue, ¿en qué momento del proceso electoral se tuvo conocimiento de ello? ¿Se tomaron medidas al respecto en la Asamblea Legislativa? ¿Y en su partido?

2. ¿Qué sistema de conteo de votos y distribución de escaños es el más adecuado de cara a la próxima elección legislativa?

3. ¿Es factible volver a prohibir el voto cruzado? ¿Por qué se insistió en el voto por bandera si el nuevo mecanismo permitía pedir el voto por los respectivos candidatos?

4. En su opinión, ¿podrá la Asamblea Legislativa llegar a un acuerdo de reforma que se apegue a las resoluciones de la Sala de lo Constitucional en materia de voto cruzado, regulación del financiamiento y democracia interna en los partidos?

5. ¿Cuál es su apreciación sobre la automatización de algunas de las etapas del proceso electoral?

6. ¿Considera que el TSE tiene la capacidad técnica de implementar las sentencias de la Sala de lo Constitucional? Si no es así, ¿qué necesitaría el TSE para tener tal capacidad?

Anexo 2

Ficha Técnica Encuestas de Incidencia de Votos Cruzados Amplia	
Empresa que realizó el levantamiento	INMORE RESEARCH
Organización contratante	FUSADES
Universo	Adultos mayores de 18 años, poseedores de DUI, residentes en zonas urbanas y rurales de El Salvador.
Marco Muestral	Adultos residentes en hogares con teléfonos fijos, seleccionados aleatoriamente.
Tamaño de la Muestra	891 encuestas obtenidas a partir de 11,555 llamadas telefónicas (7.7% de efectividad).
Margen de Error (95% de confianza)	± 3.28%
Técnica de Recolección	Encuesta telefónica asistida por computadora, administrada a abonados de teléfonos fijos residenciales.
Fecha de Levantamiento	Del 23 al 25 de septiembre del 2015.

Ficha Técnica Encuestas de Incidencia de Votos Cruzados Sobremuestra	
Empresa que realizó el levantamiento	INMORE RESEARCH
Organización contratante	FUSADES
Universo	Adultos mayores de 18 años, poseedores de DUI, residentes en zonas urbanas y rurales de El Salvador, que hayan votado por candidatos de más de un partido político en las elecciones de alcaldes y diputados de marzo del 2015.
Marco Muestral	Adultos mayores de 18 años, poseedores de DUI, residentes en zonas urbanas y rurales de El Salvador, que hayan votado por candidatos de más de un partido político en las elecciones de alcaldes y diputados de marzo del 2015, viviendo en hogares con teléfonos fijos, seleccionados aleatoriamente.
Tamaño de la Muestra	405 encuestas obtenidas a partir de 31,189 llamadas telefónicas (1.3% de efectividad).
Margen de Error (95% de confianza)	± 4.87%
Técnica de Recolección	Encuesta telefónica asistida por computadora, administrada a abonados de teléfonos fijos residenciales.
Fecha de Levantamiento	Del 1 al 7 de octubre del 2015.

Anexo 3

Cuestionario para encuesta de medición sobre impacto de voto cruzado

Filtros: tener DUI y no ser empleado de la vivienda.

1. ¿Podría decirme si usted votó en las elecciones legislativas del pasado 1 de marzo?
    a. Sí votó (Pasar a la pregunta 5)
    b. No votó

2. ¿Por qué no votó? (No leer opciones, marcar las que apliquen siendo tres el máximo)
    a. No tenía DUI (Encuesta inválida)
    b. No le parecía ningún candidato (Pasar a la pregunta 4)
    c. Por miedo e inseguridad (Pasar a la pregunta 4)
    d. Falta de transporte (Pasar a la pregunta 4)
    e. Porque no sabía dónde le tocaba votar (Pasar a la pregunta 4)
    f. Fue a votar y no pudo hacerlo (Pasar a la pregunta 3)
    g. Para castigar al partido en el poder (Pasar a la pregunta 4)
    h. Por motivos personales (Pasar a la pregunta 4)
    i. Otras razones (especifique) _____ (Pasar a la pregunta 4)

3. ¿Qué problemas le impidieron votar? (No leer las opciones y marcar las que apliquen siendo tres el máximo) (Pase a la pregunta 14)
    a. No se encontró en el listado
    b. La cambiaron a otro centro de votación y no se había dado cuenta
    c. Problemas con DUI
    d. Ya estaba cerrado el centro de votación
    e. Otro problema_____

4. Respecto a la elección de diputados ¿sabía usted que existía la posibilidad de votar cruzado? (Pasar a la pregunta 14)
    a. Si
    b. No

