



## Análisis político

El presente documento complementa el análisis “Desagregando la participación electoral. Elecciones presidenciales” publicado en octubre de 2019. El objetivo es compartir datos sobre el comportamiento de la participación electoral a partir de tres variables: sexo, edad y territorio. En esta publicación el período de estudio, en cuanto a segregación de datos, se concentra en los procesos legislativos de 2012, 2015 y 2018. Se pone especial énfasis en estos años por la concurrencia de cambios en la forma de la candidatura y la expresión del voto y por la continuidad en la serie histórica de la información.

### La evolución del padrón como base para el indicador de participación electoral<sup>1</sup>

El indicador de participación electoral se construye a partir de la relación entre dos variables: el número de ciudadanos que votan y el número de ciudadanos aptos

## Participación electoral en los comicios legislativos. Una perspectiva descriptiva

para votar. Este último dato ha sido altamente cuestionado por la falta de depuración del padrón electoral. Desde 1994 hay un crecimiento promedio del 9% entre cada evento electoral que no se corresponde con el incremento promedio de la población mayor de 18 años para el mismo período (ver cuadro 1). Al calcular la razón entre el padrón y el total de ciudadanos en edad de votar, hasta el año 2000 se mantiene una relación promedio de 0.94 a 1 que explica un comportamiento lógico entre ambas variables, en la cual el padrón, al ser un subconjunto de la población, no supera al total de ciudadanos mayores de 18 años. A partir de la elección del año 2003 se empieza a observar una desviación que va en aumento período tras período. Los datos parecen reflejar una acumulación de ciudadanos que por alguna razón siguen formando parte del padrón cuando ya no deberían.

<sup>1</sup> FUSADES (2016), “El padrón electoral: la base para la seguridad y legitimidad de las elecciones”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2016 y FUSADES (2017), “La necesidad de un padrón depurado para las elecciones 2018”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2017.

**Cuadro 1. Elecciones postpuestas por COVID-19 en América**

Año	Padrón*	Población en edad de votar	Razón padrón/población 18 años +
1994	2,737,743	3,011,604	0.91
1997	3,004,174	3,203,367	0.94
2000	3,264,724	3,323,350	0.98
2003	3,537,091	3,427,865	1.03
2006	3,801,040	3,524,232	1.08
2009	4,187,016	3,661,913	1.14
2012	4,564,969	3,880,860	1.18
2015	4,911,672	4,156,626	1.18
2018	5,186,042	4,442,495	1.17

\*No incluye salvadoreños en el exterior.

\*\* La población en edad de votar corresponde al año anterior del proceso electoral ya que de acuerdo al artículo 20 del Código Electoral el registro electoral suspende la inscripción de ciudadanos 180 días antes de la celebración de elecciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y DIGESTYC.

Dentro del análisis también debe tomarse en cuenta que el dato de la población responde a estimaciones y proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) que pueden haberse calculado bajo factores o supuestos que ya no aplican. Las diferencias entre los aumentos del padrón y de la población representan un llamado de alerta para que las autoridades competentes expliquen las diferencias de comportamiento entre ambos. Desde 2007 no se hace un censo de población que permita conocer con exactitud la cantidad de salvadoreños y a partir de ahí su desagregación por edad. Los resultados de un nuevo estudio podrían dar respuesta a la falta de correspondencia entre ambas variables.

Las brechas e inconsistencias entre los datos demográficos y el padrón electoral evidencian errores que deben ser corregidos de cara a proveer estadísticas confiables. De la lectura de éstos surge la duda sobre la veracidad de los porcentajes de participación electoral. La distorsión del padrón electoral podría estar arrojando cálculos inexactos que dependiendo de los resultados del censo poblacional podrían aumentar o disminuir este indicador.

