



INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA
FORMACIÓN DIPLOMÁTICA

Trabajo de Postgrado para optar al título de
Maestría en diplomacia

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS
SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR PARA LAS ELECCIONES
PRESIDENCIALES DE 2014

AUTORA

CLAUDIA ISABELA VIDES CHACÓN

ASESOR

DOCTOR RICARDO CÓRDOVA

Antiguo Cuscatlán, La Libertad

2016

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

RECTORA

Maestra Claudia María Samayoa Herrera

SECRETARIA GENERAL

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR

Doctor Ricardo Córdova

Antiguo Cuscatlán, 15 de agosto de 2016

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por la oportunidad y la fortaleza para continuar.

A mi esposo, Alan Melara, por su paciencia, amor, compañía, comprensión y consejos durante este proceso.

A mis padres, quienes nunca dudaron que esto sería posible.

A mis hermanos, por sus burlas afectuosas.

A mis amigos, por el apoyo y sus oídos a mis quejas.

A Eve Carranza de Grijalba y a Alejandro Zelaya por convertirse en algo más que mis compañeros de maestría.

A mi asesor, el Dr. Córdova, quien no solo compartió su conocimiento y su inteligencia sino quien me brindó algo que no puedo compensar: su tiempo.

DEDICATORIA

*A las mujeres que me han enseñado a ser fuerte en esta vida,
En especial a aquella con quien no podré compartir este logro. Mi abuela, Isabel Vides*

Tabla de contenidos

Introducción	i
Elementos para el estudio de la implementación de la política pública	vii
Capítulo 1. Antecedentes del voto de los salvadoreños en el exterior	2
Introducción	1
1.1. Contexto de la migración	2
A) El plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte	4
B) Migración salvadoreña	6
1.2. La institucionalización de la democracia en El Salvador de la Postguerra	12
1.3. Papel de los salvadoreños en el exterior en el proceso de promoción del voto	16
1.4. Antecedentes de propuestas de voto desde el exterior ante la Asamblea Legislativa	19
1.5. El estudio de factibilidad del voto desde el exterior	23
1.6. Conclusiones del capítulo	28
Capítulo 2. La experiencia del voto en el exterior en México, Panamá y Colombia	29
Introducción	30
2.1. Latinoamérica y la migración	31
2.2. Sufragio desde el exterior	33
2.3. México	35
A) Cantidad de migrantes en el exterior	36
B) Legislación electoral	37
C) Resultados del último ejercicio de voto en el exterior en México	41
2.4. Panamá	41
A) Cantidad de migrantes en el exterior	41
B) Legislación electoral	42
C) Resultados del último ejercicio de voto en el exterior en Panamá	44
2.5. Colombia	44
A) Cantidad de migrantes en el exterior	45
B) Legislación electoral	46
C) Resultados del último ejercicio de voto en el exterior en Colombia	48
2.6. Conclusiones	49
Capítulo 3. Análisis de la implementación del voto de los salvadoreños en el exterior	51
Introducción	52
3.1. Consideraciones previas al análisis	53
A) Contenido de la Ley	54

B) Resultados del voto desde el exterior	57
3.2 Tratabilidad del problema	60
A) Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas.....	61
B) Diversidad de comportamientos en el grupo objetivo.....	63
C) Porcentaje del grupo objetivo en la población total	66
D) Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas	67
3.3 Capacidad de la Ley para estructurar la implementación	67
A) Objetivos claros y coherentes	67
B) Incorporación de teoría causal adecuada	68
C) Recursos financieros.....	70
D) Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación	72
E) Reglas de decisión de las instituciones encargadas	73
F) Reclutamiento de directivos y personal	73
G) Posibilidades formales de acceso a actores externos	74
3.4. Variables no normativas que condicionan la implementación	74
3.5. Variables dependientes del proceso de implementación	75
3.6 Obstáculos enfrentados para la implementación	77
3.7 Conclusiones.....	77
Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones	79
Introducción	80
4.1 Conclusiones.....	81
4.2 Recomendaciones	83
Bibliografía.....	
Anexos	

Índice de gráficos, tablas, mapas e ilustraciones

- | | |
|-----------|--|
| Cuadro 1 | Remesas en El Salvador en millones de dólares 2000-2015 |
| Cuadro 2 | Datos globales de la migración a 2011 |
| Cuadro 3 | Resumen de estimación de participación electoral desde el exterior |
| Cuadro 4 | Comparativo de la legislación |
| Cuadro 5 | Padrón electoral salvadoreño por países |
| Cuadro 6 | Resumen de los votos emitidos en las elecciones presidenciales de 2014 |
| Cuadro 7 | Total de votos válidos por partidos en las elecciones presidenciales 2014 según primera y segunda vuelta |
| Cuadro 8 | Cronograma de actividades del Tribunal Supremo Electoral |
| | |
| Figura 1. | Ciclo de una política pública |
| Figura 2. | Flujo de variables del proceso de implementación |
| Figura 3. | Población de Centroamericanos en Estados Unidos |
| Figura 4. | Migrantes mexicanos en Estados Unidos |
| Figura 5. | Migrantes panameños en Estados Unidos |
| Figura 6. | Migrantes colombianos en Estados Unidos |

Abreviaturas, siglas y acrónimos

Arena	Alianza Republicana Nacionalista
Ascorcan	Salvadorian Canadian Assotiation of Otawaan Nacional Capital Region
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cocívica	Consortio de Organizaciones no Gubernamentales de Educación Cívica
DACA	Deferred Action for Childhood Arrivals (Acción Diferida para los llegados en la Infancia)
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos
DUI	Documento Único de Identidad
FMLN	Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional
FundaUngo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
JEVEX	Junta Electoral de Voto desde el Exterior
JRVEX	Junta Receptoras de Voto desde el Exterior
PCN	Partido de Concertación Nacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
Unicef	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

Durante las elecciones presidenciales del 2014 a las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior se les fue reconocido, por primera ocasión, su derecho a votar fuera de las fronteras patrias. Sin embargo, la aprobación tardía de la legislación, los requisitos para su implementación, lo limitado del presupuesto y los diversos problemas con los que se enfrentaron las instituciones, devinieron en una participación por debajo de lo proyectado por parte de los compatriotas en el exterior.

Dos años después de este ejercicio, y de cara a una nueva experiencia del voto desde el exterior, esta tesis analiza, desde una mirada de la implementación de las políticas públicas, esta primera experiencia y busca presentar conclusiones y recomendaciones sobre los procesos que pueden mejorarse, a través de diferentes entrevistas con actores involucrados en el tema.

Palabras clave: voto desde el exterior, elecciones presidenciales, Ley Especial de voto desde el Exterior

Summary

During the presidential elections of 2014 to Salvadorans abroad was recognized their right to vote outside the country's borders for the first time. However, the late adoption of legislation, the requirements for implementation, the lack of budget and several additional problems that institutions faced, result in a participation below projected,

Two years after that event, this thesis seeks to lay the foundations of the processes that can be improved through different views of those involved in the issue.

Keywords: vote from abroad, presidential elections, voting Special Law from Abroad

Introducción

Los salvadoreños tuvieron la oportunidad de emitir su sufragio desde el exterior, por primera vez, durante las elecciones para presidente y vicepresidente en 2014, gracias a la aprobación de la “Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior”.

Dicha legislación señala que el sufragio es un derecho establecido en el Artículo 72 de la Constitución de la República de El Salvador. Asimismo, reconoce que el pilar fundamental sobre el que se sostiene la soberanía nacional es el voto que busca hacer realidad el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo en el país.

De igual manera, registra la significativa importancia de los connacionales en el extranjero debido a los altos movimientos migratorios en las últimas décadas, producto de causas políticas, sociales y económicas.

La Ley estima que el voto debe basarse sobre el principio de universalidad, es decir que todo salvadoreño pueda hacer llegar su sufragio, sin importar el lugar de residencia en el mundo ni su estatus migratorio.

Para ello, deberá contar con un Documento Único de Identidad (DUI) con una dirección en el exterior; estar en el registro electoral y en el padrón electoral de residentes en el exterior y deberá manifestar su voluntad inequívoca de ser incluido en dicho padrón; no haber adquirido otra nacionalidad que implique renuncia de la salvadoreña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.

La iniciativa del voto desde el exterior tuvo un marcado impulso de la diáspora misma que se puede rastrear desde el año 2003. Principalmente desde Estados Unidos organizaciones de connacionales pidieron que se les reconociera el acceso a este derecho político.

Las promesas electorales no se hicieron esperar y Mauricio Funes Cartagena, siendo candidato en las elecciones presidenciales de 2009, fue una de las voces que resonó en cuanto al tema del voto en el exterior.

Fue precisamente en ese año que se intentó una experiencia piloto de voto para compatriotas en el exterior, pero debía ser presencial, es decir, que deberían estar registrados para participar de la urna que fue colocada en el Estadio Flor Blanca; solo se contabilizaron 294 votos. La mayoría de ellos para el partido FMLN (162 a 132 de Arena).

Luego de iniciado su mandato, y durante el discurso de su segundo año de gestión en junio de 2011, Funes dio la noticia que impulsaría el voto desde el exterior por lo que instruyó a un equipo para crear un anteproyecto de Ley. El mismo fue presentado a la Asamblea Legislativa el 18 de julio de 2012.

El 24 de enero de 2013, a 14 meses de las siguientes elecciones presidenciales, se aprobó en la Asamblea Legislativa la “Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior”.

Esto conllevaba un amplio nivel de logística ya que tenían que movilizar oficinas de emisión del DUI al exterior para brindar el documento y poder cumplir con el requisito para el sufragio.

Para ello se destinaron, por vía de un acuerdo interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Registro Nacional de las Personas Naturales, espacios en las sedes diplomáticas y consulares principalmente de Estados Unidos y Canadá, pero con la autonomía suficiente para que fuera exclusivamente el Registro quien estuviera a cargo de brindar este servicio.

Aunque el presupuesto que se había considerado para hacer posible el voto desde el exterior rondaba los 21 millones de dólares, finalmente, lo que se aprobó estuvo muy por debajo de esa cifra (4.1 millones de los que solo se ejecutaron 1.7) y fue entregado tardíamente. Lo que también trajo consigo algunos problemas sobre todo en la internacionalización el proceso, tal como estaba previsto en la Ley. Esto provocó que el principio de universalidad de la legislación no pudiera cubrirse.

En 2014 resultó electo Salvador Sánchez Cerén como presidente de la República para el período 2014- 2019 por un cerrado margen con una diferencia de 6 mil 364 votos. La dupla ganadora obtuvo un millón 495 mil 815 votos contra un millón 489 mil 451 votos de la fórmula Quijano-Portillo Cuadra de Arena. (TSE, 2015)

En el exterior, el resultado de la votación no fue distinto. Sin embargo, la brecha entre un partido y otro fue más marcada. Del total de la población que votó en la segunda vuelta (2 mil 334 personas), un mil 480 lo hicieron por el FMLN y 854 por Arena.

El padrón total de compatriotas habilitados para votar desde el exterior fue de 10 mil 337 personas (TSE, 2015. Pp 22-31). No obstante, solo poco más de dos mil hizo ejercicio efectivo de su derecho.

Este primer ejercicio de voto desde el exterior estuvo lleno de peculiaridades, retrasos, y problemas administrativos, que incidieron en la cantidad de participación electoral. Pese a ello, hasta ahora no se ha realizado una sistematización formal de la experiencia, ni siquiera por las instituciones que estuvieron involucradas en el proceso: el Registro Nacional de Personas Naturales -para la emisión del Documento Único de Identidad en el exterior-; el Tribunal Supremo Electoral -ente encargado de la organización y gestión del evento- y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior y en específico por medio de la red diplomática y consular.

Esta tesis pretende ser un primer acercamiento a la implementación del voto desde el exterior por medio de un análisis de política pública; para revisar cuáles fueron los principales problemas a los que se enfrentaron las instituciones nacionales para su adecuado funcionamiento.

Además espera ser un esfuerzo para poner en la palestra académica la importancia de la promoción de más estudios para comprender a profundidad la participación ciudadana a través del voto desde el exterior. En primer lugar porque este asegura un derecho político de la diáspora pero también porque puede ser un relevante mecanismo de vinculación con los connacionales.

Lo anterior se justifica en buena medida en la importancia que tiene la población salvadoreña en el exterior para el país.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tres millones de salvadoreños viven en el exterior (Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, pág. 40).

Para 2009 más de dos tercios (66.8%) de todos los inmigrantes centroamericanos provenían de El Salvador (39.4%) y Guatemala (27.4%) (Terrazas, A. 2011).

Sin embargo, es difícil tener un dato certero debido a que no hay un censo ni un registro consular fidedigno al respecto, asimismo, existe un importante subregistro de las personas que mantienen un estatus migratorio irregular en el exterior por lo que es difícil definir con exactitud el tamaño de la población residente en Estados Unidos.

Por otro lado, el aporte de los compatriotas fuera de las fronteras es también un punto relevante. Para el 2015, el crecimiento de las remesas fue de un 3% para un total de 4 mil 363 millones de dólares, que representan el 16% del Producto Interno Bruto. (ACAN-EFE, 2016).

Adicional al tema económico, el Gobierno del presidente Sánchez Cerén ha dado relevancia política a la diáspora al incluirla abiertamente en su “Plan Quinquenal de Desarrollo”, en el objetivo 9 que busca fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al país.

Tomando en consideración las razones antes mencionadas, resulta curioso saber que, a la fecha, no existe un estudio formal sobre los resultados de la primera experiencia del voto desde el exterior. Esta tesis debe ser considerada un primer acercamiento y debería dársele una continuidad que permita agregar a otros protagonistas del proceso: la red diplomática y consular y las organizaciones de salvadoreños en el exterior; así como la exploración de otros factores que pudieran considerarse relevantes para una mejor comprensión del primer ejercicio del voto desde el exterior y cómo mejorarlo.

Para este trabajo se intentó acercarse tanto a la red consular como a organizaciones de salvadoreños en el exterior. No obstante, no se tuvo una respuesta significativa por parte de estos sectores. En tal sentido, se decidió dejar por fuera del análisis de esta tesis. Sin embargo, se reconoce la importancia de su participación de manera más amplia y profunda.

Es así como el objetivo general de esta investigación es analizar los principales retos que se enfrentaron en la implementación del voto desde el exterior desde una perspectiva de análisis de la política pública. Esto con la finalidad de señalar los principales problemas enfrentados, así como presentar algunas recomendaciones para una próxima experiencia del voto de los salvadoreños desde el exterior.

A este se suman los dos objetivos específicos de la investigación que se centran en:

(i) Una revisión de las principales características de la legislación vigente y los resultados de las últimas votaciones, en los casos de México, Colombia y Panamá, que sirva de referencia para el análisis de las particularidades de nuestra legislación.

(ii) También se analizará, a la luz de la teoría de la implementación de políticas públicas, la primera experiencia del voto desde el exterior de los salvadoreños en las elecciones de 2014, enfocándose en los principales factores vinculados a la implementación.

Para posteriormente presentar algunas conclusiones y recomendaciones que se conviertan en un aporte con miras a mejorar este proceso en futuros eventos electorales.

Este estudio se realizó por medio de la revisión documental: archivos de la Asamblea Legislativa que permita conocer el proceso de discusión y aprobación de la Ley y notas periodísticas de diversos medios de comunicación impresos y electrónicos.

Además, una revisión bibliográfica, en donde destaca el Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, documento que sirvió de base para la creación de la Ley y la Ley Especial de Voto en el Exterior.

Asimismo, se realizaron entrevistas a personas de interés en el proceso para conocer sus opiniones sobre las dificultades enfrentadas. Por parte de las instituciones gubernamentales se cuenta con la opinión de: Eduardo Urquilla, exmagistrado del Tribunal Supremo Electoral; Fernando Batlle, expresidente del Registro Nacional de las Personas Naturales; Hugo Martínez, canciller de la República y Juan José García exviceministro para Salvadoreños en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, se entrevistó a especialistas en el tema de diferentes organizaciones de la sociedad civil: Ramón Villalta, de la Iniciativa Social para la Democracia; Álvaro Artiga, director de la Maestría y Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas; y Félix Ulloa, doctor en Ciencias Jurídicas.

Cabe destacar que en el recorrido de esta tesis se utilizará de manera indistinta los términos “voto desde el exterior” y “voto en el exterior” para referirse al acto de emisión del sufragio de los connacionales con residencia fuera de las fronteras patrias.

El marco teórico que servirá para este análisis es el de la implementación de políticas públicas, propuesto por los autores Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian en su trabajo *La Implementación de la Política Pública: un Marco de Análisis*. (1981. Pp. 3-35).

Se entenderá como política pública: “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”. (Frohock, 1979).

Aunque hay una amplia gama de definiciones para política pública, en esta tesis se utilizará la anteriormente descrita, sobre todo porque ejemplifica la relación de poder que existe entre los partidos políticos nacionales. En el caso específico del voto desde el exterior, como se verá en el capítulo 3, en la Asamblea Legislativa todos parecían estar de acuerdo con la propuesta del voto desde el exterior. Aun así, la aprobación tanto de la Ley como de su presupuesto sufrió todos los retrasos posibles.

Para hablar de políticas públicas debemos también hablar del ciclo de vida de las mismas. Este se ha planteado por diversos autores como un lapso que generalmente inicia con un problema público y que pasa por distintas instancias hasta que se puede evaluar el resultado de la acción tomada para resolver dicho problema (ver figura 1).

No obstante, debe observarse que esta perspectiva cíclica se usa más para fines explicativos y que, en la vida real, este no es un esquema rígido. Al contrario, existe en este proceso un juego constante de decisiones, puestas en marcha y retrocesos que solo podrán analizarse en el desarrollo temporal de una política en específico.

De cada una de estas fases, nos centraremos en la referente a la implementación. Esta, según Subirats, “Consiste en la adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse” (2012).

Esta ha sido vista como el proceso automático que se sigue luego de la aprobación. Además, se ha definido que esta es la parte donde se tiene más clara la influencia de la burocracia (Subirats, 1993), cuyo papel fundamental es el de “ejecutar”, por tanto, se tiene una idea de automaticidad en la respuesta que se brinda.

Esto nos llama a reflexionar sobre cómo no se resuelve todo con un buen diseño de políticas públicas, sino que es necesario “tener en cuenta la disposición de los implementadores y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa y con el entorno” (Subirats, 1993).

Por tanto, la implementación de las políticas públicas es un espacio que merece análisis y dedicación para entender por qué los resultados fueron los que se dieron. En tal sentido, el voto desde el exterior, como se ha dicho, tuvo bajos resultados de participación ciudadana. Una de las maneras que tenemos para explicar parte del por qué sucedió eso, es a través de un estudio de la implementación de esta política pública.

Figura 1. Ciclo de una política pública



Fuente: Subirats en adaptación libre de Parsons (2012: 44)

Para Van Meter y Van Horn, la implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. Así como solo tiene lugar después de que la legislación ha sido promulgada y que los fondos han sido asignados (1975).

Aunque estos dos autores son ampliamente citados por su investigación sobre implementación de políticas públicas, la decisión de utilizar la teoría de Sabatier y Mazmanian se dio debido a que estos últimos hacen un mayor énfasis en las políticas públicas en su forma de Ley o estatuto.

En cambio, los primeros, se enfocan más en el nivel de programas sobre bienestar social y prestación de servicios.

Elementos para el estudio de la implementación de la política pública

La implementación será entendida como la puesta en funcionamiento o la aplicación de los métodos y medidas para llevar la política pública a cabo. Por tanto, para estudiarla se debe “identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (Sabatier, Mazmanian: 1981).

Para ello, proponen cuatro categorías: 1. La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2. La capacidad del estatuto de estructurar apropiadamente el proceso de implementación; 3. El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutario y las variables dependientes del proceso de implementación (ver figura 2).

Así, la primera está referida a la dimensión del problema que se va a tratar. Esto, según los autores, plantea algunas premisas como las dificultades en el manejo del cambio y explica que es la factibilidad en el uso de la tecnología existente que contribuya a la modificación del comportamiento esperado en el grupo objetivo y cómo la falta de este puede ser una dificultad en la implementación.

Para ello proponen el análisis de los siguientes aspectos: la disponibilidad de teorías y tecnologías probadas, la diversidad del comportamiento en el grupo objetivo, el porcentaje del grupo objetivo en la población total y la magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas.

“Vamos a discutir aquí aquellos aspectos específicos de un problema social que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos” (Sabatier y Mazmanian: 1981).

Para el caso del voto de los salvadoreños desde el exterior, es importante resaltar que lo que se analizará no será el aspecto prohibitivo de la Ley, al contrario, lo que esta busca garantizar un derecho de la población. El objetivo de la misma es, además, muy específico y referente al aseguramiento de dicho derecho. No habla sobre la inclusión de la diáspora ni delega responsabilidad de buscar mayor participación en ninguna institución.

Se verá en el análisis, además, cómo la cantidad de la diáspora es un factor relevante, sobre todo cuando se tiene una red consular que trabaja con un personal ajustado para el tamaño de las responsabilidades adquiridas y que, adicionalmente, no tiene atribuciones de Ley para contribuir en la implementación del voto desde el exterior.

El Salvador cuenta con 17 sedes consulares en Estados Unidos (una de ellas recientemente habilitada, por lo tanto para el momento de la implementación del voto desde el exterior se contaba con 16 oficinas en Estados Unidos). Esto es también un reto para la obtención de documentos ya que los connacionales tienen que desplazarse lejos de sus domicilios o trabajos para llevar a un consulado lo que les lleva tiempo, dinero y logística como permisos laborales, entre otros.

