



Análisis político

Voto residencial: avances y desafíos

I. Antecedentes

En 2012 el voto residencial abarcó 185 municipios y el 48% del padrón electoral. Dado que era la primera elección en donde esta nueva herramienta abarcaba una cantidad importante de municipios y población, el Departamento de Estudios Políticos (DEP) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) realizó una investigación sobre el impacto de esta modalidad en la participación electoral¹.

Después de analizar las tasas de participación municipal para las elecciones de los años 2006, 2009 y 2012, los principales hallazgos sugieren que el “voto residencial no es la única causa necesaria y suficiente para que haya un aumento en las tasas de participación en elecciones legislativas y municipales”. El documento también destaca que el voto residencial introdujo la sectorización de preferencias como una nueva dinámica dentro del sistema político, ya que facilita la rendición de cuentas, al mostrar a lo largo del país donde se ha premiado o castigado el trabajo de los funcionarios públicos; además permite conocer a profundidad la demanda electoral, facilitando la implementación de políticas públicas más efectivas a partir del nivel de apoyo ciudadano y contribuye a la focalización de los recursos invertidos en las campañas.

En el caso específico de las elecciones legislativas, el impacto del voto residencial presenta cierta influencia en municipios con niveles de participación entre 55% y 69%. Con base en los resultados de este tipo de comicios, la investigación citada concluyó que el más favorecido con esta modalidad de votación fue el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Para las elecciones municipales, el FMLN también tuvo mayor beneficio con aquellos alcaldes que optaron por la reelección en municipios con este sistema de votación.

El estudio finaliza listando algunas recomendaciones para la autoridad electoral con el propósito de incrementar el impacto de esta herramienta. Entre las principales sugerencias destacan: estandarizar el acceso a urnas a través de un radio máximo de distancia, revisar el sistema de captura de direcciones, la depuración del padrón electoral y facilitar mecanismos de consulta ciudadana.

El presente análisis busca indagar cuáles fueron los avances del voto residencial en las elecciones presidenciales de 2014 y conocer si se superaron algunos de las deficiencias señaladas en 2012. Asimismo, se plantea retomar ciertos puntos de la investigación citada, aplicándolos a las elecciones presidenciales de 2009 y 2014, y en la medida de lo posible, a la elección de 2004.

¹ Para más información ver Fusades (2012), “Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial”, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012.



II. Sectorización de preferencias electorales

La implementación del voto residencial abre las puertas a un nuevo tipo de investigación: la sectorización de preferencias del electorado. Bajo el voto tradicional o domiciliario, era imposible identificar como se comportaba el apoyo de los ciudadanos hacia determinado partido político. El sistema de voto residencial permite desagregar el comportamiento electoral con base en cada uno de los sectores en los que se dividen los municipios para ejercer el derecho al sufragio. El análisis de esta nueva dinámica electoral tiene un impacto específico en las elecciones municipales y legislativas en relación al tema de rendición de cuentas y su beneficio al ver materializados los apoyos obtenidos a nivel local. En general la sectorización provee una herramienta para focalizar los recursos que se invierten en las campañas electorales debido a que facilita a los partidos políticos la identificación de las zonas en las que tuvo un mayor o menor apoyo ciudadano; adicionalmente el voto residencial permite que las autoridades evalúen la

eficacia de las políticas públicas aplicadas en determinadas áreas territoriales.

El mapeo de la demanda electoral, en los comicios presidenciales, permite reconocer en que sectores los partidos tuvieron una mayor confianza de los votantes y en cuáles necesitan enfocar sus recursos, con el objeto de aumentar su apoyo. La sectorización de los municipios está a cargo del Tribunal Supremo Electoral (TSE). De acuerdo a información proporcionada por el TSE no existe una normativa que establezca un mínimo o máximo de kilómetros que deben guardarse entre el centro de votación y la residencia del elector. El TSE persigue facilitar el ejercicio del sufragio al ciudadano a través del acercamiento del centro de votación al domicilio del elector de tal forma que se acorten las distancias que recorría cuando se aplicaba el voto domiciliario; por esta razón no se fija un determinado rango de desplazamiento.

El cuadro 1 muestra cada uno de los criterios utilizados para definir los sectores de votación en las elecciones presidenciales de 2014.

Cuadro 1. Criterios para la sectorización territorial

Criterio	Definición
Demográfico*	Los electores son agrupados en núcleos poblacionales con base en la dirección de su residencia. La conformación de un nuevo centro deberá tener como mínimo dos juntas receptoras de votos (una completa y la otra con al menos el 60% de su capacidad).
Geográfico	Se considerarán los límites municipales y accidentes geográficos.
Seguridad	Se analizarán condiciones de seguridad física y pública, tanto del entorno como del trayecto de desplazamiento.

Infraestructura

Los centros de votación se instalarán en lugares estatales, municipales, deportivos y cualquier otro que cumpla con los criterios para ser habilitado. El espacio debe disponer de servicios sanitarios, agua potable, energía eléctrica, factibilidad telefónica y de transmisión de datos y un área funcional para la logística de las juntas receptoras de votos.

Accesibilidad

La ubicación deberá reducir los tiempos de traslado del elector. En lo urbano se privilegiará lo más cercano a los núcleos poblacionales y en lo rural las vías de acceso e interconexiones.

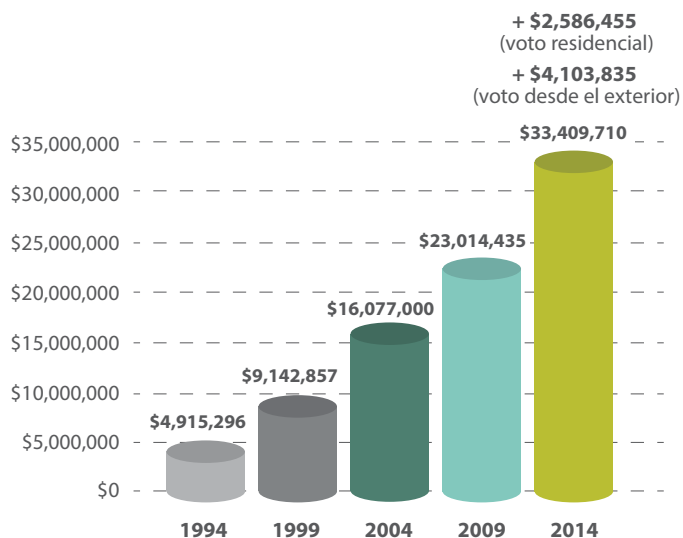
**Podrá crearse un centro de votación especial para aquellos ciudadanos que por imprecisiones en los datos de su dirección no puedan ser asignados a un sector de votación. Lo anterior aplica si el número de estos ciudadanos es suficiente para destinarse a un nuevo centro.
Fuente: Elaboración propia con base en el "Plan para la ejecución del voto residencial elecciones 2014" del TSE.*

Como se mencionó anteriormente el sistema de voto residencial trae beneficios, no sólo para el análisis y la investigación del comportamiento de los electores al momento de votar, sino también para incrementar los niveles de participación. No obstante los aspectos positivos ya detallados, debe tenerse en cuenta que la implementación de este sistema requiere una mayor inversión de recursos financieros y humanos. El Gobierno está obligado a presupuestar y asumir un mayor costo en la celebración de los eventos electorales debido a la descentralización de las urnas y al requerimiento de los partidos políticos de una mayor estructura organizativa para dar cobertura a los organismos electorales temporales. En este punto la presencia territorial se vuelve un factor importante y determinante al momento de defender y conseguir más votos.

