



## VOTO DESDE EL EXTERIOR<sup>1</sup>

### Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador estamos realizando un proceso de monitoreo de las Elecciones Presidenciales de 2019, en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público, ejecutado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este monitoreo tiene como propósito poner a disposición de la sociedad la información de las principales actividades del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y de los partidos políticos, que se van a desarrollar durante el proceso electoral, con el fin que sirva de incentivo para iniciar un debate orientado a desarrollar un mejor sistema electoral, y su respectiva administración. En este boletín se aborda el estudio del voto desde el exterior.

### I. Introducción

A iniciativa del Presidente de la República por medio del Ministro de Relaciones Exteriores, y de los Diputados de todas las fracciones políticas, el día veinticuatro de enero de dos mil trece la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales<sup>2</sup> (LEVEX), “con el objeto que las salvadoreñas y los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional, puedan ejercer su derecho al sufragio activo en los eventos electorales para elegir Presidente y Vicepresidente de la República a partir del año 2014”, Art. 1 LEVEX.

El Considerando III de la LEVEX establece que uno de los motivos de su aprobación, es “la creciente y significativa importancia que han adquirido las comunidades de salvadoreños en el exterior y la necesidad de garantizar de mejor manera el ejercicio de su ciudadanía política”. Asimismo, es de resaltar que antes de la aprobación de la LEVEX, varias organizaciones no gubernamentales habían estado promocionado el voto para los salvadoreños residentes en

el extranjero, tal y como se vio reflejado en el Foro Nacional sobre las Reformas Electorales, realizado en abril de 2009<sup>3</sup>.

En la primera experiencia del voto desde el exterior, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) tuvo originalmente el plazo de un año para implementarla, ya que el Calendario Electoral había programado las elecciones presidenciales para el domingo 2 de febrero de 2014. Sin embargo, a tres meses de vigencia de la ley, ese período fue restringido aún más debido a reformas sustanciales de siete artículos de los veintiocho que contiene la LEVEX<sup>4</sup>.

### II. Normas principales establecidas en la LEVEX

Las características, y las distintas etapas del ejercicio del derecho al sufragio activo de los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional, son:

1. La ejecución del voto desde el exterior estará bajo la responsabilidad del TSE;
2. La modalidad será únicamente la postal<sup>5</sup>;

1. Documento elaborado por Lic. Eduardo Urquilla (Director de Monitoreo Electoral) y Ms. Alan Melara (Investigador) bajo la coordinación general del Dr. Ricardo Córdova.  
2. Decreto Legislativo número 273, del 24 de enero de 2013, publicado en el Diario Oficial número 27, Tomo 398, del 8 de febrero de 2013.  
3. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FLACSO-Programa El Salvador y FUNDE, *Memoria del Foro Nacional sobre las Reformas Electorales*, San Salvador, abril de 2009.  
4. Artículos reformados: 4, 5, 15, 16, 17, 18, y 24 de la LEVEX. Decreto Legislativo número 355, del 11 de abril de 2013, publicado en el Diario Oficial número 80, Tomo 399, del 3 de mayo de 2013.  
5. Otras modalidades utilizadas en distintos países son la presencial, electrónica y mixta.

3. Para votar se requiere poseer Documento Único de Identidad vigente con dirección de residencia en el exterior;
4. Que la persona no haya adquirido otra nacionalidad que implique renuncia de la salvadoreña;
5. El ciudadano interesado manifestará su voluntad de ser incluido en el padrón electoral, que podrá efectuarse por internet llenando un formulario;
6. Los Organismos Electorales Temporales del voto desde el exterior son dos: la Junta Electoral de Voto desde el Exterior (JEVEX), que estará integrada 65 días antes del evento electoral; y la Junta Receptora de Votos desde el Exterior (JRVEX), que estará integrada 60 días antes del evento electoral;
7. El proceso de firma de las papeletas de votación es responsabilidad de las JRVEX, quienes las remitirán al elector a más tardar diez días después de instaladas;
8. Además de las papeletas de votación (de primera y segunda vuelta), el material electoral que se remitirá al elector comprende: i) dos instructivos para ejercer el sufragio en primera vuelta y segunda vuelta, en caso necesario; ii) dos sobres blancos para depositar su papeleta de votación; y iii) dos sobres grises impresos, en donde depositará los sobres blancos cerrados;
9. El envío de los sobres grises deberá enviarse con al menos veinte días de antelación. Deberá llegar a más tardar, el día de las elecciones, antes del cierre de la votación. Si llegan después, serán anulados por extemporáneos;
10. La recepción de los votos está bajo responsabilidad de la JEVEX, en el lugar designado por el TSE;
11. Los sobres grises serán entregados a las JRVEX el día de la elección, a las diez de la mañana. Verificada la identidad del elector y cotejada su firma, el sobre blanco se insertará en la urna sin abrirlo;
12. El proceso de cierre y escrutinio se llevará a cabo pasadas las cinco de la tarde. Las actas de cierre y escrutinio, se hará en formularios proporcionados por el TSE; y
13. El voto será nulo, además de las establecidas en el artículo 253-D del Código Electoral, en los casos señalados del numeral 1 al 6 del artículo 24 de la LEVEX.

