



# Boletín de Estudios Políticos

Boletín No. 8 Nov/Dic 2011

Departamento de Estudios Políticos

Versión impresa: ISSN 2219-2514

*Para el año 2012, el Tribunal Supremo Electoral ampliará el voto residencial de 21 a 185 municipios; esto representa un 70% de los municipios y el 47.30% del padrón electoral. Serán entonces más de dos millones de electores los beneficiados con esta modalidad que viene implementándose desde el año 2006.*

## **Desafíos del Voto Residencial en El Salvador: ¿Acercamiento de urnas al domicilio o voto residencial?**

Para el año 2012, el Tribunal Supremo Electoral ampliará el voto residencial de 21 a 185 municipios; esto representa un 70% de los municipios y el 47.30% del padrón electoral. Serán entonces más de dos millones de electores los beneficiados con esta modalidad que viene implementándose desde el año 2006. Si bien el avance es alentador, debe recordarse que El Salvador es el único país latinoamericano que no cuenta con acercamiento de urnas como herramienta para incentivar la participación de los votantes.

El reto de la autoridad electoral, además de ampliar a nivel nacional el voto residencial, se basa principalmente en la posibilidad que el elector cuente con un centro de votación cerca de su domicilio. La distancia entre su residencia y el lugar donde debe votar, debe ser la mínima, de tal forma que el votante no dude, por lo menos en relación al esfuerzo para desplazarse, en ejercer el derecho ciudadano de elegir a sus autoridades. Los centros de votación

deberían ubicarse en el cantón, barrio, calle o colonia más cercano al domicilio del elector. Una medida que no cumpla con estas características impedirá que los ciudadanos reconozcan el esfuerzo del Tribunal Supremo Electoral, no obstante la ampliación considerable con la que contará el voto residencial para las elecciones legislativas y municipales del 11 de marzo de 2012.

El nivel de participación electoral, es un indicador del estado de la democracia y del nivel de confianza que tienen los votantes en los procesos y las autoridades electorales. El sufragio constituye simultáneamente un deber y un derecho fundamental que el Estado debe garantizar y facilitar al ciudadano. Una de las principales reformas electorales orientadas a facilitar el derecho al sufragio es el voto residencial.

El voto residencial tiene como objeto facilitar a la ciudadanía el acceso al sufragio a través de

*En el país, los resultados electorales en elecciones legislativas y presidenciales muestran niveles de abstencionismo por sobre el 50% desde el año 1999, y aunque ha disminuido en los últimos años, ha sido necesario fortalecer los mecanismos que inciden en la participación electoral de los salvadoreños*

un readecuamiento del padrón electoral orientado a que los votantes registrados voten cerca de su residencia en la circunscripción electoral que les corresponde. El actual sistema de votación organiza a los electores con base en sus apellidos, obligando a que algunos de ellos deban acudir a un centro de votación fuera de los límites de su núcleo poblacional. La organización por apellidos puede representar para el ciudadano dificultades para su traslado, especialmente en aquel segmento poblacional que reside en áreas rurales.

En el país, los resultados electorales en elecciones legislativas y presidenciales muestran niveles de abstencionismo por sobre el 50% desde el año 1999, y aunque ha disminuido en los últimos años, ha sido necesario fortalecer los mecanismos que inciden en la participación electoral de los salvadoreños (tabla 1). El abstencionismo al que nos referimos en esta publicación es al “abstencionismo estructural”, que se deriva del mismo proceso electoral y que permite identificar causas -relacionadas con éste- en la elaboración del padrón electoral y en la ubicación de las urnas<sup>1</sup>.

1. Thompson, J. (2007), “Abstencionismo y Participación Electoral”, en. Nohlen, D. et al. (comps) (2007), “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, — México : FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Este boletín tiene como objetivo presentar los beneficios del voto residencial, así como un análisis comparado que permita identificar algunos aspectos a tomar en cuenta por la autoridad electoral para la implementación de este instrumento.

### **Antecedentes del voto residencial en El Salvador**

La implementación del voto residencial ha sido una de las más tardías en el proceso de reforma electoral del país<sup>2</sup>. La iniciativa nació del pacto político que se llevó a cabo en 1994 entre la coalición FMLN-MNR-CD y el partido ARENA en el que se comprometieron a implementar una reforma electoral integral que incluía al voto residencial<sup>3</sup>. No obstante el compromiso inicial, el proyecto de voto residencial no se retomó sino hasta el año 1998 con la elaboración del “Diagnóstico para impulsar el voto residencial”, del cual surgió la elaboración del primer plan piloto<sup>4</sup>.

2. Las otras iniciativas son la ley de partidos políticos, la creación de los Concejos Municipales Plurales y la modernización del Tribunal Supremo Electoral. Vid. Boletín de Estudios Políticos No. 1, “Oportunidad de Reforma Política”, Departamento de Estudios Políticos, FUSADES, Sept./oct. 2010.
3. La reforma propuesta incluía la creación de un registro ciudadano y el Documento Único de Identidad, la implementación del voto residencial, la instauración de consejos municipales plurales y reformas a la administración del TSE.
4. El “Diagnóstico para impulsar el voto residencial en El Salvador” fue elaborado con la colaboración del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica.