Siguiendo el esquema de la teoría aplicada, se analizará sobre la capacidad de la ley para estructurar coherentemente el proceso de implementación, esta define algunos aspectos a estudiar como tener objetivos claros y coherentes, la incorporación de teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica, reglas de decisión de las

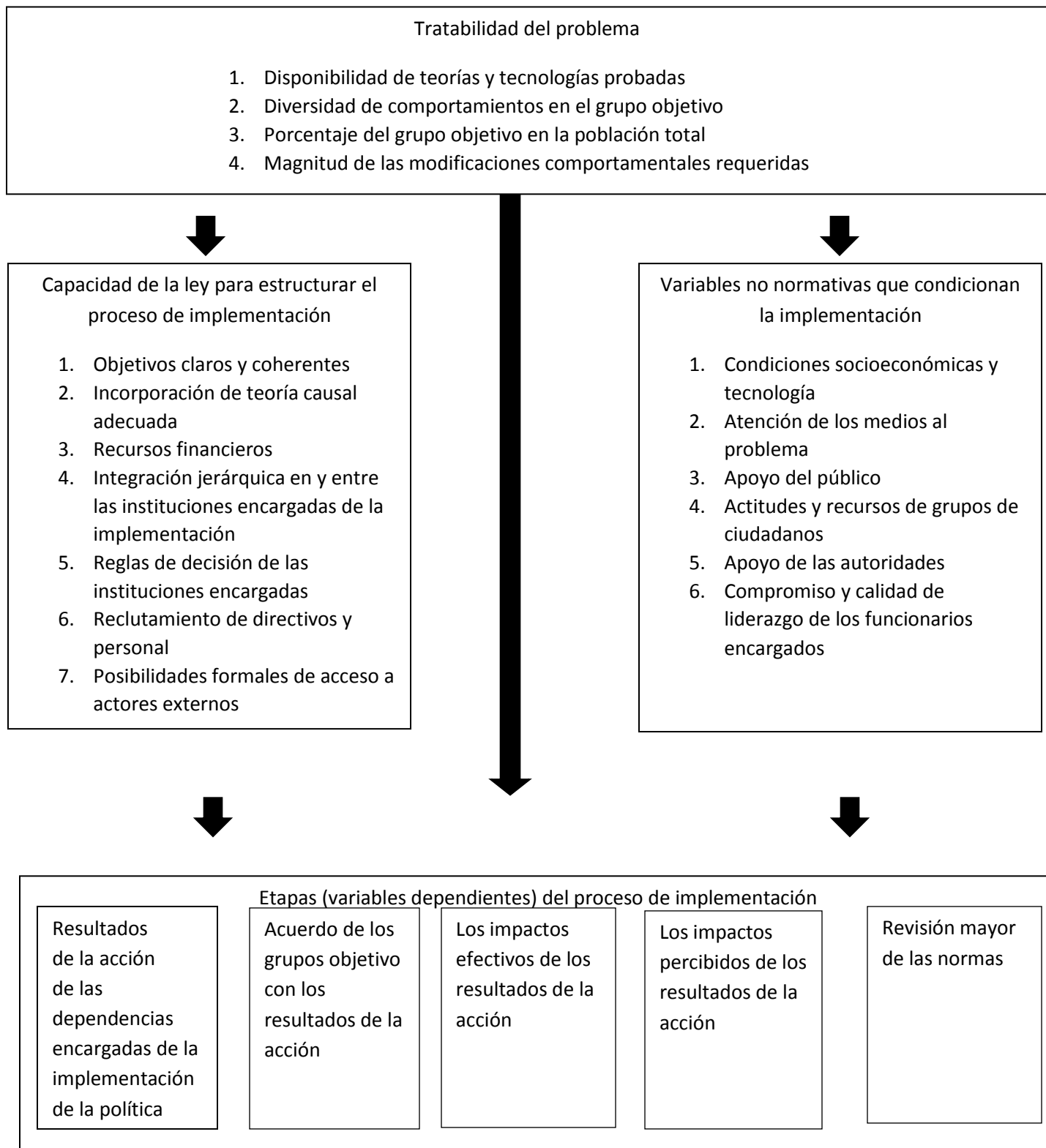
instituciones encargadas, reclutamiento de directivos y de personal y posibilidades de acceso a actores externos.

En esta parte se estudiará más a profundidad el tema de la implementación del voto ya que gracias a las entrevistas se cuenta con insumos sobre el comportamiento de las instituciones en su interior y entre ellas, lo que nos brinda un panorama bastante completo de los principales problemas que enfrentaron.

De igual manera se analizarán otras dos variables propuestas: las no normativas que condicionan la implementación y las dependientes del proceso.

Con esto se espera obtener algunas conclusiones sobre el proceso, así como recomendaciones para el mejoramiento de la implementación del voto desde el exterior que del que ya debería empezar a pensarse para mejorar los resultados durante una segunda experiencia de implementación en 2019.

Figura 2. Flujo de las variables del proceso de implementación



Análisis de la implementación del voto de los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014

Capítulo 1. Antecedentes del voto de los salvadoreños en el exterior

Introducción

En el presente capítulo se hará una aproximación general al fenómeno de la migración salvadoreña a través de diversos apartados en los que analizaremos, de manera cronológica, una serie de eventos relevantes que derivaron en la promulgación de una Ley de Voto desde el Exterior.

Este capítulo busca posicionar el contexto del comportamiento de la migración a nivel nacional así como en el proceso democrático que ha permitido llegar a los cambios en la legislación en el tema electoral como voto por rostros, listas abiertas, entre otros. Destaca el ejercicio del voto desde el exterior, cuyo proceso de formulación como política pública se desglosará en este capítulo.

En un primer apartado, se detallará la historia de la migración en El Salvador. Solo para el año 2010, se estima en más de tres millones de connacionales fuera de las fronteras patrias. La base de datos indica un 91.8% de la población en el Exterior vive en Estados Unidos y Canadá, mientras que solo el 8.11% en el resto de países del mundo (Guillén, 2012: pp. 39 - 40). Sin embargo, este dato no se considera del todo certero debido al subregistro que se desprende de la población que vive en situación irregular.

Así como tampoco se considera a aquellos que han nacido fuera del país y que, por el *Ius Sanguinis* (es decir, el derecho de sangre que da la posibilidad de adquirir la nacionalidad de un ascendiente), son salvadoreños de segunda o tercera generación.

Tomando en cuenta los datos de la encuesta de propósitos múltiples de 2013 realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía, se estima que, en 2012, en El Salvador viven un total de 6 millones 249 mil 262 personas, distribuidas un 62.6% en la zona urbana y 37.4 en el área rural (Digestyc, 2013: p.3), por tanto, se habla de un tercio de la población que vive fuera del país.

También hay que considerar que el país sigue siendo un importante expulsor de su población, principalmente hacia Estados Unidos donde, en 2014, se observó una crisis migratoria que tuvo una particularidad: los migrantes eran en su mayoría niñas, niños y adolescentes no acompañados. Daremos un vistazo a esta condición, a la vez que conoceremos cómo el “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” surgió de este momento para buscar respuestas a la migración irregular.

De hecho, el vicepresidente de Estados Unidos, Joe Biden, expresó el apoyo de su país a este Plan que busca impulsar el desarrollo en la región, y pronosticó que Centroamérica podía convertirse en "la próxima historia de éxito" del continente, según declaraciones que dio ante el Banco Interamericano de Desarrollo (DPA. 14 de noviembre de 2014).

Este Plan, alineado y complementario a los planes generales de Guatemala, Honduras y El Salvador, tiene la previsión de darle a la población más y mejores oportunidades en sus comunidades de origen para desestimar a la migración como la única opción viable y que se desarrollen localmente.

En un segundo apartado se analiza el proceso de institucionalización de la democracia electoral, en el proceso político de la postguerra, la cual se ha ido desarrollando, a su propia velocidad, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

En un tercer espacio se aborda, además, la discusión sobre la posibilidad del voto desde el exterior, que tuvo su impulso en algunas Asociaciones de Salvadoreños en el Exterior, quienes se basaron en dos principales argumentos (a) que las remesas tienen un importante peso en la economía nacional y (b) que la constitución de la República no les prohibía tener acceso al sufragio. A esto también se agregará otra vertiente, no menos importante pero menos central en la discusión, que defendía que, a pesar de estar fuera del territorio nacional, la diáspora conserva interés en los acontecimientos del país.

En un cuarto momento se revisan las propuestas que se introdujeron previo a la posibilidad de llegar al debate legislativo en la Comisión de Reformas Electorales y que, durante los diez años, estuvieron en los archivos de la Asamblea Legislativa.

En un quinto apartado se detallará el contenido del “Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior”, para las elecciones presidenciales de 2014, que fue elaborado por el Gobierno de El Salvador con el apoyo del PNUD (Guillén, 2014. Pp. 23 -49)

Asimismo, se agregan las conclusiones que devienen del primer capítulo, basándonos en ese momento histórico que hubo que pasar para la aprobación del voto en el exterior. Más adelante, en el capítulo 3, se harán valoraciones sobre la implementación, requisitos y resultados de este ejercicio, a la luz de un análisis de políticas públicas.

1.1. Contexto de la migración

No se puede entender un repunte de migración irregular, como el suscitado en 2014, si antes no se analizan algunos de los comportamientos que históricamente han motivado la movilidad, de manera legal o no, en nuestro país. Es por ello que en este primer apartado se dará lectura a algunos de los sucesos que sobresalieron durante el masivo evento migratorio y algunos de los antecedentes que nos pueden ayudar a comprender mejor a nuestra diáspora.

Durante el 2014, hubo un momento histórico en que la migración centroamericana alcanzó los titulares de los periódicos en el mundo y fue considerada como una crisis

humanitaria en la frontera de Estados Unidos con México, comparable -guardando las distancias del caso- con los sucesos que, un año después, se darían también en Europa.

Según información de las patrullas fronterizas, durante todo el año se contabilizaron 68 mil niñas, niños y adolescentes que habían llegado a la frontera entre México y Estados Unidos provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica (Catholic Relief Services, (2016. P. 1).

Este evento se convirtió en una serie de historias en los medios de comunicación que vislumbraban en aquellos casos la capacidad de llegar hasta el corazón del espectador en la comodidad de su casa, asombrándolo y, tal vez, moviéndolo a la acción. Esta exposición mediática llevó al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), a girar una guía para el abordaje del tema de la niñez migrante en su ruta hacia Estados Unidos:

“Ante la crisis suscitada durante los últimos meses sobre la situación de la niñez migrante no acompañada, creemos que es oportuno volver a tener presente y reforzar ciertos principios y conceptos que pueden ayudar a informar de manera adecuada y que a la vez respeten y protejan los derechos, la dignidad e integridad de los niños, niñas, adolescentes y sus familiares”. (Gonzalo Arteaga, 2014. Pp 1- 2).

En este se recordaba la necesidad de proteger el interés superior del niño, de su honor y del debido proceso.

Según se dijo posteriormente, este éxodo fue alentado por los “coyotes” que convencían a la gente que era el momento preciso para llevarse a las niñas, niños y adolescentes ya que conseguirían la legalidad al tocar suelo estadounidense (Peñate, 2014). Esto debido a rumores que el presidente Barack Obama presentaría una propuesta de reforma migratoria que abarcaría solo a aquellos que ya se encontraran en suelo estadounidense para, poco después, sellar las fronteras de manera más estricta y evitar –en la medida de lo posible- nuevos ingresos.

Tal anuncio llegó en noviembre de 2014 pero en una medida que no respondía a las expectativas que se habían levantado. Obama anunció una serie de acciones ejecutivas con las que esperaba tomar medidas en las fronteras, pero también dar algunos beneficios a través de la “Acción Diferida” (DACA, por sus siglas en inglés¹).

¹ “Deferred Action for Childhood Arrivals”, traducida como “Acción Diferida para los llegados en la Infancia”.

La acción ejecutiva de Obama se basaba en lo siguiente:

Ampliar la población elegible al programa de Acción Diferida (DACA, por sus siglas en inglés) para personas que llegaron a los Estados Unidos antes de cumplir los 16 años de edad y que han vivido en Estados Unidos desde el 1 de enero de 2010, y extender el período de DACA y la autorización de empleo de dos años a tres años.

Permitir que los padres de ciudadanos estadounidenses y de residentes permanentes legales soliciten acción diferida y autorización de empleo por un período de tres años, a través de un nuevo programa de Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses y Residentes Permanentes Legales, siempre y cuando hayan residido en los Estados Unidos desde el 1 de enero de 2010 o antes, y aprueben las verificaciones de antecedentes penales requeridas.

Ampliar el uso de las exenciones provisionales por presencia ilegal para incluir a los cónyuges e hijos e hijas de los residentes permanentes legales y a los hijos e hijas de ciudadanos estadounidenses.

Modernizar, mejorar y clarificar los programas de visas de inmigrantes y no inmigrantes para lograr crecimiento en nuestra economía y crear empleos.

Promover la educación sobre ciudadanía y concienciación pública para residentes permanentes y proporcionar una opción para que los solicitantes de naturalización utilicen tarjetas de crédito para pagar las tarifas de presentación de solicitudes. (U.S. Citizen and Immigration Services, 2014).

Desde que Obama presentó su iniciativa, se desarrolló un debate con respecto a su propuesta. “Hay quienes plantean que el sistema migratorio tiene tales brechas y atrasos que pueden pasar años hasta que los menores que entran solos a Estados Unidos sean, en efecto, deportados” (Silva Ávalos, 2014).

A) El plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte

Debido a estos altos índices de migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados, El Salvador, Honduras y Guatemala buscaron una manera de solicitar ayuda a Estados Unidos en este tema. Para ello decidieron hacerlo de forma conjunta.

Es así como desde septiembre de 2014 los países del Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Honduras, deciden que es necesario plantear un plan más amplio que les dé la oportunidad de establecer sus intereses de país para reducir los flujos migratorios, y buscar ayuda económica de Estados Unidos para apoyar la generación de oportunidades laborales y de vida, que mantengan a la población en sus países de origen y las desincentive de migrar.

“Para enfrentar estos desafíos, los tres países hemos elaborado el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, que promueve la coordinación y articulación de acciones en un plazo de 5 años (2016-2020) y busca generar el arraigo de la población con sus países, mediante un cambio estructural que brinde oportunidades económicas y transforme la calidad de vida de los ciudadanos, principalmente en los territorios de mayor pobreza, emigración y vulnerabilidad” (Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, 2014).

El documento señala que la migración se ve promovida debido a: el bajo crecimiento económico y la distribución poco equitativa de la riqueza; el poco acceso a oportunidades para la población joven y las vulnerabilidades ambientales, entre otras. Asimismo, dice que cerca del 9% de la población ha decidido dejar estos países, significando una gran pérdida de capital humano.

“Ante la reciente crisis migratoria que significó el dramático incremento de la emigración de menores no acompañados hacia Estados Unidos durante 2014, hemos dado respuestas inmediatas que asegurasen los derechos humanos de nuestros menores, la reinserción de los migrantes retornados a la sociedad y la aplicación de medidas para dismantelar redes de tráfico de personas. Aunque hemos logrado cierto avance en mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes nuestros esfuerzos han sido insuficientes para generar un cambio sustancial en la oferta de oportunidades y de progreso para nuestra población y ofrecerles una mejor calidad de vida que permita revertir el patrón demográfico de migración” agrega el documento” (Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, 2014).

Además, definen cuatro líneas estratégicas: desarrollar el capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, dinamizar el sector productivo y fortalecer las instituciones. En diciembre de 2015 el Congreso de los Estados Unidos accedió a destinar \$750 millones para financiar el Plan con una contraparte que debían dar los países de triángulo norte.

Posteriormente, se informó que se daría una cantidad igual para el Plan en 2017 (Méndez, M. 2016). No obstante, hasta agosto de 2016 ese presupuesto aún no había sido discutido en el Congreso de Estados Unidos y, además, aparejados con sus Planes de Desarrollo.

Se ha dicho que esto se debe a que Estados Unidos ha solicitado algunas muestras de buena voluntad por parte de los Gobiernos antes de poder hacer los desembolsos formales para asegurar que los fondos que está otorgando sean destinados precisamente a lo que se ha propuesto en las mesas de negociación.

“Son condiciones específicas para que los gobiernos centroamericanos puedan erogar los fondos, conforme la ley, el 50 por ciento de los fondos no puede ser asignado hasta que se

certifique que Honduras, El Salvador y Guatemala han adoptado medidas efectivas” (La Tribuna de Honduras, 2015).

Para finales del 2015 el canciller Hugo Martínez, de El Salvador, decía que “se ha registrado un aumento en los últimos meses en el flujo de niños migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos y advirtió que, si no se cambian las causas estructurales de la migración, se corre el riesgo de que se repita la crisis vivida en 2014” (La Prensa Gráfica, 2015) Esto debido a que las causas estructurales de la migración, y sobre todo aquellas que históricamente han tenido que ver con nuestro país, no son mejorables de la noche a la mañana.

Las naciones del Triángulo Norte han continuado el trabajo basándose principalmente en aspectos de seguridad pública entre sus fronteras. Para ello lanzaron una fuerza de tarea conjunta que busca prevenir no solo la migración irregular sino también el tráfico de armas y drogas, las pandillas y los crímenes en general.

Veremos, pues, algunos antecedentes de este fenómeno para nuestro país.

B) Migración salvadoreña

El Salvador no es un país que se haya mantenido ajeno a las migraciones. Muy por el contrario, las razones han sido diversas y los países destino de los que los compatriotas han hecho su hogar también han cambiado a lo largo del tiempo.

Según Arnoldo Sermeño, se puede estudiar la migración hacia el exterior y en el interior del país desde dos perspectivas principales: la especialización regional de la producción y el rol de las ciudades, principalmente de la capital, San Salvador (Sermeño, 2006. Pp. 6-75).

Así, la forma de cultivos únicos en el país llevó a que mucha población se moviera hacia las zonas donde estos eran producidos: el bálsamo y el cacao, previo a la conquista; el añil, durante la colonia, y el café durante el nacimiento de la República independiente. Tanto su promoción o crecimiento como su decrecimiento promovieron la movilidad de personas de sus lugares de origen a nuevas zonas donde hubiera empleo.

Esta misma necesidad de conseguir un trabajo remunerado, llevó a que:

“durante la primera mitad del siglo recién pasado, la mayoría de los migrantes salvadoreños salían del país impulsados principalmente por la falta de acceso a tierra y de oportunidades de empleo especialmente en las áreas rurales. La mayoría se dirigía hacia la parte norte de Honduras, a las plantaciones de banano de la United Fruit Company” (PNUD, 2005).

Según refiere el mismo informe, también hubo flujos de familias enteras hacia Estados Unidos, principalmente San Francisco, debido a la Segunda Guerra Mundial, y hacia Panamá, ambos países que necesitaban mano de obra.

En un estudio de CEPAL se plantea a propósito de la dinámica migratoria centroamericana:

“Los movimientos de población se concentraban, principalmente, en traslados internos y movimientos internacionales fronterizos entre áreas rurales de los países vecinos... es hacia finales de la década de los setenta que surgen dos nuevos fenómenos: los movimientos forzados de distintos sectores de la población, cuyos flujos permanecen intensos hasta inicios de los noventa; y un aumento marcado de la migración extrarregional, que configura un patrón migratorio sobresaliente de la problemática centroamericana” (Soriano, s/f pp. 87) En el caso de El Salvador, un importante factor que motivó grandes cantidades de migración saliendo del país fue el conflicto armado interno que duró desde 1980 a 1992.

“La población Centroamericana en Estados Unidos era bastante pequeña en los 50 y 60, consistía en una mezcla de individuos privilegiados y mano de obra no calificada. Del total de los 48,900 centroamericanos inmigrantes en 1960, Panamá era el país con más población seguido por Nicaragua, Honduras y El Salvador. La población Centroamericana creció rápidamente al final de los 70 cuando una serie de guerras civiles explotaron en la región”, (Migration Policy Institute , 2015).

“Los movimientos migratorios en el país tienen su auge en el período entre 1970 y 1980, época de efervescencia del conflicto armado y donde el número de personas que se dirigieron hacia otros países de América se duplica. El Salvador es el que más aumenta su *stock* de emigrantes en la subregión, seguido de Guatemala y Panamá. Para 1990 más de medio millón de salvadoreños se encontraban en el extranjero, cifra 3 veces superior a la de 1980, producto principalmente del conflicto armado en el país; cabe señalar que el desplazamiento de la población interna también se ve afectado. En ese momento, El Salvador destaca como el principal país expulsor, responsable del 40% del total de la emigración de la subregión, que en un 80% se dirige a los Estados Unidos” (Lara, M. CEPAL serie seminarios y conferencias).

Como se señala en otro informe: “La administración Reagan, como parte de su política exterior, desanimó a salvadoreños y guatemaltecos de aplicar a un asilo político: sus tasas de aprobación estuvieron por debajo del 3% en 1984 (para este grupo poblacional) comparado con el 12% otorgado a nicargüenses y mucho por debajo de polacos (32%) y los iraníes (60%)”. (Migration Policy Institute , 2015)

Aunque después de los Acuerdos de Paz hubo retorno de emigrantes por diferentes razones, no todas las personas volvieron y, con el paso del tiempo y los pocos beneficios logrados en el país, la migración continuó su rumbo tal cual se había mantenido.