Por tanto, la depuración del registro electoral debe ser una tarea prioritaria con el fin de garantizar que la fuente que determina el universo de electores sea confiable. Un número sobreestimado de posibles votantes abre la posibilidad para cuestionar la transparencia y legitimidad del proceso. El Código Electoral en su artículo 21 establece las exclusiones para aquellos que no son aptos de ejercer el sufragio. La normativa es clara en la necesidad de una coordinación interinstitucional entre el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el resto de instituciones que alimentan de información el registro<sup>2</sup>, con el fin de garantizar la conformación de un padrón

limpio y sin la posibilidad de duplicidad el voto. De igual forma conocer con exactitud el número de votantes aptos permitirá una mejor planificación y un uso más eficiente de los recursos.

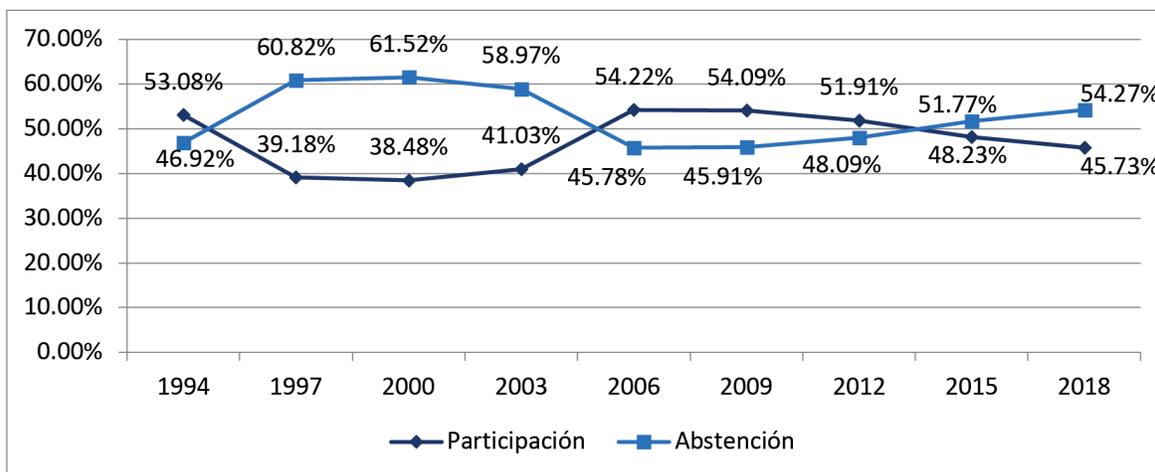
## **Evolución de la participación legislativa nacional**

El gráfico 1 muestra la evolución de la participación electoral en comicios legislativos después del cese del conflicto armado. El comportamiento observado se puede dividir en dos momentos. El primero entre 1994 y 2003, en donde a excepción del primer proceso que registra un 53.08% de participación y que coincide con la celebración de elecciones presidenciales en las cuales hay un efecto arrastre y una mayor participación del electorado, el resto de períodos mantuvieron un porcentaje promedio del 39.6% de personas que asistieron a las urnas. El segundo momento nace a partir de la instauración del Documento Único de Identidad (DUI) como instrumento de identificación y habilitación del votante. La participación electoral en 2006 alcanza el 54.22% superando levemente el dato de 1994 y con un crecimiento de 13.19 puntos porcentuales respecto a 2003. A partir de ese momento, si bien la participación electoral aún no regresa a los niveles registrados entre 1997 y 2003, sí se observa una tendencia sostenida a la baja en la cual a partir de 2015 el porcentaje de personas que ejercen el sufragio es menor a aquellas que no participan. Entre 2006 y 2018 la participación electoral ha tenido una caída de 8.49 puntos porcentuales.

---

<sup>2</sup> Artículo 30 del Código Electoral.

**Gráfico 1. Evolución de la participación legislativa 1994-2018**



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

Los datos muestran un desinterés de los votantes en elegir a sus representantes. La falta de confianza en los partidos políticos<sup>3</sup> y la insatisfacción con el sistema democrático<sup>4</sup>, como una medida de desempeño, son dos elementos a partir de los cuales se puede comenzar a explicar las razones por las que los ciudadanos no asisten a votar. Es necesario la realización de un estudio cualitativo que identifique las causas del ausentismo. El Tribunal Supremo Electoral tiene la responsabilidad principal de motivar al electorado a ejercer el derecho al sufragio. A mayor participación mayor legitimidad de los funcionarios electos.