*La elaboración del DUI permitía elaborar un registro actualizado de los domicilios de los votantes, requisito indispensable para definir los sectores de votación dentro del esquema de voto residencial.*

El Tribunal Supremo Electoral presentó el plan piloto en 1999 con el objetivo de implementarse en cinco municipios: Cara Sucia y San Francisco Menéndez del departamento de Ahuachapán; Colón, en el departamento de La Libertad; San Luis la Herradura del departamento de La Paz; y la comunidad Segundo Montes del municipio de Meanguera, en el departamento de Morazán. Vale aclarar que el plan piloto no se llevó a cabo.

Tras el fallido plan piloto, se elaboró el “Plan de Acercamiento de Urnas” para realizarse en las elecciones legislativas del año 2000. Dentro del plan se pretendía aumentar en 941 nuevos centros de votación totalizando con los 384 de las elecciones anteriores, la cantidad de 1325 centros. Asimismo se sugería su implementación en 120 municipios<sup>5</sup>. A pesar de estos esfuerzos, en los comicios del año 2000 el número de centros de votación disminuyó a 376. Se invirtieron 20 millones de colones en la fase de “enlistamiento” para la incorporación de 31% de los votantes dentro del proyecto, pero después de meses de discusión, el proyecto no se concretó. Se argumentó que el gobierno carecía de fondos para financiarlo<sup>6</sup>.

5. Pino, V. (1999), “941 centros de votación utilizarán en proyecto”, *La Prensa Gráfica* 7 de octubre de 1999.

6. Se preveía un costo de 90 millones de colones, mientras que el presupuesto general contemplado para el funcionamiento del TSE era de 72 millones de colones.

El 12 de febrero de 2001 se emitió el Decreto Legislativo No. 293 ordenando utilizar la modalidad de voto residencial en los comicios legislativos y municipales de 2003<sup>7</sup>. Este decreto fue derogado más adelante, bajo la premisa que el TSE no contaba con las capacidades técnicas para echar andar al proyecto. El plan fue postergado hasta las elecciones presidenciales de 2004.

Ese mismo año, se presentó una oportunidad para la implementación del voto residencial con la emisión del nuevo Documento Único de Identidad (DUI) y la reforma a la Ley Orgánica del Registro Nacional de Personas Naturales. El DUI permitía elaborar un registro actualizado de los domicilios de los votantes, requisito indispensable para definir los sectores de votación dentro del esquema de voto residencial. Se pretendía incrementar de 372 centros de votación a un total de 2000<sup>8</sup>. Sin embargo, el apoyo político se obtuvo únicamente para la emisión y uso del DUI habiéndose rechazado la instauración del voto residencial. En las elecciones presidenciales del 2004, los votantes hicieron uso del DUI para ejercer el sufragio, pero no hubo acercamiento de urnas.

7. Disposiciones especiales para la emisión del voto residencial. DL No. 293 del 12 de febrero de 2001, publicado en el DO No. 40, Tomo No. 350, del 23 de febrero de 2001, derogado más adelante por el DL No.133 del 18 de septiembre de 2003, publicado en el DO No.180.

8. Dueñas, Lauri G. (2003). “TSE entrega a partidos un adelanto de la cartografía”. *El Diario de Hoy* 25 de julio 2003.

*Además de facilitar el sufragio al disminuir los costos de traslado para los votantes, el voto residencial también genera beneficios para las minorías y los partidos políticos. Además es un mecanismo que disminuye la posibilidad de fraude por traslado de electores.*

Finalmente, se acordó que el voto residencial fuera efectivo en las elecciones de 2006, en formato de plan piloto y limitando su alcance a 7 municipios<sup>9</sup>. La disposición legal que establece que el voto residencial sería implementado “de forma gradual y progresiva” en el resto del territorio nacional data de esa época. En el 2009 se amplió su cobertura hasta llegar a 23 municipios.

La gradual implementación del plan piloto, no representó un aumento considerable de centros de votación que el TSE había dispuesto en sus proyectos anteriores (de 941 a

2000 centros de votación); en otras palabras el acercamiento de las urnas al domicilio de los electores siempre fue limitado. La prolongada discusión sobre el voto residencial tuvo como consecuencia que, a pesar de los ambiciosos planes por incrementar el número de centros de votación, no hubo un incremento significativo de los mismos (ver tabla 1). Los niveles de abstencionismo para las elecciones permanecieron arriba del 30%, pero disminuyeron respecto de los altos niveles de ausentismo en el período comprendido entre 1999 hasta el 2003.

**Tabla 1. Abstencionismo y número de centros de votación**

	Elección	Abstencionismo	Centros de Votación
1999	Presidencial	61%	384
2000	Legislativas y Municipales	61%	376
2003	Legislativas y Municipales	62%	363
2004	Presidencial	34%	385
2006 *	Legislativas y Municipales	46%	398
2009*	Presidencial y Legislativas	37%	460

\* Con plan piloto de voto residencial.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral

### **Beneficios del Voto Residencial**

Además de facilitar el sufragio al disminuir los costos de traslado para los votantes, el voto residencial también genera beneficios para las minorías y los partidos políticos. Además es un mecanismo que disminuye la posibilidad de fraude por traslado de electores.