En relación a los recursos financieros, al analizar la evolución del presupuesto especial extraordinario para las elecciones presidenciales (ver gráfico 1), se aprecia un crecimiento constante en cada evento electoral. Para la elección de 2009, no se detalló el costo del sistema de voto residencial porque abarcaba una mínima parte del territorio (23 municipios). Es hasta 2014 donde la inversión para implementar esta modalidad de votación

se cuantifica de forma separada al presupuesto general. Para las elecciones presidenciales de 2014 el monto asignado para esta herramienta fue de \$2,586,455².

Gráfica 1. Evolución del presupuesto especial extraordinario para elecciones presidenciales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

a. Casos de San Salvador y Santa Tecla

Para el presente análisis, se desarrolla un ejercicio circunscrito a los municipios de San Salvador y Santa Tecla. El municipio de San Salvador se encuentra dividido

² En las elecciones legislativas y municipales de 2012, donde el voto residencial cubrió 185 municipios y el 48% del padrón electoral, se otorgaron \$7,164,840 para el desarrollo de esta modalidad de votación.



en 49 sectores poblacionales y el municipio de Santa Tecla en 22 sectores. El número de sectores poblacionales no coincide con los sectores de votación, en donde cada municipio cuenta con un centro de votación extra. Lo anterior obedece a que no se logra determinar con exactitud el domicilio de toda la población, hay algunas direcciones que están incompletas o no existen, en esas situaciones se envían a centros de votación especiales, como el caso del Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO) en San Salvador o el centro escolar Marcelino García Flamenco en Santa Tecla.

Esta situación generalmente se da en municipios con grandes cantidades de población que poseen direcciones irregulares. Para los municipios más pequeños en donde un número reducido de personas presentan estas anomalías se asignan al centro de votación del primer sector³. Los mapas 1 y 2, muestran la división de cada municipio en los sectores poblacionales establecidos y el color de cada sector indica al ganador, la intensidad del tono denota el porcentaje de votos obtenidos.

Para el municipio de San Salvador, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014, de 50 centros de

votación el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ganó en 40 de ellos, es decir en el 80% sobre el total. El promedio de porcentaje de votos obtenidos fue de 56.2% contra el 43.8% para el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Para ARENA el mayor porcentaje de votos, un 73.7%, lo obtuvo en el centro de votación ubicado en la escuela Juan Ramón Jiménez que abarca el área geográfica de la colonia San Francisco y sus alrededores. El menor apoyo lo registra en el centro escolar católico Fe y Alegría, con un 42.4%, que cubre la zona de la Chacra, en la colonia general Francisco Morazán.

Para el FMLN ocurre la situación a la inversa, el centro de votación Fe y Alegría refleja el mayor porcentaje de apoyo y el centro escolar Juan Ramón Jiménez fue en el que menos votos recibió (ver cuadro 2 y mapa 1). Este análisis combinado con los porcentajes de votos del resto de municipios puede ser un insumo importante para la estrategia de focalización de recursos en las próximas elecciones presidenciales⁴.

Cuadro 2. Resultados centros de votación en el municipio de San Salvador para las elecciones presidenciales de 2014 (segunda vuelta)

CENTRO DE VOTACIÓN	SECTOR	% FMLN	% ARENA	GANADOR
INSTITUTO NACIONAL DE LOS DEPORTES	1	51.6%	48.4%	FMLN
TEATRO DE CAMARA ROQUE DALTON	2	43.7%	56.3%	ARENA
CENTRO ESCOLAR REPUBLICA DOMINICANA	3	46.5%	53.5%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "REPUBLICA DE ALEMANIA"	4	45.4%	54.6%	ARENA
INSTITUTO NACIONAL "GENERAL FRANCISCO MENENDEZ"	5	46.1%	53.9%	ARENA

³ Información oficial proporcionada por el TSE el 20 de junio de 2014.

⁴ Se limita a las elecciones presidenciales porque la población tiende a votar de acuerdo al tipo de elección. Situación que quedó demostrada con el estudio del DEP sobre el "Impacto de la reforma política 2012: voto por persona y voto residencial" en donde el análisis de las preferencias electorales muestra los cambios de votación por sector entre la elección legislativa y municipal.

CENTRO ESCOLAR CONSTITUCION 1950	6	50.0%	50.0%	FMLN
CENTRO ESCOLAR "REPUBLICA DE CHILE"	7	47.8%	52.2%	ARENA
CENTRO ESCOLAR CATOLICO DE EXALUMNOS SALESIANOS	8	47.2%	52.8%	ARENA
CENTRO ESCOLAR CATOLICO "FE Y ALEGRIA"	9	57.6%	42.4%	FMLN
CENTRO ESCOLAR CINCO DE NOVIEMBRE	10	49.5%	50.5%	ARENA
CENTRO ESCOLAR REPUBLICA DE COSTA RICA	11	49.9%	50.1%	ARENA
PARQUE EL MILAGRO Y ESCUELA DE EDU. PARV. "STA. MARTA"	12	56.0%	44.0%	FMLN
CENTRO ESCOLAR " MONSEÑOR BASILIO PLANTIER "	13	49.8%	50.2%	ARENA
INSTITUTO NACIONAL DE COMERCIO	14	53.0%	47.0%	FMLN
CENTRO ESCOLAR "LIGA PANAMERICANA"	15	55.6%	44.4%	FMLN
COMPLEJO EDUCATIVO "DR. HUMBERTO ROMERO ALVERGUE"	16	51.0%	49.0%	FMLN
CENTRO ESCOLAR "JOSE SIMEON CAÑAS"	17	52.0%	48.0%	FMLN
COMPLEJO EDUCATIVO "REPUBLICA DEL BRASIL"	18	49.7%	50.3%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "CONFEDERACION SUIZA"	19	45.0%	55.0%	ARENA
CENTRO ESCOLAR REPUBLICA DEL ECUADOR	20	51.1%	48.9%	FMLN
CANCHAS REPARTO LOS LENCAS	21	48.6%	51.4%	ARENA
CENTRO ESCOLAR CATOLICO "SAN PATRICIO"	22	47.0%	53.0%	ARENA
CALLE FRENTE A OFICINAS EX-EDUCAME	23	37.7%	62.3%	ARENA
CENTRO ESCOLAR REPUBLICA DE HONDURAS	24	48.5%	51.5%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "JOSE MEJIA"	25	42.0%	58.0%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "GENERAL RAMON BELLOSO"	26	46.4%	53.6%	ARENA
ESTADIO CUSCATLAN	27	32.8%	67.2%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "BENJAMIN SOL MILLET"	28	39.0%	61.0%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "NICOLAS J. BRAN"	29	43.5%	56.5%	ARENA
PARQUE LA FLORESTA	30	30.8%	69.2%	ARENA
CENTRO ESCOLAR JUAN RAMON JIMENEZ	31	26.3%	73.7%	ARENA
CIFCO, PABELLON No. 1	32	31.3%	68.7%	ARENA
GIMNASIO NACIONAL JOSE ADOLFO PINEDA	33	46.2%	53.8%	ARENA
INSTITUTO NACIONAL " TECNICO INDUSTRIAL "	34	42.8%	57.2%	ARENA

