FLACSO EL SALVADOR

FUSADES

funde
Fundación Nacional para el Desarrollo

FUNDAUNGO

Memoria del Foro sobre el Voto Residencial

MEMORIA DEL FORO SOBRE EL VOTO RESIDENCIAL

© Todos los derechos reservados.
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
Avenida La Revolución, Pasaje 6, casa No. 147,
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, C.A.
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816 • Fax: (503) 2243-8206
Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv
www.fundaungo.org.sv

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), del Instituto Nacional Demócrata (NDI), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ni de Acción Ecuménica Sueca (DIAKONIA).

ISBN: 978-99923-29-36-8

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de Acción Ecuménica Sueca Diakonía.

Junio de 2010.
Impreso en los talleres de Impresos Quijano, S.A. de C.V.
300 ejemplares
San Salvador, El Salvador.

Índice

Presentación 5

Palabras de Bienvenida

Antonio Cabrales 7

Palabras de Inauguración

Ricardo Córdova 9

Parte I. Conferencias 11

1. La implementación del voto residencial: La experiencia de Panamá
   Osman Valdez, *Tribunal Electoral de Panamá* 13
2. La implementación del voto residencial: La experiencia de Costa Rica
   Carlos Murillo, *Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica* 21

Parte II. Panel de comentarios 29

1. Claudia Umaña
   Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) 31
2. Eugenio Chicas
   Tribunal Supremo Electoral (TSE) 35
3. Álvaro Artiga
   Maestría en Ciencia Política, Universidad Centroamericana
   "José Simeón Cañas" (UCA) 39

Palabras de clausura

Roberto Rubio 43

Anexo

Programa del evento 45

Presentación

En el marco de un esfuerzo realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador (FLACSO- Programa El Salvador), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), se llevó a cabo el 27 de octubre de 2009, el Foro sobre el Voto Residencial.

El Foro sobre el Voto Residencial tuvo como objetivo contribuir a generar un espacio de discusión y análisis sobre la importancia del voto residencial y los desafíos para su implementación en El Salvador. En esta ocasión nos pareció oportuno conocer la experiencia de implementación del voto residencial de otros países de la región, y debatir y reflexionar sobre el voto residencial en el país, a la luz de las experiencias internacionales.

El Foro se organizó en dos partes. En una primera parte se presentaron las experiencias de implementación del voto residencial en Panamá y Costa Rica. La primera estuvo a cargo del Lic. Osman Valdés, Director de Organización Electoral del Tribunal Electoral de Panamá; y la segunda, a cargo del Lic. Carlos Murillo, Jefe de Sección Padrón Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. En la segunda parte se diseñó un panel integrado por representantes de la sociedad civil, la academia y del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador: Licda. Claudia Umaña, Directora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES; el Dr. Álvaro Artiga, Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA; y el Lic. Eugenio Chicas, Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

Estamos seguros de que la publicación de la memoria del Foro, será un aporte que contribuirá a retomar el debate sobre la implementación del voto residencial en El Salvador.

La realización del Foro no hubiera sido posible sin las contribuciones de los conferencistas y de los representantes de la sociedad civil, la academia y del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador que participaron como ponentes y comentaristas en el evento; y del equipo de trabajo de FUNDAUNGO, FLACSO, FUNDE y FUSADES. Asimismo queremos agradecer al Instituto Nacional Demócrata, a DIAKONIA y al PNUD por el apoyo financiero que hizo posible la realización del Foro y la publicación de esta memoria.

Carlos G. Ramos	Antonio Cabrales	Roberto Rubio	Ricardo Córdova
Director	Presidente	Director Ejecutivo	Director Ejecutivo
FLACSO-Programa El Salvador	FUSADES	FUNDE	FUNDAUNGO

Ing. Antonio Cabrales
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Palabras de Bienvenida

Muy buenos días a todos. Un saludo especial a la mesa de honor: a Ricardo Córdova, Director Ejecutivo de FUNDAUNGO; Roberto Rubio, Director Ejecutivo de FUNDE; Marcela Smutt, Oficial de Programas del PNUD; Pedro Martín García; Representante Nacional de DIAKONIA en El Salvador; Alison Miranda, Representante de Instituto Nacional para la Democracia; Don Eugenio Chicas, Presidente del Tribunal Supremo Electoral; honorables diputados de la Asamblea Legislativa. Señores conferencistas: Lic. Osman Valdez, Director de Organización Electoral del Tribunal Electoral de Panamá; Lic. Carlos Murillo, Jefe de Sección Padrón Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Señores comentaristas: Licda. Claudia Umaña, Directora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES; Dr. Álvaro Artiga, Director de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"; miembros del Tribunal Supremo Electoral; representantes del Registro Nacional de Personas Naturales; representantes de instituciones de organismos internacionales; señores de la prensa; invitados especiales; señoras, señores.

En nombre de FUSADES y las demás instituciones que estamos aquí presentes les damos a todos la más cordial bienvenida a este evento, y de una manera especial agradecerles a todos su presencia esta mañana. También deseo felicitar a FUNDAUNGO por la iniciativa que tuvo de promover este importante foro. También quiero aprovechar este momento para expresar en nombre de todos los que estamos aquí presentes, nuestro profundo pesar por la sentida perdida del amigo Dr. Carlos Briones. Siempre lo recordaremos y nos hará mucha falta. Acompañamos en su pesar a su familia, amigos y compañeros de labores. Si me permiten pedirles a todos que nos levantemos y hagamos un minuto de silencio por Carlos. Muchas gracias.

Desde hace aproximadamente cinco años, FUSADES ha venido abordando el tema del voto residencial, en varias instancias y con la seriedad que merece este tema. En el año dos mil cinco presentamos a la sociedad salvadoreña el estudio: Las Instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento, elaborado junto con la Universidad de Salamanca de España. La presentación de este estudio ha sido un punto de inflexión en la sociedad salvadoreña, ya que destacó la importancia de reformar y fortalecer las instituciones democráticas para implantar un auténtico Estado de Derecho.

En el año dos mil ocho retomamos, nuevamente con la Universidad de Salamanca, la segunda parte de este estudio, cuyos resultados fueron presentados recientemente. Del año dos mil siete al dos mil nueve, tomando en cuenta la importancia del diálogo para lograr los acuerdos que nos lleven a la reforma política e institucional, se llevó a cabo el proyecto titulado: Fortaleciendo el Diálogo y las Instituciones Democráticas en El Salvador, junto con el PNUD, con recursos del Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas (UNDEF). Dicho proyecto abordó el tema de elecciones y partidos políticos. Hago mención de estos valiosos estudios realizados por nuestro Departamento de Estudios Legales, ya que testifican el compromiso que sentimos en FUSADES por fortalecer las instituciones democráticas del país. Ello, con el fin de imprimirle más calidad a nuestro proceso democrático.

Leo textualmente uno de los resultados de estos estudios y abro comillas: "…se deben elaborar mecanismos que permitan el voto residencial, el acercamiento de las urnas al elector. Acercar al elector no solo revierte en mejoras sensibles en la calidad de los procesos electorales, sino que juega un papel fundamental como determinante institucional de la participación…", cierro las comillas.

Esta frase resume los hallazgos, análisis y posición de la sociedad civil ante el tema y la razón del por qué creemos necesario participar en eventos tan relevantes como éste. Es importante mencionar que ya hemos hecho público nuestro interés por la implementación de este mecanismo de sufragio, mediante publicaciones en los medios de comunicación más importantes, desde el año dos mil seis. Pueden estar seguros que continuaremos apoyando los esfuerzos para perfeccionar nuestro sistema electoral - el instrumento que junto con la Constitución de la República- salvaguardan nuestra democracia representativa y nuestros principios de libertad ciudadana.

Antes de finalizar quiero agradecer una vez más a los presentes por el interés en el tema, y a los expertos internacionales y nuestros analistas nacionales por su participación. Invito a las instituciones presentes a continuar trabajando para proteger nuestra joven democracia. Quiero también exhortar a los partidos políticos a que brinden la apertura necesaria para materializar este proyecto, ya que sin la voluntad política de ellos, el voto residencial no será posible. Finalmente, les reafirmo el compromiso de FUSADES de unirnos a todos ustedes y continuar trabajando para promover la reforma política institucional en El Salvador y, en especial, la implementación del voto residencial. Muchas gracias a todos.