### *Acceso para grupos vulnerables*

El acercamiento de urnas tiene un efecto considerable en la inclusión de minorías tradicionalmente excluidas, como mujeres, personas de la tercera edad y personas con discapacidad. También permite que el grupo familiar emita el sufragio de forma integrada lo cual tiene un efecto social importante y sirve de incentivo al voto. Al minimizar las barreras de acceso para estos segmentos se incentiva su participación en los

9. Decreto Legislativo No. 133. 18 de septiembre de 2003, reformado por el Decreto Legislativo No. 842, 13 de octubre de 2005.

*El voto residencial también tiene un impacto positivo para los partidos políticos.*

*Al sectorizar los municipios en territorios más pequeños, los partidos pueden focalizar su oferta política, debido a que el análisis de los resultados electorales se convierte en un insumo sobre las diferentes tendencias en áreas específicas.*

eventos electorales y se cumple con el mandato constitucional de facilitar a los ciudadanos el derecho a ejercer el sufragio.

*Focalización de las campañas políticas y territorialización de las políticas públicas*

El voto residencial también tiene un impacto positivo para los partidos políticos. Al sectorizar los municipios en territorios más pequeños, los partidos pueden focalizar su oferta política, debido a que el análisis de los resultados electorales se convierte en un insumo sobre las diferentes tendencias en áreas específicas. El resultado del monitoreo de la votación por territorio, permite que los partidos respondan a las necesidades de poblaciones específicas.

Asimismo, la territorialización provee de un conocimiento más profundo sobre las percepciones de los electores, reflejando su satisfacción o insatisfacción con la gestión de los partidos políticos.

*Disminuye la posibilidad de fraude por traslado de electores*

Otro beneficio relacionado con la transparencia, es que el voto residencial minimiza la posibilidad de movilización de votantes por parte de los partidos para votar fuera de sus municipios y permite una mayor contraloría social. Esta clase de prácticas constituye un delito electoral y una anomalía en los

procesos electorales, situación que se ha denunciado por los partidos políticos en varias ocasiones<sup>10</sup>. Al establecer sectores de votación más pequeños, es más fácil para las autoridades y los ciudadanos detectar a votantes que no sean originarios del respectivo municipio. Asimismo se empodera a la ciudadanía para que sea ésta quien también pueda asumir parte de la responsabilidad en la vigilancia de los comicios.

**Elementos técnicos del voto residencial**

El voto residencial requiere que se migre de un padrón organizado por apellidos, a un padrón que se base en la residencia de los votantes. Lo anterior implica la creación de una cartografía electoral donde se determinen sectores de votación de acuerdo a la residencia del electorado.

La sectorización de los municipios requiere de dos elementos básicos: geo-referenciación y determinación del centro de votación. La geo-referenciación cartográfica requiere que se identifique la dirección exacta del votante y que se determine la distancia entre las residencias y los centros de votación además de identificar los accidentes geográficos de dichos sectores. La información de éste insumo debe ser renovado de forma permanente para que refleje los cambios demográficos

10. Redacción *El Nuevo Diario* de Nicaragua. (2009), "Escrutinio en El Salvador en medio de acusaciones". *El Nuevo Diario*, 20 de enero de 2009.

*Mientras que el voto residencial establece sectores en base al criterio de la residencia efectiva del votante, un acercamiento de urnas no requiere del conocimiento preciso de las residencias ya que se limita a una descentralización de las urnas a lugares donde se encuentre una mínima concentración de votantes dentro de un núcleo poblacional.*

en los asentamientos, es decir, los mapas deben ser actualizados para cada evento electoral.

Mientras que el voto residencial establece sectores con base en el criterio de la residencia efectiva del votante, un acercamiento de urnas no requiere del conocimiento preciso de las residencias ya que se limita a una descentralización de las urnas a lugares donde se encuentre una mínima concentración de votantes dentro de un núcleo poblacional.

Por lo tanto, los elementos críticos del voto residencial son los siguientes<sup>11</sup>:

- Cartografía actualizada o georeferenciada, de acuerdo a una delimitación en función del número de ciudadanos estimados, de la accesibilidad, de la extensión territorial y de su forma regular;
- Actualización de asentamientos poblacionales y migraciones;
- Conocimiento fidedigno de los desplazamientos y grupos poblacionales, así como de nuevos y viejos asentamientos humanos;
- Ubicación de los centros de votación por sector y cantidad de votantes por urnas;
- Actualización del padrón electoral con base en la residencia efectiva del votante;

- Definición de residencia basada en una dirección física.

### **Experiencia comparada**

Antes de evaluar la ejecución de los planes pilotos de voto residencial de 2006 y 2009 por parte del Tribunal Supremo Electoral, es relevante mencionar la experiencia de otros sistemas como referencia de buenas prácticas.

#### *Voto Residencial en México*

El voto residencial en México ha sido una realidad desde el nacimiento de su sistema electoral. Al concebir el proceso electoral, se determinó que el factor para elaborar sectores de votación sería la residencia del ciudadano. Los criterios que se utilizan en México para elaborar dichos sectores son el número de habitantes por zona, la accesibilidad, la infraestructura de los lugares de votación y la seguridad de los mismos.