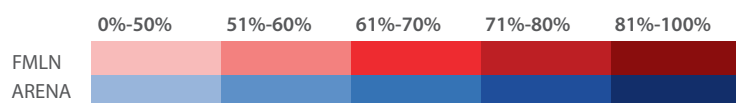


COMPLEJO EDUCATIVO CONCHA VIUDA DE ESCALON	35	27.0%	73.0%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "DOCTOR SERGE RAYNAUD DE LA FERRIERE"	36	31.1%	68.9%	ARENA
COLEGIO SAGRADO CORAZON	37	32.6%	67.4%	ARENA
PARQUE TOLUCA	38	33.5%	66.5%	ARENA
CIRCUITO EN 79 AV. NORTE (ESCALON NORTE)	39	30.9%	69.1%	ARENA
PARQUE YUMURI	40	34.0%	66.0%	ARENA
CASA EL DESPERTAR	41	57.4%	42.6%	FMLN
CIRCUITO PARQUEO CONDOMINIO RESIDENCIAL EL CARMEN	42	46.0%	54.0%	ARENA
PARQUE ESTOCOLMO	43	45.8%	54.2%	ARENA
CENTRO ESCOLAR REPUBLICA DE NICARAGUA	44	38.2%	61.8%	ARENA
PARQUE REPARTO 2 DE ABRIL	45	41.7%	58.3%	ARENA
PARQUE CARLOS ALVAREZ PINEDA	46	36.7%	63.3%	ARENA
INSTITUTO NACIONAL ALBERT CAMUS	47	43.4%	56.6%	ARENA
PARQUE MONICA MARIA SILVA (EX REBOLLO)	48	46.2%	53.8%	ARENA
COMPLEJO DEPORTIVO SATELITE	49	40.5%	59.5%	ARENA
CIFCO, PABELLON CENTROAMERICANO*	50	43.8%	56.2%	ARENA

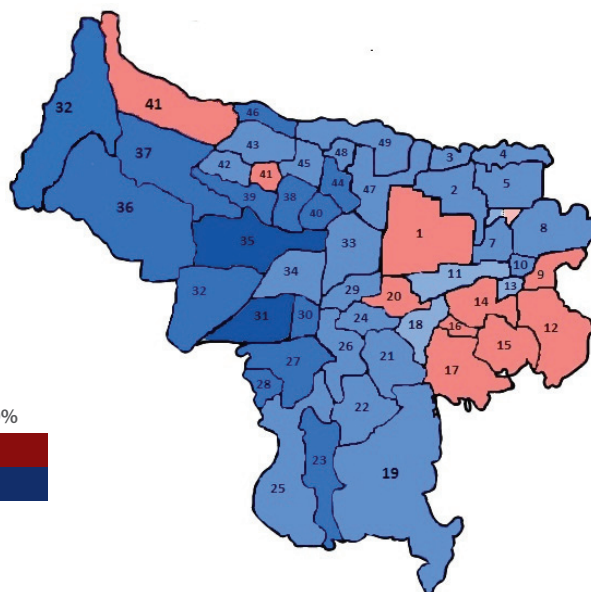
*Centro de votación especial con sistema de voto tradicional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

Mapa 1. Sectorización de las preferencias electorales para el municipio de San Salvador elecciones presidenciales de 2014 (segunda vuelta)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



El cuadro 3 muestra los resultados por sector de votación para el municipio de Santa Tecla, en donde de 23 centros habilitados ARENA se alzó con la victoria en 17 de ellos. El partido de oposición dominó en el 74% de los centros de votación y en promedio obtuvo el 56.1% de los votos. El FMLN ganó en cinco y registró un promedio de votos del 43.9%. La escuela Cantón El Progreso, que cubre las zonas de la calle al Boquerón, fue donde ARENA tuvo mayor apoyo con un 73% de los votos registrados. El principal

partido de oposición obtuvo el menor porcentaje de votos en el centro escolar cantón El Triunfo que concentra a los residentes alrededor del kilómetro 11 ½ carretera al Puerto de La Libertad. El dato fue del 36.3%. El análisis para el FMLN incluye los mismos sectores solo que a la inversa, el menor porcentaje de votos se registra en la escuela Cantón El Progreso con 27% y el mayor en el centro escolar cantón El Triunfo con 63.7% (ver cuadro 3 y mapa 2).

Cuadro 3. Resultados centros de votación en el municipio de Santa Tecla para las elecciones presidenciales de 2014 (segunda vuelta)

CENTRO DE VOTACIÓN	SECTOR	% FMLN	% ARENA	GANADOR
CENTRO ESCOLAR "DANIEL HERNANDEZ"	1	46.1%	53.9%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "REFUGIO DE LA PAZ"	2	47.2%	52.8%	ARENA
ESTACIONAMIENTO Y PLAZA DE BANDERAS MAG	3	39.7%	60.3%	ARENA
CANCHA Y CASA COMUNAL RESIDENCIAL SAN ANTONIO	4	46.0%	54.0%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "AMIGOS DEL VOLCAN"	5	27.8%	72.2%	ARENA
CENTRO ESCOLAR " CANTON EL PROGRESO "	6	27.0%	73.0%	ARENA
PARQUE DE URBANIZACION JARDINES DE LA SABANA 2	7	41.3%	58.7%	ARENA
COMPLEJO EDUCATIVO " WALTER A. SOUNDY"	8	41.0%	59.0%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "JARDINES DE LA SABANA"	9	48.9%	51.1%	ARENA
CASA COMUNAL DEL PARQUE EXTREMO MERLIOT	10	55.9%	44.1%	FMLN
COMPLEJO DEPORTIVO CITI	11	27.7%	72.3%	ARENA
INSTITUTO NACIONAL " JOSE DAMIAN VILLACORTA "	12	37.9%	62.1%	ARENA
PARQUE RESIDENCIAL LAS COLINAS	13	45.4%	54.6%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "CANTON LAS GRANADILLAS"	14	39.8%	60.2%	ARENA
CENTRO ESCOLAR CANTON EL TRIUNFO	15	63.7%	36.3%	FMLN

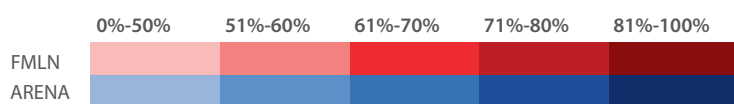


CENTRO ESCOLAR CANTON EL LIMON,	16	40.2%	59.8%	ARENA
CENTRO ESCOLAR "CANTON EL MATAZANO"	17	50.2%	49.8%	FMLN
ESTADIO DE COLONIA LAS DELICIAS	18	37.9%	62.1%	ARENA
PARQUE DE URBANIZACION SAN ANTONIO LAS PALMERAS	19	47.0%	53.0%	ARENA
CANCHA DE ESCUELA SUPERIOR DE MAESTROS MINED	20	52.1%	47.9%	FMLN
CASA COMUNAL Y CANCHAS RESIDENCIAL ALPES SUIZOS	21	53.2%	46.8%	FMLN
CENTRO ESCOLAR "MARCELINO GARCIA FLAMENCO"*	22	42.2%	57.8%	ARENA
CENTRO ESCOLAR CANTON LOS PAJONALES	23	50.9%	49.1%	FMLN