“A finales de los 90, salvadoreños, hondureños y nicaragüenses fueron elegidos para el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), con protección provisional contra la deportación por una serie de desastres naturales en esos países... Desde 2011, un creciente número de niños no acompañados desde el Triángulo Norte han llegado a la frontera entre Estados Unidos y México. Desde 1980 al 2013, el tamaño de la población ha crecido nueve veces de 354,000 a 3.2 millones” (Migration Policy Institute , 2015).

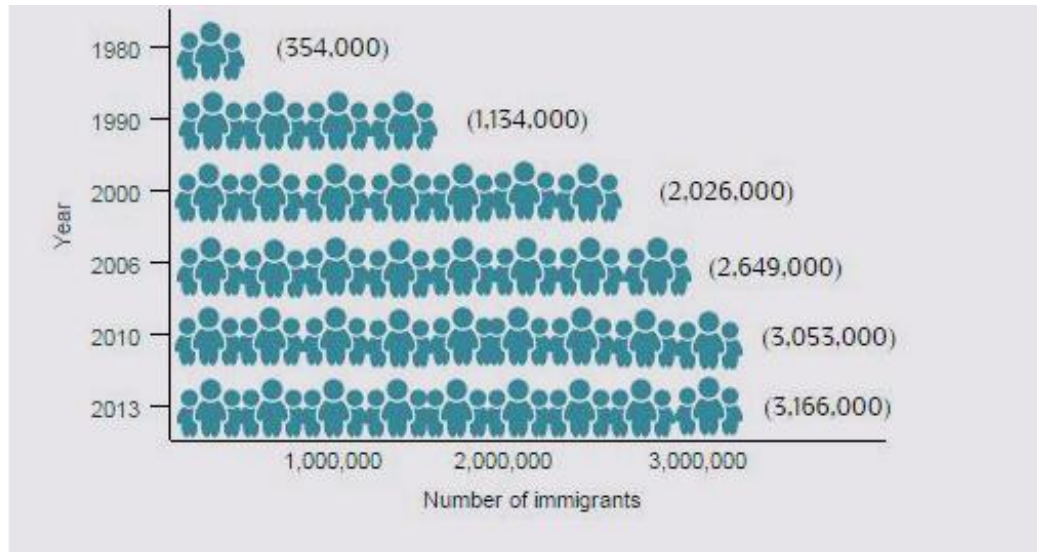
El TPS fue una garantía otorgada por Estados Unidos a salvadoreños luego de los terremotos de 2001, época durante la cual miles de salvadoreños dejaron el país y este era incapaz temporalmente de manejar a los retornados. En total fueron alrededor de 212 mil los salvadoreños que se ampararon a este estatus (Ribando, C. 2016).

En 2016 se aprobó una nueva extensión a esta prerrogativa. Esa será la décima ocasión en que lo haga. Muchos de los amparados al TPS han resuelto ya su situación migratoria por diversas vías y, para esta reinscripción, se esperaba que unos 194,790 connacionales renovaran su estatus migratorio. (Transparencia Activa , 2016)

Desde las estimaciones del Gobierno salvadoreño, hacia el año 2011, se calcula que “aproximadamente un tercio de la población salvadoreña vive fuera de El Salvador (48.4% son mujeres y 51.6% son hombres. De estos, el 85% residen en Estados Unidos de América; 5% en Canadá y el resto está disperso en América Latina y Europa”. (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2015).

En la siguiente figura podemos observar cómo la población centroamericana en Estados Unidos ha crecido exponencialmente en los últimos años, además, los principales migrantes ya no son los panameños, como a principios de los 60, sino del Triángulo Norte de Centroamérica conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador.

Figura 3. Población de Centroamericanos en Estados Unidos 1980 - 2013



Fuente: MigrationPolicyInstitute: 2015

Desde que el Gobierno del Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional llegó al poder, tanto el presidente Mauricio Funes (2009 – 2014) como el presidente Salvador Sánchez Cerén (2014 - 2019), en sus discursos y en los planes de gobierno han tenido presente el tema de los migrantes salvadoreños en el exterior.

“A través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior se pretende potenciar y promover el desarrollo integral de los migrantes y sus familias con un enfoque de derecho y soberanía como horizonte de sus intervenciones; esto reforzará el ejercicio de la defensa y protección de los derechos y el despliegue del potencial humano, económico, cultural y político de los migrantes y sus familias en la sociedad en la que habitan y trabajan” (Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010 - 2014).

De ahí que, durante su período presidencial, Mauricio Funes empieza a impulsar el voto desde el exterior. Con mayor claridad lo dejó establecido en su discurso de segundo año de gobierno frente a la Asamblea Legislativa cuando dijo:

“He querido dejar para el cierre de este mensaje una iniciativa que tendrá un fuerte impacto político y social, a la vez que emotivo para todos los salvadoreños y salvadoreñas. En los próximos días comienza el proceso que deberá concluir en 2014 para que las hermanas y hermanos lejanos puedan votar y elegir al próximo presidente de la República.

Una Comisión Interinstitucional ha contado con el asesoramiento de técnicos de países que han implementado un sistema de voto de residentes en el exterior y ha realizado las consultas pertinentes, inclusive con diputadas y diputados de las

Comisiones de Reformas Electorales y de Relaciones Exteriores y Salvadoreños en el Exterior de esta Asamblea.

Hemos pedido al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo el apoyo para la formulación definitiva de la propuesta, así como para la identificación de la población que podrá adquirir el derecho al voto.

La Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia coordina esta tarea para que en tiempo y forma se eleve a consideración de las señoras y señores legisladores el proyecto de ley que establezca el voto de nuestras hermanas y hermanos que residen en el extranjero.

Será un acto de justicia.

Será un acto que significará una verdadera profundización de la democracia salvadoreña.

Será un acto que tendrá un alto impacto en el futuro político, económico y social del país”. (Funes, 2011).

Más adelante en este mismo capítulo se explicarán los antecedentes que llevaron a la aprobación del voto de los salvadoreños en el exterior.

Para cerrar este apartado, se quiere destacar que también en el actual “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 - 2019, El Salvador productivo, educado y seguro”, se recoge la voluntad de “fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país”.

Para ello, establecen dos líneas de acción: 1- el fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país y 2- la promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias (Plan Quinquenal de Desarrollo, 2014 - 2019).

La importancia de la población migrante no se reduce solo a las remesas, aunque es una parte importante y quizás la más visible, también se han encontrado otros nichos de mercado que están importantemente relacionados con la cantidad de población salvadoreña en el exterior.

“La reciente aceleración de la migración parece haber contribuido a la transición del país (El Salvador) a una economía de servicios que ha dependido considerablemente de las remesas y de un mosaico de pequeños negocios especializados en ofrecer bienes y servicios a los migrantes y a sus familias, incluidos servicios de comunicación y productos de la nostalgia. El informe indica que la migración otorga

cierta movilidad social a personas relativamente pobres a través de vínculos con la economía mundial”. (PNUD, 2009).

Visto en términos de la economía salvadoreña, las remesas tienen un efecto importante para la economía. Según datos del Banco Mundial en los últimos 15 años la recepción de remesas ha tenido un crecimiento sostenido a excepción del 2009 (durante la crisis inmobiliaria en Estados Unidos) cuando se mantuvo a niveles de 2006.

Cuadro 1. Remesas a El Salvador en millones de dólares (2000-2015)	
Año	Remesas en millones de dólares
2000	\$1,765
2001	\$1,926
2002	\$1,959
2003	\$2,127
2004	\$2,567
2005	\$3,029
2006	\$3,483
2007	\$3,709
2008	\$3,755
2009	\$3,402
2010	\$3,472
2011	\$3,644
2012	\$3,910
2013	\$3,971
2014	\$4,235
2015	\$4,363
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial: 2016	

Durante el 2015, con un crecimiento del 3% en las remesas respecto a 2014, esta contribución al país significó el 16% del Producto Interno Bruto, lo que se traduce en un importante apoyo para las familias a nivel local. (ACAN-EFE, 2016).

A esto hay que agregar que también existe un subregistro de las remesas que se reciben en el país ya que no todas ellas llegan por las vías formales de un banco, financieras o cooperativas. En 2014 el Banco Central de Reserva dio a conocer, en su informe bianual, encuestas a remitentes de remesas familiares residentes en los Estados Unidos. El objetivo central de la encuesta es el de estimar el porcentaje de remesas que llegan al país en efectivo (billetes y monedas trasladados a través de personas) para incorporarlo como parte de las remesas totales recibidas en el país.

“De acuerdo a los registros estadísticos del Banco Central en el año 2012 el 93.9% de los ingresos totales de remesas fueron trasladados y pagados por medios formales”. (Hurtado, 2014) Por lo que la cantidad de remesas que recibe el país podría ser aún mayor de lo reportado lo que pondría el porcentaje de las mismas por arriba del 16% del Producto Interno Bruto que se estima en la actualidad.

1.2. La institucionalización de la democracia en El Salvador de la Postguerra

Los Acuerdos de Paz de El Salvador, firmados en el Castillo de Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, -que pusieron un fin al conflicto armado interno después de 12 años y con una negociación que se llevó a cabo sin que hubiese un cese al fuego definitivo-, marcan un antes y un después en cuanto a la democracia salvadoreña. Gracias a estos acuerdos se crearon nuevas instituciones que permitieron la reconfiguración del nuevo sistema político.

Así, se fundaron: la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública (la primera, que buscaba quitarle el sesgo de la anterior Guardia de orden militar y la segunda, con la misión de profesionalizar la carrera policial); la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (con la misión de evitar los atropellos que se habían vivido durante la década del conflicto armado), el Tribunal Supremo Electoral, el Consejo Nacional de la Judicatura y la Defensoría del consumidor.

En lo que respecta al sistema electoral salvadoreño de posguerra, (Córdova, 2009) este fue reestructurado a partir de tres medidas principales:

- 1) “La transformación del organismo electoral en un ente que gozara de mayor independencia y credibilidad: el Concejo Central de Elecciones se convirtió en el Tribunal Supremo Electoral, tras la aprobación de la reforma constitucional de 1991.
- 2) La conversión del FMLN en partido político y su incorporación a la vida política e institucional del país

3) La aprobación de un nuevo Código Electoral que entró en vigencia en 1993, en sustitución del código aprobado en 1988. Dicho Código buscó mejorar las condiciones para la competencia electoral en el nuevo marco de paz y facilitó la participación política del más amplio espectro de partidos políticos”.

Como se mencionó, la participación política del FMLN representó una novedad en las primeras elecciones que se dieron después de los Acuerdos de Paz. Esto contribuyó a que se caracterizaran como más representativas.

“Los Acuerdos de Paz impulsaron la democracia (porque) incorporaron a la guerrilla como partido político... lo que supuso no solo la introducción del FMLN al sistema partidario, sino que reforzó la pluralidad del sistema político. Es decir, a partir de aquí el espectro partidario se abre y permite la expresión de pensamientos ideológicos diversos”. (Córdova, 2009).

Esto ha llevado a plantear que es a partir de las elecciones de 1994:

“que se puede hablar de elecciones libres y competitivas. En este sentido, los Acuerdos de Paz pueden ser vistos como que jugaron un papel fundamental de la democracia política”. (Córdova et al. 2009, p. 141).

Este mismo estudio hace un balance sobre la contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador, y concluye que:

“En el marco de la transición política que ha vivido El Salvador, se han tenido avances significativos en el ámbito de la institucionalización de la democracia electoral o democracia representativa -entendida en términos generales como aquella situación en la que a través de procesos electorales libres y competitivos, los ciudadanos escogen a sus autoridades delegando en ellas la toma de decisiones de carácter nacional.” (Córdova et al. 2009, p. 108).

En otra parte del estudio de referencia, se plantea que el proceso de paz y los procesos electorales realizados en la posguerra generaron un cúmulo de condiciones que favorecían la participación electoral.

“En primer lugar, un importante sector que se mantenía excluido o autoexcluido, se incorporaba formalmente a la lucha por el poder político. Y, en segundo lugar, se habían acordado un conjunto de reformas en el sistema electoral, para facilitar la participación, así como la transparencia en el proceso electoral. Sin embargo, si bien los resultados de la participación electoral no pueden desestimarse, el contexto de elecciones libres y competitivas, al parecer no resultó suficiente para motivar una masiva participación ciudadana en el período”. (Córdova et al. 2009, p. 116).

Como se ha visto, la institucionalización de la democracia por medio de las elecciones libres, participativas y con respeto a los resultados, no ha eximido a las organizaciones de ser cuestionadas. Para las elecciones de 2014 se señalaron algunas deficiencias en la actuación del Tribunal Supremo Electoral. La crítica más palpable fue la dificultad para tener resultados de manera expedita, así como por los problemas que se tuvo para poder hacer el conteo desde las juntas receptoras de votos.

No obstante, el Tribunal ha enfrentado constantemente críticas en el pasado. Una de ellas resumida en el hecho de no ser totalmente independiente. Ya desde 1996 en la revista ECA, en su editorial, se señalaba que:

“En realidad, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral tienden a estar determinadas por la política partidista. Desde esta perspectiva, es normal que los partidos políticos no se muestren dispuestos a renunciar a esta práctica, pues el poder que les otorga la dirección del proceso electoral es parte fundamental de la contienda. Desde la perspectiva de la institucionalización de la democracia, esas prácticas debieran ser eliminadas cuanto antes, entregando el control de la institución electoral a ciudadanos independientes, cuya conducta se rija por las reglas establecidas y no por las conveniencias del partido político al que puedan pertenecer” (ECA, 1996. Pp. 557 -558)

En 2009, un artículo de opinión de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social observaba que “existe un apoyo firme al sistema democrático, pero hay cierta insatisfacción sobre su funcionamiento debido a que los ciudadanos no se sienten adecuadamente representados” (Fusades. 2009. Pp. 1-2).

En la Memoria del Foro Nacional sobre Reformas Electorales de la Fundación Guillermo Manuel Ungo, considera que los Acuerdos de Paz

“Permitieron una profunda desmilitarización del Estado y del proceso político, es posible observar importantes avances en el proceso de construcción democrática. No obstante, aún no se puede hablar de una democracia consolidada. (...) persisten importantes déficits en el proceso democrático que apuntan a problemas complejos y diversos, entre los cuales se podrían destacar el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos” (FundaUngo, 2009).

Algunos de estos procesos se sucedieron de manera acelerada de las Sentencias de la Sala de lo Constitucional, a partir de 2010, que emiten fallos o resuelven sobre una serie de aspectos relacionados con las reformas electorales: las candidaturas independientes, la lista cerrada y desbloqueada, entre otros.

A esto debe agregarse las reformas promovidas desde la Asamblea Legislativa: la introducción de la pluralidad en la conformación de los concejos municipales, la promulgación de una ley de partidos en 2013 y un nuevo Código Electoral en julio de 2013

“Había una agenda de reforma electoral y, en un contexto favorable por la configuración de la actual Sala de lo Constitucional, si usted se fija todas apuntan a darle un mayor protagonismo al elector frente a los partidos políticos. Entonces, ha sido una ventana de oportunidad para quienes estaban impulsando esas reformas y han encontrado el camino no por la Asamblea sino por la Sala”².

Pero algunas organizaciones opinaban que esos los esfuerzos no eran suficientes. Para Luis Mario Rodríguez, director del Departamento de Estudios Políticos de la Fusades, la ley de partidos políticos, "si bien representa una mejora significativa en materia de regulación de las organizaciones partidarias, contiene serios vacíos en materia del control del financiamiento político, transparencia de la información y democracia interna". (El Diario de Hoy, 2013).

Sobre el tema, también otros académicos como Félix Ulloa daban su opinión apuntando que, si bien la firma de los Acuerdos de Paz consolidó la democracia nacional, debe haber un compromiso por darle continuidad a este proceso:

“Entre las múltiples funciones de la democracia, la que nos exige más esfuerzos de actualización es la electoral. Las reformas aplicables a los sistemas electorales se suceden en todas las naciones del planeta todos los días. Y tienen que ver con temas relativos a la administración electoral, a la jurisdicción electoral, al financiamiento de la política, al funcionamiento de los partidos políticos y otros sujetos electorales, a las autoridades electorales, los calendarios o ciclos de las elecciones, a los sistemas de votación, a las campañas y candidatos, etc.”. (Ulloa, 2016).

En este marco de situaciones novedosas que debía enfrentar el Tribunal Supremo Electoral, el voto en el exterior seguía en espera sin que se considerara una prioridad.

El Gobierno de El Salvador, por medio del Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, da insumos para que la Asamblea Legislativa inicie la discusión sobre una Ley que asegure el derecho al sufragio a los connacionales en el exterior.

Por su parte la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) presentó ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia un recurso de inconstitucionalidad por la omisión parcial contra la Asamblea Legislativa por no haber legislado a favor del voto en el exterior (Mejía, 2012). La demanda fue admitida por cinco magistrados el 23 de enero de 2013. Un día después, la Asamblea aprueba la Ley del Voto desde el Exterior.

² Álvaro Artiga, director de la Maestría y el Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en entrevista brindada para esta tesis.

1.3. Papel de los salvadoreños en el exterior en el proceso de promoción del voto

Según la Sistematización “El Proceso del voto de los salvadoreños en el Exterior” de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD, 2009), el primer planteamiento de los salvadoreños en el exterior respecto a la posibilidad de emitir el sufragio estaba basado en que, por la Constitución de la República de El Salvador, no había ningún elemento que prohibiera la posibilidad de acceder al voto desde el exterior.

La sistematización sostiene que

“del marco constitucional no se desprende que los salvadoreños mayores de 18 años que viven en el extranjero estén inhabilitados para ejercer el sufragio ya que el cambio de residencia no constituye limitación alguna para hacer uso de los mismo. La población migrante lleva consigo todos sus derechos políticos y en ninguno de los artículos que establecen la suspensión o causas por las que se pierden los derechos ciudadanos se restringe expresamente el derecho al voto al ciudadano salvadoreño ya sea por el motivo de residir en el extranjero o por adquirir otra nacionalidad”.

Además, exponen que la Constitución de la República solo establece tres requisitos para ejercer el voto que son: gozar de ciudadanía, estar en goce de los derechos políticos y estar inscrito en el registro electoral.

La sistematización también recoge las propuestas que se hicieron desde las organizaciones de la sociedad civil con participación de salvadoreños en el exterior para promover su posibilidad del voto.

Según dicho documento, el Consorcio de Organizaciones no Gubernamentales para la Educación Cívica Cocivica, hizo una consulta departamental en 2001 con la finalidad de recabar información y de ahí surgió la “plataforma ciudadana para la reforma electoral”.

“La democracia está más allá de emitir el sufragio y elegir los gobernantes, esto es un aspecto importante, pero para avanzar en la democracia, se requiere generar e institucionalizar mecanismos que permitan el involucramiento de los salvadoreños en el exterior en la discusión pública de los problemas que afectan a la sociedad salvadoreña tanto en el exterior como la de sus familiares en El Salvador. Se requiere, asimismo, la generación de mecanismos de control social sobre el uso de los recursos, la forma en que se toman las decisiones y el desempeño general de los funcionarios públicos. Se trata entonces de ser parte activa de la construcción de la democracia y del desarrollo que el país necesita. No puede haber democracia si no

hay desarrollo y no podemos hablar de desarrollo si no avanza la democracia”. (ISD, 2009).

En el año 2007 se crea una Comisión Interpartidaria, con participación de todos los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa, con el propósito de definir una agenda sobre los temas que se tratarían en una posible reforma electoral.

El 16 de febrero de ese mismo año, Salvadoreños en el Mundo propone a la Interpartidaria una serie de acciones sobre el tema del voto desde el exterior. Entre ellas, adoptar una reforma electoral para el voto de los salvadoreños en el exterior e incorporar al código electoral o al nuevo código electoral, un capítulo que regulara la participación de los salvadoreños en el exterior basado en algunos aspectos como: la creación de un registro, la definición de quiénes podrían votar y quienes tendrían limitaciones, los niveles de participación ciudadana (presidencial, legislativa, municipal), la modalidad de voto, la determinación de dónde pueden celebrarse elecciones, determinación del domicilio, mecanismos para integrar organismos electorales en el exterior, procedimientos jurisdiccionales (investigación y juzgamiento en caso de ilícitos) y desarrollar el derecho a la observación por parte de los salvadoreños en el exterior.

No obstante, esta Comisión terminó por desintegrarse sin producir resultados después de un año de negociaciones al interior de este espacio de diálogo. Esto, adicionalmente, retrasó el proceso de la implementación del voto desde el exterior. Ya que la idea principal era que de esta Comisión pudiera obtenerse una propuesta consolidada. Luego de ese año de negociaciones fallidas, hubo que empezar nuevamente de cero.

Según retoma el texto de la sistematización, los miembros de Salvadoreños en el Mundo habían cabildeado con los partidos políticos miembros de la Comisión y, en las diferentes ocasiones, estos se habían mostrado receptivos a las solicitudes de los connacionales en el exterior.

Las asociaciones de salvadoreños en el exterior continuaron reuniéndose y para el 2008, durante la VI Convención de Salvadoreños por el Mundo, en las instalaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), hicieron una invitación formal a los cuatro candidatos presidenciales para que presentaran sus propuestas sobre el trabajo que realizarían respecto a los salvadoreños en el exterior.