Para la elaboración de la cartografía electoral se utilizan los insumos del Registro Nacional Electoral, el cual provee la información de los distritos y sectores electorales; el censo nacional, que se complementa con la información que se obtiene de las verificaciones de campo previas a cada elección y un inventario de viviendas que se obtiene como resultado de un recorrido por todo el

11. Chávez, L.R. (2008), "Ruta crítica para la implementación del voto residencial en El Salvador", San Salvador, El Salvador

*El padrón actualizado es indispensable para la operativización del voto residencial. En el caso mexicano el padrón se nutre de la información del Registro de Personas Naturales y de la correcta emisión de la credencial para votar.*

país para enumerar o codificar cada una de las viviendas, organizándolas por manzana, en zonas urbanas y por localidades en zonas rurales<sup>12</sup>.

Con la información obtenida de la cartografía electoral, y al haber sectorizado al país de acuerdo a los criterios enumerados anteriormente, se procede a la elaboración del padrón electoral. El padrón actualizado es indispensable para la operativización del voto residencial. En el caso mexicano el padrón se nutre de la información del Registro de Personas Naturales y de la correcta emisión de la credencial para votar. Dicha credencial contiene la dirección del votante que se utiliza para asignarle a un determinado sector de votación de acuerdo a su residencia. Si ocurren cambios domiciliarios, el votante tiene la responsabilidad de notificarlo a las autoridades correspondientes, aspecto que es objeto de una agresiva campaña por parte del gobierno que invierte en publicidad e información para concientizar a la ciudadanía.

Otra peculiaridad del sistema en México, es que el voto residencial facilita la ciudadanía de las juntas receptoras de votos, permitiendo la supervisión de parte de los vecinos durante el proceso electoral. Las mesas de votación están integradas por votantes de su mismo sector electoral, por lo que los mismos ciudadanos pueden monitorear de manera más efectiva el proceso en sus comunidades.

### *Voto residencial en Guatemala*

El voto residencial, conocido en Guatemala como “voto rural”, se ha llevado a cabo desde el año 2004, a través de una reforma a la “Ley Electoral y Partidos Políticos”, en la cual se establece que el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar urnas cercanas a la población en aquellos lugares donde existan núcleos poblacionales de menos de quinientos empadronados. De acuerdo a dicha ley, los criterios a tener en cuenta para proceder a dividir el padrón son: residencia, acceso, distancia, seguridad, población y condiciones necesarias para la instalación de las urnas.

Al igual que en México, el elemento fundamental para el voto residencial en Guatemala es la cartografía electoral. Ésta se lleva a cabo identificando el número de personas que viven en las localidades, vías de acceso, servicios básicos e infraestructura. Asimismo, a cada sección se le asigna un código o identificación que se conoce como el código electoral.

Cuando el ciudadano actualiza sus datos o se empadrona por primera vez, el Tribunal Supremo Electoral le asigna en ese momento un código electoral correspondiente. Dicho número identifica el departamento, municipio, colonia o comunidad, centro de votación y mesa de votación asignada. Se le entrega a cada votante una papeleta con su

12. *Ibíd.*

*Al igual que en México, el elemento fundamental para el voto residencial en Guatemala es la cartografía electoral. Ésta se lleva a cabo identificando el número de personas que viven en las localidades, vías de acceso, servicios básicos e infraestructura. Asimismo, a cada sección se le asigna un código o identificación que se conoce como el código electoral.*

número, el cual debe presentar en el puesto de votación el día de las elecciones.

De la misma manera que en el caso mexicano, el ciudadano es responsable de verificar sus datos y actualizarlos de ser necesario. El Tribunal Supremo Electoral trabaja de la mano con las comunidades a través de campañas de educación para facilitar la renovación de los mismos, llevándose a cabo el proceso de actualización de datos del padrón cada año preelectoral.

En la implementación del voto rural guatemalteco se pudieron identificar ciertos obstáculos. El primero se relaciona con la lenta instauración de una identificación personal única, ya que hasta la fecha, la identificación aún es emitida por las municipalidades por lo que no se cuenta con una base de datos centralizada que facilite la codificación. Un segundo obstáculo, que podría aplicarse al caso salvadoreño, es el de las migraciones internas ya que complica al control de residencia de cada ciudadano, por lo que se tiene que invertir en una campaña de concientización a la ciudadanía para que ella informe de su domicilio.

#### *Voto Residencial en Panamá*

El voto residencial en Panamá se ha venido aplicando desde que se celebran elecciones en ese país. Al igual que los casos anteriores, descansa sobre una cartografía

electoral bien elaborada. El Tribunal Electoral de Panamá está a cargo de la realización de censos electorales para definir el domicilio de cada ciudadano. Al elaborar la cartografía se crean regiones y segmentos censales. Una región censal comprende varios distritos, en los que se diferencian áreas urbanas de áreas rurales. Estas áreas están integradas por segmentos censales, los cuales deben contener al menos veinte viviendas. Ya elaborados dichos segmentos, se generan códigos que identifican: provincia, distrito, corregimiento (conocido en El Salvador como *caserío*) y finalmente el centro de votación. Estos últimos deben tener un mínimo de cincuenta electores y se reporta un máximo de veinte mil personas para los centros de votación urbanos.