## La participación electoral desde la perspectiva demográfica y territorial

Estudiar la descomposición de los datos nacionales permite entender el comportamiento de ciertos grupos poblacionales o de algunos territorios. El análisis micro, para los tomadores de decisiones, representa la oportunidad de focalizar acciones que tengan un mayor impacto según las características de los distintos

segmentos. En el área electoral las tendencias de participación por sexo, edad y territorio muestran un perfil básico del votante, que debe alimentarse de otros variables, y al mismo tiempo representa un insumo para la toma de decisiones estratégicas de los partidos políticos.

El cuadro 2 muestra la desagregación de la participación electoral por sexo. Los datos establecen un mayor predominio de las mujeres al momento de ejercer el sufragio. En 2018 la participación de las mujeres superó a la de los hombres por 3.3 puntos porcentuales, en 2015 por 3.4 puntos porcentuales y en 2012 por 3 puntos porcentuales. Esta misma tendencia se observa en las elecciones presidenciales de 2014 y 2019. La conformación del padrón en el cual la cantidad de mujeres aptas para votar es mayor que la de hombres podría ser un factor explicativo de este comportamiento. También podría pensarse que se registra un patrón diferenciado en el que las mujeres están más receptivas a ser parte de la elección de autoridades.

<sup>3</sup> La encuesta, publicada en enero de 2020, del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas (UCA) muestra que el 62.2% de los entrevistados tienen poco o ninguna confianza en los partidos políticos.

<sup>4</sup> El informe de Latinobarómetro de 2018 registró que el 11% de los salvadoreños encuestados están satisfechos con el funcionamiento de la democracia.

## Cuadro 2. Participación electoral por sexo

Elección	Hombres	Mujeres
2012	46.98%	49.93%
2015	46.04%	49.44%
2018	43.93%	47.23%

*\*En todos los procesos electorales al hacer la segmentación de votantes por sexo y edad las cifras del TSE muestran un subregistro de votos respecto del total nacional.*

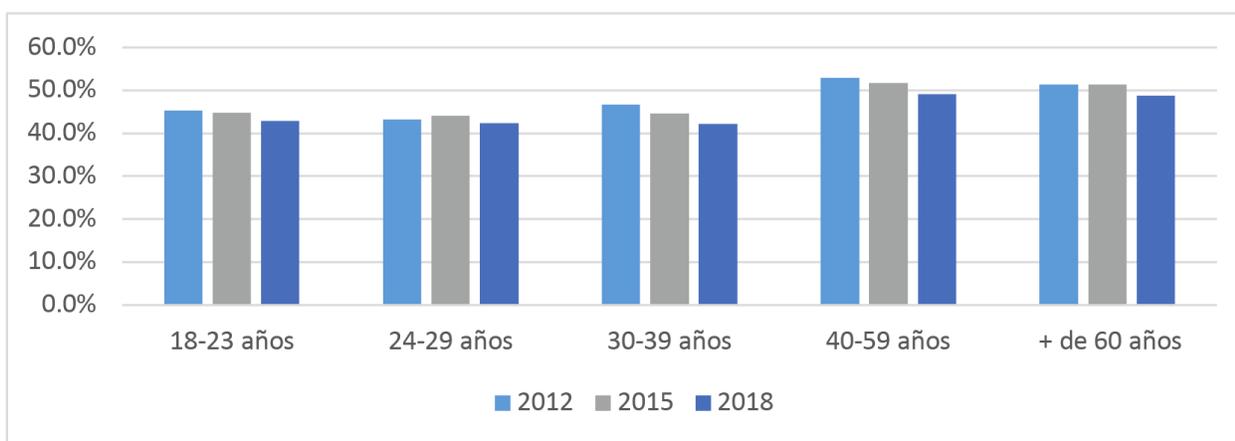
*Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.*