Dr. Ricardo Córdova
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Buenos días a quienes me acompañan en la mesa de honor y a todos ustedes. En nombre de las instituciones convocantes: FUNDAUNGO, FLACSO, FUSADES y FUNDE, les damos la más cordial bienvenida a este Foro sobre el Voto Residencial. Antes de comenzar, quisiera expresar mis condolencias a la FLACSO por la repentina e irreparable pérdida de su director, el Dr. Carlos Briones. Ustedes podrán ver en la invitación que Carlos fungiría como moderador de este evento. Sin embargo, lamentablemente él falleció el día viernes veintitrés de octubre. Él siempre estuvo comprometido con el desarrollo del país, tanto en lo económico como en lo político y en lo social. Y para los que tuvimos la oportunidad de conocerlo personalmente, sabemos que también era una persona muy responsable y entregada en el trabajo, y en este sentido, creemos que nuestro deber es continuar aportando, desde este tipo de actividades, para el desarrollo y la democracia en nuestro país.

La implementación del voto residencial no es un tema nuevo en la agenda de reformas electorales. En las elecciones de mil novecientos noventa y cuatro, los candidatos presidenciales a la segunda ronda: el Dr. Armando Calderón Sol y el Dr. Rubén Zamora, suscribieron un acuerdo para impulsar reformas electorales, y entre ellas, se encontraba el voto residencial. Desde entonces se ha promulgado distinta legislación orientada hacia la promoción del voto residencial. Existen diversos decretos que así lo prueban: el decreto del año 2001 plantea el voto residencial para el año 2003; luego, el decreto del año 2002, lo propone para el 2004. Hay uno más del año 2003 que lo plantea para el año 2006. Y finalmente un decreto del mes de octubre de 2006, que establece la implementación del voto residencial para un grupo de municipios en las elecciones del mismo año. En el año 2009 se vuelve a implementar un nuevo proyecto piloto de implementación del voto circunscrito para todos los municipios del departamento de Cuscatlán. En este sentido, el voto residencial es un tema con una larga historia. Es una de las principales deudas que tienen los dirigentes partidarios con la ciudadanía, ya que en todo el ciclo electoral 1994- 2009, se han hecho múltiples ofrecimientos pero únicamente se han desarrollado un par de experiencias piloto.

En el informe preliminar del 17 de marzo de 2009 de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para las elecciones presidenciales de dos mil nueve, se hace el siguiente balance: “La implementación del voto residencial como experiencia piloto en un departamento y varios municipios, ya realizada en enero, se repitió en las elecciones presidenciales, con los mismos beneficios para los votantes del departamento de Cuscatlán: menores distancias

hasta los centros de votación, centros de votación menos congestionados y menor dependencia del transporte facilitado por los partidos políticos. La MOE-UE reitera su apoyo a esta iniciativa y recomienda su extensión a todo el país."

En este marco, las instituciones convocantes, consideramos que este es un momento oportuno para tener un espacio de intercambio y de análisis sobre el tema del voto residencial de cara a su implementación a escala nacional en el país.

Con el ánimo de contribuir a la reflexión y debate en torno a la importancia del voto residencial y los desafíos para su implementación, en este foro se presentan, en primer lugar, las experiencias sobre el funcionamiento del voto residencial en los casos de Panamá y Costa Rica. Posteriormente, de desarrollará un panel con tres comentaristas nacionales: La Licda. Claudia Umaña, Directora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES; el Lic. Eugenio Chicas, Presidente del Tribunal Supremo Electoral; y el Dr. Álvaro Artiga, Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA.

Quiero aprovechar la oportunidad para agradecer a los dos conferencistas del extranjero, el Lic. Osman Valdez, Director de Organización Electoral del Tribunal Electoral de Panamá; y el Lic. Carlos Murillo, Jefe de la Sección de Padrón Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; y a los tres panelistas nacionales, por haber aceptado participar en este foro.

Quiero agradecer al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, al Instituto Nacional para la Democracia y a DIAKONIA por el apoyo para la realización de este evento. La importancia del voto residencial radica en el acercamiento de las urnas al ciudadano para facilitar el ejercicio del voto, con lo cual, sin duda, se contribuye a facilitar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y por lo tanto, a la profundización de la democracia. La coyuntura actual representa una valiosa oportunidad para construir los consensos políticos necesarios, que permitan avanzar en una reforma electoral de segunda generación que responda a los desafíos de este momento para profundizar el proceso democrático. En torno a esta reforma se pondrá a prueba la voluntad política de los actores para concertar una reforma electoral con visión de nación. El voto residencial debería ser un primer paso en esta dirección. Buenos días.

Parte I.

Conferencias

LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO RESIDENCIAL: LA EXPERIENCIA DE PANAMÁ

Lic. Osman Valdez
Tribunal Electoral de Panamá

Muy buenos días. Señores de la mesa principal, señores invitados. En primer lugar agradecer la invitación a compartir con ustedes un poco de la experiencia en el Tribunal Electoral de Panamá con relación al voto residencial.

Comenzaré comentando algunos aspectos legales que le dan respaldo legal. El artículo cinco del Código Electoral define lo que es un elector.[1] El artículo seis hace referencia a la residencia electoral y señala que todos los ciudadanos tendrán el derecho de votar, y que a fin de ejercer este derecho, los ciudadanos deberán cerciorarse oportunamente que se encuentran dentro del registro electoral, y que votarán en la mesa correspondiente al corregimiento de su residencia.[2] Debo aclarar aquí, que el corregimiento es la unidad político-administrativa de menor jerarquía dentro de la división político-administrativa en nuestro país. Los distritos o municipios se dividen en corregimientos, los cuales eligen una autoridad que conforma el Concejo Municipal. La equivalencia en El Salvador sería, probablemente, el cantón. El Tribunal Electoral de Panamá tiene la obligación, en conjunto con la Contraloría General de la República, de desarrollar los censos electorales. Estos censos se constituyen en el punto de partida para definir la residencia o el domicilio electoral de cada uno de los ciudadanos.

---

1. "Son electores los ciudadanos en ejercicio que hubieren obtenido cédula de identidad personal y se hallaren inscritos en el Registro Electoral."
2. "Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse, oportunamente, de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que, conforme a dicho Registro, le corresponda en el corregimiento de su residencia."

El artículo once[3] del código señala que todo ciudadano inscrito en el registro electoral deberá declarar, oportunamente, ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral, bajo el agravio de juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro (este es un trámite de cumplimiento obligatorio, a pesar de que la palabrita deberá lo deja un poquito abierto). El artículo doce[4] vincula el cambio de residencia con el centro de votación correspondiente, al momento de tramitar el documento de identidad. Señala además que deberá declarar, bajo el agravio de juramento, la residencia al momento de formular la solicitud.

El artículo trece[5] estipula que al momento de entregar el documento de identidad personal, el Tribunal Electoral tiene la obligación de indicarle al ciudadano el centro de votación donde tentativamente le corresponderá votar. Se coloca la palabra tentativa, ya que ésta puede sufrir cambios por concepto de modificación o eliminación del centro de votación que le corresponde. El Tribunal Electoral tiene la obligación de informar oportunamente el cambio del centro de votación.

Ahora bien, en relación a los padrones debo aclarar dos conceptos. El Registro Electoral es el listado de ciudadanos que adquieren el derecho de votar al momento de cumplir la mayoría de edad. Este procedimiento de inclusión es permanente, nunca se para. El Padrón Electoral, por su parte, se genera en un momento dado, en una fecha definida, e incluye a los ciudadanos que en ese momento están habilitados para votar o para elegir y ser elegidos. Asi, se podría señalar que el padrón electoral es una fotografía del registro electoral de la fecha en que, de acuerdo a la ley, se debe cerrar para definir y enlistar a los ciudadanos con derecho a voto en un determinado evento electoral.

