



## Posición institucional

# La necesidad de un padrón depurado para las elecciones de 2018

A seis meses de las elecciones de diputados y concejos municipales la depuración del padrón electoral es una tarea pendiente. Las diferencias entre el dato de población y el número de votantes siguen sin ser explicadas por las autoridades competentes. Nuevamente estamos a la puerta de enfrentar una elección sin un padrón electoral limpio y transparente.

El padrón electoral para los comicios de 2018 aún no ha sido oficializado. El proceso de inscripción de votantes al registro, de acuerdo al calendario electoral, cerró el 4 de septiembre. Al 22 de agosto<sup>1</sup> el padrón proyectado totaliza 5,488,508 votantes.

Entre 2009 y 2018 se habrán celebrado 4 elecciones legislativas. Al comparar el padrón electoral, que incluye a los ciudadanos de 18 años en adelante aptos para votar, con la población mayor de 18 años, se observa que los datos del primero son mayores que las estimaciones demográficas. El cuadro 1 muestra las diferencias para las elecciones de diputados y concejos municipales de 2009 a 2018. En promedio, para cada uno de estos cuatro eventos electorales, el padrón presenta 837,049 ciudadanos más que la proyección de población. Estas inconsistencias preocupan de cara a tener elecciones integrales e incuestionables ¿A qué se debe la sobreestimación del padrón?

**Cuadro 1.**  
**Evolución del padrón y estimaciones de población**

Año	Padrón electoral* (1)	Población mayor 18 años** (2)	Diferencia (1)-(2)
2009	4,226,479	3,661,913	564,566
2012	4,679,069	3,880,860	798,209
2015	5,096,035	4,156,626	939,409
2018 <sup>1</sup>	5,488,508	4,442,495	1,046,013

\*Incluye los residentes en el extranjero.

\*\*La población corresponde al año anterior a la elección pues en ese momento cerró el padrón.

<sup>1</sup> Para 2018 se presenta el dato de padrón proyectado con información al 22 de agosto de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE y MINEC (2014),

"El Salvador: Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050, departamental 2005-2025", San Salvador, julio de 2014.

La necesidad de transparentar la confección del padrón electoral es clara. El crecimiento promedio trianual del padrón electoral es del 9%, comparado con un 6.7% de incremento de la población mayor de 18 años cada tres años (ver cuadro 2); no hay una correspondencia entre los datos para el mismo período. Si bien la diferencia, en términos de puntos porcentuales, en el ritmo de crecimiento entre el padrón y la población ha venido disminuyendo, la discrepancia de la cantidad absoluta de personas ha aumentado, tal como se detalla en el

<sup>1</sup> Corresponde al dato más reciente publicado por el Tribunal Supremo Electoral.

cuadro 1. ¿Qué ha pasado con la depuración? ¿Qué tienen que decir sobre las inconsistencias el TSE, el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN), las Alcaldías, la Dirección General de Centros Penales en relación a la población carcelaria, la Dirección de Estadísticas y Censo (DIGESTYC) y el resto de instituciones que alimentan la información para la depuración del padrón electoral? ¿Quién garantiza que los electores ejerzan un único voto? ¿Deben ser revisadas las proyecciones de población del Ministerio de Economía?

## Cuadro 2. Tasas de crecimiento del padrón electoral y estimación de población mayor de 18 años

Elección	Crecimiento		Diferencia
	Padrón	Población	
2009-2012	10.7%	6.0%	4.7
2012-2015	8.9%	7.1%	1.8
2015-2018	7.7%	6.9%	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE y MINEC (2014), "El Salvador: Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050, departamental 2005-2025", San Salvador, julio de 2014.

Al profundizar en la información para los comicios de 2018, se observa que al desagregar el padrón proyectado y la estimación de población para 2017 (ver cuadro 3), la mayor diferencia entre el padrón y la población se encuentra en el rango de edad de 40 a 59 años, en donde el dato del padrón proyectado reporta 493,563 ciudadanos más que las cifras demográficas. El grupo entre 18 y 29 años presenta cantidades casi idénticas. Lo anterior puede llevar a inferir que las proyecciones de población se corresponden con la cantidad de jóvenes que van ingresando cada año al registro. La diferencia podría radicar en la posible acumulación de ciudadanos que por diversas causas legales, ya no deben formar parte del padrón y continúan apareciendo en él.

## Cuadro 3. Comparativo entre padrón proyectado 2018\* y estimación de población 2017

Rango de edad	Proyección padrón (1)	Población (2)	Diferencia (1)-(2)
18-23 años	801,822	850,337	-48,515
24-29 años	793,266	733,185	60,081
30-39 años	1,213,659	881,082	332,577
40-59 años	1,743,555	1,249,992	493,563
+ de 60 años	936,206	727,899	208,307
<b>Total</b>	<b>5,488,508</b>	<b>4,442,495</b>	<b>1,046,013</b>

\*Información al 22 de agosto de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE y MINEC (2014), "El Salvador: Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050, departamental 2005-2025", San Salvador, julio de 2014.

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

Por otro lado, también es importante vigilar actos que puedan manipular la conformación del padrón. En eventos electorales pasados se ha amenazado con la intención de ejecutar prácticas que manipulen las estadísticas electorales relacionadas con el padrón electoral. Tal es el caso de las elecciones presidenciales de 2014 en donde algunos magistrados del TSE, en medio del proceso, trataron de modificar el número de votantes a través de acciones no contempladas en la normativa<sup>2</sup>. Los arreglos antojadizos de las cifras pueden transmitir mensajes negativos e incluso influir en la voluntad ciudadana para emitir el sufragio.