Dado la alta migración interna en Panamá, el censo se depura de manera continua. Los electores también son responsables de mantener sus datos domiciliarios actualizados y reportarlos a las autoridades correspondientes. El trámite para actualización de datos en el padrón no tiene ningún costo para los ciudadanos y es permanente

#### *Los planes piloto de 2006 y 2009 del voto residencial en El Salvador*

#### *Elaboración de la cartografía electoral*

En la primera fase de la ejecución de los planes piloto (2006 y 2009) se elaboró la cartografía electoral con datos del Centro Nacional de

*Dado la alta migración interna en Panamá, el censo se depura de manera continua. Los electores también son responsables de mantener sus datos domiciliarios actualizados y reportarlos a las autoridades correspondientes. El trámite para actualización de datos en el padrón no tiene ningún costo para los ciudadanos y es permanente.*

Registros, de los Ministerios de Economía y de Educación y con los datos catastrales de las Alcaldías Municipales. Con estos insumos se generaron mapas que reflejaban la infraestructura disponible en el lugar, vías de comunicación, núcleos poblacionales y puntos de referencia e hidrografía. Posterior a la realización de los mapas, se procedió a la identificación *in situ* de los lugares para verificar su cumplimiento con los siguientes criterios:

- **Criterio demográfico:** la base demográfica comprende los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, agrupados en núcleos poblacionales según la dirección que aparece en su DUI. Cada sector de votación tendrá como mínimo 2 juntas receptoras de votos. Solo en casos excepcionales, se prevén sectores con una sola junta receptora de votos.
- **Criterio de infraestructura:** Los centros de votación se instalarán en infraestructura del Estado, excluyendo a instalaciones militares, cuerpos de seguridad, sedes de institutos políticos, alcaldías y viviendas particulares. Los centros deberán de contar con servicios sanitarios, agua potable, energía eléctrica y conectividad telefónica.
- **Criterio de accesibilidad:** Los centros de votación deberán reducir los tiempos de traslado de los votantes desde su residencia

hasta los mismos. De igual forma deben tener facilidad de acceso vehicular.

- **Criterio geográfico:** Se localizan a los centros de votación en municipios con límites territoriales claramente definidos.
- **Criterio de seguridad:** Se toma en cuenta no solo la seguridad pública en el entorno del centro de votación sino también en la trayectoria entre el centro y el núcleo poblacional. Asimismo, se verifica la seguridad para el transporte de los materiales electorales hacia y desde el centro de votación.

Cumplidos los criterios y con base en la información catastral provista por los distintos ministerios, se procede a la aprobación de los sectores de votación. El Tribunal Supremo Electoral define a un sector de votación como un "área geográfica dentro de un municipio que conforma un lugar de votación. Está delimitado por uno o varios cantones, de forma total o parcial, en el área rural; o por una o varias urbanizaciones, barrios o colonias, de forma total o parcial, en el área urbana. Su objetivo es facilitar el ejercicio del sufragio en forma accesible al lugar de residencia del ciudadano"<sup>13</sup>.

Los sectores de votación deben ser aprobados por los partidos políticos,

13. Decreto Legislativo No. 133, Art. 3.

*El Tribunal Supremo Electoral define a un sector de votación como un “área geográfica dentro de un municipio que conforma un lugar de votación. Está delimitado por uno o varios cantones, de forma total o parcial, en el área rural; o por una o varias urbanizaciones, barrios o colonias, de forma total o parcial, en el área urbana. Su objetivo es facilitar el ejercicio del sufragio en forma accesible al lugar de residencia del ciudadano”*

a quienes se les dará la oportunidad de dar sugerencias y observaciones en caso sea necesario. Finalmente, los sitios deberán ser validados por la ciudadanía, para lo cual el TSE instalará mecanismos de consulta. La fase de validación ciudadana tendrá un período de 30 días para informarle a los votantes sobre el centro de votación al que fueron asignados y hacer correcciones en caso no concuerde con su actual domicilio. Después de completada ésta sectorización se procede a la elaboración del padrón municipal “sectorizado”, conteniendo un listado de la población cuya dirección registrada en el DUI los ubique dentro del área que abarca cada centro de votación.

*Retos para El Salvador con base en la experiencia comparada*

Uno de los mayores retos en El Salvador es la codificación de la cartografía del país. Las experiencias de los países mencionados en la aplicación del voto residencial, revelan que hay tres elementos fundamentales para que éste funcione de manera correcta: cartografía actualizada; un padrón confiable y debidamente depurado; y una asignación geo-referenciada de las personas con los centros de votación. A pesar que durante los planes piloto de 2006 y 2009 se generó un avance en la elaboración de la cartografía, aún no se ha logrado codificar cada lugar de residencia.

El código debe incluir números que identifiquen: departamento, municipio, cantón, caserío, colonia o barrio, sector de votación y la designación del número personal.

El problema de la falta de información en El Salvador se puede resumir en los siguientes factores<sup>14</sup>:

- **Falta de actualización de los asentamientos.** Esto se produce cuando personas que obtiene por primera vez su DUI o cambian de dirección, señalan como residencia un asentamiento no conocido en el sistema por cualquier razón.
- **Falta de homogenización de las direcciones.** Los usuarios entregan direcciones inteligibles, o antojadizas, que no reflejan la realidad, sino la comúnmente utilizada.
- **Errores en la adición de información.** Por diferentes razones, la información es ingresada de manera incompleta.
- **Falta de orden en nominación de asentamientos.** Sucede que varios asentamientos, incluso de una misma jurisdicción tienen el mismo nombre.