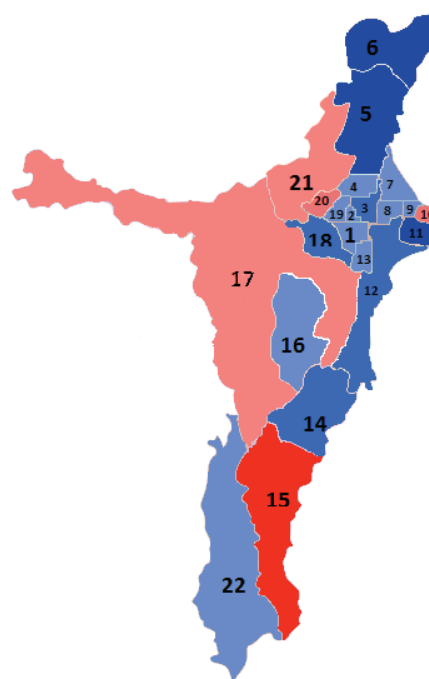
*Centro de votación especial con sistema de voto tradicional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Mapa 2. Sectorización de las preferencias electorales para el municipio de Santa Tecla elecciones presidenciales de 2014 (segunda vuelta)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



El predominio del FMLN, tanto en San Salvador como en Santa Tecla, es mínimo en comparación con el apoyo del partido ARENA. Para el partido oficial, los mapas indican las zonas en las cuales debería intensificar su trabajo para atraer a más votantes. En el caso de ARENA, la intensidad de los colores puede mostrar donde concentrar esfuerzos para mejorar su estrategia frente a las próximas

elecciones. La demarcación de todos los sectores de votación por cada municipio, tal como lo muestran los mapas de San Salvador y Santa Tecla, reafirma lo valioso y útil que resulta identificar el comportamiento al momento de votar tanto para fines académicos o investigativos, como de índole electoral para los partidos políticos.

III. Incidencia del voto residencial en los resultados electorales

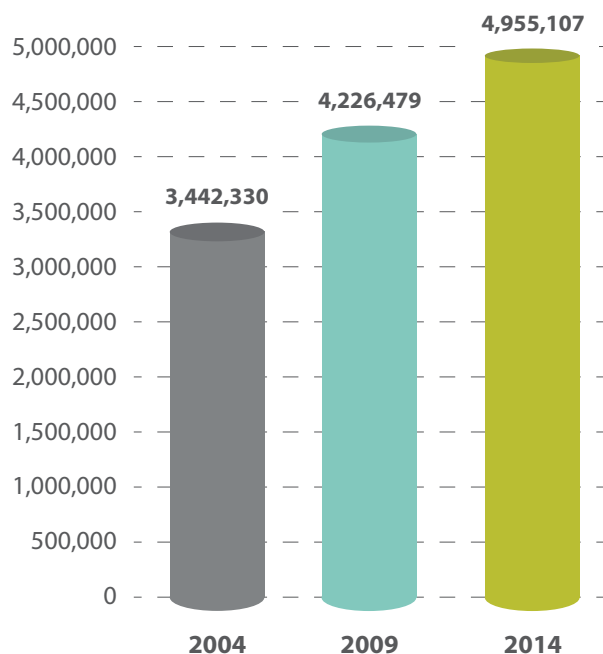
El análisis de la influencia del voto residencial se construye a partir de la variable de participación electoral. El acercamiento de urnas que provee el voto residencial se estima como su principal aporte en el proceso electoral, por eso la medición del impacto se concentrará en la evolución y los cambios que presenta esta variable ante la entrada de este nuevo mecanismo. El estudio se concentra en las elecciones presidenciales de 2009, la primera de este tipo en la que se implementó el voto residencial; y en las de 2014, período en el que se completa el uso de esta modalidad de votación en todo el territorio.

a. Evolución de variables electorales

Como punto de partida es importante conocer la evolución del padrón electoral, a fin de determinar si su comportamiento puede tener alguna influencia en los resultados de participación bajo el sistema de voto residencial. Entre 2004 y 2009, el padrón electoral tuvo un crecimiento del 23% que representan un total de 784,149 ciudadanos aptos para votar. De 2009 a 2014, el crecimiento porcentual fue del 15%, lo que se traduce en 728,628 nuevos electores. Los cambios entre una elección presidencial y otra se mantienen relativamente constantes. Al ser el aumento de habilitados para ejercer el sufragio, similar entre un evento y otro, la influencia de esta variable en el posible impacto del voto residencial no es considerada⁵ (ver gráfico 2).

⁵ Los cambios poblacionales dentro del padrón electoral son un aspecto que debe ser estudiado. El comportamiento del crecimiento, tras cada evento electoral, deja conformado un registro que no siempre es coincidente con la estructura poblacional ni con sus tasas de crecimiento.

Gráfico 2.
Evolución del padrón electoral en elecciones presidenciales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

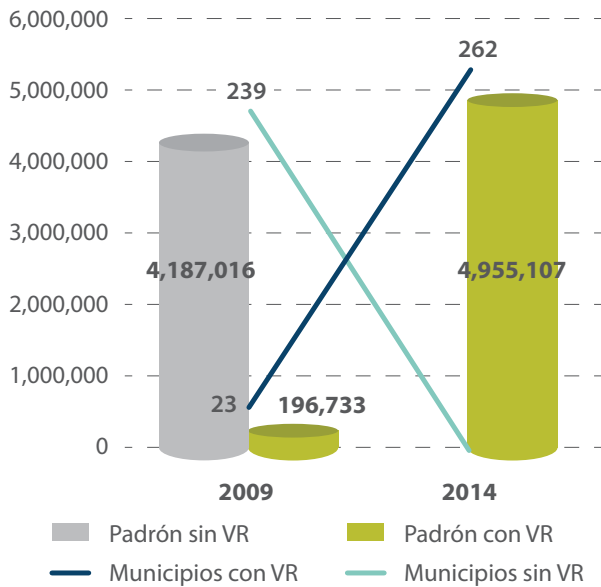
La población beneficiada bajo la modalidad de voto residencial también ha sufrido variaciones. En 2004 el 100% de los electores votaron con el sistema tradicional⁶; para 2009, la cantidad de 196,733 ciudadanos, es decir el 5% del padrón total⁷, ya votaban de acuerdo a su domicilio; y, para 2014 todo el registro electoral estaba distribuido en centros de votación acorde con su lugar de residencia. Paralelamente, el número de municipios con voto residencial se ha ampliado. En 2004 en todos los municipios se votaba de acuerdo a la primera inicial del apellido; para 2009, en 23 municipios se aplicó la nueva modalidad y para 2014 se logró la cobertura en todo el país. El gráfico 3 ilustra la evolución de estas variables.

⁶ El sistema de voto tradicional se refiere a que la designación del centro de votación se hacía en relación a la primera letra del apellido del elector.

⁷ Para el cálculo, del padrón total se han excluido 39,463 ciudadanos residentes en el exterior, a los que se les habilitó una urna especial para que pudieran ejercer su derecho al sufragio. No se toman en cuenta por no tener un domicilio dentro del territorio nacional.