Para cualquier evento electoral, en Panamá se generan dos padrones a partir del registro electoral. Un padrón electoral preliminar y un padrón electoral final. El padrón electoral

---

3. "Todo ciudadano inscrito en el Registro Electoral deberá declarar oportunamente ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral, bajo la gravedad del juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro. Cuando el trámite se haga ante la Dirección Nacional de Organización Electoral, el cambio tendrá que hacerse ante el funcionario de la oficina distrital que corresponda al corregimiento de la nueva residencia del ciudadano."
4. "El ciudadano que obtenga, renueve o tramite un duplicado de cédula de identidad personal, deberá declarar, bajo la gravedad del juramento, su residencia al momento de formular su solicitud respectiva, para los efectos de su inclusión o actualización en el Registro Electoral.
   El funcionario del Tribunal Electoral ante quien se haga este trámite, informará al ciudadano de las implicaciones de esta declaración y el Tribunal Electoral reglamentará la medida para hacerla efectiva."
5. "Al momento de entregar la cédula de identidad personal, el Tribunal Electoral informará al ciudadano la ubicación del centro de votación donde tentativamente le corresponderá votar."

preliminar se genera el treinta de abril del año anterior a las elecciones, es decir, se cierra un año antes del evento electoral. En esa fecha[6] se suspenden todos los trámites de cambio de residencia[7] y se publica a más tardar el treinta de mayo (los menores de edad que cumplen años, inclusive, hasta el día de la elección tienen derecho a incorporarse y a votar en la elección; el quince octubre es la fecha limite que tienen para inscribirse). El treinta de octubre el Tribunal publica un segundo padrón preliminar que es el padrón de las inclusiones, fecha entre el primero de mayo y el quince de octubre.

El padrón electoral final contiene las primeras correcciones y las inclusiones hechas por el proceso de depuración, actualización e impugnaciones que señala el Código Electoral, asi como las relativas a los menores de edad. Este padrón electoral, que es el que se usará y el que aparecerá en cada una de las mesas de votación, se publica a más tardar tres meses antes de las elecciones.

Cabe señalar que en el caso de las impugnaciones, existe un proceso establecido. Éstas pueden ser presentadas por el fiscal general electoral, cualquier ciudadano o partido político legalmente constituido. Las impugnaciones se presentan por varios motivos: anular cambios de residencia hechos por los electores hacia un corregimiento al que no pertenecen; ciudadanos que no gocen plenamente de su derecho ciudadano, es decir, que estén en proceso judicial o que tengan suspendida su inscripción de nacimiento; reclamos de ciudadanos que, habiendo tramitado su cédula de identidad, no hayan sido incluidos por un error o alguna omisión o que aparezcan incorrectamente; y reclamos de los ciudadanos que hayan sido excluidos por no gozar de su derecho ciudadano pero cuya sanción haya concluido. Las impugnaciones se realizan por medio de un abogado, mientras que los reclamos son a título personal.

Voto residencial

La implementación del voto residencial comienza con la elaboración del censo electoral, el cual se realiza tanto para definir a los ciudadanos mayores de edad con derecho a voto, como para relacionar el domicilio con el centro de votación. En Panamá se han realizado cuatro censos: en 1972, 1977, 1979 y 1982. Este último es el que ha servido como base para el censo que se tiene actualmente.

---

6. La ley ha fijado el 30 de abril como fecha de cierre.
7. De aclararse que se suspenden los trámites de cambio de residencia que afecten la residencia del elector para esa elección, es decir, el procedimiento continúa todos los días pero sin afectar ya la ubicación de los electores.

En la implementación del censo se utilizan técnicas de demarcación y definición de unidades geográficas, con las cuales se determinan las regiones censales. Una región censal es un espacio comprendido por varios distritos, en la cual se diferencian áreas rurales y áreas urbanas. Estas áreas a su vez, están integradas por segmentos censales. Cada segmento puede contemplar al menos veinte viviendas. Esto es debidamente codificado para poder generar toda la planeación y planificación de censo. La codificación comienza indicando las provincias ordenadas alfabéticamente, luego el distrito, el corregimiento y finalmente el centro de votación. Por ejemplo, en 08-09-09-01, los dos primeros dígitos indican la provincia, (en este caso la provincia de Panamá), los siguientes dos dígitos indican el distrito, (en este caso es el distrito de San Miguelito); los siguientes dos corresponden al corregimiento (el seleccionado es el Corregimiento Rufina Alfaro); y los últimos dos indican el Centro de Votación (para el caso es la Escuela Pedro Ameglio).

Este censo se depura de manera continua, ya que la migración interna es alta en Panamá. Ello se hace para adecuar los centros de votación al crecimiento poblacional. El 99% de los centros de votación son escuelas públicas o privadas. La ley las obliga a permitir la instalación de las Juntas Receptoras de Votos.

Un centro de votación puede ser creado con un mínimo de cincuenta electores. No obstante, para su apertura es necesario que el mismo cuente con condiciones físicas necesarias de accesibilidad y de no afectación.

También existe una depuración constante de electores en centros de votación. Nuestro ciudadano es muy exigente en ese sentido, pues no le gusta demorar más de 30 minutos. Sin embargo, algunos centros son complicados porque tienen una alta concentración de electores, sobre todo en las áreas urbanas. En la última elección se recibieron muchas quejas, pues los ciudadanos tenían que dejar sus carros lejos del centro y caminar hasta diez minutos para llegar. La mayoría de los centros de votación concentra, como máximo, veinte mil personas.

Inclusión de los ciudadanos en el registro electoral

La inclusión de los ciudadanos en el registro electoral puede sufrir actualizaciones, las cuales están relacionadas con el documento de identidad. Este documento es gratuito cuando se le renueva, y tiene un costo cuando es duplicado. El mismo se emite por un periodo de diez años. Es decir, si el ciudadano en diez años no ha cambiado documento de identidad, votará siempre en el mismo centro de votación. Históricamente hay muchos ciudadanos que mantienen el centro de votación por muchísimos años. Ahora bien, si realiza un cambio de residencia,

únicamente tiene que avisar al Tribunal Electoral de Panamá. Este trámite es continuo y no tiene ningún costo para el ciudadano. El cambio debe ser tramitado en la oficina del Tribunal Electoral correspondiente al corregimiento o distrito de la nueva residencia.

La exclusión del registro electoral es únicamente por defunción. Se pueden suspender los derechos ciudadanos, pero no se excluye al ciudadano hasta que se registre su defunción.

Criterios para el establecimiento de centros de votación

Se dice que el voto residencial es más caro, y en efecto, así lo es. ¿Qué tan caro? No es tanto como para asustarse. En El Salvador deben tener alrededor de cuatrocientos centros de votación y nueve mil Juntas Receptoras de Votos. La cantidad de mesas de votación no varía con el voto residencial. Lo que se hace es concentrar en cuatrocientos centros de votación, nueve mil mesas de votación. Lo que va a cambiar y va a crecer, obviamente, son los centros de votación. Las mesas de votación podrán aumentar pero de manera discreta.

Lo que genera más costo son las Juntas Receptoras de Votos, porque ello implica más funcionarios, más materiales, más boletas de votación, etc. En el caso de Panamá, en los centros de votación que tienen más de seis mesas, se coloca un Supervisor de Centros de Votación, y por cada tres mesas se ocupa un inspector de mesas. Este inspector coordina actividades administrativas relativas a la instalación de la Junta Receptora de Votos, transmisión de resultados, entrega de documentos y recolección de documentos; una vez que concluye el evento electoral. Los centros de votación en áreas de difícil acceso no tienen inspectores. Ahora bien, en cada mesa de votación hay de cuatro a seis funcionarios, dependiendo de la cantidad de electores que haya.

El siguiente cuadro presenta la cantidad de electores, centros y mesas de votación para las elecciones de 1999, 2004 y 2009.