2 FUSADES (2016), "El padrón electoral: la base para la seguridad y legitimidad de las elecciones", Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos, abril de 2016.

También se han señalado casos en los que algunos ciudadanos podrían tener más de un Documento Único de Identidad (DUI)<sup>3</sup>. Las posibles fallas del sistema para la emisión del DUI deben ser corregidas. El registro y padrón electoral se alimentan de la información que proporciona el RNPN y otras instituciones del Estado, por tanto un error interno del Registro puede desencadenar en un padrón plagado de inconsistencias, violando así la seguridad y legitimidad de las elecciones. La duplicidad del voto se facilita dentro de un padrón no depurado.

Recientemente el Ministro de Justicia y Seguridad Pública presentó un anteproyecto de ley transitorio de regularización migratoria para población de origen centroamericano con el que se busca facilitar el proceso de residencia o nacionalización de aproximadamente 200,000 personas residentes en El Salvador<sup>4</sup>. Los diputados deberán analizar la conveniencia de la aprobación de esta normativa. Aquellos que opten por la nacionalización, y cumplan con los requisitos y plazos de ley, podrán obtener su DUI y por tanto pasarán a formar parte del registro electoral y podrán ejercer el sufragio.

El margen de victoria en los comicios es cada vez más estrecho. La diferencia de votos en las elecciones presidenciales de 2014 fue de 6,364; en las elecciones legislativas de 2015 el último diputado en la circunscripción de San Salvador se eligió por un diferencial de 75 votos; y, en algunos municipios, las elecciones de concejos municipales<sup>5</sup> se ganan incluso por un voto. Ante lo cerrado de los resultados electorales, cualquier incorporación de votantes al padrón electoral representa una oportunidad de resultados favorables para un determinado partido político.

---

3 Cáceres, M. (2016), "Fallas exponen al padrón a fraudes y manipulaciones", El Diario de Hoy, 8 de mayo de 2016; Cáceres, M. (2016), "Registros de alcaldías acentúan sospechas de doble DUI a una persona", El Diario de Hoy, 8 de mayo de 2016; Cáceres, M. y Mendoza, R. (2016), "Padrón electoral 2015 revela doble registro votantes", El Diario de Hoy, 10 de mayo de 2016.

4 Chávez, G. (2017), "Gobierno pide ley para facilitar legalización de 200,000 centroamericanos", Diario El Mundo, 15 de agosto de 2017.

5 A partir de 2015, con la entrada de los concejos municipales plurales, en las elecciones de gobiernos locales esta en disputa lograr la mayoría de concejales, incluido el alcalde y síndico.

La comunidad internacional también ha señalado la debilidad del padrón electoral. En los informes de las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha plasmado la necesidad de revisar los procesos de actualización y depuración con el fin de garantizar un registro certero<sup>6</sup>. Observación que ha sido recurrente en los procesos electorales de 2009, 2014 y 2015 sin una respuesta concreta de parte de las autoridades responsables.

Un padrón electoral no depurado genera errores en los cálculos de participación electoral y fomenta los cuestionamientos hacia la integridad de todo el proceso. Una limpieza profunda del registro electoral debe garantizar que únicamente se incluyen a aquellos ciudadanos que cumplen con los requisitos legales descritos en el artículo 9 del Código Electoral (CE)<sup>7</sup>.

El TSE debe excluir del registro a los ciudadanos fallecidos y los declarados muertos presuntos por sentencia judicial<sup>8</sup>; aquellos contra quienes se dicte auto de prisión formal; los enajenados mentales; los que se negaren a desempeñar sin justa causa un cargo de elección popular; los de conducta notoriamente viciada; los condenados por delito; los que compren o vendan votos en las elecciones; los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para apoyar la reelección presidencial; los funcionarios que coarten la libertad del sufragio y los que se compruebe hayan realizado o promovido cualquier tipo de fraude electoral<sup>9</sup>. Para lo anterior el Tribunal debe contar con la información pertinente de cada una de las instituciones involucradas.

---

6 Óp. cit. FUSADES (2016).

7 Para ejercer el sufragio se requiere: ser ciudadano salvadoreño, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, estar inscrito en el registro electoral e identificarse con su respectivo Documento Único de Identidad (DUI) vigente lo mismo que aparecer en el padrón emitido por el TSE.

8 Artículo 21 del Código Electoral.

9 Artículo 7 del Código Electoral.

En estudios anteriores FUSADES ha planteado la necesidad de una auditoría técnica y ciudadana que avale un padrón electoral confiable<sup>10</sup>. De forma paralela debe realizarse un estudio demográfico sobre el comportamiento poblacional y fomentar la articulación de esfuerzos entre el TSE, el RNPN, los gobiernos locales y el resto de instituciones públicas, para la depuración del registro y su respectiva actualización. Las

---

10 Para más información revisar FUSADES. (Julio de 2014). Análisis político. Voto residencial: Avances y desafíos. San Salvador y FUSADES. (Mayo de 2015). El Salvador. Año político junio 2014 - mayo 2015. San Salvador.

instituciones mencionadas deben trabajar de forma conjunta para eliminar el margen de error y tener datos certeros sobre la cantidad de votantes.

Un padrón electoral confiable garantiza el principio de un ciudadano un voto, provee estadísticas de participación electoral certeras y contribuye a una administración electoral eficiente con base en el número de electores reales.



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador

Tel.: (503) 2248-5600, [www.fusades.org](http://www.fusades.org)