Durante la inauguración de dicho evento el entonces rector de la Universidad, José María Tojeira, opinó:

“Lo que nos enorgullece de los salvadoreños que viven en el exterior es que (...) vuelven con la frente en alto. Si bien es cierto que debieron abandonar el país por las inequidades y problemáticas propias de una nación en vías de desarrollo, no guardan un resentimiento hacia el país, sino que (...) retornan siempre con

generosidad”, comentó. Y animó a “aproximar más ese capital humano a El Salvador”, pues este “es siempre más importante que el capital monetario”. (UCA, 2008).

El evento recogió diferentes puntos de vista de salvadoreños en el exterior sobre los temas de mayor interés, entre ellos, el desarrollo del capital humano en el exterior y su importancia para el país. Al cierre del evento, solo los candidatos Tomás Chévez, del PCN y Mauricio Funes, por el FMLN se presentaron a disertar.

Funes dijo que basaría su propuesta “en impulsar la creación de una política migratoria integral, que vele por el respeto de los derechos humanos de los salvadoreños radicados en Estados Unidos y los que son deportados”.

En otro tema, y como se verá en detalle en el siguiente apartado, los partidos políticos acuerparon algunos de los posicionamientos de organizaciones de salvadoreños en el exterior para solicitar la posibilidad de votar en el exterior, incluso, en 2012 se presentaron, por las comunidades en Maryland y Virginia³ 41 folios de firmas de salvadoreños en el exterior solicitando la aprobación de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto de los Salvadoreños en el Exterior.

Asimismo, hay que agregar que algunos compatriotas señalaban su interés en participar desde la palestra política optando a puestos de elección popular. Muestra de ello, es una reseña de 2009 en la página web de Salvadoreños en el Mundo, en la que señala que:

“La última muestra de la necesidad que tiene el pueblo salvadoreño en el exterior de ser parte en la política nacional salvadoreña viene de un empresario salvadoreño de peso, residente en Washington DC, el Sr. José Ramón Barahona, quien ha dicho sin tapujos a la prensa que él quiere participar y que, si se lo piden, estaría dispuesto a ser parte incluso como fórmula presidencial en las elecciones de 2009”(Salvadoreños en el Mundo, 2009).

Al respecto, el exviceministro para Salvadoreños en el Exterior, Juan José García⁴, opinó que el voto desde el exterior no fue impulsado por toda la diáspora sino que había “grupos politizados que estaban presionando porque se aprobara el voto pero no era toda la diáspora. Muestra de ello, en Ottawa nos pedían de manera muy airada que abriéramos un duicentro. Se les llevó y solo se emitieron 100 documentos”.

³Según expediente 195-7-2012-1 del archivo general de la Asamblea Legislativa.

⁴ En entrevista brindada para esta tesis.

1.4. Antecedentes de propuestas de voto desde el exterior ante la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa de El Salvador recibió, de varias instituciones y en momentos diferentes, peticiones y propuestas para la implementación del voto desde el exterior. Con base en la búsqueda del archivo general de dicha institución, más la revisión de notas informativas en medios electrónicos e impresos, se reconstruye, a continuación, algunas de las propuestas que se manejaban desde mucho tiempo antes de la implementación del voto desde el exterior.

En el 2002, el FMLN⁵ presentó, con moción de varios diputados, una iniciativa de reforma al artículo 5 del código electoral, en el sentido de reformar el texto que se encontraba por: “Tendrán derecho a ejercer el sufragio todos los salvadoreños residentes dentro y fuera del territorio nacional. El TSE deberá desarrollar los mecanismos necesarios que garanticen el ejercicio del voto de los salvadoreños en el exterior”.

Además, sustentaban su propuesta en la significativa cantidad de salvadoreños residentes en el exterior, así como en la finalidad de la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho en el país.

Pero quizá el primer precedente de una propuesta formal que se puede rastrear en el tema del voto desde el exterior es la “Propuesta para Facilitar el Ejercicio del Sufragio de los Salvadoreños en el Exterior, bases para el diálogo nacional”. Un estudio realizado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y que fue presentado en mayo de 2004, por la excanciller María Eugenia Brizuela de Ávila.

El objetivo del mismo era ofrecer “elementos de juicio para generar un debate nacional sobre el voto en el exterior y que este se implemente en un futuro cercano” (ACAN-EFE, 2004).

El estudio “consistía en un análisis comparativo de 41 países con distintas formas de gobierno, tipos de elección, legislación, requisitos y procedimientos para emitir el voto en el exterior, lo cual podría contribuir al debate entre diversos sectores de la sociedad salvadoreña”, y ya desde ese momento se hablaba que los connacionales debían utilizar el DUI para emitir el sufragio desde el exterior.

“Gran parte del debate nacional sobre el voto en el exterior podría centrarse en la forma de llevarlo a cabo, ya que de forma personal y física sería imposible” opinaba Brizuela en ese momento. Para ella, solo en Los Ángeles, con una población de más de un millón de salvadoreños, la votación presencial no era posible. También señaló como alternativas “por correspondencia, en la oficina postal, por mandato, de forma electrónica o vía fax”.

⁵(según expediente 1878-4-2002)

Sin embargo, en ese momento Brizuela de Ávila estaba por entregar su cargo debido al cambio de presidente que, para el 2004, quedó bajo el mandato de Elías Antonio Saca.

En 2008, El Salvador presentó su informe inicial ante el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares. En dicho instrumento, el Comité pedía información sobre el resultado de los estudios realizados para que los salvadoreños que viven en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto.

En este se reseñó que los connacionales aún no tenían la posibilidad de votar en el exterior, sin embargo:

“se han dado varios pasos en aspectos cruciales que pueden facilitar este proceso, el más importante de ellos ha sido la creación de una Ley Especial que faculta la emisión del Documento Único de Identidad en el exterior. Mediante esta ley, El Registro Nacional de las Personas Naturales RNPN ha establecido una oficina de emisión del DUI en tres ciudades de Estados Unidos: Los Ángeles, Washington DC y New York-New Jersey, en cuyas áreas metropolitanas y alrededores se concentran aproximadamente el 80% de los salvadoreños residentes en EEUU” (Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 2008).

En dicho informe también se planteaba que se habían entregado 32 mil DUI lo que equivalía a cerca del 2% de la población salvadoreña en Norteamérica.

“Por otro lado, en relación con el voto en el exterior, el tema ha sido incluido por el Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior en los espacios de discusión con las Comunidades, tanto en los Foros Presidenciales realizados en San Salvador en 2004 y 2006, como también en las Mesas Redondas con Salvadoreños en Canadá e Italia, cuyos resultados se han sistematizado y enviado a las instancias gubernamentales involucradas en estas temáticas”, afirmaba el informe.

El exdiputado Schafik Hándal apoyó una pieza de correspondencia de dos Asociaciones de Salvadoreños en el Exterior – Washington y Virginia- en la que solicitaban la posibilidad de emitir el sufragio desde el exterior⁶ sin embargo esta era una carta en la que solicitaban que pudiera hacer uso de dicho derecho más no contenía ninguna propuesta específica.

Similar situación sucedió con la propuesta apoyada por el entonces diputado Carlos Castaneda, -quien ha fungido como viceministro de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica desde la administración Funes-, el 4 de junio de 2004⁷. En este caso, el diputado hacía un llamado a que, desde el pleno de la Asamblea Legislativa, surgiera una propuesta para posibilitar la emisión del sufragio.

⁶según consta en el expediente 1798-3-2002

⁷ Información del expediente 1798-3-2002-2

En una petición más razonada, aunque aún sin una propuesta específica de implementación, los entonces diputados Hugo Martínez, Marco Julio Mejía y Salvador Arias, presentaron el 17 de marzo de 2006⁸; una pieza de correspondencia en la que solicitaban al pleno legislativo, “hacer las gestiones pertinentes para que se implementara el voto en el exterior”. Según justificaban, debido a que cerca de dos millones de salvadoreños vivían fuera del país, y que su aporte ascendía a cerca de 2 mil 800 millones de dólares se habían recibido en concepto de remesas para 2005 y que el derecho al sufragio había sido negado para esta población.

En esta se hacía un peticionario para admitir la pieza de correspondencia que presentaban y que esta fuera remitida a la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, para que ellos hicieran las coordinaciones necesarias con la Corte Suprema de Justicia, la Cancillería y el Registro Nacional de Personas Naturales, más cualquier otra entidad que consideraran conveniente, para que realizaran un análisis técnico, jurídico y político que permitiera llevar a entendimientos encaminados al ejercicio del sufragio en el exterior.

Desde el momento en que el presidente Mauricio Funes asumió su mandato, el tema del voto desde el exterior se colocó en la agenda:

“Casi tres millones de hermanos y hermanas nuestros viven, laboran y contribuyen a sostener con el fruto de su trabajo la economía de sus familiares a través de sus remesas. Con sus aportes generosos ellos ayudan a mantener la economía nacional, sin embargo, estos compatriotas en el exilio no tienen derechos plenos en nuestra patria. No retribuimos con la misma moneda la generosidad de tantos hermanos y tantas hermanas” (Ramón Villalta, 2009).

Pero la propuesta del voto desde el exterior no fue exclusiva del FMLN. El Partido Demócrata Cristiano (PDC) presentó, el 29 de noviembre de 2006, una propuesta de 16 Artículos para la creación de una normativa orientada a tal fin. Esta contaba con la regulación necesaria para emitir el sufragio, los medios –la propuesta era que el voto fuera presencial a través de la red consular- y las instituciones involucradas.

Esta, asimismo, contemplaba la posibilidad de votar por presidente, vicepresidente, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Legislativa y para Consejos Municipales.

Desde la perspectiva de la implementación del voto desde el exterior, conviene también retomar una primera experiencia que se dio en el 2009 en la que se destinó una urna para las personas salvadoreñas en el exterior que cumplieran con ciertos requisitos y que quisieran venir a votar –por presidente y vicepresidente- durante las elecciones de 2009.

⁸ Expediente 1798-3-2002-4

Esta estuvo regida por la “Ley Transitoria Especial Reguladora de los Procedimientos para el Ejercicio del Voto de los salvadoreños Residentes en el Exterior”, inscritos en el Registro Electoral, para las elecciones de presidente y vicepresidente del año 2009⁹.

Según el Artículo 3 de la referida legislación, a través de esta se establecería un centro de votación en el territorio nacional para ejercer el voto, así como se regularían los mecanismos técnicos y normativa necesaria para que le Tribunal Supremo Electoral facilitara el ejercicio del voto de los salvadoreños residentes en el exterior.

Además, establecía un centro especial de votación para salvadoreños establecido en la capital de la República para aquellos residentes en el exterior que se encontraran inscrito en el registro electoral según el Artículo 4. Este contaría con 10 juntas receptoras de votos.

Para este ejercicio se planteaba un Padrón Especial de Votación que estaría constituido por el total de los salvadoreños residentes en el exterior cada uno con nombre y DUI respectivo por grupos de hasta cuatro mil por junta receptora de votos. Este padrón debía ser remitido a los partidos políticos en contienda con 15 días de anticipación por parte del TSE.

Los resultados de este ejercicio dieron como resultado 294 votos válidos, ningún voto nulo, abstención o impugnación, 4 mil 706 papeletas sobrantes. Del total de votos válidos, 162 fueron para el FMLN mientras que los restantes 132 fueron para Arena. (TSE. 2009. Pp. 22- 31).

Para este caso habrá que señalar que solo aquellos salvadoreños que tenían la capacidad adquisitiva y el interés para venir a votar al país lo hicieron. Además de muchos que, aunque cumplieran con ambos requisitos mencionados, probablemente no contaban con residencia legal para poder movilizarse desde el exterior.

“Este experimento conducido por el TSE y aprobado por la Asamblea Legislativa solo confirma, una vez más, la necesidad de garantizarles a los salvadoreños y salvadoreñas que residen en el exterior, un cuarto de la población salvadoreña, el derecho al sufragio en el exterior y no tiene que ser complicado, porque cuando dicen que se le quiere buscar una pata más a la mesa es que la cosa la quieren hacer compleja. Pero hay sistemas electorales del voto ausente que le llaman, que son simples y que son baratos; no tienen que ser caros y complejos” (Salvadoreños en el Mundo, 2009).

Dejando a un lado esta experiencia, y volviendo a las propuestas en el seno legislativo para el voto desde el exterior, durante el 2010, el FMLN presenta una moción para emitir disposiciones especiales para el ejercicio del voto desde el exterior, basándose, como marco constitucional, en los Artículos 72, 83 y 86. Asimismo, decía que, hasta ese año, se habían

⁹ Decreto Legislativo 818, tomo 382, publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 2009.

emitido 57 mil 299 DUI en el exterior lo que habilitaba a estos compatriotas a emitir el sufragio.

Esta propuesta de 26 Artículos, sin embargo, no tenía una visión de universalidad, sino que se basaba en el voto en Estados Unidos de América¹⁰.

Esta propuesta, entre sus puntos más relevantes, proponía el voto por correspondencia así como algunas disposiciones como “estar inscrito en el registro electoral de residentes en el exterior, no tener otra nacionalidad que implique renuncia a la salvadoreña, estar en pleno goce de sus derechos y remitir oportunamente la papeleta para su conteo”.

El 18 de julio de 2012, el canciller de la República, Hugo Martínez y el secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de ese momento, Hato Hasbún, entregaron al entonces presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes, el documento de “Propuesta de Ley para el Voto en el Exterior”, mismo que estaba basado en el estudio de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales 2014.

“Nosotros proponemos, como principio de la discusión en el anteproyecto de Ley, que el voto en el exterior es un derecho ciudadano y un compromiso nacional, por eso confiamos en que será bien recibido en la Asamblea Legislativa”, dijo Martínez. (Díaz, 2012).

En este estaba contemplado el voto por la vía postal, que fuera aplicable bajo el principio de universalidad y por medio del DUI para identificación de los compatriotas.

1.5. El estudio de factibilidad del voto desde el exterior

“Al hablar del voto en el exterior podemos hacerlo desde varias perspectivas: como un derecho inaccesible para cientos de miles de salvadoreños en el mundo; como una deuda histórica impostergable; como una circunstancia que excluye a un tercio de la población; como un factor indispensable para la consolidación de nuestra democracia; como una promesa alcanzable”. (Martínez, 2011).

Con estas palabras, el 25 de noviembre de 2011, el Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, Hugo Martínez, daba importancia al voto en el exterior durante la firma del convenio entre el Gobierno, en aquel momento bajo la presidencia de Mauricio Funes, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la ejecución de un proceso de consulta y análisis que brindaría opciones para la implementación del voto desde el exterior.

¹⁰ Expediente 1051-10-2010-1 del 7 de octubre de 2010.

Este esfuerzo fue coordinado por la “Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior”, que surgió de un foro realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Posteriormente se llevó a cabo el taller interinstitucional para la promoción del voto desde el exterior que, finalmente, derivó en la Comisión.

Esta fue instalada en diciembre de 2010, en la que participaron: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, el Registro Nacional de las Personas Naturales, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral. Esta última solo en calidad de observadora.

El convenio daba paso a la consulta pública con nacionales residentes en el exterior, mientras buscaba ser lo más inclusivo posible para garantizar la participación de la mayor cantidad de residentes en el extranjero¹¹. Aunque no promovió la participación de académicos y especialistas en el debate.

En julio de 2012, se presentó el informe: “Voto desde el exterior. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales 2014”.

En el estudio se planteaba que el voto desde el exterior debía estar sustentado sobre la base del principio de la universalidad de la emisión del Documento Único de Identidad (DUI) para los salvadoreños, para que, una vez teniendo su documento vigente, pudieran inscribirse al registro electoral, siendo esta la condición fundamental de orden constitucional para ejercer el sufragio.

Se plantean en este estudio, como ejes rectores: el respeto de los derechos inherentes a la persona humana reconocidos por la Constitución de la República; el perfeccionamiento de los procesos eleccionarios y el desarrollo de las instituciones responsables que permitan la continuidad y la transformación progresista del sistema político democrático electoral de El Salvador, concebidas estas como la afirmación, la consolidación y la transformación del sistema político democrático y representativo consagrado en la Constitución; la sustentabilidad, concebida como la implementación de los procesos electorales con la participación de los residentes en el extranjero habilitados para ejercer su derecho, entre otros.

De igual manera, se fundamentaba en tres aspectos:

¹¹El proyecto contó con un financiamiento de 120 mil dólares, 70 mil como aporte del Gobierno de El Salvador y 50 mil más como apoyo por parte del PNUD.

- (i) El arraigo sociopolítico de los salvadoreños que residen en el exterior, entendido como el modo en que se vinculan las salvadoreñas y salvadoreños a su espacio vital, a sus semejantes próximos y a los principios o valores culturales vigentes en la comunidad de origen a la que desea seguir vinculado y retornar;
- (ii) La inclusión y participación política, basada en el respeto, la promoción y la defensa de la ciudadanía;
- (iii) La accesibilidad que se refiere al desarrollo de mecanismos y procedimientos que proporcione el mayor grado posible de acceso a los servicios públicos y la confiabilidad y transparencia, en cuanto al compromiso de las instituciones involucradas en la implementación del voto desde el exterior de las salvadoreñas y los salvadoreños, residentes en el extranjero (Guillén, R. 2012).

Como se puede observar, estos ejes rectores y fundamentos buscaban que cualquier salvadoreño que quisiera emitir su sufragio desde el exterior pudiera hacerlo en respeto a sus derechos constitucionales, sin detrimento de su estatus migratorio en otro país, con la capacidad que fuera sostenible en futuros eventos electorales y contando desde el 2014 y en subsecuentes oportunidades, con el apoyo de las instituciones involucradas en el proceso para el fin de fortalecer la democracia nacional.

En la propuesta del estudio técnico de factibilidad presentaba las ventajas y desventajas del voto postal –y de ninguna otra modalidad- señalando estas como:

- a) “libera al organismo rector de los procesos electorales de restricciones que, para el caso del voto presencial, se tiene en relación con la mayor o menor cantidad de representaciones diplomáticas acreditadas en el exterior y a las facilidades de espacio o infraestructura con que estas cuentan.
- b) permite la realización del proceso de escrutinio en el territorio nacional.
- c) facilita el proceso de vigilancia por parte de los partidos políticos.
- d) evita aglomeraciones de ciudadanos salvadoreños en puntos fijos designados como centros de votación, ya sean los consulados u otras instalaciones autorizadas para ese fin.
- e) permite que las personas participen en el proceso eleccionario, sin importar su estatus migratorio.
- f) resulta más económico que la modalidad de voto presencial”

Mientras que como desventajas exponía:

- a) Si los votantes no remiten con tiempo suficiente su voto, este podría llegar fuera de tiempo para su incorporación en el escrutinio y en consecuencia será nulo.

b) Se requiere de un mayor esfuerzo para implementar los mecanismos necesarios que permitan identificar plenamente a la persona votante.

Otro de los aspectos que resaltó con respecto al estudio de factibilidad, fue la estimación del potencial de votantes en el exterior de la siguiente manera:

Cuadro 2. Datos globales de la migración salvadoreña hasta 2011

Descripción / País	Total	Porcentaje
Estados Unidos	2,645,267	91.89%
Canadá	120,000	
Resto del mundo	243,893	8.11%
Universo de salvadoreños en el exterior	3,009,160	100%

Fuente: Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014

Asimismo, registra que, a través de un sondeo de opinión, llevado a cabo por el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, entre el 22 de agosto y el 30 de septiembre de 2011, los salvadoreños que se mostraron con “mucho interés” de participar conformaban un 45.95%, los que decían tener “algo de interés de participar” eran un 22.90%, lo que establecía un total del 68.85% de intención del voto. No obstante, no se recoge en este instrumento cuál fue la herramienta que se utilizó para hacer dicha encuesta. El total de encuestados fue de 3 mil 648 entre ellos mil 976 hombres y mil 672 mujeres.

De igual forma, cruzaron esta información con la cantidad de Documentos Únicos de Identidad (DUI) que se habían emitido en el exterior por el Registro Nacional de Personas Naturales, entre el 2006 y el 2011 ascendiendo a una cifra de 215 mil 810 documentos.

En la misma línea, proyectaba que para 2014 unos 114 mil 229 estarían vencidos por lo que la lista de DUI en capacidad de emitir sufragio sería de 106 mil 511 y agregaba que entre 2012 y 2014 se podía emitir alrededor de 145 mil 728 documentos adicionales.

Así, haciendo el cruce de datos correspondientes, las estimaciones quedaban de la siguiente manera:

Cuadro 3. Resumen de la estimación de participación electoral desde el exterior

Descripción / País	Total
Universo de salvadoreños en el exterior	3,009,160
Potencial máximo de votantes	252,239
Potencial esperable de votantes (68.85%)	173,667
Potencial mínimo de votantes (0.54%)	16,264
Estimación de participación electoral	160,529
Desviación estándar	39,329

Fuente: Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014

La Comisión Interinstitucional concluyó que

“el sistema que mejor se ajusta al precepto de la universalidad y al derecho constitucional de vigilancia del voto desde el exterior que tienen los partidos políticos es el del voto postal o por correspondencia, ya que bajo esta modalidad se puede enviar a cualquier país del mundo el material electoral, además de garantizar su retorno a El Salvador, de manera segura, a un costo que puede permitir la sostenibilidad del proyecto de forma permanente”.