Cantidad de electores, centros y mesas de votación por año de elección

	1999	2004	2009
Centros de votación	2,080	2,193	2,427
Mesas de votación	5,868	5,105	5,682
Electores	**1,746,894**	**1,999,553**	**2,211,261**

En cuanto a la distribución de los centros de votación, tenemos lo siguiente:

Centros y mesas de votación de electores, elecciones 2009

	Cantidad y porcentaje de:					
Rango de electores	**Centros de votación**	**%**	**Mesas**	**%**	**Electores**	**%**
Más de 20,000	1	0.04	42	0.75	20,619	0.93
15,000 a 19,000	2	0.08	64	1.14	31,630	1.43
10,000 a 14,999	15	0.63	352	6.27	172,947	7.83
5,000 a 9,999	82	3.44	1,095	19.51	531,588	24.06
4,000 a 4,999	34	1.49	314	7.74	151,332	10.42
3,000 a 3,999	59	2.59	431	10.62	204,091	14.05
2,000 a 2,999	82	3.59	441	10.86	201,030	13.84
1,000 a 1,999	199	8.72	635	15.64	277,460	19.10
Menos de 999	1,907	83.60	2,238	55.14	618,858	42.60
Totales	**2,281**	**100.00**	**4,059**	**100.00**	**1,452,771**	**100.00**

En resumen, casi el 80% (1907) de los centros de votación tienen menos de 4 mil electores. De estos 1907 centros de votación, 1700 (75%) tienen una sola mesa de votación. Para nosotros eso es llevar el voto lo más cercano a los ciudadanos, no importa adonde estén.

Aquí cabe señalar una anécdota. En una comunidad llamada Paya, que se encuentra cercana a la frontera con Colombia, se estableció una mesa de votación con 104 electores. Cierto día, realizando los cálculos para llegar a dicha comunidad (en la que se necesitaba cuatro personas y dos días de camino), nos dimos cuenta de que el establecimiento de dicha mesa de votación generaría un costo extraordinario. En tal sentido, pregunté a uno de los magistrados sobre la necesidad de hacer tanto gasto, y uno de los magistrados me dijo: -y siempre se me ha quedado eso grabado-, "¿en Panamá hay ciudadanos de segunda clase?." Así solamente. No hay ciudadanos de segunda clase en nuestro país. Todo ciudadano tiene

el derecho a elegir y a ser elegido. Y si es necesario llegar allá no importa lo que cueste, se llega. Y eso es lo que hacemos definitivamente.

Participación ciudadana

Yo realmente no se cuánto afectaría o no la participación ciudadana con la implementación del voto residencial, ya que en Panamá se hace desde siempre. En los referéndums siempre hay menos participación, por ejemplo en el referéndum realizado sobre la ampliación del canal de Panamá apenas hubo una participación del 43%. En las elecciones generales, que se celebran cada cinco años, hubo una alta participación. En 1994 fue del 73.7%, en 1999 fue del 76.2%, en 2004 del 76.9%. En la elección que acaba de pasar la participación disminuyó al 74%. Al respecto, se realizaron estudios y se descubrió que la participación bajó en el rango de las personas menores de 25 años. Estamos investigando el por qué de la baja participación de este grupo de personas.

Antes de concluir quisiera indicarles qué se requiere para el voto residencial. Se requieren tres cosas básicas: (a) tener una base de datos de ciudadanos de buena calidad; (b) tener una lista de centros de votación debidamente codificados; y (c) un sistema de identificación ciudadana que permita ligar la dirección domiciliar de los ciudadanos con los centros de votación. Eso es lo básico, y dicho así, es muy fácil y parece fácil. Gracias por su atención.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO RESIDENCIAL: LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA

Lic. Carlos Murillo
Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

Introducción

Como parte intrínseca del sistema electoral costarricense, el modelo de voto residencial o domiciliario, como es conocido en este país, se ha consolidado a través de los sesenta años que han trascurrido desde la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, como institución rectora de la administración electoral. El cometido de ese modelo es procurar que los electores se inscriban en el distrito electoral que corresponde a sus lugares de residencia, de modo que tengan que desplazarse la menor distancia posible para emitir el voto, lo que contribuye a reducir los costos por concepto de transporte el día de las elecciones.

Ese modelo, ha sido exitoso y confiable porque se cuenta con un padrón automático y centralizado, que se actualiza de manera permanente mediante la depuración constante, la incorporación continua de los nuevos electores y la aplicación inmediata de los cambios en las inscripciones electorales. Asimismo, porque la normativa electoral le atribuye al Tribunal la facultad de dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales; y el deber de establecer el número de juntas receptoras de votos necesarias para cada distrito, en procura de la mayor comodidad de los electores.

El voto domiciliario costarricense debe analizarse a la luz de las particularidades de todo el sistema electoral, debido a que no se trata de un mecanismo aislado, sino que influye y es influido por todo el conjunto de actividades y acciones que componen el funcionamiento electoral.

Sistema electoral costarricense

En Costa Rica, la Constitución Política le otorga al Tribunal Supremo de Elecciones, en forma exclusiva, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, es la institución garante de la pureza electoral. Para cumplir con este cometido, el Tribunal tiene

independencia en el desempeño de sus funciones. De éste dependen los demás organismos electorales, que son: el Registro Civil, el Registro Electoral y las Juntas Electorales.

El Registro Electoral, de reciente creación, tiene entre sus funciones llevar el registro de partidos políticos, resolver las solicitudes de inscripción de éstos, controlar las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos y ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales.

Las Juntas Electorales están constituidas por las juntas cantonales y las juntas receptoras de votos. Las cantonales se encargan de proponer los nombres de los miembros de las juntas receptoras de votos, acondicionar los recintos electorales, recibir y entregar la documentación y los materiales electorales. En cuanto a las juntas receptoras de votos, se les encomienda recibir y revisar la documentación electoral, confeccionar las actas de apertura y cierre de la votación, recibir el voto de los electores, escrutar preliminarmente los votos recibidos, comunicar al Tribunal el resultado de la votación, y entregar la documentación electoral y los materiales sobrantes al final de la elección.

El Registro Civil, según lo establece la Constitución Política, tiene como responsabilidad llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores, resolver las solicitudes para adquirir o recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía, resolver las gestiones para recobrarla y expedir las cédulas de identidad. El Código Electoral le atribuye, además, fijar el número de juntas receptoras de votos en cada distrito electoral y realizar la distribución de los electores en cada junta.

El Registro Civil se compone de dos Departamentos: el Civil y el Electoral, ambos bajo la autoridad de un Director. Cada departamento tiene un Oficial Mayor. También cuenta con un Secretario General.

El Departamento Civil está conformado por las secciones de Inscripciones, Opciones y Naturalizaciones y Actos Jurídicos, siendo sus funciones:

- Inscripción de los hechos vitales: nacimientos, defunciones y matrimonios.
- Efectuar, en esos asientos, las anotaciones al margen referentes a legitimaciones, reconocimientos, adopciones, investigaciones o impugnaciones de paternidad, divorcios, separaciones judiciales, nulidades de matrimonio, opciones y cancelaciones de nacionalidad, ausencias y presunciones de muerte,
- Interdicciones judiciales, y actos relativos a la adquisición o modificación de la nacionalidad.

El Departamento Electoral está compuesto por las siguientes secciones: Solicitudes Cedulares, Análisis, Cédulas y Padrón Electoral. Son funciones de este departamento las siguientes:

- Expedir cédulas de identidad.
- Empadronar a todos los electores.
- Formar la lista general de electores o Padrón Nacional Electoral.
- Confeccionar el padrón-registro y el padrón fotográfico para cada junta receptora de votos.
- Dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto afecten los derechos políticos y resolver gestiones para recobrarlos cuando se compruebe la extinción de la responsabilidad penal.
- Mantener libre de inexactitudes y deficiencias el Padrón Nacional Electoral.
- Llevar el registro de las tarifas y horarios de los medios que prestan servicios en la propaganda político-electoral.

Cédula de identidad

La cédula de identidad es el principal documento de identidad del país. Se utiliza tanto para emitir el voto como para realizar cualquier diligencia en que se requiera justificar la identidad de las personas. Su portación es obligatoria. Su número consta de nueve dígitos, los cuales corresponden a las citas de inscripción de nacimiento que lleva el Departamento Civil, el primer dígito se asocia a la provincia donde nació la persona, los siguientes cuatro, al número de tomo y los últimos dígitos al asiento.