En la emisión del Documento Único de Identidad (DUI), se contempló la utilización de un código zip, o código

14. Chávez, L.R. (2008).

*Las experiencias de los países mencionados en la aplicación del voto residencial, revelan que hay tres elementos fundamentales para que éste funcione de manera correcta: cartografía actualizada; un padrón confiable y debidamente depurado; y una asignación geo-referenciada de las personas con los centros de votación.*

postal para identificar las viviendas de los ciudadanos. Sin embargo, este código es inoperante ya que no está geo-referenciado; no se tiene una estructura estandarizada de las direcciones y existe la dificultad de asociación de las direcciones en las áreas rurales. Las imprecisiones dentro del padrón con respecto a la dirección de los votantes, se presentan por la falta de estructura estandarizada lo cual tiene como consecuencia que cuando el votante solicita el DUI e informa su dirección, no siempre existe su lugar de residencia en la base de datos. Así se le vincula a asentamientos cercanos más conocidos que se encuentran incluidos en la base, o se ingresa con información inexacta. Por estas razones en la aplicación de los planes piloto, el TSE determinó que

no se utilizaría el código zip que ya aparece en el DUI.

Asimismo, las dificultades para emitir códigos para la población se incrementan con la existencia de asentamientos poblacionales ilegales, sobre los cuales no se tienen datos oficiales. La información con la que se cuenta al respecto de estos asentamientos, es elaborada por lotificadoras privadas. De igual forma, sobre los asentamientos legales también existen grandes imprecisiones, ya que éstos no están clasificados en inventarios sistematizados, por lo que los datos que manejan las distintas instituciones gubernamentales, no son uniformes, es decir no existe una base común y completa, por lo que cada institución ha trabajado en

**Tabla 2. Elementos técnicos necesarios para el voto residencial**

Elementos Técnicos	México	Guatemala	Panamá	El Salvador
Cartografía electoral geo-referenciada	X	X	X	X
Padrón electoral depurado	X	-	X	-
Códigos geo-referenciado	X	X	X	-
Tenencia de Documento Único de identidad	-	-	X	X

Fuente: Ampliación propia de Chavez, L.R. (2008) con base en "Memoria del Foro sobre Voto Residencial" (2010)<sup>15</sup>.

15. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, (2010). "Memoria del Foro Sobre Voto Residencial", San Salvador, El Salvador.

*De igual forma, sobre los asentamientos legales también existen grandes imprecisiones, ya que éstos no están clasificados en inventarios sistematizados, por lo que los datos que manejan las distintas instituciones gubernamentales, no son uniformes, es decir no existe una base común y completa, por lo que cada institución ha trabajado en cartografías con criterios distintos de acuerdo a sus necesidades.*

cartografías con criterios distintos de acuerdo a sus necesidades.

La renovación del DUI durante el 2011, representó una oportunidad para avanzar en la emisión de un código zip que identificara no solo a los domicilios, sino a los centros de votación. Esto habría requerido de la coordinación interinstitucional entre el TSE, en RNPN, instituciones como las Oficinas de Planificación de áreas municipales y metropolitanas como la OPAMSS y el Centro Nacional de Registros (CNR), entre otras.

No obstante los avances en la cartografía del país, y la identificación de los núcleos poblacionales, el mecanismo aplicado para los planes piloto de 2006 y 2009, no podría considerarse un verdadero voto residencial, ya que aún no se cuenta con códigos geo-referenciados para las viviendas de los ciudadanos. El criterio determinante para la sectorización de los municipios en El Salvador, es la densidad poblacional, por lo que realmente no se tiene un voto residencial sino una desconcentración de urnas a los lugares con un mínimo de población, dejando fuera del plan a lugares con menos de 700 votantes<sup>16</sup>. Aunque el acercamiento es un progreso importante, es necesario avanzar en la codificación de los domicilios de los electores en relación a los sectores de votación que fueron creados.

Otro de los aspectos fundamentales para la implementación del voto residencial es la existencia de suficientes Juntas Receptoras de Votos (JRV) que depende de la existencia de escuelas, centros comunitarios o plazas adecuadas. Sin embargo, la necesidad de utilizar estos locales representa una rigidez al sistema, ya que, aunque cumplan criterios de infraestructura, podrían no encontrarse verdaderamente cerca del votante.

En México por ejemplo, el voto residencial ha alcanzado tal profundidad que es permitido instaurar urnas en las residencias de particulares, logrando así, un real acercamiento a los votantes. Asimismo, cada urna se establece donde haya un mínimo de 50 electores. En Guatemala y Panamá, la ley también obliga a centros privados a incorporarse a la red de posibles centros de votación facilitando la instauración de nuevos centros; incluso en ambos países existe un fondo para reparaciones o adecuaciones de los centros a utilizar<sup>17</sup>.

En El Salvador por el contrario, no se prevé incrementar significativamente el número de Juntas Receptoras de Votos (JRV), sino distribuir las JRVs existentes de manera que no todas estén concentradas en un solo lugar,

16. Rivera, E. (2011). "Mas del 50% del padrón en cuatro departamentos", *Diario El Mundo*, 2 de diciembre de 2011.

17. Chavez, L.R. (2008).

*En Guatemala y Panamá, la ley también obliga a centros privados a incorporarse a la red de posibles centros de votación facilitando la instauración de nuevos centros; incluso en ambos países existe un fondo para reparaciones o adecuaciones de los centros a utilizar.*

movilizándolas a lugares más cercanos a los núcleos poblacionales. En el caso de Panamá tampoco se reporta que sea necesario un incremento sustancial en el número de JRVs, sin embargo, la codificación de los domicilios permite una distribución más exacta de las mismas.