La lectura de los porcentajes de participación diferenciados, de alguna forma, plantean dos hipótesis: 1) que las mujeres por las tradiciones culturales y su rol histórico fuera de la esfera pública son el objetivo principal del consumo de mensajes dentro de las campañas electorales; o 2) que existe a través de ejercicio al sufragio una reivindicación de la participación de la mujer dentro de la toma de decisiones. Las razones que explican mayores porcentajes de participación electoral de mujeres deben determinarse a partir de un estudio cualitativo. Sin embargo, al margen de estas causas es un hecho que un mayor porcentaje de mujeres en las urnas no ha sido un factor determinante en la participación política de la mujer. Existe una deuda

en la mejora de los mecanismos que promuevan una mayor oferta y demanda en la elección de mujeres en cargos públicos.

Otra variable relevante es la edad y su influencia en la asistencia de los ciudadanos a las urnas. El gráfico 2 muestra las distancias en los porcentajes de participación electoral de acuerdo a grupos etarios. El comportamiento a lo largo de los años analizados repite el padrón del indicador agregado. Los jóvenes entre 18 y 23 años superan levemente a los que se encuentran entre 24 y 29 años. En promedio, para los tres comicios estudiados, el primer segmento tiene una participación electoral de 44.3% versus un 43.2% del segundo. Los ciudadanos entre 30 y 39 años registran un porcentaje promedio mayor (44.5%) que el grupo entre 18 y 29 años. La diferencia es más clara cuando se analizan los siguientes segmentos. Los ciudadanos entre 40 y 59 años son el grupo que más participa con un promedio de 51.3% para los tres comicios estudiados. La brecha entre éstos y el segmento anterior es de 6.8 puntos porcentuales. El grupo de 60 años en adelante mantiene una media de participación del 50.5%.

## Gráfico 2. Participación electoral por edad



*\*En todos los procesos electorales al hacer la segmentación de votantes por sexo y edad las cifras del TSE muestran un subregistro de votos respecto del total nacional.*

*Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.*

Los datos reflejan que, a partir de los 40 años, sin importar el proceso que estudiemos, las personas muestran una mayor disposición a ejercer el sufragio. Esta conducta puede ser influenciada por la vivencia histórica de este grupo etario. En 2012, las personas entre 40 y 60 años son aquellos que nacieron entre 1952 y 1972; este mismo grupo en 2015 lo integran los nacidos entre 1955 y 1975 y en 2018 aquellos entre 1958 y 1978. Estos ciudadanos tienen una experiencia clara de procesos electorales fraudulentos y del conflicto armado, elementos que podrían provocar una mayor valoración de la vida democrática y de la participación en elecciones. Los electores entre 30 y 39 años, en 2012 son los nacidos entre 1973 y 1982, en 2015 entre 1976 y 1985 y en 2018 entre 1979 y 1988. Si bien los más jóvenes de este grupo puede que no hayan vivido del todo el período de la guerra, de alguna forma conocen su desarrollo y consecuencias y por tanto pueden experimentar un mayor interés por ejercer el sufragio dentro de un ambiente pacífico y de libertad. Finalmente, los votantes de 18 a 29 años, para todos los comicios estudiados son la generación posguerra. Jóvenes que, con base en los datos, se caracterizan por no haber vivido en su máximo apogeo el conflicto armado y por tener una baja participación en los procesos electorales.

Otro indicador para entender el comportamiento de los jóvenes son los datos del proceso de enrolamiento para tramitar anticipadamente el DUI de jóvenes que cumplirán 18 años entre el cierre de la inscripción en el registro electoral y el día previo a las elecciones. Este período especial de inscripción brinda la oportunidad a los jóvenes de participar en los próximos comicios. De los comicios analizados los de 2012 son los que muestran una mayor tasa de preinscripción con el 15%, en 2015 fue de 5.2% y en 2018 de 6.4%<sup>5</sup>. Es muy poca la cantidad de jóvenes que han hecho uso de

este beneficio. Entre los factores explicativos no solo figura la posible apatía a elegir a sus representantes sino también se encuentra las débiles campañas de información sobre la existencia de esta posibilidad. En las elecciones de 2021 un total de 45,380 jóvenes tendrán la oportunidad de preinscribirse para votar por primera vez<sup>6</sup>. El plazo para preinscribirse vence el 31 de agosto de 2020 y al 25 de junio solo 57 jóvenes han hecho uso de este beneficio, además de la apatía histórica de este segmento el proceso se ha visto afectado por el cierre de los DUICENTROS por la pandemia por COVID-19<sup>7</sup>.