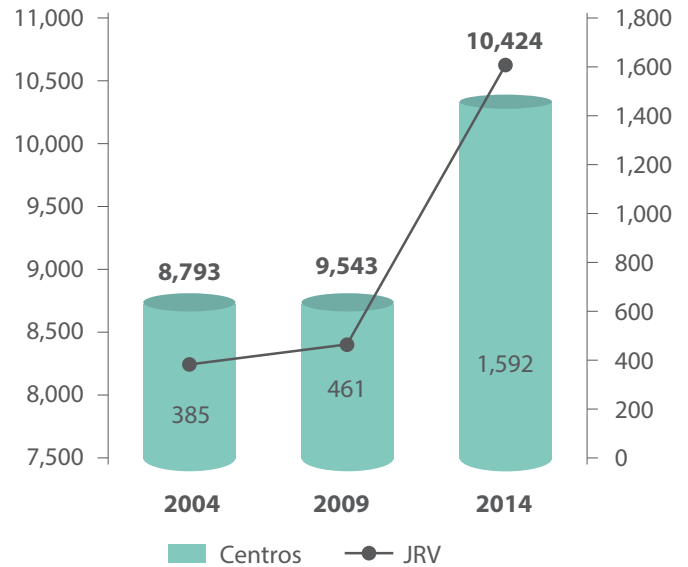
Gráfico 3. Evolución cobertura del voto residencial: población y municipios*



*Del padrón electoral de 2009, sin voto residencial, se excluyen 39,463 ciudadanos aptos para votar pero residentes en el extranjero.
Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Otros dos elementos que muestran el avance del voto residencial son los centros de votación y las Juntas Receptoras de Votos (JRV). En el gráfico 4 se observa como de 385 centros de votación habilitados en 2004 sin voto residencial, para 2009, con el 8.8% del territorio con el nuevo sistema, se alcanza un total de 461 centros. En 2014, con el acercamiento de urnas a nivel nacional, fueron 1,592 lugares para ejercer el sufragio, aumentando 1,131 centros respecto a la elección presidencial de 2009. De igual forma el número de JRV también se incrementó de manera gradual. Pasa de 8,793 JRV en 2004 con voto tradicional a 10,424 en 2014. La premisa es que a mayor número de centros de votación y JRV, mayor facilidad e incentivo para la población de votar cerca de sus hogares; asimismo se reduce el tiempo y el costo del traslado.

Gráfico 4. Evolución de los centros de votación y juntas receptoras de voto



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

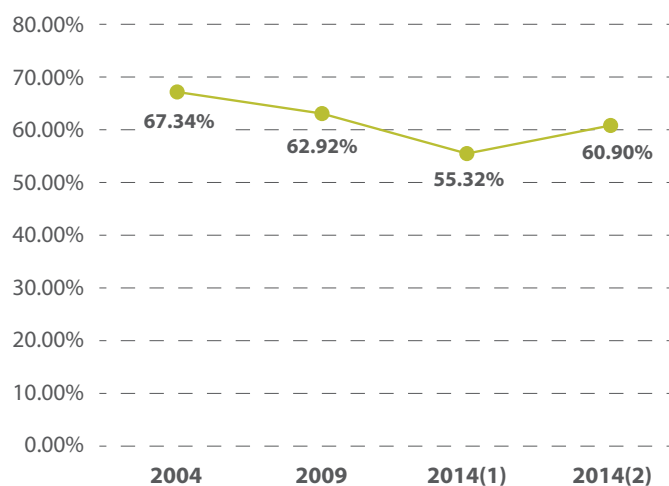
b. Impacto del voto residencial en la participación electoral

El porcentaje de participación es un indicador del nivel de confianza en el proceso electoral. Asimismo, a mayor nivel de participación mayor legitimidad tiene la elección de funcionarios y viceversa. La elección de 2004 introdujo una modificación al sistema electoral, ya que se sustituyó el carnet electoral, con el cual cada ciudadano mayor de 18 años debía inscribirse para participar en las elecciones, por el Documento Único de Identidad (DUI), bajo el cual la incorporación al padrón es automática.

La participación de la elección de 2004 es la más alta registrada, desde la entrada en vigencia del DUI. La tendencia desde esa elección ha sido a la baja. La elección presidencial de 2014, representa un caso especial; la

participación, en la primera vuelta, es la de menor asistencia para el período analizado, mientras que la de la segunda ronda es similar a la de 2009⁸; sin embargo, no se recuperan los niveles de 2004 (ver gráfico 5).

Grafico 5. Evolución participación electoral en elecciones presidenciales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Desde el punto de vista cuantitativo, los datos de la participación electoral, muestran que la aplicación del voto residencial en todo el país no contribuyó a que una mayor cantidad de personas se acercaran a las urnas para elegir al Presidente de la República. Incluso, el porcentaje de participación de la elección presidencial de 2009, con un 5% del padrón y un 8.8% del territorio con el sistema de voto residencial, superan a la elección de 2014, en donde todos los electores tuvieron la oportunidad de votar más cerca de sus residencias.

En una primera reflexión, los datos confirman que la desconcentración de centros de votación no es el único

factor que influye en la participación electoral, sino que habrá que estudiar el contexto bajo el cual sucede cada evento. Para el caso de las pasadas elecciones, el tema de la inseguridad ciudadana y las amenazas de pandillas, la casi inexistente campaña de educación cívica para incentivar el voto, la débil campaña para la obtención del DUI en el segmento de votantes jóvenes, la distancia que aún permanece en el caso de algunos municipios, entre el domicilio de los electores y el centro de votación más cercano, así como la poca orientación al ciudadano respecto de su centro de votación, son algunos de los elementos que pudieron haber influido en los niveles de personas que votaron. De entre los mencionados, únicamente los últimos dos se relacionan con el voto residencial.

El desagregar los niveles de participación entre los municipios con voto y sin voto residencial y su comparativo con otros años, permite profundizar en el impacto de esta herramienta. Para el presente análisis se ha tomado como año base el 2009, porque es la única elección presidencial que permite hacer un corte entre municipios y padrón con voto residencial y voto tradicional, y se limita a las elecciones de 2009 y 2014.

La participación electoral en los municipios con voto y sin voto residencial

El cuadro 4 describe el comportamiento de la participación electoral en dos vertientes: los municipios con y sin voto residencial. La hipótesis inicial es que los municipios con voto residencial presentan mayores tasas de participación. Al analizar los resultados, efectivamente los porcentajes de participación son mayores en los municipios con voto

⁸ Para más información ver Fusades (2014), "Elecciones presidenciales 2014", Análisis político, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2014.



residencial, efecto que puede ser medido únicamente en 2009, en donde la diferencia entre ambos tipos de modalidades es de 6.43 puntos porcentuales a favor del acercamiento de urnas.

Sin embargo, al segmentar los municipios de 2014 con base en la distribución de la elección presidencial anterior, se observa que para el caso de los municipios que ya contaban con voto residencial, los niveles de participación se mantienen estables. Es más, al comparar estos datos con 2004, bajo el voto tradicional, estos 23 municipios analizados ya registraban más asistencia a los centros de votación aún sin contar con el acercamiento de urnas (71.90%). Por tanto, no es posible afirmar que mayores tasas de participación se deban exclusivamente a la implementación del voto residencial porque sin este sistema los municipios estudiados ya contaban con un alto nivel de participación.