#### *Depuración y Actualización del Padrón*

Se estima que en el RNPN aún están pendientes de eliminarse las fichas de más de 120 mil personas fallecidas<sup>18</sup>. En El Salvador, la falta de una depuración de los registros de ciudadanos fallecidos, sigue siendo un déficit que impacta en la vulnerabilidad del proceso electoral. Adicionalmente a esta situación, el Padrón tiene una mora de ciudadanos que aún no han renovado su documento y por lo tanto no estarán aptos para votar en los comicios de 2012. De acuerdo a datos del RNPN en la actualidad hay alrededor de 250 mil salvadoreños en ese estado<sup>19</sup>. Al cierre de ésta

publicación, la Asamblea Legislativa aprobó la renovación gratuita de DUI durante los meses de diciembre 2011 y enero 2012<sup>20</sup>. A la cifra de DUI no renovados hay que agregar a los jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad y que no obtuvieron su documento de identidad<sup>21</sup>. El último estimado indica que alrededor de 45 mil jóvenes que alcanzarán la mayoría de edad antes de las elecciones, no podrán votar por no haberse registrado antes del cierre del Padrón<sup>22</sup>.

Es importante que se establezcan mecanismos que le provean al ciudadano mayores facilidades para actualizar sus datos de manera que todo el que éste facultado para votar pueda hacerlo. En consecuencia el acercamiento de urnas debe ir acompañado de medidas que fomenten el empadronamiento y una debida depuración del RNPN. Asimismo, la Asamblea Legislativa, a propuesta del TSE, debe determinar si finalmente quienes no hayan renovado su DUI antes de marzo 2012, podrán votar<sup>23</sup>.

#### **Voto Residencial 2012**

Para las elecciones de 2012, el Voto Residencial se implementará en 185 municipios del país que

- 
18. Registro Nacional de Personas Naturales, datos de diciembre 2012.
  19. Iniciativa Social para la Democracia, (2011) "Ficha electoral 1, elecciones 2012", septiembre 2011, San Salvador, El Salvador.
  20. Menjívar, V. (2011). "Inicia renovación de mas de 243 mil DUI de forma gratuita", *La Prensa Gráfica*, 2 de diciembre de 2011.
  21. Según datos del RNPN, entre septiembre 2011 y marzo 2012, 58 mil jóvenes estarían llegando a su mayoría de edad. Después de una campaña impulsada por el TSE para incentivar el registro de los jóvenes, se logró que 13, 927 jóvenes tramitaran su DUI.

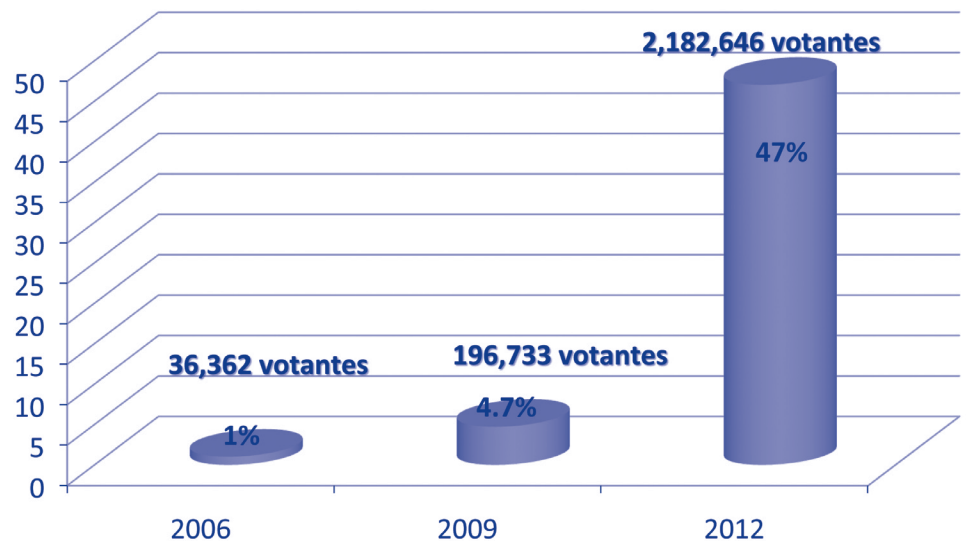
- 
22. Iniciativa Social para la Democracia, (2011) "Ficha electoral 1, elecciones 2012", septiembre 2011, San Salvador, El Salvador.
  23. Menjívar, V. y Henríquez, E. (2011), "Debate por el uso de 253 mil DUI vencidos", *La Prensa Gráfica*, 24 de octubre de 2011.

*Es importante que se establezcan mecanismos que le provean al ciudadano mayores facilidades para actualizar sus datos de manera que todo el que éste facultado para votar pueda hacerlo. En consecuencia el acercamiento de urnas debe ir acompañado de medidas que fomenten el empadronamiento y una debida depuración del RNPN.*

comprenden un 70% del total de municipios y el 47.30% del padrón electoral. Se prevé que el total de centros de votación, incluyendo a los nuevos centros designados, será alrededor de 1,117<sup>24</sup>. El presupuesto para las elecciones legislativas de 2012, incluyendo los cambios para el voto residencial, es de \$26.8 millones de los cuales \$7.2 millones se han dispuesto para el voto residencial <sup>25</sup>.