El número de cédula por ser permanente y único, formado con base en la inscripción de nacimiento, se constituye en el principal mecanismo de control para garantizar que cada elector se inscriba solamente una vez en el padrón electoral. Su vigencia es de diez años a partir de su fecha de emisión. Transcurrido ese término, se considerará vencida y caduca para todos los efectos legales y de oficio se cancelará la inscripción electoral del ciudadano como elector. Sin embargo, cuando los diez años se cumplan dentro del año anterior a la fecha de una elección, tanto la cédula de identidad como la inscripción electoral del elector, permanecerán válidas hasta el día de la elección inclusive. La confiabilidad en la cédula de identidad, la ha acreditado como el documento oficial de identificación electoral y civil, mediante el que se respaldan los emisores de las licencias de conducir, los pasaportes, los carnés de asegurados y otros. De hecho, los números de los referidos documentos son los mismos que el de la cédula.

Padrón Nacional Electoral

La Constitución Política y la legislación electoral costarricense, establecen un registro electoral, conocido como Padrón Nacional Electoral, automático, permanente y centralizado. Es obligación del Estado inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de identidad para el ejercicio del sufragio. Son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los declarados judicialmente en estado de interdicción y los que sufran sentencias que impongan la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

Inscripción electoral por distrito electoral

El proceso de conformación del Padrón Nacional Electoral comienza cuando se presenta una solicitud de cédula de identidad. Al ingresar la gestión al Registro Civil, se realizan las comparaciones dactilares por medio de un sistema informático biométrico, los estudios correspondientes en el Sistema de Información Civil y la verificación en el registro de electores; asimismo, se estudia detalladamente la dirección aportada por los ciudadanos para ubicarlos en el distrito electoral que les corresponde. Finalmente, se dicta la resolución que expide la cédula de identidad y ordena, según sea el caso, el movimiento correspondiente en el padrón. Este sistema garantiza que solamente pueden conformar el registro electoral, las personas con nacimiento y nacionalidad inscrita en el Departamento Civil. También, se valida la información del movimiento electoral aprobado para garantizar la consistencia e integridad de los datos del padrón. Los datos contenidos en el Padrón Electoral son: nombres y apellidos, género, número de la cédula de identidad y el código del distrito electoral donde se encuentra inscrito como elector.

Las resoluciones que se dictan en cuanto a expedición de cédulas y traslados de electores, cancelaciones e inclusiones, generan los movimientos electorales que permiten que la actualización del Padrón Nacional Electoral sea constante. Esos movimientos se clasifican en tres categorías: inclusiones, exclusiones y actualizaciones. En la primera figuran las gestiones de cédula de primera vez, que subdividen en los mayores de18 años y los que habiendo cumplido 16 alcanzarán la mayoría de edad hasta el día de la próxima elección y los naturalizados. Dentro de las exclusiones se tienen las cancelaciones por caducidad de la inscripción electoral y las cancelaciones por defunción del elector. En las actualizaciones, se distinguen dos tipos: el primero por cambios en los datos de las cédulas de identidad y los traslados de domicilio electoral.

La conformación del Padrón Nacional Electoral es una labor ininterrumpida, lo que permite que la formación de la lista definitiva de electores se prepare en un tiempo relativamente corto. Es un registro dinámico por su constante actualización y depuración, ya que diariamente se le aplican los diferentes tipos de movimientos mencionados. Como promedio anual, los movimientos al padrón, son aproximadamente 600,000. Según el último corte, este registro electoral consta de 2,816,359 electores, de los cuales 1,409,615 son mujeres y 1,406,744 hombres.

En cualquier momento, excepto durante los cuatro meses anteriores a una elección, los electores pueden gestionar ante el Registro Civil, mediante un formulario especial o por los medios disponibles, el traslado de su inscripción electoral al nuevo domicilio. Además, algunas renovaciones de cédula de identidad llevan implícito un traslado de lugar de votación. En promedio, se ejecutan al año casi 100,000 movimientos electorales por estos dos conceptos.

Mensualmente se llevan a cabo cortes de padrón, y se hace una sumaria o resumen donde se informa el total de las inclusiones y exclusiones del Padrón Nacional Electoral durante ese período. A la vez, se incluyen las cantidades de electores por distrito electoral, cantón, provincia y el total nacional, así como el crecimiento (o decrecimiento) absoluto y relativo del Padrón Electoral en relación con los datos de la última elección. Este documento se distribuye a todos los partidos políticos.

El Padrón Nacional Electoral y los datos de la sumaria se encuentran en la página Web del Tribunal Supremo de Elecciones (www.tse.go.cr) permanentemente y se actualiza mensualmente. Durante los meses previos al día de la elección, se habilita un programa de información al elector en el que telefónicamente se brinda a los electores el lugar de votación por medio del número 120.

Con la finalidad de que los electores verifiquen el lugar donde aparecen inscritos electoralmente con suficiente antelación, para que puedan realizar los traslados necesarios, se prepara seis meses antes de una elección la lista provisional de electores que debe exhibirse en cada distrito electoral por orden alfabético de apellidos durante cuatro meses. Asimismo, al pie de cada lista se consigna el número de electores que contiene y se advierte respecto al término durante el cual los electores podrán formular reclamos.

Cabe destacar la existencia, además de la sede central, de 32 oficinas regionales del Tribunal a lo largo y ancho del país y de programas de cedulación ambulante, estratégicamente diseñados para facilitar a los ciudadanos el poder presentar solicitudes de cédula de identidad y traslados de domicilio electoral. Esto permite que a todo ciudadano se le haya otorgado el documento de identidad y esté inscrito en el Padrón Nacional Electoral.

Lugar de votación

Para los efectos electorales en cuanto a la ubicación de los electores, se aplica la División Territorial Administrativa del país. El Poder Ejecutivo debe formularla y publicarla al menos doce meses antes de la siguiente elección.

Territorialmente, Costa Rica se divide en provincias (7), éstas en cantones (81), los que a su vez se subdividen en distritos (473). Todos se enumeran detalladamente, empleando para ello el orden de las leyes con que han sido creados. Según el Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones está facultado para dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales, para ello se estudian las gestiones para la creación de nuevos distritos realizando visitas de campo. De esta manera se crea la División Territorial Electoral, que se actualiza de manera constante mediante la creación, refundición o eliminación de distritos electorales y la reubicación de poblados. Esta compilación, está ordenada siguiendo la División Territorial Administrativa, y cada distrito presenta los distritos electorales que lo componen, detallando todos los poblados y haciendo referencia al mapa de la hoja cartográfica nacional. Adicionalmente, incluye claves para identificar los poblados con centros educativos oficiales, oficinas regionales del Tribunal Supremo de Elecciones y otros. Los distritos electorales son identificados, además del nombre del lugar donde están ubicados, mediante un código de seis dígitos y se interpretan de la siguiente forma: (1-01-001); el primer dígito corresponde a la provincia, el segundo y tercero al cantón y los últimos tres al distrito electoral. Esa codificación, que se asigna a cada elector, permite que al preparar las listas definitivas de electores para una elección, se logre ubicar a éstos en las juntas receptoras de votos según el distrito electoral a que pertenecen.

La creación de distritos electorales conlleva la apertura de juntas receptoras de votos en esos lugares; la razón, es procurar la mayor comodidad de los electores para el ejercicio del sufragio. Conforme al crecimiento demográfico del país y la consecuente aparición de nuevos poblados o barrios, se decretan nuevos distritos electorales, manteniéndose un incremento constante. Sin embargo, ocho meses antes de una elección no podrá el Tribunal hacer uso de esa facultad.

La inscripción electoral se realiza por distritos electorales en estricto orden alfabético de apellido, al igual que la cédula de identidad, tiene una vigencia de diez años. El domicilio electoral donde se inscribe el elector determina el lugar de votación. Como se indicó anteriormente, durante el proceso de expedición de cédula, se ubica a los electores en el distrito electoral correspondiente. Para ello, un grupo de funcionarios con gran experticia y amplio conocimiento de la División Territorial Electoral que publica el Tribunal, realizan un análisis escrupuloso de la dirección o domicilio brindado por el ciudadano.

Actualmente, existen 2018 distritos electorales, incluyendo 22 en centros penitenciarios, 35 en hogares de ancianos y uno en la Isla del Coco, que está a casi 500 kilómetros de la costa. En promedio, existen casi cinco distritos electorales por cada distrito administrativo.