Cuadro 4. Tasas de participación según modalidad de voto

Año	Voto Tradicional en 2009 (239)	Voto Residencial en 2009 (23)
2009	63.65%	70.08%
2014	63.60%	68.50%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

En este mismo sentido, al clasificar los municipios de acuerdo a sus niveles de participación se obtienen importantes hallazgos. Para el caso de estudio, se delimitaron las siguientes categorías de análisis: tasas de participación menores al 55%, entre 55% y 69% y mayores

al 69%. El cuadro 5 muestra que tanto a nivel de porcentaje de municipios como del padrón electoral, la mayoría de ciudadanos y territorios se concentran en la segunda categoría con tasas de participación electoral entre 55% y 69%. Este resultado ocurre tanto para las elecciones presidenciales de 2009 como en las de 2014. La estabilidad en el comportamiento de los datos permite comparar ambas estructuras.

Cuadro 5. Distribución de municipios y electores según tasas de participación

Participación	2009		2014	
	% municipios	% padrón	% municipios	% padrón
Menor que 55%	13%	8%	13%	14%
55%-69%	63%	70%	63%	78%
Mayor que 69%	23%	22%	25%	8%
Total	262	4,264,679	262	4,955,107

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

En el cuadro 6 al analizar las preferencias partidarias por tasas de participación se observa que bajo el sistema de voto tradicional, en el año 2009, la distribución de votos válidos, tanto para el FMLN como ARENA, concentra arriba del 70% de éstos en la categoría de entre 55% y 69% de participación electoral. Lo anterior difiere de los 23 municipios con voto residencial en donde la repartición de votos válidos parece ser más uniforme entre la categoría intermedia (entre 55% y 69%) y la más alta (mayor que 69%). Al comparar con la desagregación de votos de 2014,



Cuadro 6. Distribución de municipios y votos válidos por partido según modalidad de voto 2009

Competidores	Voto Tradicional		Voto Residencial	
	Municipios	%votos válidos	Municipios	%votos válidos
<i>Municipios con tasas de participación inferior al 55%</i>				
ARENA	34	7.6%	1	1.0%
FMLN	34	5.9%	1	0.4%
<i>Municipios con tasas de participación entre 55% y 69%</i>				
ARENA	158	70.3%	8	41.9%
FMLN	158	70.4%	8	44.7%
<i>Municipios con tasas de participación superior al 69%</i>				
ARENA	47	22.1%	14	57.0%
FMLN	47	23.7%	14	55.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

con sistema de voto residencial para todos los municipios, el comportamiento de las preferencias partidarias es similar a los municipios con voto tradicional de 2009, agrupando más del 70% de los votos válidos en territorios con tasas de participación entre 55% y 69% (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Distribución de municipios y votos válidos por partido 2014

Competidores	Voto Residencial	
	Municipios	%votos válidos
<i>Municipios con tasas de participación inferior al 55%</i>		
ARENA	33	11%
FMLN	33	12%
<i>Municipios con tasas de participación entre 55% y 69%</i>		
ARENA	164	78%
FMLN	164	77%
<i>Municipios con tasas de participación superior al 69%</i>		
ARENA	65	11%
FMLN	65	11%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

A partir de lo analizado se puede listar lo siguiente:

- Al estudiar la participación electoral de cada elección presidencial, la aplicación del voto residencial en el 100% del país no impacta en la tasa de asistencia a las urnas. Tasas de participación altas, incluso mayores, ya se registraban previo a la elección presidencial de 2014. Es necesario que la evolución de esta variable se analice a la luz de factores específicos de cada uno de los comicios.
- Tomando como año base la distribución de municipios por modalidad de votación de las elecciones presidenciales de 2009, se observa que la participación de los 23 municipios que ese año contaron con voto residencial es mayor que la de los municipios con voto tradicional. Sin embargo, al analizar el comportamiento de estos mismos territorios en 2004 y 2014 ya se observaban tasas de participación similares o más altas.
- La distribución de votos válidos y preferencias partidarias se comporta de forma similar para los municipios de voto tradicional en 2009 y voto residencial en 2014, teniendo el mayor porcentaje de éstos votos en la categoría entre 55% y 69% de participación electoral.



IV. Avances y desafíos en la implementación del voto residencial

Con base en la investigación citada al inicio de este documento, el DEP propuso algunas acciones que mejorarían el uso del voto residencial como herramienta para fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales y que aún no han sido implementadas. A continuación se detalla la evolución de las principales recomendaciones.

a. Distribución cartográfica

Acorde al “Plan para la ejecución del voto residencial elecciones 2014”, la distribución de los centros de votación se realiza en dos fases que consisten en la elaboración de la cartografía electoral y la creación de los sectores de votación.

La cartografía electoral se hace con base en los mapas generados por el Centro Nacional de Registros (CNR), Ministerio de Economía (MINEC) a través de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), información georeferenciada de los centros escolares públicos y datos catastrales de las alcaldías municipales. Dentro de esta etapa se realizan visitas de campo y se generan mapas que reflejan núcleos poblacionales, infraestructura municipal y escuelas públicas, vías de comunicación, hidrografía y nomenclatura.

En la segunda fase se combinan las visitas *in situ* con la delimitación y evaluación de criterios demográficos, geográficos, de infraestructura, accesibilidad y de seguridad

para la conformación de sectores. La accesibilidad busca disminuir el tiempo de los recorridos en comparación con el sistema de voto tradicional, sobre todo en las zonas rurales donde los electores debían movilizarse hasta el casco urbano del municipio. Para la ciudad, se privilegia la cercanía de los centros para los distintos núcleos poblacionales; para el campo, la ubicación se encuentra en función de las vías de acceso e interconexiones. De la sectorización de los municipios, 18 aún persisten con un solo centro de votación, es decir que no se ha dado desconcentración de urnas.

La lectura de lo anterior permite inferir que efectivamente la autoridad electoral revisa y toma en cuenta la topografía e hidrografía del terreno al momento de sectorizar a los electores. Sin embargo, la revisión de la distribución cartográfica debe ser un punto de revisión y actualización constante con el fin de tomar en cuenta las condiciones más recientes de cada espacio geográfico.

b. Radio máximo de distancia

De acuerdo a la información oficial proporcionada por el TSE, no existe ni un mínimo ni un máximo de distancia que establezca una norma aplicable para la definición de los sectores de votación; en consecuencia se ha optado por implementar diferentes criterios, ya descritos en el cuadro 1 del presente análisis. Para el caso salvadoreño, se utilizó una solución acorde a la característica geográfica que es particular al de otras regiones. Por tanto, no se tiene un determinado rango de desplazamiento que se adapte de forma general. Habrá que evaluar si es posible y si la fijación de un parámetro de kilómetros a recorrer es un factor que impacte en la facilitación del voto.

c. Sistema de captura de direcciones georreferenciado y actualización de las mismas