Asimismo, afirma que las instituciones que deben intervenir en el proceso del voto desde el exterior son: el Tribunal Supremo Electoral, la Dirección General de Correos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Registro Nacional de Personas Naturales.

No obstante, en ningún momento explica cómo llegan a esta conclusión o en qué se basan para asegurar que esa es la vía más efectiva para la participación.

1.6. Conclusiones del capítulo

La migración de los salvadoreños al exterior es una situación estructural e histórica que necesita de planes articulados que vayan a las raíces mismas de los problemas sociales y la inequidad que genera que las personas se vayan buscando mejores oportunidades que no encuentran en su país. Esto constituye una importante pérdida de capital humano para el país ya que, como se ha visto, muchos de los que se van del país son jóvenes en edad productiva que desarrollan otras habilidades en el exterior.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador ha avanzado en la institucionalización de la democracia. Dentro de los temas de la agenda de reformas electorales de la posguerra, se ha avanzado en algunos de estos temas, entre ellos la aprobación del voto de los salvadoreños en el exterior.

El “Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, elaborado por el Gobierno con el apoyo del PNUD, sirvió de base para la elaboración de la propuesta a ser presentada al Órgano Legislativo. Sin embargo, la misma tuvo una limitada consulta a organizaciones de salvadoreños en el exterior, y más limitada la consulta a académicos y especialistas en temas electorales.

El voto desde el exterior se presentó desde un inicio como el cumplimiento de un derecho para los connacionales en el exterior, estuvo basado en la universalidad del voto. Este propuso la utilización del DUI como documento para emitir el sufragio y la necesidad de hacer un padrón especial para este grupo poblacional.

Capítulo 2. La experiencia del voto en el exterior en México, Panamá y Colombia

Introducción

En el presente capítulo en un primer apartado se abordará la migración Latinoamericana, para evidenciar que, en general, muchos países de esta región son expulsos de migrantes. La migración en la región Latinoamericana se debe principalmente a motivaciones económicas, aunque en algunos países también es motivada por razones de inseguridad.

Estos residentes latinoamericanos en otros países, buscan mantener algún vínculo con su país de origen, y una de estas formas viene dada por el deseo de ejercer el sufragio. En un segundo apartado se plantean reflexiones sobre el sufragio desde el exterior.

Asimismo, este capítulo se dedica a presentar la legislación y experiencias con la promoción del voto en el exterior de sus connacionales en los casos de México, Panamá y Colombia, que nos ayuden a ver las diferencias y similitudes que tenemos con estas naciones con las cuales compartimos idioma, algunos factores históricos similares y compartimos, en menor o mayor medida, algunas dificultades presupuestarias.

Los países elegidos para este análisis, responden a: (i) algunas preconcepciones relativas a la tradición de su voto desde el exterior (el caso de Colombia cuyo voto está establecido desde 1961); (ii) por la cantidad significativa de diáspora que tienen fuera de su territorio y el peso que estas personas en el exterior tienen para la economía nacional (el caso de México); y (iii) y un país de la región que, aunque no tiene larga trayectoria del voto ni una representación tan extensa de connacionales en el exterior, sí tiene una modalidad distinta del voto desde el exterior como lo es la vía electrónica.

Para cada uno de los tres países, se abordarán tres aspectos: datos sobre el tamaño de su diáspora, luego los aspectos de la legislación electoral referidos al voto en el exterior, así como los pasos que siguen para votar desde el exterior, y por último los resultados en términos de la participación electoral.

2.1. Latinoamérica y la migración

En la región latinoamericana casi ningún país se encuentra exento de sufrir la migración de sus nacionales. Estados Unidos se mantiene como el país que mayor migración regional recibe.

Según el Pew Research Center, unos 52.9 millones de latinoamericanos viven en Estados Unidos siendo la cuarta mayoría los salvadoreños.

“En los últimos ocho años se ha generado un consenso internacional sobre la migración y su vínculo con el desarrollo tanto en los países de origen como de destino. Dicho consenso se ha ido construyendo desde 2006, en gran parte debido al Diálogo de Alto nivel sobre la Migración Internacional el Desarrollo en el seno de las Naciones Unidas, que a su vez desencadenó en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo” (Alcaráz, 2015).

Agregan que la “migración es un fenómeno que puede promover el codesarrollo a través de acciones encaminadas a la mejora coordinada de las condiciones económicas y sociales tanto en los países de origen como de destino”.

“El modelo de desarrollo adoptado en la inmensa mayoría de los países americanos emisores de mano de obra no ha generado oportunidades de crecimiento ni, en general, de desarrollo económico y social. Por el contrario, ha significado la generación de dinámicas regresivas: precarización laboral y desempleo; profundización y estancamiento productivo; inflación; mayor dependencia económica del exterior, entre otras. Como resultado, se experimenta una convergencia entre el despoblamiento y el abandono de actividades productivas en las zonas de fuerte emigración. Se trata de un modelo de desarrollo que produce una emigración galopante, que incorpora a más y más personas, hogares y comunidades, de un creciente número de países y regiones. A su vez, la escalada migratoria obedece a la demanda constante de trabajadores en los países receptores, las más de las veces, sin abrirles canales para su ingreso documentado, lo cual además de crear condiciones adversas para su inserción laboral, pone en riesgo su vida”. (Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2005).

La opinión más difundida entre los analistas y el público en general es que la emigración debe de ser buena para los países de origen “en tanto válvula de escape respecto de la pobreza y el desempleo y, debido a la cantidad de dinero que envían los expatriados, contribuyen a la supervivencia de las familias y a la estabilidad financiera de las naciones de origen”. (Portes, 2011. Pp. 44-67).

Pero las migraciones también deberían generar condiciones para que estos grupos mantengan una cercanía con sus países de origen que les permitan contribuir con el desarrollo de sus naciones.

Para los próximos 15 años, las naciones han acordado la consecución de 17 objetivos, denominados “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Entre estos, en el objetivo 10, meta 7, se incluyó este tema: “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ODS, 2015).

Se estima que hay 214 millones de migrantes internacionales a nivel mundial. De ellos. El 49% son mujeres. Además, hay que resaltar que la participación de los migrantes en la vida económica de los países a los que pertenecen también es importante. Se calcula que, en 2010, cerca de \$325 billones fueron enviados en calidad de remesas a países en desarrollo (OIM, 2014).

Todo lo anterior, nos da la pauta para reconocer la importancia de las y los migrantes y de los derechos que, pese a ya no estar en su país de origen, siguen teniendo. Algunas veces por vinculación, otras porque no se les reconocen en el nuevo lugar de destino y necesitan algún asidero legal o emocional.

Desde la perspectiva del derecho internacional, también podemos encontrar este reconocimiento de los derechos básicos de todo ser humano. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reúne algunos de los motivos por los cuales las personas desde el exterior deberían tener la posibilidad de votar desde el país en el que reside. Por ejemplo, el Artículo 13 de dicho cuerpo normativo dice que: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar a su país”, por tanto, reconoce la migración como un derecho y no lo ve desde la perspectiva restrictiva o desde la “ilegalidad” como generalmente se conoce.

Mientras que el Artículo 15 reconoce que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y el Artículo 21 reafirma el derecho de participar de elecciones por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. Por mencionar algunos.

2.2. Sufragio desde el exterior

De lo visto anteriormente, podemos decir que el cambio de país de una persona no cancela su ciudadanía y, por ende, también debe velarse por el acceso a los derechos fundamentales de aquellos que residen en el extranjero.

Para el 2007, 115 países o territorios en el mundo permitían a sus ciudadanos en el exterior el voto. En ese momento, 41 países en Europa, 28 en África, 20 en Asia y 16 en América y 10 en Oceanía tenían alguna provisión legal para iniciar el proceso. (Carrera, 2016)

Entenderemos por voto en el exterior:

“al ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país en el cual se realiza una elección, cuando el ordenamiento jurídico les reconoce dicho derecho al sufragio y los autoriza para ejercerlo de esta manera. Esta modalidad de votación puede ser llevada a cabo mediante la presentación del elector en lugares habilitados de manera específica –y excepcional– para funcionar como centros de votación (Embajadas u oficinas consulares de su país, o en la sede de alguna organización internacional) o bien mediante la utilización de algún medio adecuado” (Valverde, s/f)

No importando la modalidad del voto (presencial, correo, mixto o electrónico), los procedimientos conllevan complejidades generalmente en mayor medida –y costos- que el de las elecciones nacionales.

Valverde también señala que el voto en el exterior pone al centro del debate ciertas discusiones necesarias. De manera primigenia, y que de igual manera se dio en El Salvador, se encuentra la contraposición del derecho de los compatriotas en el exterior, con la percepción de las personas que sí residen en el país de origen consideran que los miembros de la diáspora pueden influir importantemente a imponerles un Gobierno con el que, finalmente, no tendrán tanta vinculación como aquellos que sí están en el territorio.

Como se verá en el siguiente capítulo cuando se desglosen los resultados electorales, para el caso de El Salvador, la decisión fue tan cerrada que la diáspora bien pudo mover la balanza hacia cualquiera de los dos partidos mayoritarios.

“Los grupos de personas –principalmente, nacionales de algún país que residen en el extranjero pero que mantienen importantes nexos afectivos y económicos con su país de origen– que lo reclaman como un derecho, basan su planteamiento en que el sistema electoral debe poner en práctica el voto en el extranjero para darle contenido al derecho genérico de igualdad, entendido como el hecho de que vivir en el extranjero no debe constituir un factor de discriminación”. (Valverde. s/f).

A esta visión se opone la tesis de que los votantes residentes de manera permanente en el extranjero no son parte de la sociedad de la que son nacionales y no van a ser “afectados” directamente con las consecuencias de su elección; con mucha más razón cuando la aplicación de esta figura puede darse en casos de elecciones de autoridades municipales o locales.

Pero hay también otros aspectos que deben ser considerados durante la implementación del voto en el exterior. Los aspectos logísticos, por ejemplo, que hacen que los países incurran en costos económicos importantes que no siempre se ven recompensados con un nivel de participación ciudadana aceptable en el exterior.

Para el caso particular de El Salvador en las elecciones de 2014, se tuvo un presupuesto de 1.7 millones de dólares para la implementación del voto en el exterior, con un total de 5 mil 433 votos recibidos (contabilizando todos los que se recibieron en las dos vueltas electorales, sin importar si fueron nulos, abstenciones, impugnados o válidos), el costo de cada voto fue de alrededor de 312 dólares.

“Lo que para algunos países significa un monto económico casi insignificante, para otros puede constituir un porcentaje relevante del conjunto del presupuesto destinado a organizar las elecciones. Esto, con la preocupación de que no siempre el esfuerzo económico de facilitar el voto de los nacionales en el extranjero se ve recompensado con una participación electoral aceptable” (Valverde. s/f).

Como también se verá con más detalle, el presupuesto para la implementación del voto desde el exterior fue uno de los principales problemas que tuvo que sortearse. Incluso la decisión de recortarlo derivó en que no se pudiera realizar una campaña de promoción del voto desde el exterior.

Asimismo, el presupuesto tuvo una importante afectación en la aplicación del principio de universalidad que se le quiso dar al voto desde el exterior y que terminó implementándose con mayor énfasis en Estados Unidos y Canadá.

Por otra parte, se puede señalar que los procesos de apropiación del voto desde el exterior, que se han posicionado hacia las últimas décadas en la agenda de los países latinoamericanos, son reflejo de

“Los procesos internos de apertura, liberalización o modernización del régimen político y persiguen objetivos de legitimización del nuevo orden y de formulación de los vínculos con sus diásporas en el exterior(...) el cambio político y de repunte de los fenómenos de emigración (que se han generalizado en la región y están esencialmente asociados a razones económicas) no solo han generado un conjunto de expectativas y exigencias de membresía política que trasciende la estricta dimensión territorial de los estado-nación...” (Navarro, 2007. Pp. 224 - 252).

De igual manera, debemos recordar que los motivos de la migración y la vinculación con el país de origen están intrínsecamente relacionados. Aquellos que se fueron por falta de oportunidades de trabajo y posibilidad de bienestar en su país, o que forman parte de los expulsados por la violencia, pueden tener menor empatía y vinculación con su país en la actualidad.

A continuación, se presenta una revisión de cómo en las legislaciones de tres países latinoamericanos: México, Panamá y Colombia, han regulado este derecho y los resultados electorales que han tenido. Esto con la previsión de convertirse en una base para el análisis del ejercicio de El Salvador.

2.3. México

Los Estados Unidos Mexicanos cuentan con 32 estados federativos. Es un sistema donde las entidades son autónomas en cuanto a su gobierno. Cada entidad federativa o Estado tiene su gobernador, elegido por un período de seis años. Su población, según el censo de 2010, es de 112 millones 336 mil 538 habitantes. La mitad de la población es menor de 25 años. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010).

Luego de la reforma constitucional aprobada en 1996, la que removió la disposición constitucional de ejercer el voto dentro del distrito de residencia, se abre un espacio para la aprobación de una legislación secundaria que contempla los mecanismos de votación desde el extranjero.

El voto en el exterior en México fue aprobado en junio de 2005, después de casi 10 años de deliberación en el Congreso de dicho país. Solo pueden hacerlo para las elecciones presidenciales y a través del voto postal.

Al igual que en el caso de El Salvador, la aprobación del voto desde el exterior se enmarca en una serie de cambios y reformas políticas que están afincadas en la necesidad del fortalecimiento democrático. “y, en lo particular, como parte de la ampliación de los derechos políticos de los connacionales, quienes por diferentes motivos han tenido que emigrar a otra nación”. (Valdez, Huerta, Aguilar & Pérez, 2007)

En las elecciones de 2006, las primeras en las que pudieron participar los mexicanos desde el exterior, el Instituto Federal Mexicano gastó 240 millones de pesos¹² para lograr una participación de 40,876 mexicanos en total (Carrillo, 2008).

¹² Unos 21.8 millones de dólares al cambio de 11 pesos por dólar.

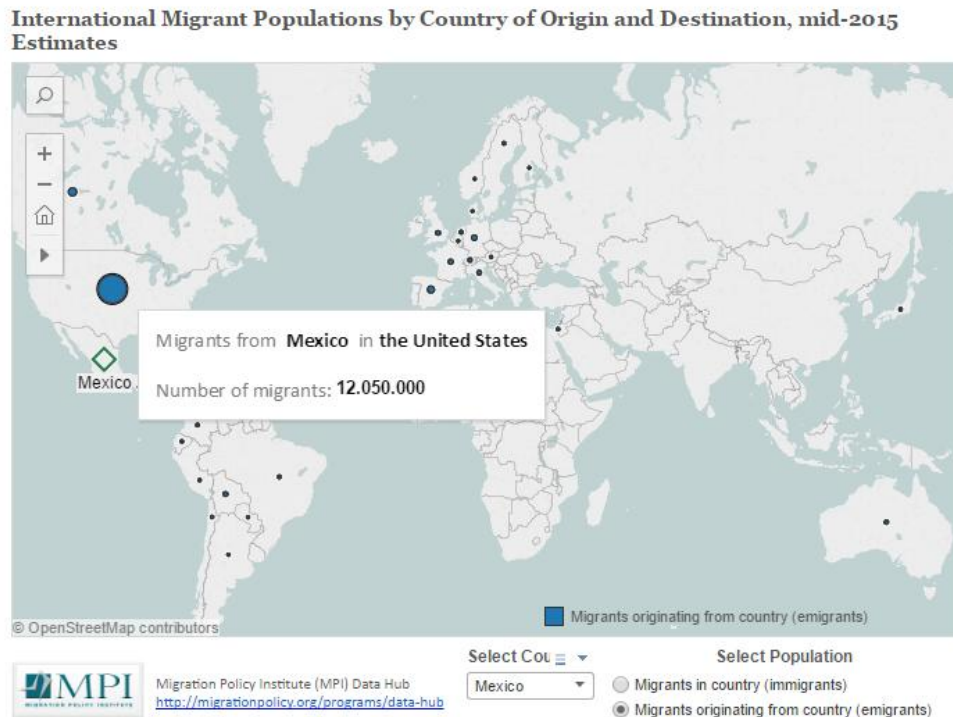
A) Cantidad de migrantes en el exterior

La experiencia mexicana en cuanto al voto desde el exterior no tiene una trayectoria tan amplia como uno pudiera pensar debido al tamaño de la diáspora que poseen.

El voto desde el exterior en los Estados Unidos Mexicanos se aprobó en junio de 2005. Desde entonces han participado en dos eventos electorales en las elecciones para presidente: 2006 y 2012. Según el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, hasta el 2014, existían 11 millones 913 mil 989 mexicanos viviendo fuera de su patria. De estos, el 97% radicaba en Estados Unidos. (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2015).

Según el Migration Policy Institute (ver figura 2) a 2015 eran más de 12 millones los mexicanos los radicados tan solo en Estados Unidos como principal destino de migración. Pero a esto habrá que agregar que cada año miles de personas abandonan México de manera indocumentada, lo que hace muy complejo tener datos reales y actualizados de la dimensión del caso, al igual que en el caso de El Salvador.

Figura 4. Migrantes mexicanos en Estados Unidos (2015)



B) Legislación electoral

La posibilidad de votar desde fuera de México está regida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya última actualización es del 24 de mayo de 2014, en el libro sexto, capítulo único. México tiene su legislación unificada y, en lo referente al voto desde el exterior, se encuentra en los Artículos 329 hasta el 356. En este, se plantean los derechos, requisitos y procedimientos para emitir el sufragio, tal y como se expresa a continuación.

En el Artículo 329 se habilita a los ciudadanos que residan en el extranjero para poder ejercer su derecho al voto para las elecciones para presidente. Además, dice que el voto se emitirá por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en embajadas o consulados, o por vía electrónica, de conformidad a lo expresado por la Ley, pero en los términos que determine el Instituto Nacional Electoral (INE).

No obstante, también señala que para que el voto electrónico sea posible deberá asegurar total certidumbre para hacer efectivo el ejercicio de su derecho de votar.

Asimismo, en el Artículo 330, observa que los ciudadanos mexicanos –que según el Artículo 34 de su constitución son aquellos varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016)-deberán solicitar su inscripción en el padrón electoral y en el listado nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero, así como manifestar bajo su “estricta responsabilidad y bajo protesta de decir la verdad, el domicilio en el extranjero al que se harán llegar las boletas electorales”. Este proceso se presenta ante la dirección ejecutiva del Registro Nacional de Electores.

Según el Artículo 331 los ciudadanos deben enviar, entre el 1 de septiembre y el 15 de diciembre del año previo a la elección, dicha solicitud para su inclusión referido padrón y listado.

Dicha solicitud, ya sea física o por vía electrónica, deberá ser enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, junto a una copia legible del anverso y reverso de la credencial para votar del electoral, esta deberá ir firmada o con una huella y un documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.

En el Artículo 332, explica la forma en la que los mexicanos deben enviar su solicitud para que esta tenga efectos legales de notificación. Para ello deberán contar con la leyenda

“Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero

a) expreso mi decisión de votar en el país en el que resido y no en territorio mexicano, b) solicito votar por alguno de los siguientes medios i. correo, ii. Mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o iii. Vía electrónica en la próxima elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno, según sea el caso, c) autorizo al Instituto a que verifique el cumplimiento de los requisitos legales para ser inscrito en el padrón electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero, y darme de baja temporalmente del padrón electoral de los ciudadanos residentes en México y d) solicito que me sean enviados los instructivos, formatos, documentos y materiales electorales que correspondan para ejercer mi derecho al voto en el extranjero”.

Mientras que en el Artículo 333 define que las listas nominales de electores residentes en el extranjero serán de carácter temporal y se utilizarán exclusivamente para los fines establecidos y, además, establece que no tendrán impresa la fotografía de los ciudadanos en ellas incluidos.

El Artículo 334 determina la puesta a disposición de los electores los insumos para poder inscribirse en los padrones especiales y en las fechas establecidas en el año antes de la elección. Para tal cometido, se faculta al Instituto Nacional de Elecciones a firmar los acuerdos que sean necesarios con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, la Ley dice que las peticiones serán atendidas en orden cronológico mientras que las listas solo servirán para las elecciones para las que el elector haya solicitado votar y se resguardará la información enviada por 7 años.

Los Artículos 336 y 337 hablan sobre las listas nominales, estas estarán divididas por sus respectivos Estados de donde pertenezcan las personas, por orden alfabético, para que sean utilizados para los recuentos respectivos. Estas listas pueden ser revisadas por los partidos políticos, pero no serán expuestas en el exterior.

El Artículo 338 brinda la posibilidad de que los partidos políticos presenten, hasta el 28 de febrero, inclusive, de cada año de la elección, casos individualizados y concretos que quieran denunciar y su procedimiento respectivo más sus tiempos para hacerlo.

En el Artículo 339 se habla sobre la papeleta para la votación en el exterior y sus respectivos instructivos y materiales a utilizar –incluso prevé el caso electrónico si de tal forma se implementa el voto, pero, como decíamos anteriormente, asegurando el secreto del voto y la seguridad del mismo- deben estar aprobados a más tardar el 31 de diciembre del año antes a la elección.

De igual forma, las boletas llevarán la leyenda “voto de mexicanos en el extranjero” y solo se imprimirán aquellas correspondientes al número de personas que se hayan inscrito. Se establece la destrucción de las papeletas no utilizadas antes del día de la elección.