Para definir la cantidad de juntas receptoras de votos para una elección presidencial, se divide el total de electores de cada distrito electoral entre 500 electores, que es la cantidad máxima por junta receptora de votos. Dependiendo del número de juntas establecidas, se utiliza uno o más centros de votación en cada distrito electoral, los que en su gran mayoría son centros educativos (escuelas o colegios), lugares que son de acceso público. En cada junta receptora de votos se pueden instalar hasta dos recintos de votación. Para las próximas elecciones presidenciales del 7 de febrero de 2010 se estima la habilitación de alrededor de 6600 juntas receptoras de votos, distribuidas entre unos 2100 centros de votación.

De manera complementaria, existe una dependencia del Tribunal, denominada Contraloría Electoral, que tiene entre sus funciones la fiscalización y verificación de las operaciones en el Padrón Nacional Electoral y del Registro Civil. Esta oficina revisa todas las gestiones cedulares después de que han sido aprobadas, de modo que vuelve a analizar las direcciones indicadas en esas fórmulas, y verifica que el elector se haya ubicado correctamente en el distrito que le corresponde. Para esta labor se apoya en los mapas que componen la cartografía nacional. En caso de detectar alguna inconsistencia, lleva a cabo las acciones de coordinación necesarias para rectificar la ubicación electoral. Es la unidad encargada de realizar las visitas de campo para la actualización y depuración de la División Territorial Electoral.

Conclusión

El sistema electoral costarricense ha propiciado que el voto residencial o domiciliario se haya consolidado a través de los años, como un mecanismo seguro, transparente, eficiente y hasta tradicional, para que a los electores se les facilite la emisión del sufragio al procurar la instalación de juntas receptoras de votos cerca de los domicilios, fomentado de esta manera la participación ciudadana en los procesos democráticos del país. La estrategia de tomar como base la divisional territorial, respetando su nomenclatura y numeración, para construir otra exclusiva para propósitos electorales, ha sido uno de los pilares que han afianzado y mantenido en el tiempo que los electores voten cerca de sus hogares.

Otro aspecto de indudable trascendencia para la efectividad del comentado modelo es la solidez del Padrón Nacional Electoral, por sus características en cuanto a que es permanente, automático y que se actualiza y depura de manera constante, gracias a la existencia de un Registro Civil eficientemente organizado, con un departamento civil encargado del registro

de los hechos vitales y uno electoral, cuyas principales funciones son la emisión del documento único oficial de identificación ciudadana civil y electoral y el registro o padrón electoral.

Finalmente, debe destacarse que el éxito del modelo reside en que no es en sí mismo una prolongación del sistema electoral costarricense, sino una parte inherente de todo ese sistema.

Parte II.

Panel de comentarios

Licda. Claudia Umaña
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Muchas gracias. Realmente es un honor estar con ustedes en esta mañana. Gracias a estas dos presentaciones que han hecho Osman y Carlos. Apreciamos mucho la concurrencia, ¿Cómo hacemos para contagiar a todos los que no están en este salón con este tipo de temas?

En primer lugar, creo que vale la pena rescatar diversos aspectos que se han abordado de las experiencias de Costa Rica y de Panamá. Yo me pregunto, si es tan fácil, y si países en la región ya lo han implementado ¿Por qué en El Salvador aún no se logra? En mi presentación dejaré más preguntas que respuestas, pero lo importante es provocar las ideas.

Los políticos y la sociedad civil aparentemente tenemos un consenso en El Salvador sobre la implementación del voto residencial en todo el territorio de la república. Cuando abordamos esta temática en el último estudio titulado: "Institucionalidad, diálogo democrático y políticas públicas", que FUSADES lanzó este año, realmente el nivel de ambición que se tenía era muy profundo.

FUSADES siempre ha pensado que las discusiones y los acuerdos entre políticos, medios de comunicación y sociedad civil; son solo un elemento de lo que debe constituir una reforma política integral, y realmente esto pasa por el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral para que, medidas específicas como las que en esta mañana nos han dicho nuestros colegas de Costa Rica y de Panamá, se lleven a cabo de manera permanente y no solo de cara a elecciones.

Hemos hablado como FUSADES de mejorar los vínculos entre representantes y representados y de reformar la magnitud de los distritos electorales de cara al último censo poblacional. De hecho la ley lo estipula: ya existe un censo y aún no se ha hecho una reforma a los distritos electorales. Por supuesto que le damos seguimiento a lo relacionado con los concejos plurales municipales, con el voto de los salvadoreños en el exterior, la ley de partidos políticos y me quedo aquí en el voto residencial.

Somos de los pocos países en Latinoamérica que no tiene voto residencial. El argumento es el costo y la extensión territorial del país. No obstante, somos uno de los países más pequeños del hemisferio y aún así, esos siguen siendo los argumentos de por qué no se ha podido implementar.

Los beneficios de la implementación del voto son tan importantes que solo quisiera detenerme en ellos por un momento. En algunos grupos focales que hemos realizado se señaló que muchas mujeres no pueden acudir a ejercer el sufragio por diversos motivos: cuidar a sus hijos, cuidar a los adultos mayores en la casa, etc. Incluso, los adultos mayores, las personas con capacidades especiales, tienen dificultades para desplazarse a ejercer el sufragio. Así como también las personas que, por lo accidentado del territorio para poder acceder a los centros de votación, se tienen que trasladar y esto implica una serie de costos importantes.

Yo creo que en El Salvador sí hay ciudadanos de segunda categoría, porque las personas hospitalizadas el día de las elecciones, no podrán votar; las personas que no se puedan desplazar de su casa por cuidar a los niños, tampoco podrán ir a votar. Tal vez uno de los obstáculos en la implementación del voto residencial en El Salvador es la mentalidad. Estamos acostumbrados a hacer las cosas de la misma manera y continuamos operando con un diseño de votación derivado de la lógica de la guerra. Esa mentalidad debe ser superada.

Ahora, ¿qué hemos hecho como FUSADES? Hemos diseñado una ruta crítica para la implementación del voto. Sin embargo, no se logró el objetivo. Ello debido a que la implementación del voto involucraría diversas acciones importantes: (a) involucraría la creación de una Comisión Coordinadora de generación de normativa; (b) un plan organizacional; (c) un plan de trabajo en la validación técnica de la cartografía; (d) coordinación de diferentes instituciones como la DIGESTYC, el CNR, el Tribunal Supremo Electoral, el Ministerio de Economía; (e) actualización de los nuevos asentamientos urbanos (que ya se tiene); (f) la asignación de códigos. De hecho la codificación ya se había empezado en El Salvador, la realizaron las empresas de courier; (g) discusión sobre la normativa de las direcciones (se debe buscar la manera en que las modificaciones a las direcciones domiciliares de los ciudadanos se realicen sin la necesidad de cambiar la identificación); (g) hacer ajustes técnicos con el RNPN; (h) actualización cartográfica; y (i) una campaña de divulgación.

Voy a ser muy rápida en mis comentarios: Uno es ¿por qué no se ha implementado? Los políticos responden que por problemas técnicos; los técnicos dicen que por falta de voluntad política. Entonces ¿cómo hacemos para que los astros se alineen? Los salvadoreños nos merecemos trascender a una reforma de segunda generación, tener elecciones todavía más incluyentes, asegurarnos niveles de participación altos (en las elecciones presidenciales del 2009 hubo un incremento significativo respecto a la participación nacional, y por ejemplo en Cuscatlán, la misma fue del 72%, diez puntos arriba de la participación a nivel general nacional). En este sentido, es claro que también hay beneficios de carácter cuantitativo muy importantes.

¿Cuáles son los costos? Sí hay costos. Nadie ha dicho que la democracia es gratis. Los costos son importantes, pero lo valen, pues además de acercar a la ciudadanía a las urnas, también se va a empoderar a la comunidad y se mejorará el sistema electoral. En los grupos focales que FUSADES realizó, se concluyó que de las reformas electorales, la del voto residencial es la más fácil de concretar. Ello debido a que no involucra a los partidos en tanto ganar o perder, pues a todos se les aplicaría las mismas reglas. Es importante que se empiecen a implementar las reformas más factibles, es decir, aquellas que no cambien los números electorales a los partidos políticos. Aunque ciertamente el voto residencial si puede influir en las cuotas de poder de cada partido en las elecciones legislativas, principalmente por la movilización de electores.