Los jóvenes son un mercado de oportunidad en términos de potenciales votantes. Las causas reales de la baja participación de estos ciudadanos no han sido estudiadas. Los partidos que logren entender los intereses de este segmento y los elementos que activen su participación tendrán una ventaja frente a sus competidores.

En este momento, la lectura de la información permite identificar una acumulación de votantes adultos más dispuestos a participar, mientras que la entrada de nuevos votantes no se corresponde en la misma proporción de asistencia a las urnas. La pregunta que surge es qué pasará cuando se complete el reemplazo de las nuevas generaciones y cuál será la tendencia de la participación bajo ese escenario. De ser cierta la apatía de las generaciones postconflicto el porcentaje de participación podría mantenerse a la baja o podrían darse indicios de mejora si el ausentismo de este grupo se canaliza en una nueva opción política que responda a sus intereses. Es un hecho que la segmentación por edad muestra conductas diferenciadas. Por tanto, al momento de generar campañas de motivación al voto el abordaje de los factores debe tomar en cuenta los distintos patrones y las características propias de cada grupo.

---

5 Cálculos propios realizados con base en datos oficiales del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN).

---

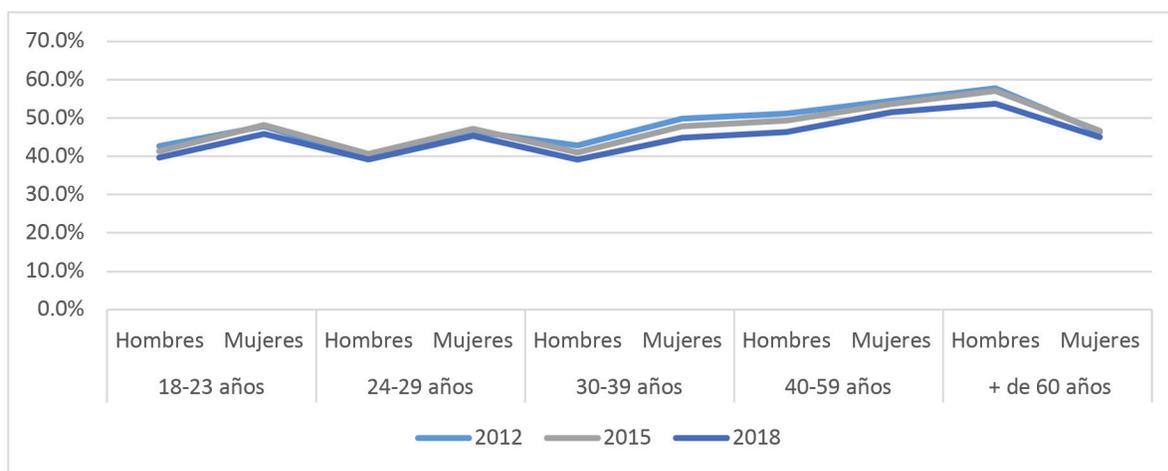
6 RNPN (@mpn\_sv), Tuit, 8 de enero de 2020, 7:11 a. m.

7. Entrevista con el magistrado del Tribunal Supremo Electoral Noel Orellana realizada el 25 de junio de 2020.

El cruce de variables de sexo y edad permite entrar más a detalle sobre el comportamiento electoral en relación al ejercicio del sufragio. De entre las mujeres, las que se encuentran entre 40 y 59 años son las que más participan (ver gráfico 3). Los hombres de 60 años en adelante son los que registran las tasas de participación más altas y

es el único grupo en donde superan la asistencia a las urnas de las mujeres. Los dos segmentos con mayores porcentajes de participación electoral superan el promedio nacional. Entre los jóvenes, los hombres de 24 a 29 años son los que menos votan.