El proyecto de voto residencial ha concluido en la fase de elaboración de los sectores de votación los cuales ya han recibido la aprobación de los partidos políticos. Después de esta aprobación, la ciudadanía tendrá la oportunidad de validar los sectores y verificar si los centros de votación asignados son los más adecuados, tal y como se llevó a cabo con los planes piloto de 2006 y 2009.

**Gráfico 1. Incremento en % de población con voto residencial**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo Electoral

### Conclusión

El retraso en la implementación del voto residencial a nivel nacional,

sigue siendo una deuda pendiente que se ha ido saldando lentamente. En las elecciones legislativas de 2012, se le facilitará el derecho al sufragio a casi un 50% de la población por lo que se espera que para las

24. Rivera, E. (2011). "Mas del 50% del padrón en cuatro departamentos", Diario El Mundo, 4 de diciembre de 2011

25. Velasquez, E. y Zometa, J. (2011). " Los diputados aprueban plan electoral con \$1 millón menos". *El Diario de Hoy*. 19 de agosto de 2011

**Tabla 4. Voto residencial 2012**

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	TOTAL DE MUNICIPIOS	VOTANTES INCLUIDOS (JUNIO 2011)
Chalatenango	Todos	33	155,883
Cabañas	Todos	9	118,435
San Vicente	Todos	13	121,907
Morazán	Todos	26	135,041
La Unión	Todos	18	207,586
La Paz	Todos	22	222,959
Usulután	Todos	23	263,001
San Miguel	Todos	20	355,168
San Salvador	San Salvador	1	303,080
La Libertad	Santa Tecla	1	109,689
Cuscatlán	Todos	16	165,645
Ahuachapán	Turín	1	7,122
San Salvador	El Paisnal	1	10,110
La Libertad	Nuevo Cuscatlán	1	7,020
<b>TOTAL</b>		<b>185</b>	<b>2,182,646</b>

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

*Es recomendable que para los comicios de 2014 se revisen los resultados del voto residencial en las legislativas y municipales de 2012 de manera que no queden excluidos los asentamientos y viviendas que estén más aislados, pues estos segmentos poblacionales deberían ser los más beneficiados con un verdadero acercamiento de las urnas.*

elecciones presidenciales de 2014, El Salvador cuenta con voto residencial en todo el territorio nacional. Por lo tanto, es necesario que se tome en cuenta la necesidad de una codificación geo-referenciada de los sectores de votación y las viviendas de los ciudadanos para que este acercamiento se convierta en un verdadero voto residencial.

Por otra parte, la falta de información exacta sobre las viviendas de los votantes restringe la implementación del voto residencial y obliga a una desconcentración de las urnas en lugares donde exista un mínimo de electores, ya que no ha sido posible estandarizar ni identificar las direcciones exactas de los ciudadanos. La experiencia de otros países, demuestra que con la debida

información, es posible alcanzar una profundidad considerable en el acercamiento de las urnas, como es el caso de Panamá, donde cada segmento censal tiene como mínimo 20 viviendas. Es recomendable que para los comicios de 2014 se revisen los resultados del voto residencial en las legislativas y municipales de 2012 de manera que no queden excluidos los asentamientos y viviendas que estén más aislados, pues estos segmentos poblacionales deberían ser los más beneficiados con un verdadero acercamiento de las urnas. Para lograr este objetivo, es necesario tener un alto grado de coordinación entre las distintas instituciones con el propósito de homogenizar la información sobre la ubicación de los hogares.

*El presente estudio no aborda el efecto del voto residencial en los índices de abstencionismo ni su influencia en los resultados electorales. Para el 2012, la extensión territorial en la que será aplicado el voto residencial, así como el porcentaje de votantes que utilizarán dicha herramienta, proporcionará la información suficiente para un análisis detallado sobre esas variables.*

Finalmente, el presente estudio no aborda el efecto del voto residencial en los índices de abstencionismo ni su influencia en los resultados electorales. El producto de los planes piloto de 2006 y de 2009 no permite la realización de un estudio de esa índole. Para 2012, la extensión territorial en la que será aplicado

el voto residencial, así como el porcentaje de votantes que utilizarán dicha herramienta, proporcionará la información suficiente para un análisis detallado sobre esas variables y otras que orientarán la investigación para la revisión de una reforma electoral integral.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

## Departamento de Estudios Políticos

**Presidente de Comisión**  
Miguel Angel Simán

**Asesor:**  
Salvador Samayoa

**Personal de apoyo:**  
Sara Morales

**Miembros de la Comisión**  
Antonio Cabrales  
Roberto Llach  
Roberto Murray Meza  
Carlos Quintanilla Schmidt  
María Eugenia Brizuela de Ávila  
Miguel Lacayo  
Miguel Ángel Simán  
Álvaro Ernesto Guatemala

**Director:**  
Luis Mario Rodríguez R.

**Correo electrónico:**  
dep@fusades.org

**Investigadores:**  
María José Cornejo  
Diana Herrera León  
Karla Sofía Flores  
Guillermo Miranda Cuestas