Mientras que el Artículo 340 establece que, a más tardar el 15 de marzo del año de la elección, la documentación antes mencionada deberá estar lista. La Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Electores pondrá a disposición de la Junta General Ejecutiva los sobres con el nombre y el domicilio en el extranjero de cada uno de los ciudadanos que hayan optado por la modalidad de voto postal. Aquellos que hayan decidido la modalidad electrónica, se les remitirán los pasos específicos para que puedan emitir su voto.

Al 20 de abril del año de la elección la documentación electoral debe estar completa en posesión del votante.

En el Artículo 341 hace referencia a que los ciudadanos deben elegir de manera libre, secreta y directa según su deseo y con ayuda de los diversos instructivos que se pongan a su disposición. Así como la efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

En el Artículo 342 hace referencia al proceso de remisión del voto, después que este ha sido hecho. Ya sea de manera postal o a través de buzones que se pueden habilitar en los consulados y embajadas.

En cuanto a la regulación del voto electrónico, el Artículo 343 dice que, la legislación mexicana establece que se deberá cumplir con:

- 1) ser auditable en cada una de sus etapas tanto de desarrollo como de implementación, 2) darle oportunidad al votante de corroborar su voto antes de emitirlo, 3) que evite la coacción del voto antes de su emisión, 4) garantiza que quien emite el voto es ciudadano mexicano en el extranjero y que tiene derecho a hacerlo, 5) garantizar que el ciudadano residente en el extranjero no pueda votar más de una vez, 6) contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

Al voto postal, según está referido en el Artículo 344, se le debe registrar señalando el día en que fueron recibidos y clasificándolos conforme a las listas nominales de electores que serán utilizadas. Se deberá, además, colocar la leyenda “votó” a la par de su nombre en dicho listado y se resguardará los sobres recibidos para salvaguardar el secretismo del mismo.

Solo se contarán como recibidos los votos que lleguen antes de 24 horas de iniciada la jornada electoral, Artículo 345, o en forma presencial en los módulos que se instalen en las embajadas y consulados hasta las 6:00 de la tarde del día de la jornada (tiempo del centro de México).

El Artículo 346 regula el número de mesas de escrutinio y cómputo que se harán sobre la base de las listas nominales de electores residentes en el extranjero, especificando que ninguna de ellas tendrá más de un mil 500 electores.

Estarán integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores y tendrán como sede un local único.

Dentro de las especificaciones que se prevén en el Artículo 347, se encuentran la forma en que se llevará a cabo el escrutinio, la hora a la que iniciarán con el mismo, el uso del sistema electrónico para el conteo de votos, entre otros.

En cuanto al cómputo de los votos el Artículo 348 regula que se hará de la siguiente manera: el presidente de la mesa contará de las listas nominales cuántas personas con la leyenda “votó” se tienen. Posteriormente se verificará contra los sobres que se tengan. Estos se abrirán, se verá si tienen una boleta y se depositarán en la urna. Si no hay boleta o hay más de una, estos contarán como nula y se hará constar en el acta el motivo.

Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa serán agrupadas conforme a la entidad federativa que corresponda, Artículo 349, y se llevará a cabo la sumatoria de ellos. Se firmarán las actas por los funcionarios responsables y por los representantes de cada partido político.

Posterior a ello el Artículo 350 dice que se entregarán los resultados e informe de lo sucedido en las mesas.

Así también, antes del miércoles después de la elección se entregará a cada consejo distrital una copia del acta y a los partidos políticos y candidatos independientes por igual. También se entregarán a otras entidades pertinentes establecido en los Artículos 351 y 352.

En cuanto a la regulación de la propaganda en el exterior, el Artículo 353 establece que queda prohibida para partidos políticos y candidatos independientes, así como no pueden usar los fondos asignados para reuniones en el exterior o propaganda en medios fuera de México.

De igual manera contempla el Artículo 354, que un año antes de las elecciones presidenciales, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General la creación de las unidades administrativas que sean necesarias, así como los recursos a asignar, para cubrir las tareas de las mismas durante el proceso electoral.

El importe de los servicios postales derivados de los envíos por correo y otros cargos deberá ser previsto en el presupuesto de cada institución a cargo, Artículo 355.

C) Resultados del último ejercicio de voto en el exterior en México

Los resultados electorales de las votaciones en el exterior para los mexicanos en el proceso de 2012 fueron los siguientes: de un total de 59 mil 115 ciudadanos (divididos en 26 mil 755 mujeres y 32 mil 360 hombres) que se inscribieron para votar en el extranjero, se recibieron 40 mil 714 votos.

Estos estuvieron divididos de la siguiente manera: 17mil 169 para la candidata Josefina Vásquez Mota, del PAN; 6 mil 359 para Enrique Peña Nieto, de la coalición PRI- Partido Verde; 15 mil 878 para la coalición PRD-PT-Movimiento Ciudadano; 829 para Gabriel Quadri De la Torre, del partido Nueva Alianza; 75 por candidatos no registrados y 404 contaron como votos nulos.

El total de votos en el exterior en México significó el 0.07% del total del padrón que tenía un total de 83 millones 228 mil 064 electores.

2.4. Panamá

La República de Panamá está dividida en 9 provincias. Cuenta con 3.3 millones de habitantes. Desde el 2006 se reincorporó en la legislación electoral el voto en el extranjero y pueden elegir a presidente y vicepresidente.

La primera vez que hicieron válido este derecho, luego de la reforma, fue en 2009. Además, pueden hacerlo con su cédula de identidad o pasaporte vigente.

A) Cantidad de migrantes en el exterior

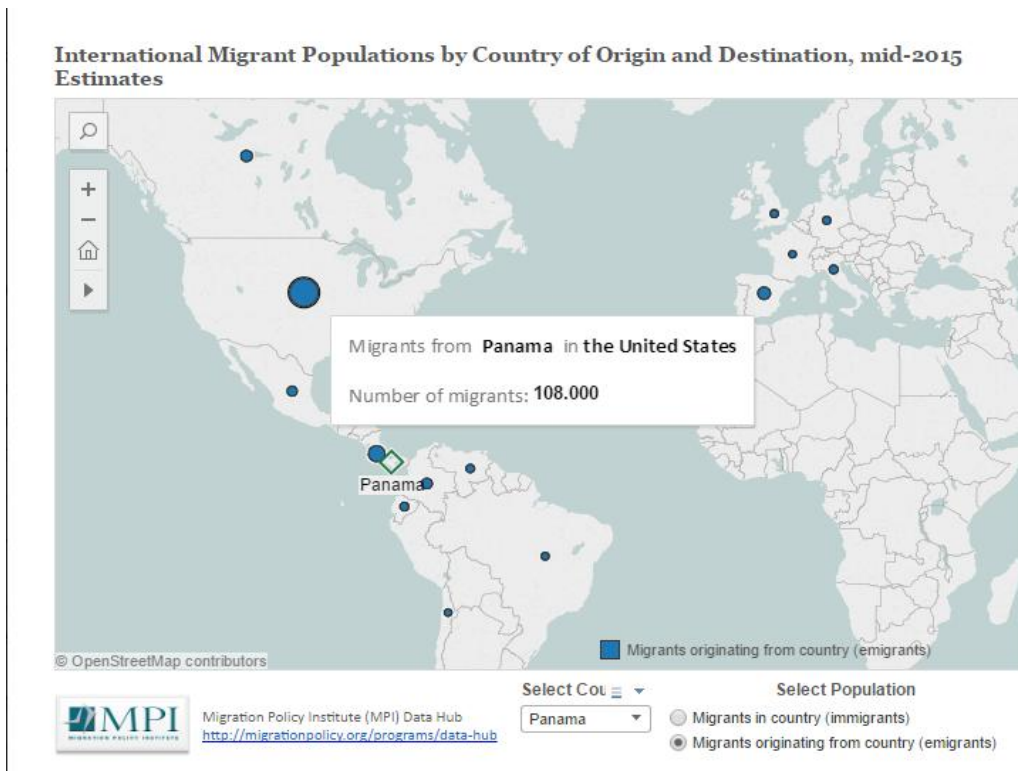
Panamá parece darle más prioridad a la contabilización de los emigrantes que llegan al país que de los propios en el exterior. Sin embargo,

“se puede observar que tanto en la ronda censal de 1980 como en la de 1990 en Panamá, ha habido un predominio de la emigración sobre la inmigración. En ambos períodos, el número de emigrantes ha superado levemente el 3.5% de la población total panameña. Además, muchos panameños emigraron por causas políticas, como algunos lo hicieran a los Estados Unidos, aunque también se observó posteriormente su retorno. Así, la población emigrante panameña pasa de 70,872 a comienzos de los años ochenta a 94,645 en la década siguiente, lo que muestra una franca tendencia al aumento. A lo largo del período estudiado, la emigración panameña se caracteriza por ser selectiva respecto del nivel educativo, especialmente cuando se dirigen fuera

de la subregión. Como el mayor volumen se dirige hacia los Estados Unidos, esto sea asocia con la necesidad de contar con una mayor preparación académica para poder insertarse en el mercado laboral de ese país”. (de Gracia, R, s/f).

Como puede verse en la figura 3, según el Migration Policy Institute, hacia 2015, la población en el exterior ascendía a más de 100,000 personas. Como hemos visto, la cercanía histórica de ambas naciones también puede explicar la búsqueda de mejores horizontes en Estados Unidos, aunque no es tan marcada como en los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

Figura 5. Migrantes panameños en Estados Unidos (2015)



B) Legislación electoral

La aprobación del voto desde el exterior se llevó a cabo en 2006 y se emitió el sufragio en 2009. Se han realizado dos eventos electorales desde ese momento y, a continuación, se desglosa la legislación panameña vigente.

En el decreto 18 del 31 de octubre de 2012, se regula el procedimiento de inscripción de los electores panameños en el extranjero. En tal sentido, esta puede realizarse a través de

dos vías: internet y personalmente en las direcciones regionales de organización electoral o cedulaación, según el caso.

Este es un caso especial para la región ya que los países de Centroamérica que tienen voto desde el exterior es el único que permite el voto electrónico. Además, es un país que incluye dos diferentes formas emitir el sufragio desde el exterior y no se ancla a una sola como sucede con El Salvador.

Según el Artículo 2 de la Ley, para poder votar desde el extranjero el elector debe tener una cédula de identidad personal vigente a la fecha de las elecciones; aparecer inscrito en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero (RERE); No tener suspendida su ciudadanía, hecho que debe constar como marginal en su inscripción de nacimiento en el Registro Civil y que emita oportunamente su voto conforme al procedimiento que se apruebe en el decreto reglamentario de las elecciones generales del 4 de mayo de 2014.

El RERE, además, tendrá carácter permanente, según el Artículo 3, y constará de la siguiente información, según lo definido en el Artículo 4: nombre completo, número de cédula de identidad personal, último domicilio declarado en Panamá, domicilio en el extranjero donde recibe correspondencia personal, así como su correo electrónico.

Los que se inscriban en el RERE desde el extranjero vía internet, deberán tener una cuenta de *Skype*, una herramienta informática que sirve para realizar video llamadas, para cumplir con el trámite de validación de su identidad, que no le consta que existe anotación marginal en la inscripción de su nacimiento de registro civil, donde conste que tiene suspendida su ciudadanía, cualquier otra información sobre su filiación que sea de utilidad para su identificación, dirección y correo electrónico de un familiar de contacto en la República de Panamá.

El Artículo 6 de este cuerpo de Ley, además, establece los pasos a seguir:

1. Ingresar al sitio de voto en el extranjero de la página web del Tribunal Electoral
2. Automáticamente se generará la solicitud de inclusión al RERE
3. Seguidamente el sistema le permitirá al elector agendar una entrevista en *Skype*, en la que se hará la validación de datos
4. Una vez realizada la validación el funcionario responsable procederá a formalizar la inscripción del elector.

Por otra parte, el Decreto reglamentario 3 del 22 de marzo de 2007 también señala los mecanismos para recibir y escrutar los votos desde el extranjero. En este se prevé la creación de una Junta de Escrutinio Especial y “cuantas mesas receptoras de votos sean necesarias, las cuales estarán ubicadas en el territorio nacional, en el centro de votación que

disponga el Tribunal Electoral. La conformación de las mesas que reciban los votos del extranjero será de dos mil electores por cada mesa” según Artículo 13.

El Artículo 15, por su parte, detalla la conformación de dichas Juntas se hará a más tardar el 16 de febrero del año en elecciones y los partidos políticos tienen hasta ese mismo día para proponer a sus representantes.

Y el Artículo 16, presenta que estas corporaciones se instalarán dos meses antes de las elecciones. Los funcionarios de estas mesas receptoras firmarán las boletas únicas de elección para presidente y vicepresidente para su envío por correo certificado. El proceso de firma será público.

El proceso de votación no electrónica se rige de manera muy similar al salvadoreño. Se cuenta con una papeleta que es enviada por vía postal certificada con la boleta de votación, el instructivo, un sobre blanco sin manchas y uno celeste complementario para enviar toda la información.

Luego de recibido se lleva a las mesas de escrutinio que se pondrán en sesión a partir de la 1 de la tarde para iniciar el conteo a las 4. Los electores también pueden hacer entrega personal de estos sobres, mas no enviarlos por vía de terceras personas.

C) Resultados del último ejercicio de voto en el exterior en Panamá

Según los resultados del Tribunal Electoral de Panamá, los votos en el exterior en las elecciones de mayo de 2014 fueron los siguientes: el padrón tenía un total de 5 mil 407 personas acreditadas para ejercer el sufragio. El total de votos emitidos fue de 936 para un total del 17.3% del padrón.

De los 936 votos que sí se emitieron, 12 de ellos estuvieron en blanco y 1 fue nulo. El padrón total de Panamá fue de 2 millones 416 mil 866 votantes. Los resultados electorales se dividieron de la siguiente manera: la coalición “Unidos por el cambio”, con el candidato José Domingo Arias, obtuvo 296; la coalición “El pueblo primero”, de Juan Carlos Varela, con 327 (y quien finalmente se alzaría presidente); el Partido Revolucionario Democrático obtuvo 268 votos en el exterior y el Frente Amplio por la Democracia obtuvo 9 votos. Los demás partidos no figuraron en cuanto a sumar desde el exterior.

2.5. Colombia

La República de Colombia está dividida en 32 departamentos y un distrito capital. Cuenta con una población de más de 45 millones de habitantes a 2010. Los períodos presidenciales tienen una duración de 4 años.

El voto desde el exterior en Colombia se implementó en 1961. Esto fue una respuesta a la fuerte migración que se había ocasionado por el régimen dictatorial que rigió entre 1953 y 1957. Los colombianos en el exterior votaron por primera vez en 1962 y se registraron 3 mil 227 votantes. Cuando en 1986 se creó el Código Electoral vigente, quedó establecido en el Artículo 116 la posibilidad del voto desde el exterior.

Desde 2001, además, se creó una circunscripción especial para la Cámara Baja del Senado colombiano, donde se otorgó un espacio para un representante de los nacionales de ese país en el extranjero. (Acosta, 2008)

A) Cantidad de migrantes en el exterior

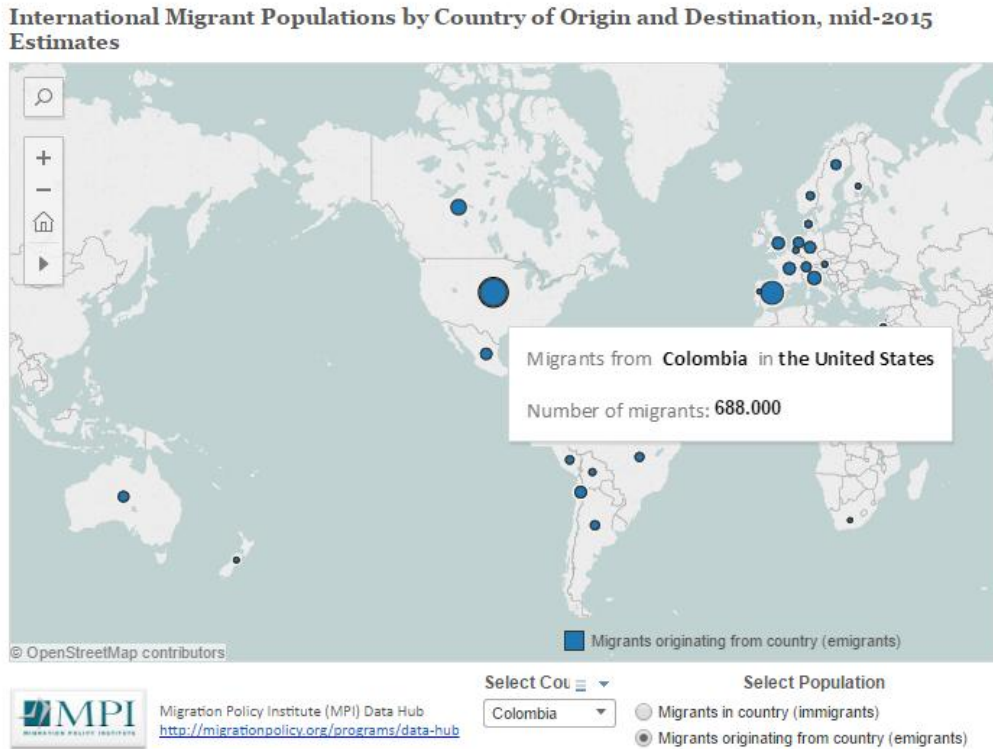
Según el Perfil Migratorio de Colombia (Organización Internacional para las Migraciones, 2010) este país cuenta con la mayor migración dentro de la región sudamericana. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el número total de colombianos en el exterior es de 3 millones 378 mil 345 personas.

El informe, además, reseña que los registros consulares de colombianos en diferentes países y continentes: En América del Norte hay 533 mil 189 registros de colombianos, en América del Sur 409 mil 626, en Asia y Oceanía 15 mil 993 y en Centro América y el Caribe 24 mil 514, hasta 2009. Siendo los países con mayor incidencia Venezuela y Estados Unidos con más de medio millón cada uno.

Las causas de la migración son, en su mayoría, del tipo económico y le siguen las de tipo familiar. Muy ocasionalmente se habla del tema de seguridad. El informe señala que las movilizaciones por causas del conflicto armado interno de Colombia son más bien dentro de la nación.

Ante tal motivo, se apunta que la mayoría de los migrantes son personas capacitadas y, por ende, tiene una fuerte pérdida de capital humano del país. De igual forma que con Panamá, la diáspora colombiana no es tan grande como sí sucede en los casos de Centroamérica y México. En la figura 4 podemos ver la cantidad estimada de los colombianos en Estados Unidos.

Figura 6. Migrantes colombianos en Estados Unidos (2015)



B) Legislación electoral

La legislación colombiana recoge, en diversos cuerpos de Ley, la posibilidad de ejercer el voto desde el exterior. Para el caso, en la Constitución Política de Colombia, en el artículo 171 señala que:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”.

Por lo que, según está establecido, no es necesario tener una residencia permanente en el exterior para emitir el sufragio, sino que un connacional de dicho país, al conocer que estará fuera de su país el último domingo de mayo del año de elección, puede hacer los trámites administrativos necesarios para emitir su voto.

Por otro lado, la constitución también señala, en su Artículo 176, que la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

...Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

En un adicional párrafo transitorio, señala que el Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013. Si no, el Gobierno Nacional lo hará en los 30 días siguientes. Les ordena, además, agregar la inscripción de candidatos, la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación, la realización del escrutinio de votos a través de consulados y embajadas y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los representantes elegidos.

Asimismo, según el Artículo 5 de la Ley 39 de 1961 de Colombia los residentes en el Exterior pueden votar para Presidente de la República, en las embajadas, legaciones y consulados respectivos, el día fijado por ley para tal acto.

En el mismo artículo establece que los ciudadanos deberán inscribirse con antelación ante funcionario correspondiente a más tardar ocho días antes de las elecciones, a través de su cédula. Con estas inscripciones se formará una lista parcial de sufragantes. Las mesas de votación funcionarán en las oficinas de las embajadas, legaciones y consulados.

Será el funcionario diplomático o consular quien designará a los ciudadanos colombianos residentes en el lugar respectivo que hayan de encargarse de la función de recibir los votos, a razón de dos principales y dos suplentes para cada mesa, pertenecientes por igual a los partidos tradicionales, el liberal y el conservador, quienes harán los escrutinios de la mesa correspondiente.

Una vez cerrada la votación, hechos los escrutinios de cada mesa y firmadas las respectivas actas, los Jurados harán entrega de éstas y demás documentos que sirvieron para las votaciones al funcionario correspondiente que inmediatamente los enviará, en sobre sellado y lacrado, y por correo recomendado, a la Corte Electoral de Colombia, para que sean tenidos en cuenta en el escrutinio general”.

En cuanto al procedimiento para la elección, según se recoge en el sitio web especial para voto desde el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, puede votar todos los colombianos que tienen inscrita su cédula en algún puesto de votación en el exterior y aquellos que al cumplir 18 años tramitaron por primera vez su cédula de ciudadanía en su consulado y nunca se han inscrito en otro lugar ya que están habilitados en el consulado respectivo.

Además, Colombia agregó en esta última elección la posibilidad de votar de manera presencial por una semana antes de que se realizaran las votaciones en el país sudamericano.

Las jornadas de votación se extendieron, del lunes 3 al domingo 9 de marzo para el caso de las elecciones al Congreso y al Parlamento Andino. Para los sufragios de presidente y vicepresidente la jornada estuvo abierta entre el lunes 19 y el domingo 25 de mayo y, si era necesario irse a una segunda vuelta del 9 al 15 de junio.