### III. Voto desde el Exterior, Elecciones 2014

#### Padrón Electoral

Para las elecciones presidenciales del año 2014, el Registro Electoral de Residentes en el Exterior cerró con 142,418

salvadoreños<sup>6</sup>. De ese total, lograron empadronarse legalmente 10,337 ciudadanos, equivalente al 7.26 % de su Registro Electoral. Del total de ciudadanos empadronados en el exterior, 9,635 residían en los Estados Unidos de América, es decir, el 93.21 % de los futuros electores. El resto estaban distribuidos así: 691 con residencia en Canadá, equivalente al 6.68 %; y 11 ciudadanos, correspondiente al 0.11 %, con domicilio en diferentes países de América, Europa y Asia<sup>7</sup>.

#### Votantes

Para la primera vuelta del día 2 de febrero de 2014, el TSE procesó 2,727 sobres blancos conteniendo papeletas de votación, de los cuales 1,909 papeletas fueron calificadas como votos válidos repartidos entre el FMLN, Movimiento Unidad, FPS, PSD y ARENA. El resto se distribuyó en 193 votos impugnados, 622 votos nulos, y 3 abstenciones.

En la segunda vuelta electoral del día 9 de marzo de 2014, disminuyeron los votantes: se procesaron 2,706 sobres blancos con votos, habiendo obtenido el FMLN 1,480 votos, y ARENA 854 votos.

El resto de los votos fueron calificados así: 21 votos impugnados, 350 votos nulos, 1 abstención. En esta primera elección del voto desde el exterior, llama la atención la alta proporción de votos nulos: 22.39 % en la primera vuelta; y 12.93 % en la segunda vuelta.

Más allá del resultado electoral del voto desde el exterior, la participación electoral en relación con los salvadoreños empadronados fue muy baja: el 26.38 % para la primera vuelta, y el 26.17 % para la segunda vuelta. Dicha participación manifestó ser más grave o crítica, en correspondencia a la cantidad total de personas inscritas en el Registro de salvadoreños residentes en el extranjero: el 1.91 % para la primera vuelta, y el 1.90 % para la segunda vuelta.

#### Presupuesto

El presupuesto asignado al TSE para la ejecución del voto desde el exterior 2014, fue de \$4,1 millones. Sin embargo, debido a la baja participación de salvadoreños en el empadronamiento, solo se ejecutó \$1,7 millones.

Al realizar el cálculo entre los votos emitidos desde el exterior y el presupuesto ejecutado, se puede establecer que el costo por cada voto fue de \$ 312.90; esta cantidad incluye la segunda vuelta electoral.

#### Retos para futuras elecciones

Después del proceso electoral 2014, el TSE identificó para futuras elecciones, los siguientes retos: 1) Simplificar el proceso de inclusión en el padrón de residentes; 2) Desarrollar estrategias de información y comunicación masiva a los salvadoreños residentes en el exterior; 3)

6. [www.tse.gob.sv](http://www.tse.gob.sv), Estadístico del Registro Electoral 2014.

7. Tribunal Supremo Electoral, Memoria Especial Elecciones 2014, pág. 37.

Asegurar la entrega efectiva del material electoral, y su retorno; y 4) Elaborar materiales más intuitivos y de fácil comprensión<sup>8</sup>. Por la naturaleza de las medidas propuestas, se infiere que han sido dedicadas para atender en las próximas elecciones, la poca participación electoral, y la alta cantidad de votos nulos.

#### IV. Voto desde el exterior, Elecciones 2019

##### Calendario Electoral

Para las elecciones presidenciales del año 2019, el TSE aprobó especialmente el Calendario Electoral-Voto desde el Exterior 2019, en donde sobresalen las siguientes actividades:

**Tabla 1. Calendario Electoral Voto desde el exterior 2019**

Fase/Actividad	Fecha Inicio Mas temprana	Fecha fin Mas tardía
Plazo para presentar al TSE voluntad de ser incluido en el Padrón.	1/jun/2018	26/sep/2018*
Suspensión del proceso de inscripción al Registro Electoral.	6/sep/2018	6/sep/2018
Nombramiento de JEVEX.	15/nov/2018	16/nov/2018
Nombramiento de JRVEX.	4/dic/2018	4/dic/2018
Proceso de firmas de papeletas de votación y preparación de la correspondencia.	7/dic/2018	13/dic/2018
Remitir a electores papeletas de votación y correspondencia.	8/dic/2018	14/dic/2018
Enviar documentación y voto en sobre celeste.	14/dic/2018	13/ene/2019
Entrega y recepción de los votos enviados a la JRVEX (10:00 am a 5:00 pm).	3/feb/2019	3/feb/2019
Proceso de cierre y escrutinio después de las 5:00 pm.	3/feb/2019	3/feb/2019

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

\* Por acuerdo del TSE de fecha once de septiembre del presente año, se aprobó reabrir el plazo por 15 días más del 11 al 26 de septiembre de 2018, el período de empadronamiento. Originalmente, el plazo venció el 6 de septiembre de 2018.