5. ¿Por qué fue a votar? (No leer las opciones y marcar las que apliquen siendo tres el máximo)
    a. Porque le facilitaron el transporte
    b. Por el trabajo y las buenas obras
    c. Porque se necesita un cambio de autoridades
    d. Porque podía elegir
    e. Porque le quedaba cerca

f. Para solucionar los problemas del país
g. Porque siempre ha ido a votar
h. Porque es un deber
i. Otras razones (especifique) _____

6. ¿Cuánto tiempo le tomó ejercer su voto? _____ minutos

7. En las pasadas elecciones para diputados del 1 de marzo, ¿cómo votó? (Leer las opciones y marcar solo una)
   a. Votó solo por bandera (Pasar a la pregunta 8)
   b. Votó por bandera y uno o varias caras de la lista del mismo partido pero no por todas (Pasar a la pregunta 8)
   c. Votó por una o varias caras de la lista del mismo partido pero no marcó la bandera (Pasar a la pregunta 8)
   d. Votó por la cara de candidatos de dos o más partidos políticos (Pasar a la pregunta 9)
   e. Votó por candidatos no partidarios (Pasar a la pregunta 8)
   f. Anuló su voto (Pasar a la pregunta 8)
   g. Dejó la papeleta en blanco (Pasar a la pregunta 8)
   h. No lo recuerda (Pasar a la pregunta 13)

8. ¿Por qué no marcó diputados de otros partidos? (Pasar a la pregunta 14)
   a. Muy complicado
   b. Por tradición
   c. Por lealtad al partido de preferencia
   d. No conocía a los candidatos
   e. No sabía que existía esa opción (falta de información)
   f. No le importaba quién fuera a ganar
   g. Otra razón (especifique) _____

9. Por cuántos partidos votó:
   a. Dos
   b. Tres
   c. Cuatro
   d. Más de cuatro

10. ¿Qué tan fácil fue para usted votar cruzado? Siendo 10 muy fácil y 0 muy difícil._____

11. ¿En comparación con la elecciones legislativas de 2012 le tomó más tiempo votar cruzado?
   a. Si
   b. No

12. ¿Cree que el voto cruzado favorece la elección de mejores candidatos?
    a. Si
    b. No

13. ¿Por qué prefirió votar de esa manera? (Leer las opciones y marcar las que apliquen siendo dos el máximo)
    a. Mayor libertad de escoger a mis candidatos
    b. Para generar un mayor balance en la Asamblea Legislativa
    c. Para dar oportunidades a otros candidatos
    d. Para cambiar
    e. Porque me gustaban propuestas de distintos candidatos
    f. Otra razón (especifique) _____

14. ¿Considera usted que debería de mantenerse el voto cruzado para las siguientes elecciones de diputados?
    a. Sí
    b. No
    c. Le es indiferente

15. ¿Tuvo suficiente información para saber cómo y dónde votar?
    a. Sí
    b. No

16. Entre las campañas educativas sobre cómo y dónde votar, ¿cuál le ayudó más a entender cómo y dónde votar? (Leer las opciones y marcar solo una)
    a. La del Tribunal Supremo Electoral
    b. La de los partidos políticos
    c. La de universidades, organizaciones o iniciativas de la sociedad civil
    d. No tuve conocimiento de ninguna campaña
    e. Otra (especifique) _____

17. ¿Qué edad tiene?_____

18. Sexo
    a. Femenino
    b. Masculino

19. Zona de residencia
    a. Urbano
    b. Rural

20. ¿Hasta qué grado estudió?
    a. Primaria (primero a sexto)
    b. Secundaria (séptimo a noveno)
    c. Bachillerato
    d. Técnico
    e. Universitario
    f. Ninguno

21. Aproximadamente ¿cuánto es su ingreso mensual?
    a. Menos de $300
    b. Entre $300 y $500
    c. Entre $500 y $750
    d. Entre $750y $1000
    e. Entre $1000 y $2000
    f. Entre $2000 y $4000
    g. Más de $4000

Coordinador de Comisión
Claudia Umaña Araujo

Director:
Luis Mario Rodríguez

Investigadores:
Rafael Molina
Luisa Solano

Personal de apoyo:
Pamela Montes

Con el apoyo de

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Fundación Hanns Seidel

Departamento de Estudios Políticos • **DEP**
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social,
FUSADES

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Centroamérica, Apartado Postal 01-278,
Tels.: (503) 2248-5600, (503) 2248-5640

www.FUSADES.org
dep@fusades.org