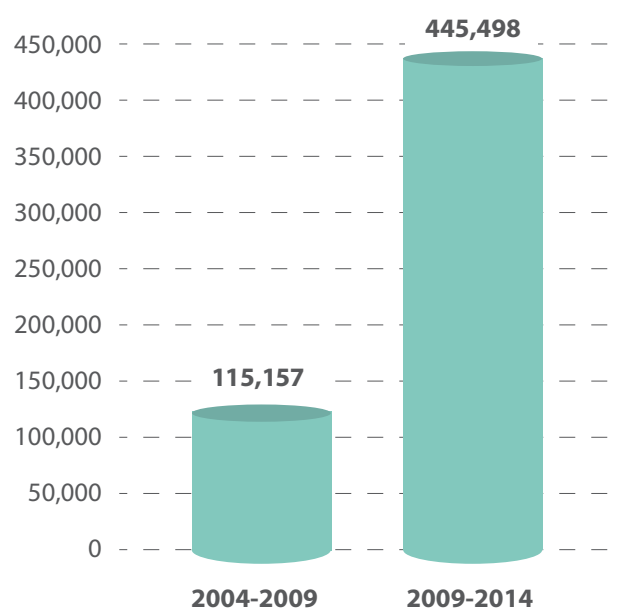
El Registro Natural de Personas Naturales (RNPN) no cuenta con un sistema definido de captura de direcciones o de corroboración de los datos, suministrados de forma verbal por el ciudadano. El sistema guarda los siguientes elementos de forma generalizada para todos los ciudadanos: país de residencia, departamento y municipio; la información referente a cantón, caserío, colonia o barrio, calle y número de casa se consignan únicamente en caso que sean proporcionados por el ciudadano. El código postal solamente aplica para direcciones en el extranjero⁹.

El hecho que datos importantes para identificar de forma geográfica la vivienda de los ciudadanos no sean obligatorios al momento de registrar la dirección para la emisión del DUI, complica la definición de los sectores de votación y propicia la creación de sectores especiales que conservan el sistema de voto tradicional y no permite que el elector goce de los beneficios del acercamiento de urnas. Se debe hacer una revisión del marco legal y el procedimiento de recolección de información, a fin de garantizar que la nomenclatura se encuentre depurada y estandarizada.

La actualización de los domicilios de los votantes es muy relevante. Este proceso permite al ciudadano ser asignado a un centro de votación cercano a su residencia actual. El gráfico 6 presenta la evolución de los cambios de domicilio entre elecciones presidenciales. Entre la elección de 2004 y 2009 se dieron 115,157 modificaciones de direcciones. Para el período 2009-2014, los cambios de residencia se elevan a 445,498, es decir que crecen en un 287%. Lo anterior podría

deberse a la ampliación del voto residencial entre la elección presidencial de 2009 y de 2014 y la facilidad para los ciudadanos de votar cerca de sus residencias. Entre más actualizada se encuentra la base de datos de direcciones que conforman el padrón electoral, mayor oportunidad tendrán los electores de gozar de las ventajas de esta modalidad de votación.

Gráfico 6. Evolución de la actualización de domicilio



Fuente: Elaboración propia con base en datos del RNPN.

d. Depuración sistemática del padrón electoral

La depuración permanente del registro electoral es una tarea pendiente. Existen dudas sobre el porcentaje de crecimiento del padrón electoral, entre una elección y otra, y su correspondencia con el porcentaje del crecimiento poblacional. En las elecciones presidenciales de 2014, se hicieron señalamientos sobre el total de electores¹⁰.

⁹ Información oficial proporcionada por el RNPN el 10 de junio de 2014.

¹⁰ Segura, E. (2014), "Población con deseo alto de votar", *La Prensa Gráfica*, 2 de febrero de 2014.



El siguiente análisis toma como base la población proyectada por el MINEC, a través de la DIGESTYC, para 2013¹¹, que asciende a 6,344, 069 de personas¹². Según los datos del padrón, el 78% de la población es mayor de 18 años, lo que deja a 1,388,962 personas menores de 18 años. Sin embargo, al desagregar los datos poblacionales de 2013, se tiene que 2,282,473 personas son menores de edad, lo que representa un 36% del total de salvadoreños. Las cifras anteriores muestran algunas de las inconsistencias alrededor del total de personas aptas para votar, situación que exige una limpieza más exhaustiva de los datos.

La diferencia entre la composición poblacional y el registro electoral, es aún más evidente al analizarlos por tramos de edad. El cuadro 8 presenta la cantidad de personas que conforman cada grupo etáreo, tanto del padrón como de la población. En el primer rango de edad, entre 18 y 23 años, existe un mayor número de personas en la proyección de población. Sin embargo, en este segmento dentro del padrón electoral quedaron sin inscribirse 128,161¹³ jóvenes que por mayoría de edad podían inscribirse para votar. Es decir, que con esta cantidad la diferencia pudo haber sido a favor del registro electoral. En total se contabilizan 893,511 ciudadanos que de alguna forma sobreestima el número de personas aptas para votar.

¹¹ Se toma como base de comparación la población de 2013 porque el padrón electoral para las elecciones de 2014 cerró el 4 de octubre de 2013.

¹² MINEC, UNFPA y CELADE (2014), "El Salvador: estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050. Departamental 2005-2025", San Salvador, julio de 2014.

¹³ TSE (2013), "Presentación del registro electora elecciones 2014", <http://www.tse.gob.sv/elecciones-2014>, consultado el 14 de julio de 2014.

Cuadro 8. Composición de la población y padrón electoral por grupo etáreo

Rango de edad	Padrón 2014	Población 2013	Población-Padrón
De 18 a 23 años	757,823	811,274	53,451
De 24 a 29 años	746,207	623,061	-123,146
De 30 a 39 años	1,157,850	815,749	-342,101
De 40 a 59 años	1,503,245	1,150,962	-352,283
De 60 en adelante	789,982	660,550	-129,432
Total	4,955,107	4,061,596	-893,511

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE y MINEC, UNFPA y CELADE (2014), "El Salvador: estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050. Departamental 2005-2025", San Salvador, julio de 2014.

Las cifras anteriores demandan una revisión más profunda de la conformación del padrón electoral. El tema de las inhabilidades para votar debe analizarse de forma detenida. Las incongruencias entre el crecimiento poblacional y el padrón deben ser abordadas por parte de la autoridad electoral y procederse a una depuración seria que elimine del registro a todas las personas fallecidas, a los declarados muertos presuntos por sentencias judiciales, a los incapaces de votar incluidos en el artículo 7 del Código Electoral, a las inscripciones fraudulentas, entre otros casos a considerar.

El padrón es la base para cualquier estudio de estadísticas electorales, si los datos que presenta son erróneos o inexactos, los cálculos que se realicen en base a éstos reflejarán conclusiones equivocadas que podrían desestimar cualquier inferencia o deducción sobre el análisis. En este mismo sentido, es necesario dejar planteado las siguientes demandas: 1) un estudio demográfico que revele la



realidad del comportamiento poblacional en el país; 2) la aplicación de una metodología transparente y articulada con las instituciones involucradas, de parte del TSE para la depuración del registro y su respectiva actualización en línea; y 3) la discusión sobre la distribución geográfica a partir del código postal.

e. Educación cívica y consulta ciudadana

En las elecciones legislativas y municipales de 2012 el TSE realizó una primera fase de implementación del voto residencial en la que se abarcaron 185 municipios. La autoridad electoral con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y La Unión Europea, ejecutó la segunda etapa del voto residencial en 77 municipios del país de los siguientes departamentos: San Salvador, Santa Ana, Sonsonate, La Libertad y Ahuachapán.