##### Presupuesto Electoral

El día 20 de julio de 2018, la Asamblea Legislativa aprobó el presupuesto extraordinario para las elecciones presidenciales 2019, por un monto de \$ 27,541.452 USD<sup>9</sup>. La cantidad destinada para la ejecución del programa voto desde el exterior es de \$ 2,000.000 USD, equivalente al 7.26 % del presupuesto total.

##### Registro Electoral

Por disposición del artículo 5 inciso segundo de la

LEVEX, el plazo para el cierre del Registro Electoral para los salvadoreños residentes en el exterior, es el mismo señalado en el artículo 20 del Código Electoral para el registro de salvadoreños domiciliados en el país: 120 días antes del evento electoral. En virtud de la anterior normativa, al día 5 de octubre de 2018 –fecha de cierre-, quedaron inscritos en el Registro Electoral 350,638 ciudadanos salvadoreños residentes en el extranjero.

8. Tribunal Supremo Electoral, Memoria Especial Elecciones 2014, pág. 45.

9. Decreto Legislativo No. 60, de fecha 20 de julio de 2018, publicado en el Diario Oficial No. 136, Tomo 420, del día 23 de julio de 2018.

**Tabla 2.** Registro electoral de salvadoreños residentes en el exterior.  
(Por segmento de edades y género)

Segmento de edades	Masculino	Femenino	Total
De 18 a 23 años	21,109	12,698	33,807
De 24 a 29 años	22,397	13,981	36,378
De 30 a 39 años	72,240	49,392	121,632
De 40 a 59 años	76,947	60,262	137,209
De 60 a 99 años	10,677	10,910	21,587
Mayor de 99 años	7	18	25
<b>TOTAL</b>	<b>203,377</b>	<b>147,261</b>	<b>350,638</b>

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

Del total de 350,638 inscritos en el Registro Electoral de salvadoreños residentes en el exterior, 203,377 son hombres, que representan el 58 %. Las mujeres inscritas son 147,261, que representan el 42%. Con una diferencia significativa del 16 %, los hombres constituyen la mayoría en dicho Registro, aspecto diferente a la composición del Registro Electoral a nivel nacional, donde las mujeres son mayoría con un 53.33 %.

Por rango de edad, el segmento de jóvenes de los 18 a los 29 años de edad, suman 70,185 ciudadanos, que representan el 20.01 %. El segmento de edad entre los 40 a 59 años de edad, constituyen la mayoría con 137,209 ciudadanos inscritos, que representan el 39.13 % del referido Registro; le siguen los salvadoreños entre 30 a 39 años de edad con 121,632 inscritos, que representan el 34.68 % del Registro.

Según información proporcionada por el TSE, en cuanto a los países donde residen los salvadoreños inscritos en el Registro Electoral, en los Estados Unidos de América están 348,305 ciudadanos, que representa un 99.33 % del respectivo Registro. Le sigue Canadá, con 2,123 salvadoreños, que representa un 0.60%. Es decir, entre los mencionados países están el 99.93 % de los inscritos. En orden descendente, le siguen los siguientes ocho países: Italia, Costa Rica, España, Francia, Guatemala, Australia, Suecia, y Honduras. El resto de ciudadanos inscritos residen en 21 países, ubicados en los continentes de Europa, Asia, y América.

### Padrón Electoral

El padrón electoral de los salvadoreños residentes en el exterior, está constituido por aquellos ciudadanos que han expresado su voluntad de ejercer el sufragio para las elecciones presidenciales del 2019, de conformidad a las disposiciones normativas de la LEVEX<sup>10</sup>.

Con la prórroga del plazo del empadronamiento al 26 de septiembre de 2018, el total de salvadoreños residentes en el extranjero aptos para votar en las elecciones presidenciales del 2019 ascendió a 5,948 ciudadanos, que representa el 1.69 % de la cifra total del Registro Electoral. Al final del proceso de empadronamiento, se presentaron 6,093 solicitudes, habiéndose rechazado 155 por no cumplir con los requisitos exigidos por ley<sup>11</sup>. El 51 % de las solicitudes rechazadas, están comprendidas en la categoría de solicitudes con firma diferente a la registrada en el Documento Único de Identidad.

El empadronamiento para las elecciones 2019, ha resultado bastante inferior con respecto al de las elecciones 2014, - a nivel cuantitativo y porcentual en relación al total de inscritos en su Registro Electoral-, situación que amerita de parte del TSE, así como de las instituciones académicas, realizar investigaciones para identificar sus causas, revisar la normativa del voto desde el exterior en su modalidad y procedimiento, para convertirlo accesible a más salvadoreños y “garantizar de mejor manera el ejercicio de su ciudadanía política” (Considerando III de la LEVEX).

10. Especialmente de los artículos del 5 al 8 LEVEX. El artículo 5 expresa que “los ciudadanos deberán manifestar su voluntad inequívoca de ser incluidos en el padrón electoral”.

11. Datos proporcionados por el TSE, según cuadro consolidado de solicitudes del voto en el exterior al 05/10/2018.