En estas jornadas extraordinarias, de lunes a sábado estaba habilitado en el consulado y el domingo los puestos y mesas de votación autorizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por otro lado, Colombia brinda incentivos a los electores en el exterior:

- a) 10% por una sola vez en el valor de la expedición del pasaporte que solicite dentro de los cuatro años siguientes a la votación.
- b) Otro 10% por una sola vez en el valor del trámite consular solicitado durante el año siguiente a la respectiva votación.
- c) Y un 30% en el impuesto de salida del país cuando el ciudadano visite por un término máximo de 45 días.

C) Resultados del último ejercicio de voto en el exterior en Colombia

En Colombia la elección para presidente en el año 2014 tuvo una abstención que llegó al 82%. (El Tiempo, 2014).

El total del padrón electoral de Colombia fue de 4 millones un mil 672 y desde el exterior se registraron 95 mil 738 válidos lo que significó un 2,4% de participación fuera de la nación colombiana.

El ganador fue el candidato del Centro Democrático Óscar Iván Zuluaga con 41 mil 333 votos. Juan Manuel Santos, por su parte, tuvo 25 mil 097 votos, Enrique Peñalosa 14 mil cinco, Clara López 9 mil 970 y Marta Lucía Ramírez 5 mil 333.

2.6. Conclusiones

Cuadro 4. Comparativo del contenido de la legislación

Indicador	México	Panamá	Colombia
Procesos en los que puede participar	Presidente y vicepresidente	Presidente y vicepresidente	Presidente, vicepresidente, congreso, alcaldes
Leyes secundarias sobre procesos electorales unificadas	Sí	Sí	No
Fechas establecidas con antelación para la inscripción al padrón electoral	Del 1 de septiembre al 15 de diciembre del año previo a la elección	Sí	No
Establece claramente cuánto tiempo dura el padrón	Sí	Sí	No
Fotografía en el padrón	Explícitamente no	Se usa la cédula	Sí
Abre la posibilidad a votar de manera electrónica	Sí, lo prevé y solo deja a cargo de su instancia la seguridad y secreto del voto	Sí y lo pone en práctica	No
Propaganda en el exterior	Prohibida	No especifica	No especifica
Incentivos por votar en el exterior	No	No	Sí

Creación propia sobre la base de la legislación de cada país.

Del cuadro 4 podemos derivar algunas comparaciones entre las diversas legislaciones. Si bien vale la pena mencionar que cada país tiene derecho a ejercer su soberanía y decidir por sobre cómo es más ideal para sus connacionales este tipo de procesos, si podemos ver que hay algunas prácticas que pueden motivar la participación de los connacionales en el exterior.

Colombia, por ejemplo, da prerrogativas a sus connacionales que votan desde el exterior a manera de incentivo para que mantengan su participación aun estando fuera de las fronteras.

Por otra parte, tener fechas establecidas y fijas de los procesos, tal como lo hace México, podría llevar a la población a tener previamente reconocidos los tiempos a considerar para su participación en los procesos, sin necesidad de estarse informando a través de campañas específicas para cada elección.

En el caso de Panamá, es relevante resaltar que, pese a tener un voto electrónico, los resultados son bastante bajos. Sin embargo, este no es motivo para desechar la posibilidad de esta modalidad, esto por diferentes situaciones: Panamá tiene una diáspora menor a la salvadoreña en el exterior y no conocemos el nivel de vinculación que tienen con su país. Habrá que esperar a que se realice algún estudio que analice la pasada experiencia de Panamá con el voto del exterior, y en particular con el voto electrónico. Hay que agregar, además, que la información disponible para este caso en específico era la más escasa.

Si bien está claro que el proceso del voto desde el exterior refiere en sí mismo una importante complejidad, también se debe señalar que las legislaciones que se han visto, así como la nuestra, suelen regir sobre los procedimientos y las instituciones responsables, mas no sobre otras temáticas como las condiciones de la competencia, el financiamiento electoral en el exterior, la propaganda –a excepción de México que la prohíbe-, los debates públicos, entre otros.

En el caso de México, también la presión social de una primera elección con altos costos, pero bajos resultados, le llevó a tomar otras previsiones para su segundo ejercicio de voto en el exterior, que le llevó a minimizar, en la medida de lo posible, los gastos con resultados bastante similares que en la primera vuelta.

Por otra parte, también vemos peculiaridades como el caso de Colombia que tiene una forma de “premiar” a sus electores en el exterior, dándoles incentivos post electorales. Esto puede venir, además, de la experiencia de la trayectoria que tienen en elecciones.

En ese mismo sentido, también podemos señalar la representación de los colombianos en el exterior a través de un diputado en el congreso, lo que permite posicionar los temas de la diáspora con mayor facilidad.

Asimismo, el caso de Panamá llama poderosamente la atención ya que sus resultados electorales en el exterior, pese a ser por la vía electrónica, son muy bajos (los del segundo voto incluso menores que los de la primera experiencia). Para sacar conclusiones al respecto, sería necesario conocer más sobre las particularidades de su diáspora.

Salvo el caso específico de Colombia, el voto en el exterior de los otros tres países es bastante joven y, por tanto, debe encontrar su camino hacia mejoras profundas para la participación de sus connacionales en el exterior. Nuevamente se señala la importancia de sistematizar las experiencias del voto desde el exterior para poder ver en qué medida se va mejorando con el tiempo y se facilita la participación de los connacionales.

Capítulo 3. Análisis de la implementación del voto de los salvadoreños en el exterior

Introducción

En el presente capítulo se busca hacer un estudio de implementación de políticas públicas, desde la propuesta de Sabatier y Mazmanian (1981 Pp. 3 – 35), de la experiencia del voto desde el exterior. Para ello, se utilizarán cada uno de los cuatro pasos que proponen para dicho estudio: Tratabilidad del problema, capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación, las variables no normativas que condicionan la implementación y las variables dependientes del proceso

A la luz de este análisis, se verá cómo el presupuesto fue un importante problema que derivó en algunos retrasos en la implementación y que también evitó que el voto pudiera implementarse con la universalidad que le requiere la Ley y, al contrario, se volvió focalizado en Estados Unidos y Canadá.

Asimismo, la emisión del DUI y los problemas logísticos por los que atravesaron las instituciones evitaron que más personas pudieran acceder al documento, lo que entorpeció el proceso.

Desde lo recolectado por esta tesis no se puede aseverar que la implementación satisfactoria de una política pública como el voto desde el exterior hubiera dado como resultado que más compatriotas hubieran elegido emitir su sufragio.

Sin embargo, como se vio en el primer capítulo, el estudio técnico de factibilidad (Guillén, 2012) de 3 mil 648 entrevistados el 45.95% dijo tener “mucho interés” de participar. Y a partir de esto fue que se definió un posible grupo objetivo que podría participar. También la embajadora de El Salvador en Italia cabildeó la posibilidad de la emisión del DUI desde Roma debido a la cantidad de connacionales que poseían algún nivel en participar.

En tal sentido, es necesario conocer más a profundidad qué es lo que la diáspora solicita y conocer sobre su interés electoral para complementar en planes y estrategias el respeto de los pueblos que tengan a nivel internacional.

Se analiza en este capítulo el proceso de implementación de la Ley así como los resultados obtenidos para completar el panorama de lo sucedido durante la implementación del voto desde el exterior.

3.1. Consideraciones previas al análisis

La propuesta de análisis de implementación de políticas públicas de Sabatier y Mazmanian (1981), que se utilizará para el análisis a completar en las próximas páginas, tiene una orientación hacia el logro de los objetivos que tiene la legislación en escrutinio.

Es precisamente esa cualidad la que convirtió a esta teoría en la idónea para la revisión de la implementación del voto. Este análisis tiene una marcada tendencia ver a las políticas desde el punto desde una arista regulatoria y, por tanto, hacia el cumplimiento de las mismas. Es decir: la ley regula un comportamiento y el análisis debe llevarnos a ver un cambio de actitud sobre esa forma de actuar que queremos cambiar.

Pero para el caso de estudio que nos atañe, si bien hay un marco regulatorio del proceso, el voto desde el exterior no es en sí mismo un cambio de actitud si no el cumplimiento de un derecho constitucional que, como se ha señalado, durante años fue obviado.

Si bien se podría decir que el cambio de actitud que queremos es generar mayor participación en los compatriotas en el exterior, ese punto no está regulado en la Ley por lo que su análisis no es posible.

Para esta investigación se trató de hablar con organizaciones de salvadoreños en Estados Unidos, por ser el país de donde se recibieron más votos y de dónde venían muchas de las peticiones para emitir el sufragio. De igual forma, se buscó incluir al servicio exterior en la representación de sus consulados.

No obstante, no hubo una respuesta significativa por parte de ninguna de las dos partes y, debido a esto, el análisis a realizar estará referido a la implementación de la política pública en el país y los problemas que tuvieron las partes nacionales.

No obstante, lo anterior, no podemos decir que el voto desde el exterior tuvo baja participación debido a “apatía” o “desinterés” de los connacionales en el exterior y, por tanto, tampoco podemos adelantar que sea ese el cambio actitudinal que se busca provocar.

En principio por dos motivos claves. Primero, en la Ley Especial del Voto desde el Exterior no se recoge la participación como un tema a regular. Su objetivo principal es asegurar la participación universal de los ciudadanos.

Segundo, porque no existe suficiente información como para concluir que hubo apatía o desinterés. En las declaraciones de algunas de las personas entrevistadas se extrae que muchos salvadoreños no se dieron cuenta de que podían emitir el sufragio desde el exterior. Los motivos los señalaremos con detalle en este capítulo.

Así, habrá algunas de las áreas propuestas para análisis en las que no podremos profundizar tanto por falta de información como por la peculiaridad de esta Ley que en sí misma no norma una actitud que precise ser modificada.

Por otra parte, como se ha dicho, es necesario tener claridad de los objetivos y alcances de una política pública para que esta sea sujeta a un análisis de la implementación. Para el caso del voto de los salvadoreños desde el exterior, el objeto de la Ley es “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 de 2014”.

La política pública es entendida, como quedó definido en el marco teórico, como una práctica social y no un evento singular o aislado. Aunque el voto desde el exterior solo se haya llevado a cabo en una ocasión, en tanto Ley deberá seguirse realizando en los siguientes eventos electorales.

Asimismo, esta surgió de la necesidad de “reconciliar demandas conflictivas” que, como se vio en el capítulo 1 dedicado al contexto de la aprobación de esta Ley, fue impulsado por organizaciones de salvadoreños en el exterior y un grupo de organizaciones a nivel nacional apoyados por algunos diputados de diferentes partidos políticos.

La teoría a la que se apegará este análisis, además, “establece incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”. Más adelante en este capítulo veremos cómo los entrevistados hacen referencia a que los partidos políticos hacen sus propias cuentas electorales y buscan su beneficio en este aspecto. Aseguran que es la desconfianza la que está a la base de las decisiones que se toman en torno a las reformas electorales y el voto desde el exterior no fue una excepción.

A) Contenido de la Ley

Con la publicación en el diario oficial el 8 de febrero de 2013¹³ entró en vigencia el voto desde el exterior a partir de las elecciones presidenciales de 2014.

La Ley, plantea su asidero Constitucional, en los siguientes derechos fundamentales establecidos en la Carta Magna salvadoreña (Arts. 72, 83 y 86):

Art. 72.- “Los derechos políticos del ciudadano son: 1º- Ejercer el sufragio; 2º- Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; 3º- Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias”.

Art. 83.- “El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución”.

Art. 86.- “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas. Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el

¹³Decreto legislativo número 273, del 24 de enero de 2013, publicado en el diario oficial número 27, tomo 398, del 8 de febrero de 2013. Págs. 4-10.

Ejecutivo y el Judicial. Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley” (Constitución Política de la República de El Salvador, 1983).

Adicionalmente, la Ley plantea en uno de sus considerandos que el sufragio de los ciudadanos que residen fuera de su país de origen es “una manifestación que cada vez se afianza alrededor del mundo, especialmente en países con altas movilizaciones migratorias producto de causas políticas, económicas y sociales” (Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013).

En otro considerando se reconoce, asimismo, la importancia creciente y significativa “que han adquirido las comunidades de salvadoreños en el exterior” y plantea “garantizar de mejor manera el ejercicio de su ciudadanía política”.

En la Ley se establecen cinco aspectos centrales para el voto de los salvadoreños en el exterior

- a) Podrán ejercer este derecho los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional. Es decir, se adopta un principio de universalidad del voto.
- b) Que el sistema de voto será por vía postal -o voto por correspondencia-.
- c) Que podrán optar a emitir sufragio exclusivamente para las elecciones presidenciales a partir del año 2014.
- d) Asigna la responsabilidad primaria de este proceso al Tribunal Supremo Electoral.
- e) Los requisitos establecidos para la poder votar, según el artículo 4 de la Ley Especial: poseer un Documento Único de Identidad (DUI) vigente y con dirección en el exterior para poder emitir el sufragio; estar inscrito en el registro electoral y el padrón de los residentes en el exterior, -mismo que está a cargo del Tribunal Supremo Electoral-, no haber adquirido otra nacionalidad que implique la renuncia a la salvadoreña y estar en pleno goce de derechos civiles y políticos.

Además, según el Artículo 5 de este cuerpo de Ley, los ciudadanos “deberán manifestar su voluntad inequívoca de ser incluidos en el padrón electoral, mediante un formulario especial suministrado por el tribunal; ciento ochenta días antes del evento electoral”. Sin embargo, en abril de 2013 se hace una reforma de Ley que cambia este artículo para alargar el tiempo para la inscripción debido a los problemas que se habían presentado.

En el Artículo 6 queda señalado que los lugares para expresar esta intención serán: personalmente en el momento de emisión, reposición, renovación o modificación del Documento Único de Identidad; por internet a través de un formulario electrónico; o personalmente en las oficinas del Tribunal Supremo Electoral en El Salvador.

En cuanto a los procedimientos para el envío y recepción del material electoral, se regula en la ley en los siguientes términos:

Según el Artículo 11, el envío y recepción del material electoral se dará por medio de la Junta Electoral de Voto desde el Exterior (JEVEX), mientras que para su escrutinio se

instaurarán las Juntas Receptoras de Voto desde el Exterior (JRVEX), cuya ubicación está, dispuesta por Ley, en la capital de la República.

De igual forma, establece la Ley, que las JEVEX deben estar conformadas por un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, cuatro de ellos a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo entre el resto de partidos o coaliciones que participen en las elecciones (Artículo 12).

También establece, en su Artículo 13, que las JEVEX tendrán diversas atribuciones entre ellas: recibir la protesta y darles posesión de sus cargos a las JRVEX, entregar papelería y objetos necesarios para su trabajo, supervisar la integración de las JRVEX, conocer y resolver situaciones que interfieran con el normal desarrollo del proceso de votación, recibir documentos y actas de cierre y escrutinio, informar sobre alteraciones al orden público, entre otros.

Según lo regulado en el Artículo 14 las JRVEX estarán conformadas por un máximo de 5 miembros y bajo las mismas condiciones de las JEVEX. Las urnas de electores en el exterior están programadas para abrir a las 10 de la mañana, a diferencia de las urnas de votación normal del país que deben estar establecidas a las 8 a.m.

Respecto del conteo de los votos, se establece lo siguiente:

Según el Artículo 15 de la Ley Especial, las papeletas de votación a utilizarse en el exterior son exactamente iguales a las del territorio nacional, pero debe llevar la leyenda “papeleta de voto desde el exterior”. La papeleta de segunda vuelta sí tiene un formato especial para el exterior ya que ambas papeletas son enviadas de manera simultánea.

El paquete electoral, según lo establecido en el Artículo 16, constará de los siguientes elementos: dos papeletas de votación para la elección en primera y segunda vuelta –de ser necesario-; dos instructivos para ejercer el sufragio en primera y segunda vuelta, en el que también estará una ficha desprendible en la que deberán ir los datos completos del ciudadano: nombre, número de DUI, código de seguridad que lo habilita, firma y huella; dos sobres blancos sin marcas y dos sobres celestes con los datos impresos del elector.

Según el Artículo 17, para el proceso de la votación como tal, los ciudadanos deberán: marcar en la papeleta el partido de su preferencia, posteriormente lo introducirá en el sobre blanco y sin marcas, desprender la ficha del manual, la llenará e introducirá la ficha y el sobre blanco en el sobre celeste. Una vez realizado este paso se sella el sobre celeste y se firma.

Este sobre final debe ser entregado por el Tribunal con 20 días de anticipación al evento electoral por vía postal o por entrega personal en las oficinas dispuestas por el Tribunal para tal fin. Este sobre deberá llegar, a más tardar, el día de las elecciones, antes del cierre de la votación en el territorio nacional. Es papel de las JEVEX, también, destruir sin abrir los votos que se reciban de manera extemporánea.

B) Resultados del voto desde el exterior

Se considera propicio, además, agregar un detalle de los resultados del voto desde el exterior, para dar luz sobre los bajos resultados. Las elecciones de 2014 fueron el primer evento electoral en el que los salvadoreños podían participar desde el exterior.

Como se ha señalado en el capítulo 1, en las elecciones presidenciales de 2009 se estableció una urna de votación para quienes quisieran participar, pero para ello debían venir al país y tener DUI con una dirección en El Salvador. En esa ocasión 294 personas votaron: 132 por el partido ARENA y 162 por el FMLN (Artiga-González, 2015).

Según las proyecciones de participación ciudadana “se podía esperar un total de 160 mil 529 votantes en el exterior, con una desviación de más o menos 39 mil 329 votantes, es decir la cantidad de votantes esperados oscilaba entre los 199 mil 858 y los 121 mil 200 electores (Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto en el Exterior, 2012).

La posibilidad de votar levantó gran expectativa que poco a poco se fue viendo disminuida por los problemas de presupuesto y otras desavenencias. No obstante, hay que señalar que hubo salvadoreños en el exterior quienes ni siquiera se dieron cuenta sobre el proceso, otros que se enteraron pero que, debido a los retrasos, pensaron que finalmente no se llevaría a cabo, o quienes prefirieron no participar por motivos de los requisitos o desinterés político.

Pero había otros que sí tenían interés en ser parte de los comicios, como por ejemplo la comunidad en Italia, y que no pudieron sumarse a la elección debido a que o se abrió una oficina para la emisión del DUI. Casi 30 mil salvadoreños tenían posibilidad de obtener su documento y agregarse al padrón electoral.

Incluso la entonces embajadora de El Salvador en Italia, Aída Luz Santos de Escobar, sostuvo una reunión con el también entonces presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes, para solicitar dicha oficina.

En ese marco, el entonces secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia valoró que:

“probablemente (la Ley) no vaya a iniciar con todas las condiciones que lo teníamos planificado, ni en todos los lugares, porque, claro, han surgido problemas que nosotros no los vamos a negar. Lo que tenemos que hacer es abordarlos para superarlos, porque este proceso ahora se inicia, después de tantos años de haber sido negado” (Menjívar, 2013).

Para Juan José García, exviceministro para Salvadoreños en el Exterior, “Independientemente del número que vote, si votan 10, si votan 100, si vota un millón, no importa, lo que debe prevalecer es el derecho y el Estado tiene el deber y la obligación de garantizar y de promover ese derecho”.

Desde su análisis, no es un problema de número, es un problema de derecho. La garantía del derecho al voto no depende de la ciudad de residencia sino de dónde nació, de dónde es, no en tanto dónde reside.

De las 11 mil solicitudes de empadronamiento que se recibieron, se validaron 10 mil 337 lo que conformó el universo de los posibles electores en el exterior. De estos, el 93,2% de los empadronados corresponden a residentes en Estados Unidos –un resultado lógico si consideramos tanto que la mayoría de la población en el exterior está en ese país y que el RNPN solo se activó con la emisión del DUI en ese país-. El 6,6% fueron provenientes de Canadá, y solo un 0,1% del resto del mundo.

Cuadro 5. Padrón electoral salvadoreño por países

País de residencia	Cantidad
Estados Unidos	9635
Canadá	691
Chile	1
Costa Rica	1
Cuba	3
Alemania	1
España	2
Francia	1
Italia	1
Corea del Sur	1
Total	10,337
Fuente: memoria de labores Tribunal Supremo Electoral, 2015	

Del total del universo del padrón electoral para los salvadoreños en el exterior, que eran 10 mil 337, únicamente 2 mil 727 hicieron uso de su derecho para la primera vuelta, lo que representó un 26.38%. Para la segunda, este porcentaje disminuyó al 26.17% con un total de 2 mil 706 votos.

Cuadro 6. Resumen de los votos emitidos en las elecciones presidenciales de 2014

	Impugnados	Nulos	Abstenciones	Total votos válidos	Total votos emitidos
Primera vuelta	193	622	3	1909	2727
Segunda vuelta	21	350	1	2334	2706
Elaboración propia con información de la memoria de labores, Tribunal Supremo Electoral, 2015					

Al hacer una comparación entre los votos impugnados y nulos entre la primera y la segunda vuelta (193 contra 21 en el primer caso y 622 contra 350 en el segundo) podemos observar que el proceso tuvo mejores resultados en la segunda ocasión que se realizó el sufragio. Aunque no podemos inferir una mayor familiarización durante la segunda vuelta, sí podemos decir que hubo mejores resultados.