Una vez creados los sectores de votación y asignados los centros a cada uno de los electores, el Tribunal realizó una consulta ciudadana entre el 29 de junio y el 29 julio de 2013, para los nuevos territorios que gozarían del voto residencial. Un total de 627,112 personas consultaron su lugar de votación validándolo o solicitando un cambio, siempre que fuera dentro de su mismo municipio. Entre los mecanismos de consulta que el TSE puso a disposición de la población se encuentran: más de 700 personas que formaron parte de brigadas equipadas con pos móviles; 10 unidades móviles, desplazadas a las zonas urbanas más populosas; 81 kioscos ubicados en centros comerciales, plazas públicas e instituciones gubernamentales; centro de llamadas 2200-4040; la página web www.tse.gob.sv; y 154 delegados en las 77 alcaldías de los cinco departamentos.

Asimismo, se acompañó el proceso de una campaña en medios impresos, distribución de artículos promocionales, cuñas radiales y entrevistas en medios de comunicación¹⁴. De los 627,112 salvadoreños que efectuaron consultas sobre su centro de votación, 36,924 solicitaron modificación y de éstas 34,896 fueron aprobadas¹⁵.

El Tribunal Supremo Electoral también realizó una consulta nacional entre el 20 de agosto y 23 de septiembre de 2013, para que todos los ciudadanos pudieran verificar su centro de votación. Los medios puestos a disposición incluyeron: la página web del TSE, www.tse.gob.sv; los post móviles ubicados en los quioscos de las alcaldías de las 14 cabeceras departamentales del país y en diferentes puntos estratégicos como centros comerciales, algunos hospitales, universidades, entre otros; y, en los padrones de consulta ubicados en 262 alcaldías del país¹⁶. De acuerdo a datos del TSE se contabilizaron más de un millón de consultas.

Un punto deficiente fue la inexistente campaña de educación cívica, en la que la autoridad electoral incentivara la participación ciudadana. Magistrados del TSE reconocieron la débil campaña de orientación al voto, algunos reconociendo una limitada asignación presupuestaria para ese rubro y otros aduciendo que la campaña de la autoridad electoral se vio opacada por la fuerte inversión publicitaria de los partidos políticos¹⁷. Independientemente de la causa es deber del Tribunal planear y ejecutar una estrategia publicitaria que persiga que la mayor cantidad de población asista a votar y que informe a los electores sobre las reglas del juego.

14 TSE (2014), "Guía de elecciones", 2014.

15 TSE (2013), "TSE presenta informe de consulta de centros de votación en municipios de voto residencial", 15 de agosto de 2013.

16 TSE (2013), "TSE implementa consulta ciudadana a nivel nacional", 27 de agosto de 2013.

17 elsalvador.com (2014), "TSE admite campaña débil para orientar al voto", 20 de enero de 2014. Video consultado el 30 de junio de 2014.



f. Modernización del TSE

La separación de funciones administrativas y judiciales del TSE es un aspecto sobre el que FUSADES ha insistido de forma permanente¹⁸. La estrechez de los resultados electorales¹⁹ hace cada vez más evidente la necesidad de despartidizar la administración de justicia²⁰. Además, la puesta en marcha de herramientas como el voto residencial demanda una autoridad electoral enfocada en la organización de elecciones. El contar con un organismo dedicado de forma exclusiva a la administración de los comicios facilitaría el estudio de las deficiencias y la superación de las mismas en relación al voto residencial y otros mecanismos para facilitar la participación ciudadana.

g. Distritos electorales como herramienta de sectorización

El estudio sobre un nuevo mapa electoral, se hace más evidente a partir de la implementación del voto residencial. La sectorización de preferencias revela la conducta de los ciudadanos al momento de votar, información que permite la planeación de estrategias y focalización de recursos en las campañas electorales. Por tanto, es importante profundizar sobre el debate de circunscripciones electorales con un tamaño menor al existente, a fin de aprovechar los beneficios del sistema residencial en relación al comportamiento de la demanda electoral.

18 Fusades (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012.

19 Fusades (2014), "Elecciones presidenciales 2014", Análisis político, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2014.

20 La Sala de lo Constitucional, en la sentencia 18-2014 del 13 de junio de 2014, declaró inconstitucional el nombramiento del actual Magistrado Presidente del TSE, Eugenio Chicas, y ordenó que en futuras elecciones la Asamblea Legislativa nombre representantes no partidarios en esos cargos.

V. Recomendaciones

El voto residencial es un derecho en sí mismo que debe ser garantizado a todos los ciudadanos. La contribución de esta herramienta al porcentaje de participación electoral no puede ser el único factor para medir el nivel de éxito; elementos como la calidad de las propuestas, el perfil de los candidatos, la credibilidad de los partidos políticos, entre otros, influyen en un gran porcentaje en la participación electoral. Además existen otros factores de cohesión social que también deben ser ponderados. La aplicación de esta modalidad puede potenciar la cantidad de personas que ejercen el sufragio si se complementa con los siguientes puntos:

- El Gobierno debe destinar la cantidad de recursos financieros necesarios para una organización exitosa de los comicios electorales, teniendo en cuenta que la aplicación del voto residencial demandará un mayor monto de financiamiento debido a la descentralización de las urnas.
- Los partidos políticos deben disponer de una adecuada estructura local con recurso humano suficiente y capacitado, que permita dar cobertura a todos los organismos electorales temporales.
- La revisión de la cartografía geográfica debe ser una tarea previa a cada evento electoral, con el fin de corroborar las vías de acceso y accidentes territoriales y así garantizar la ubicación de centros de votación más cercanos al domicilio del votante.
- Es importante analizar si el establecimiento de un rango máximo de distancia entre el centro de

votación y la vivienda del ciudadano, es un criterio que reduce el trayecto que recorren los ciudadanos en el campo y en la ciudad y si éste es posible bajo las condiciones geográficas de El Salvador.

- Debe plantearse la discusión sobre la necesidad de contar con un sistema de captura de direcciones georreferenciado que contribuya a tener una ubicación más exacta de la residencia de los votantes y así disminuir la creación de sectores de votación especiales.
- Es imperante contar con un registro electoral confiable. La depuración de la información es la base para tener un padrón transparente y exacto. Las adhesiones de personas que se hacen entre cada evento electoral, deben guardar relación con el comportamiento demográfico; en este último el número de ciudadanos aptos para votar no debería sobrepasar al incremento poblacional para cada tramo de edad.
- El TSE debe crear un programa permanente de educación cívica que enseñe a la población sobre la importancia de su involucramiento en los procesos electorales e identifique las herramientas a su disposición para facilitarlos. La campaña debe incrementarse en períodos electorales para promover una elevada participación electoral.
- Es necesario dotar al RNPN de los recursos humanos necesarios para atender la demanda de actualización y/o renovación del DUI de cara a la celebración de comicios y así facilitar el derecho al sufragio cercano a su lugar de residencia.
- El sistema político debe contar con una autoridad electoral que tenga como función única la organización de los eventos electorales y otra no partidaria para administrar justicia electoral.
- Es importante discutir sobre la reducción del tamaño de las circunscripciones electorales, como elemento que contribuye a la sectorización de preferencias y a estrechar el vínculo entre representantes y representados.



Departamento de Estudios Políticos

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366

www.fusades.org