Finalmente quisiera cerrar reiterando que el voto residencial es una tarea pendiente en El Salvador. Es una de las reformas que no solo goza de mayor consenso y es factible, sino que además fortalecería el proceso democrático. Como FUSADES esperamos que ya se empiecen a tomar todas las medidas, para que, con el cambio de DUI se comiencen a implementar los pasos. Si dejamos pasar esta oportunidad, para las elecciones de 2015 estaremos en un evento similar al de este día hablando de este momento como uno más de los antecedentes.

En este contexto, la responsabilidad es de todos y, como centro de pensamiento, volvemos a reiterar el compromiso que tenemos en el fortalecimiento del sistema democrático en El Salvador.

Lic. Eugenio Chicas
Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

Muy buenos días a cada uno de los asistentes y a las instituciones que nos convocan a este importante evento para el país, que demás es oportuno, ya que al interior del Tribunal Electoral se debate sobre el voto residencial.

Con la conclusión de Claudia Umaña yo también me quedo. Es decir, esta es una de las reformas que ha revestido tener mayores niveles de consenso. Por algún lugar hay que empezar a caminar y el voto residencial puede ser un buen tema, un buen paso para avanzar en materia de reforma política.

Es interesante, de acuerdo a los casos de Panamá y Costa Rica, conocer cuáles han sido los sucesos que marcaron el cambio hacia sistemas electorales más modernos. En la mayoría de los países han sido precisamente traumas sociales los que llevaron a modernizar los sistemas electorales. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, fue la Revolución de 1948; en Panamá fueron todos los hechos derivados de la ocupación de país en el año 1990.

En el caso de El Salvador ha habido importantes pasos dentro de la reforma política. Los Acuerdos de Paz mostraron ese camino, logrando la implementación de una agenda de reformas electorales en 1994. En otras palabras, el cisma social que vivió El Salvador y que tiene por salida los Acuerdos de Paz, marcó el camino para construir la reforma que hoy sigue necesitando el país.

Por ejemplo ¿por qué votamos como votamos? Claudia señalaba que votamos así porque todavía nuestro sistema electoral tiene muchos elementos contrainsurgentes (la cabecera de cada municipio defendía los centros de votación y ejercía un fuerte control sobre la población para mostrar altos niveles de participación en las elecciones que se celebraron durante el conflicto). Eso fue cambiando con el tiempo y con el tiempo, también, se convirtió en un buen mecanismo de los partidos políticos para monopolizar el transporte de los y las electoras. O sea, el sistema permitía poder hacer un trasiego de votantes de un municipio a otro, y en ese trasiego inducir a los electores y electoras para buscar cargar los dados en el proceso electoral. En la actualidad creemos que los y las electoras del país han madurado mucho. El país ha evolucionado, ha avanzado democráticamente. O sea, la sociedad avanzó y creo que también lo hicieron las fuerzas políticas y la institucionalidad del país. Mal

haríamos en quedarnos anclados en el pasado. Necesitamos en ese sentido evolucionar, avanzar, y leer los nuevos tiempos.

En esa dirección, en el mes de junio de este año, el anterior Presidente del Tribunal Supremo Electoral, el Señor Walter Araujo, envió una solicitud a Naciones Unidas, solicitando ayuda para encontrar el mejor camino para implementar el voto residencial en el país. Es importante señalar que la nota no solicitaba ayuda para decidir si se implementaba o no el voto residencial, sino para hallar el mejor camino de implementar el voto residencial. El diez de julio Naciones Unidas respondió de manera positiva. El Tribunal había solicitado una misión técnica para evaluar las condiciones. Dicha misión permaneció por doce días y estuvo encabezada por el señor Horacio Boneo, quien ha seguido de cerca la situación de El Salvador desde los Acuerdos de Paz. En este sentido, se puede plantear que las conclusiones de la misión, no fueron el resultado de doce días de trabajo, sino la evaluación, que a lo largo del tiempo se ha hecho sobre el proceso y sistema electoral de El Salvador.

En la misión también estuvo presente el señor Eduardo Valdez, Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá. De hecho, en los planes pilotos sobre voto residencial que se han implementado en los últimos tres eventos electorales, Panamá nos ha acompañado. Por lo tanto, Panamá conoce también nuestro sistema electoral. El señor Valdez, como parte de esa misión, ya venía desde hace tiempo estudiando el sistema electoral de El Salvador.

Conclusión de la misión: hay condiciones para hacer el voto residencial en el país. No obstante, no basta decir que hay condiciones, hay que decir el cómo. En ese sentido el estudio que presentó Naciones Unidas, señala una ruta crítica. Una manera de avanzar en este propósito. Y el Señor Boneo nos decía ustedes con buena intensión han venido trabajando más en una visión cartográfica porque no había todas las herramientas en aquel momento del voto residencial. Con el enfoque de esta propuesta, lo que se hace es potenciar una visión demográfica del voto residencial, que por supuesto usa todas las herramientas cartográficas necesarias que son indispensables.

En el estudio, también se indica que el país tiene desarrolladas tres herramientas que fueron impulsadas por los últimos gobiernos, y de las cuales se ha contado con el apoyo de la comunidad internacional:

a) Un censo educativo. El país ha avanzado en esta materia: hay más de seis mil doscientas escuelas a lo largo y ancho del país. El censo indica además el número de aulas, el tipo de servicios que posee cada escuela y la conectividad. Somos un país pequeño de veinte mil kilómetros cuadrados y es más fácil llegar. Bajo esta idea, la implementación del voto residencial debería ser más fácil que en Panamá,

Costa Rica, e incluso de países más pobres como Nicaragua, quien lo implementó en 1984. Este tema es importante porque se necesitan centros escolares para la implementación del voto residencial (nosotros solo necesitamos menos de tres mil centros escolares para el voto). En este sentido, debemos ser honestos en reconocer que no empezamos de cero, hay un trabajo acumulado que hoy debemos de aprovechar para el país.

b) Un censo nacional. El censo del 2007, reconocido oficialmente, sirve de base para el voto residencial ya que contiene información sobre concentraciones poblacionales, la distribución por sexo, edad, condición económica, etc. El mismo permite una estratificación de la sociedad, que facilita la ubicación de los centros de votación.

c) Una cartografía elaborada para el Centro Nacional de Registros.

Conclusión. Ya tenemos una ruta crítica. Yo concuerdo con lo que señala el Señor Osman Valdez cuando dice que hay tres elementos fundamentales para el voto residencial: (1) Un registro electoral. Ya contamos con un registro electoral, depurable, perfectible, mejorable, pero lo tenemos. Evolucionamos en este sentido; (2) Un sistema de identificación ciudadana. Tenemos un Documento Único de Identidad, hay un registro nacional de personas naturales, contamos con un registro electoral, y con instituciones privadas como DOCUSAL que tiene capacidad instalada para la entregar el Documento de Identidad a toda la ciudadanía; (3) Un listado de centros de votación. Esta es la tarea que hoy tenemos.

La propuesta de Naciones Unidas nos ofrece una oportunidad de oro para la implementación del voto residencial de manera ágil, organizada y de bajo costo.

Si al interior del Tribunal Electoral logramos ponemos de acuerdo en los tres mil centros de votación sería suficiente, pues eso permitiría que en enero, al momento de la renovación del DUI se incluyera el lugar de votación. ¿Para qué buscar al ciudadano en la casa, en su comunidad? En ese momento se le adjudicaría el lugar donde le correspondería votar. Sencillo, práctico. Nos quedan sesenta días para ello. Sin embargo, considero que sí se puede: el Tribunal Electoral cuenta con directores y técnicos capacitados; las elecciones han sido exitosas; y el plan piloto funcionó perfectamente.

¿Qué es lo que falta? Yo creo que si queremos decir no, habrá muchos tecnicismos para argumentar. Pero, si por el contrario, decimos que sí se puede, podremos encontrar soluciones en estos días restantes. Voluntad política es lo que sigue necesitando el país y el voto residencial. Muchas gracias.