**Gráfico 3. Evolución de la participación electoral por sexo y edad**



*\*En todos los procesos electorales al hacer la segmentación de votantes por sexo y edad las cifras del TSE muestran un subregistro de votos respecto del total nacional.*

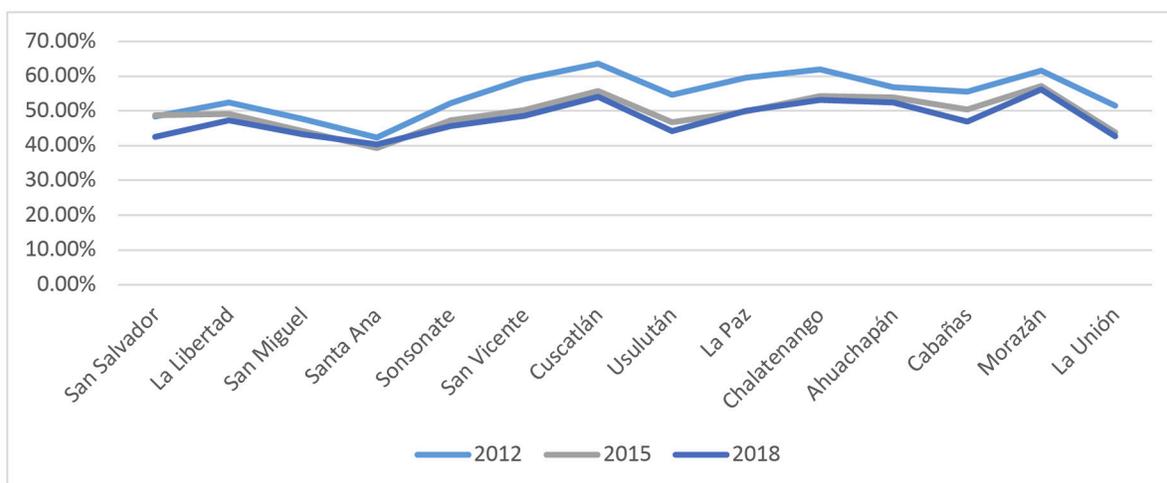
*Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.*

El estudio del comportamiento electoral desagregado, a partir de las variables demográficas estudiadas, permite elaborar algunos planteamientos que expliquen las diferencias de las distintas conductas entre los segmentos poblacionales. La comprobación de las causas debe hacerse a través de un estudio cualitativo que complemente la información cuantitativa y a partir del cual puede irse construyendo el perfil del votante.

El tercer elemento de análisis es la división político-administrativa. Los comicios de diputados de la Asamblea Legislativa responden a una elección en 14 circunscripciones con dinámicas territoriales distintas entre sí que se traducen en distintas ubicaciones según el indicador de participación electoral. Entre 2012 y 2018 Morazán y Cuscatlán son los dos departamentos con tasas de participación más altas con un promedio de 58.3% y 57.8%, respectivamente (ver gráfico 4).

Le siguen Chalatenango con una media del 56.5% y Ahuachapán con 54.4%. Caso contrario es el de la circunscripción de Santa Ana, el tercer departamento en términos de curules a elegir (7), que reporta el porcentaje promedio más bajo de asistencia a las urnas con un 40.7%. En los tres procesos estudiados el indicador de participación electoral individual fue el menor entre todas las circunscripciones. San Salvador, la circunscripción más grande y que elige a 24 diputados, se ubica como uno de los departamentos con más baja participación. La Libertad, el segundo departamento en importancia respecto al número de escaños (10), presenta tasas de participación intermedias. Por otro lado, San Vicente y Usulután son los dos departamentos con las variaciones más grandes entre 2012 y 2018, con una caída de 10.5 y 10.3 puntos porcentuales, respectivamente.