Dr. Álvaro Artiga
Maestría en Ciencia Política,
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

Voy a aprovechar al máximo el tiempo para trasladar una serie de inquietudes que me fueron surgiendo en la mañana, mientras se hacían las diversas exposiciones.

Si señalan que hay consenso en torno al voto residencial, entonces ¿en dónde está el problema? Al respecto, recordé una frase de un politólogo italiano, quien hablando de los partidos políticos y del desarrollo de los partidos, menciona que los orígenes condicionan el desarrollo de los partidos. Parafraseando al politólogo, me atrevo a decir que los orígenes condicionan el desarrollo de las instituciones. Aquí se han mencionado elementos de origen. Y también me preguntaba ¿es el futuro el que condiciona el presente, o es el presente el que condiciona el futuro? Pensando en términos del asunto que nos ocupa, el futuro sería el voto residencial; pero también puede pasar que lo que tenemos hoy condiciona lo que podemos hacer mañana. Y a lo mejor lo que tenemos no nos permite llegar al voto residencial.

¿Cómo hacemos para pasar de un sistema de votación que parece resultar fácil y barato, a un sistema de votación que parece ser complejo y caro? Si la tendencia es siempre a buscar lo fácil y lo barato, ¿cómo pasamos de un sistema fácil y barato, a un sistema complejo y caro?

De acuerdo a las diversas exposiciones de los miembros de los Tribunales de Panamá y de Costa Rica, y de los demás comentarios, yo identifico cuatro áreas de trabajo en este asunto: el marco legal, que hace referencia a las modificaciones o reformas al código y otras leyes relacionadas; el marco administrativo- organizativo, relacionado con la parte técnica; el marco político, en el que esperamos que haya voluntad política; y el marco social, que es al que Claudia hizo alusión cuando mencionó a la audiencia que siempre acompaña este tipo de eventos. De acuerdo a los planteamientos, la mayor concentración de los argumentos se da en torno al marco legal. Probablemente esto se deba a la herencia cultural que tenemos, y la cual se enfoca en la parte jurídico legal. De hecho, no solo en este tema, sino en otros más, el problema parece ser siempre jurídico: reformas de leyes. Y por lo tanto, los esfuerzos se concentran siempre ahí. No obstante, considero que quizás los otros marcos terminan siendo los más importantes.

Ahora bien, ¿cómo se hace el cambio del sistema de votación actual al sistema residencial? Lo que se ha presentado aquí son las experiencias panameña y costarricense, el estatus quo

en esos países, pero lamentablemente no dijeron cómo estos países llegaron al voto residencial. Cómo transitaron o, es que ¿así fue siempre?, ¿cómo pasamos?, ¿cómo se hace el cambio?, ¿cuáles son los obstáculos a vencer? Si se dice que en torno al voto residencial hay consenso, entonces pareciera que se trata de una reforma fácil, pero ¿por qué no se hace? Hay algo que obstruye, ¿cuáles son los obstáculos a vencer?, ¿qué condiciones favorables hay?.

Yo lo que identifico son las resistencias al cambio. Esto es normal ya que si estamos adecuados a una forma de hacer las cosas, un cambio va a implicar resistencias. Y hay que vencerlas. Resistencia de quienes están acostumbrados a hacer las cosas así, resistencia de quienes pueden verse afectados. Y este punto es importante porque, a mi modo de ver, si las cosas se mantienen como están -en cualquier área-, es debido a que los que se benefician tienen la suficiente fuerza para mantener las cosas tal como están; o bien, porque los que están en pro del cambio no tienen la suficiente fuerza para cambiarlas.

Además, también existen inercias -y esto a veces no se menciona-. Es decir, es más fácil organizar las elecciones tal como se hicieron hace tres años, en vez de comenzar a cambiar la situación, sobretodo si solo se tienen sesenta días para hacerlo. Ahora bien, también está de por medio el cálculo político partidista electoral. Y quizás ese es el más difícil. Aunque todos de viva voz estamos de acuerdo - esto es necesario, ya no deben de haber ciudadanos de segunda categoría-, el problema es que las ventajas del voto residencial no son superiores a los costos políticos electorales que puede tener esta medida.

En este contexto, la interrogante es ¿qué incentivo les damos a los que se benefician para que permitan la reforma? Si los beneficiarios calculan que las modificaciones traerán pérdidas, entonces la reforma no se podrá implementar. Aquí cabe recordar algunas prácticas de los partidos políticos que, en parte, son facilitadas por el actual sistema de votación: a) la movilización de electores de un municipio a otro; b) los vigilantes de los partidos de los centros de votación no necesariamente son del municipio donde están vigilando y, sin embargo ahí votan; c) los partidos suelen llevar a sus miembros a votar a centros de votación que no les corresponden. Todas estas prácticas pueden influir directamente en los resultados electorales, ya que debido al sistema electoral que rige las elecciones municipales, un solo voto puede significar la victoria o la pérdida. Entonces ¿cómo hacemos para que no tengan ese temor los partidos? ¿Cuál es el incentivo que hay que darle a los partidos? Porque de ellos depende que apruebe la reforma.

Entonces ¿cómo hacemos para que los partidos perciban que el voto residencial les trae beneficios? Esa es para mí la gran incógnita, y la que hay que resolver. ¿Qué les ofrecemos a cambio del voto en la Asamblea Legislativa para introducir la reforma necesaria? Y aquí es donde entra probablemente, el marco social que mencionaba antes. Para los partidos

políticos es más importante ganar elecciones que dejar de tener ciudadanos de segunda y tercera categoría.

Termino invitándoles a considerar ese otro marco social, que es de donde vienen los votos. Si ahí no se produce un cambio, en la relación de los partidos con sus potenciales electores, entonces la reforma no caminará. Un partido cuando pierde elecciones empieza a cambiar. Yo creo que ahí hay que trabajar porque de ahí vienen los votos con que ganan los partidos. Muchas gracias.

Palabras de clausura
Dr. Roberto Rubio
Fundación Nacional para el Desarrollo

Creo que hemos tenido bastantes insumos que muestran que el voto residencial es técnicamente viable y políticamente posible. Yo creo que queda la sensación de que si todos están de acuerdo en esta reforma, ¿por qué no se implementa?. En 1994 los candidatos Calderón Sol y Rubén Zamora hicieron el acuerdo que incluía el voto residencial; Naciones Unidas realizó el estudio; MIRE, la Iniciativa Social para la Democracia y FUSADES ha venido trabajando en esa reforma. ¿Dónde están los temores? Creo que deberíamos de profundizar bastante para identificar los temores y los intereses que están bloqueando la reforma.

Bueno a nombre de FLACSO, FUNDAUNGO, FUSADES y FUNDE les damos las gracias por su asistencia. También agradecemos al Instituto Nacional Demócrata, a DIAKONIA y al PNUD por habernos brindado el apoyo para hacer posible este este evento. Muchas gracias.

FORO SOBRE VOTO RESIDENCIAL
Hotel Hilton Princess San Salvador, Salón Bristol
27 de Octubre de 2009, de 8:00 a.m. a 12:30 p.m.

Palabras de bienvenida	**Ing. Antonio Cabrales** Presidente Junta Directiva FUSADES
Palabras de inauguración	**Dr. Ricardo Córdova** Director Ejecutivo FUNDAUNGO
Conferencia internacional: **Panamá**	**Lic. Osman Valdés** Director de Organización Electoral Tribunal Electoral Panamá
Conferencia internacional: **Costa Rica**	**Lic. Carlos Murillo** Jefe Padrón Electoral Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica
Panel de comentaristas	**Licda. Claudia Umaña** FUSADES **Lic. Eugenio Chicas** Presidente TSE **Dr. Álvaro Artiga** Maestría en Ciencia Política, UCA
Preguntas y respuestas	**Dr. Carlos Briones** Director FLACSO (Moderador)
Clausura del evento	**Dr. Roberto Rubio** Director Ejecutivo FUNDE


P N
U D


NDI
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS


diakonia
GENTE QUE CAMBIA EL MUNDO