## Gráfico 4. Evolución de la participación electoral por circunscripción



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

Al enfocar el análisis en la elección de 2018, el departamento de San Salvador, que concentró el 27.5% de los ciudadanos aptos para ejercer el sufragio, se ubicó como la segunda circunscripción con el menor porcentaje de participación con 42.6%, solo después de Santa Ana con 40.4%. San Salvador ya venía presentando niveles bajos de asistencia a las urnas, aspecto que se profundizó en 2018. San Miguel y La Unión presentan la misma tendencia de San Salvador, aunque con menos intensidad.

Las elecciones legislativas, como se ha descrito, responden a una dinámica más segmentada por territorio. La profundización de los datos, incluso a nivel de centros de votación, presentaría un mapa más claro de los comportamientos por zonas y de las decisiones sobre la focalización de los recursos en las campañas.

## Reflexiones

En suma, a las reflexiones detalladas en el análisis sobre la participación electoral en comicios presidenciales es preciso reforzar o detallar algunas ideas. Los datos agregados y desagregados muestran una tendencia clara sobre la caída del interés de los ciudadanos por

elegir a sus autoridades. Cada vez más los funcionarios están siendo electos por minorías que deciden el rumbo de la mayoría. Esta paradoja resulta clave al momento de explicar la resistencia o la falta de apoyo ciudadano a algunas medidas decretadas. Sin embargo, el acto de votar es un ejercicio ciudadano que debe ser motivado.

Los electores deben encontrar dentro de la oferta partidaria el estímulo suficiente para acercarse a las urnas. La calidad de la representación se vuelve un factor clave para motivar al electorado. Candidatos vinculados más estrechamente con la comunidad y con demostrada capacidad e idoneidad para el cargo, pudieran atraer más votantes. La pérdida de credibilidad en la clase política y la ineficacia de la administración pública pudieran estar influyendo al momento de tomar la decisión sobre si votar o no.

La autoridad electoral está obligada a informar a los electores. La información debe fluir en la vía administrativa, sobre actividades del proceso que afectan la facilidad del voto, y en materia de educación cívica y sobre las formas de votar, acerca de las opciones válidas para ejercer el sufragio.

Con base en los factores demográficos hay tendencias claras sobre una mayor participación de las mujeres. Este comportamiento pudiera ser acompañado de propuestas específicas para este segmento y con una mejor oferta de candidatas. La elección de mujeres por mujeres es un aspecto que debe socializarse y sensibilizarse, no solo con el fin de incrementar los porcentajes de participación electoral sino también para contribuir a un mayor involucramiento de mujeres en puestos de decisión en la esfera pública.

Los datos muestran que existe una brecha generacional en la participación electoral. Distancia que puede verse acentuada por el contexto político y el impacto de éste al momento de ejercer o no el sufragio. Los jóvenes son el grupo con menor participación electoral. Si no se revierte esta tendencia, la conducta de mayor ausentismo podría trasladarse a los siguientes grupos. Esto último habrá que observarlo, la norma ha sido que a mayor edad mayor interés en participar en los comicios.

Los porcentajes de participación electoral muestran una marcada diferencia entre los comicios presidenciales y los legislativos. La participación en ambos tipos de elecciones ha venido disminuyendo, sin embargo, los porcentajes más bajos siguen observándose en las segundas. Es labor de la autoridad electoral y de la sociedad civil poner de manifiesto la importancia de este tipo de comicios en términos de balance de poder, controles gubernamentales y poder de designación de otros funcionarios. Entender la relevancia de este evento podría desencadenar una mayor participación de los votantes.

Las campañas de llamado al voto deben estar estructuradas de forma que se ataque el ausentismo o apatía de los distintos grupos poblacionales. Las formas de comunicación han cambiado y es factible hacer uso de ellas para amplificar los mensajes. El reto de lograr una mayor asistencia a las urnas también contribuye a la legitimidad de las elecciones.