Por supuesto que esto pudo estar delimitado por muchos motivos: uno de ellos, por ejemplo, la noción que, en una cerrada contienda durante las elecciones presidenciales cuando solo quedaban, además, las fuerzas más polarizadas del país, el voto era más importante y definitorio y por eso se puso más atención en el proceso.

En la primera vuelta el partido FMLN obtuvo 558 votos más que su contendiente más cercano, mientras que en la segunda vuelta se elevó a 626 votos. Lo que resultó importante sobre todo en una contienda electoral que se ganó por diferencia de seis mil votos.

Cuadro 7. Total de votos válidos por partidos en las elecciones presidenciales de 2014, según primera y segunda vuelta

Primera vuelta					
FMLN	ARENA	Unidad	PSD	FPS	Total votos válidos
1157	599	136	13	4	1909
Segunda vuelta					
FMLN	ARENA				Total
1480	854				2334
Elaboración propia con información memoria de labores Tribunal Supremo Electoral, 2015					

Es importante resaltar que las elecciones presidenciales de 2014 fueron definidas por una diferencia de 6 mil 364 votos de diferencia entre ambos partidos (un millón 495 mil 815 del FMLN contra un millón 489 mil 451 de ARENA). Del total de compatriotas que estaba habilitado para votar desde el exterior, es decir que estaban en el padrón de 10 mil 337 personas, se abstuvieron de hacerlo 7 mil 631.

Por tanto, el peso de los compatriotas en el exterior puede tener una influencia importante a la hora de una próxima experiencia donde haya perspectivas que más compatriotas se sumen a ejercer su voto.

“Pese a que las encuestas no supieron leer lo ajustado del resultado electoral, la aprehensión de las escasas cinco semanas de campaña fue un indicador para ambos partidos de que la brecha se estaba acortando y en ese escenario los pocos votos de los que pudieran pagarse un boleto o viajar por tierra para votar eran cruciales” (Marenco, 2014).

La valoración sobre la baja participación es común a todos, quienes refieren que, pese a las expectativas favorables para el voto el evento electoral en el exterior tuvo realmente una limitada respuesta.

“La respuesta fue fatal, una total falta de interés del voto desde el exterior” dijo durante su entrevista el legislador Alberto Moreno, de Arena.

No obstante, también hay valoraciones positivas sobre lo que finalmente significó este ejercicio. Para el exmagistrado de Tribunal Supremo Electoral, Eduardo Urquilla, desde la perspectiva de la primera experiencia, esto representa un avance desde el punto de vista que da respuesta al sufragio universal. “Es un avance, a nivel latinoamericano estábamos en déficit dentro de los sistemas electorales y, más aún, por las características propias de nuestro país, que es un país de mucha migración”.

“Es un avance y veo positivo que se haya incorporado. Desde el punto de vista de la experiencia administrativa, operativa y de cara que se vaya perfeccionando ese mecanismo, (pero) no fue exitoso”, opinó Fernando Batlle quien estaba a cargo del RNPN en esa época.

Para el ministro de Relaciones Exteriores, Hugo Martínez, hay puntos que deben ser mejorados “por ejemplo la campaña informativa de la posibilidad de nuestros compatriotas de votar en el exterior, pero teniendo en cuenta que se trata de un documento que tiene que tener una dirección fuera de El Salvador”, sin embargo, también rescata que finalmente se le dé el espacio que los compatriotas se merecen.

Se procede a continuación a hacer el análisis de la implementación del voto desde el exterior bajo la estructura propuesta por Sabatier y Mazmanian basada en tres elementos principales: la tratabilidad del problema, la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación y las variables normativas que condicionan la implementación (para mayor referencia, ver gráfica 2 en la introducción).

3.2 Tratabilidad del problema

La tratabilidad del problema se refiere a la facilidad o complejidad del problema que se espera resolver a partir de la formulación de la política pública. “Independientemente de las dificultades asociadas a la implementación de los programas gubernamentales, la solución de algunos problemas sociales resulta mucho más sencilla que la de otros” (Sabatier & Mazmanian, 1981).

Para explicar estos aspectos específicos del problema social que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos, la teoría propone cuatro aspectos: disponibilidad de teorías tecnológicas probadas; diversidad de comportamiento en el grupo objetivo; porcentaje del grupo objetivo en la población total y magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas.

A continuación, se detalla el análisis para el caso del voto de los salvadoreños en el exterior:

A) Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas

Según Sabatier y Mazmanian, existen dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo, y para desarrollar la tecnología adecuada que permita capacitar a los grupos objetivo en el establecimiento de tales cambios.

En el caso del voto desde el exterior para las y los salvadoreños, como se ha observado con anterioridad, no hay un cambio actitudinal evidente que esperemos que suceda sino, más bien, la garantía de un del ejercicio del derecho al voto. No obstante, sí que hay un elemento tecnológico que influyó en posibilitar el sufragio en mayor cuantía.

El Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) venía señalando una serie de dificultades a las que se enfrentaría desde antes que fuera aprobado el voto desde el exterior. En junio de 2011, Fernando Batlle, presidente del Registro Nacional de Personas Naturales, advirtió que la empresa DOCUSAL –que durante 10 años había sido la encargada de emitir los DUI en El Salvador y con tres Duicentros en Estados Unidos: Long Island, Los Ángeles y Virginia- concluiría su contrato y que tendría que dejar de emitir este documento que resultaba mandatorio para poder emitir el sufragio en el exterior.

Frente a este impase, en junio 2011 se dejó de emitir el DUI en el exterior y no se reanudo hasta noviembre de 2012. “La empresa instalará el equipo tecnológico en los 20 Consulados de El Salvador radicados en Estados Unidos, para registrar los datos de los usuarios salvadoreños. Mühlbauer sólo maquilara bajo las instrucciones siempre del RNPN” aseguró Batlle (Mejía, 2012). Este nuevo contrato tuvo un monto de 2 millones 728 mil dólares.

Posteriormente, la Junta Directiva del RNPN (en la que están representados todos los partidos políticos), decidió que la nueva empresa no se haría cargo de la emisión en el exterior. Así, aunque la parte técnica fue auspiciada por la empresa, la emisión del documento tuvo que hacerse con fondos y personal propio en el exterior.

“Por primera vez el Registro hizo suya la emisión del DUI en 16 ciudades de Estados Unidos y cuatro en Canadá. La empresa nos ayudó con el *software*”. Según Batlle, este proceso siempre había estado a cargo de la empresa a la que se le adjudicaba el contrato. Pero para esta ocasión fueron empleados del Registro quienes debieron hacerlo con la asistencia técnica mencionada.

El 20 de noviembre de 2012 se inició una prueba piloto, que, durante un mes, emitió DUI en uno de los consulados que responde a una de las poblaciones más grandes en el exterior: Los Ángeles, para habilitar posteriormente, la emisión del DUI en 20 consulados: 16 en Estados Unidos y cuatro en Canadá¹⁴.

Por motivos de tiempo y de logística, y pese al mandato de la Ley Especial para el Voto desde el Exterior de asegurar la universalidad del sufragio, el Registro Nacional de Personas Naturales tomó la decisión de enfocarse en la emisión del DUI en Estados Unidos y Canadá “porque la mayoría de la población en el exterior se encuentra en dichos países”, según se informó en ese momento. Además, se contemplaba una segunda fase –con previsión a abril del 2013- en la que se incluirían 35 países, entre ellos México. (Menjívar, Inicia mañana emisión del DUI en el exterior, 2012).

A julio de 2013, esta segunda fase aún no había sido implementada y se abogó por una emisión parcial de la emisión del voto desde el exterior enfocada en los lugares de mayor concentración de salvadoreños fuera del país.

“El registro no logró generar las condiciones para facilitar obtener el DUI a los salvadoreños que residen en países de Europa, Oceanía, Suramérica, Asia, África y Centroamérica para su incorporación en el registro electoral y participar en los comicios” (Menjívar, 2013).

Asimismo, en julio de 2013, Fernando Batlle fue llamado por la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa para conocer los procesos de la entrega del DUI en el exterior.

En dicha reunión, el funcionario informó que de 30 mil 606 trámites procesados referente al DUI, las peticiones se habían distribuido de la forma siguiente: 738 trámites pendiente de aprobación, 523 trámites suspendidos, 168 denegadas, un mil 407 en producción, 9 mil 208 entregados por el RNPN (para su entrega en el exterior) y 18 mil 462 entregado al ciudadano”.

“Este proceso ha permitido al RNPN, tener la experiencia de capitalizar los procesos de solicitudes y entregas del DUI”. Reconoció, además, que la falta de recursos había sido uno de los principales escollos a sortear para poder realizar la labor que la institución que presidía debía cumplir”. (Asamblea Legislativa, 2013).

Poco antes de estos sucesos, el 14 de marzo de 2013, la Coalición para la Reforma Política y Electoral (CREE), presentó una pieza de correspondencia para la ampliación del plazo para la inscripción al padrón que hiciera posible la participación electoral desde el exterior. Junto a esta, en el sitio web de la ONG Iniciativa Social para la Democracia,

¹⁴Los Ángeles y San Francisco, California; Woodbridge, Virginia; Long Island y Nueva York, Nueva York; Washington, DC; Elizabeth, Nueva Jersey; Boston, Massachusetts; Houston y Dallas, Texas; Doral, Florida; Atlanta, Georgia; Chicago, Illinois; Las Vegas, Nevada; Seattle, Washington y Tucson, Arizona. Y en Canadá, Ottawa, Montreal, Toronto y Vancouver.

publicaron una nota en la que exponían su preocupación por la emisión del DUI y por los pocos márgenes que dejaba esta situación para el empadronamiento de los salvadoreños.

Según refería CREE, los avances en materia de entrega de DUI eran “preocupantes” ya que a febrero de 2013 solo en 13 ciudades en Estados Unidos emitían el documento (Los Ángeles, California; Woodbridge, Virginia; Long Island y Nueva York, Nueva York; Elizabeth, New Jersey; Washington DC; Coral Gables, Florida; Houston y Dallas Texas, Texas; Boston, Massachussets; Woodstock, Georgia y Chicago, Illinois)

“El *Call Center* ubicado en San Salvador trabaja con los mínimos recursos humanos y tecnológicos. Para febrero únicamente contaba con siete agentes activos y un coordinador. Producto de ello, de un total de 72 mil 063 llamadas generadas por ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, únicamente se lograron atender siete mil 545 llamadas, el resto fueron rechazadas por el sistema por saturación en la cola de espera.

Lo anterior demuestra que, aunque existe gran interés y demanda por parte de los salvadoreños en el exterior, las condiciones físicas para dar respuesta son lamentables e insuficientes. A lo anterior habría que agregar que las oficinas consulares cuentan con poco equipo para la captura y digitalización de datos, por lo que, aunque la demanda sea grande, no se pueden conceder citas de forma masiva para una misma fecha. Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar el caso de la oficina consular de Los Ángeles donde hasta finales de febrero de 2013 ya se estaban otorgando citas para el 17 de abril de 2013” (CREE, 2013).

Más allá de este problema en la emisión del DUI que tuvo que ver con una cuestión administrativa, ya que la empresa había concluido con su contrato, pero también técnica y de tecnología debido a que el documento tiene algunos estándares que debe cumplir.

También debemos señalar que la emisión del documento desde el exterior significó la movilización de personal hacia las sedes consulares, esto debido a un acuerdo que se firmó entre el RNPN y el Ministerio de Relaciones Exteriores para que se instauraran oficinas del registro en las sedes consulares. Parte de este personal tuvo que recibir capacitación para la emisión del DUI ya que no lo habían hecho con anterioridad.

Para el próximo evento electoral deberá pensarse en colocar oficinas en toda la red diplomática y consular, en sus 74 sedes, lo que necesitará de empleados capaces de hacer tal labor, lo que debería ser una previsión que se realice con antelación.

B) Diversidad de comportamientos en el grupo objetivo

La comunidad en el exterior es definitivamente heterogénea. Al igual que el electorado nacional habrá personas interesadas en emitir el sufragio, mientras otras no. La motivación para participar de los comicios también puede ser muy diversa.

El nivel de vinculación que mantengan los connacionales en el exterior es importante en este aspecto. “La diáspora en Canadá, por ejemplo, es diferente a la de Estados Unidos.

Ellos al llegar allá tienen otro estatus migratorio. Los compatriotas que están legalmente establecidos en Estados Unidos tampoco tienen mucho interés en obtener el DUI, opina Juan José García.

El Plan Quinquenal de Desarrollo actual prevé, en su objetivo 9, la importancia que se le da a la vinculación de los salvadoreños en el exterior con su país no solo desde el punto de vista económico sino cultural, social y político.

El exviceministro García, opina que el tema de la participación de los compatriotas no tiene que ver con los procesos que se implementen sino con la capacidad que se tenga por parte del connacional de mantener su vinculación con el país y el sentido de pertenencia que se conserve o no.

“Mientras no tengan programas de vinculación el voto desde el exterior siempre va a ser minoritario. Hubo grupo politizados que presionaron por el voto, pero no todos están interesados en votar”.

Habría que estudiar de manera especial el comportamiento de la diáspora y cuáles son sus principales intereses para definir si emitir el sufragio es uno de ellos o para motivarles a participar de manera más activa. Para ello se pueden generar encuestas o entrevistas con las organizaciones y con ciudadanos en general para profundizar en el tema.

Asimismo, valdría la pena conocer por qué aquellos que sí se empadronaron finalmente no emitieron su sufragio, ya que esto explicaría de alguna manera la baja participación que se logró en los comicios de 2014.

Desde el punto de aquellos que fueron parte de la implementación existe una variedad de opiniones sobre lo que pudo motivar la baja participación. Entre ellos, la poca difusión es uno de los lugares comunes donde casi todos apuntan. Asimismo, se contemplan los tiempos para los trámites que debían hacer, la poca experiencia en cuanto a la implementación del voto desde el exterior, entre otros.

Por ejemplo, para el canciller Martínez se pueden apuntar a tres principalmente, aunque admite que hay otros que también deben ser tomados en consideración. Para él el tema cultural es un factor. Dejar las cosas a último momento, pudo ser negativo para la obtención de los documentos necesarios para votar.

“La pobre campaña informativa es otra razón, no por falta de voluntad sino porque no se nos dieron los recursos para hacerla completamente”.

Finalmente, Martínez considera que existían dudas desde el exterior si finalmente se llevaría a cabo o no. Lo que también pudo derivar en baja participación. “Se venía hablando de él por mucho tiempo, pero se vino a aprobar a solo unos meses antes de la elección”.

Por su parte el exmagistrado Urquilla dijo que

“yo creo, a manera muy personal, que a excepción del presidente Funes quien fue el promotor de esta idea de darle a los salvadoreños acceso al sufragio, por todo el aporte que hacen a la sociedad salvadoreña, fuera de esa voluntad de él, yo tengo la impresión -pero estas son percepciones- que los partidos políticos realmente no estaban muy convencidos del beneficio que podría tener la implementación del voto desde el exterior, y cuando hablo de los beneficios es este voto qué tanto me va a favorecer” (2016).

Asimismo, opinó que hay que tomar en cuenta que en la misma elección se estaban implementando otros procesos nuevos como el voto residencial y las listas abiertas por lo que “los partidos políticos eran temerosos porque no sabían cuál era el beneficio para ellos. Los grandes partidos FMLN y ARENA ellos no estaban muy convencidos que les podía beneficiar a sus propios partidos”.

Además, señala que debería hacerse una importante revisión tanto de las direcciones que los compatriotas daban en el exterior como al fenómeno del cambio de residencia constante que tienen los salvadoreños por diversos motivos, ya sea legales, de seguridad o, incluso, por el temor que puede darles brindar su ubicación real.

Para el diputado de Arena, Alberto Romero, algunos de los motivos para la poca participación fueron los trámites “primero decían que muy caro, que estaba muy lejos, que significaba perder un día, faltó también hacer publicidad”. Para él los connacionales que están interesados en votar son aquellos con estatus migratorio regular “Asocio a que el salvadoreño que tiene un trabajo estable y que puede venir a visitar a su familia, al salvadoreño que está legal, a ese le interesa, a los que están ilegales no, ahí creo que está el problema”.

Por su parte, Julio Marengo, periodista salvadoreño radicado en Estados Unidos, escribió en un artículo de opinión, luego de las elecciones, que

“el proceso de abrir el voto en el exterior fue un comienzo muy, muy tímido, con un registro de tiempo y de organización que no logró atraer ni a una ínfima parte de los que vivimos fuera, pero mantenemos una conexión constante con la patria. Diez mil votantes de un universo superior a los dos millones se consideraban imposibles de poder incidir en cualquier resultado electoral. Eso hasta que la elección acabó decidiéndose por poco más de 6,000 votos” (Marengo, 2014).

“Se les olvida que el país no puede ya comprenderse sin el fenómeno migratorio y que mantener el contacto vigente con esa diáspora es una cuestión de seguridad nacional”, agrega en su opinión.

Según se recoge en una nota de La Prensa Gráfica (Romero, 2014) “El programa del voto desde el exterior no tuvo los resultados que las autoridades del Tribunal Supremo Electoral (TSE) esperaron en un inicio. El plan tuvo obstáculos desde su gestación como ley dentro de la Asamblea Legislativa: los partidos no mostraron,

mediante sus diputados, la voluntad para dar celeridad a la aprobación de la ley, cuya iniciativa la presentó la Presidencia de la República en 2012”.

Pero lo que para unos significaba falta de voluntad política, para otros fue falta de responsabilidad de las instituciones a cargo del proceso.

Según el exdiputado Mario Valiente, en declaraciones dadas a El Diario de Hoy, (2013) "Los consulados (para emitir el DUI) se abrieron desde febrero y la responsabilidad de tan pocos inscritos es del TSE porque nunca mandó simples hojitas de papel, y cuando la gente llegó a sacar el documento, no había papeletas para empadronarse", afirmó.

Para él, el presupuesto no debía ser la principal excusa para que la gente no se empadronara ya que eso se podía hacer “en una hoja de papel bond”.

De igual manera, señaló que otro de los problemas es que no se previó que los trámites significaban tiempo que no necesariamente tenían los compatriotas al tener que pedir permiso en su trabajo en más de una ocasión. Por su parte, desde el Tribunal Supremo Electoral, la queja fue más hacia el “elevado número de votos que fueron anulados por las mesas que recibieron los sobres desde el extranjero” que ascendieron a un total de 622 por diversas razones (Romero, 2014).

C) Porcentaje del grupo objetivo en la población total

Como se ha definido con anterioridad en este estudio, se estima que la población salvadoreña en el exterior asciende a tres millones de personas, (Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, pág. 40). Lo que representa un tercio de la población total nacional.

Sin embargo, la cifra no es del todo fidedigna porque no se tiene un registro consular y por los que están en situación de migración irregular.

Como ya se ha visto hubo una estimación de posibles participantes en este evento electoral con 160 mil 264 votantes con una desviación estándar de 39 mil 329 votos. Es decir que esperaban que la votación estuviera entre un máximo de 199 mil 858 como máximo y 121 mil 200. Y observaban que la participación mínima era de unos 16 mil 264, según el referido estudio de factibilidad.

Esta previsión obviamente no contaba con la consecución de problemas que se presentaron en el camino. Pero quiere decir que, para próximas elecciones, al superar los problemas técnicos de esta primera ocasión, esta podría ser la población con la que se esperaría contar.

A esto, adicionalmente, se debería agregar el interés de los compatriotas de votar o no y el trabajo que se pueda hacer desde el Servicio Exterior que, según la Ley aprobada, no tiene ninguna atribución en cuanto a la implementación del voto desde el exterior como veremos más adelante.

La teoría de Sabatier y Mazmanian defiende que “mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa” (1981).

En este caso también debemos tener en mente que no es solo el grupo de salvadoreños en el exterior, sino que estos tienen importantes relaciones con los connacionales que residen acá. Por tanto, también son un grupo de influencia sobre decisiones electorales.

Además, está demostrado que el voto desde el exterior puede ser decisivo a la hora de los resultados si la participación crece. Para el 2014, los 10 mil empadronados pudieron ser un elemento crucial al ser una elección que se decidió solo por 6 mil votos.

D) Magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas

Como se ha explicado ya, en este caso no es un cambio de comportamiento sino asegurar un derecho de la población y, en tal sentido, habría que pensar en si los objetivos de la Ley están establecidos claramente sobre lo que quiere alcanzar.

3.3 Capacidad de la Ley para estructurar la implementación

Desde el marco que se está utilizando, en el segundo nivel de análisis es el de la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación. Este, a su vez, está dividido en siete elementos con los que debe contar la política pública: objetivos claros y coherentes, incorporación de teoría causal adecuada, recursos financieros, la integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, las reglas de decisión de las instituciones encargadas, reclutamiento de directivos y personal y la posibilidad formal de acceso de los actores externos.

Así, “la Ley tiene la capacidad de estructurar el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables” para los autores en la medida en que un estatuto de ley tenga establecido con claridad objetivos consistentes, la política tendrá mayores expectativas de ser exitosa.

A) Objetivos claros y coherentes

La Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el Exterior dice en su Artículo 1 que el objeto de la misma es 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”. Adicionalmente en el Artículo 3 menciona que este debe ser universal para todos los residentes fuera del territorio.

Desde esta perspectiva podemos decir que el ejercicio del voto desde el exterior cumplió con su objetivo al poner a disposición el sufragio para los connacionales por primera ocasión, pero sí que falló a nivel de la implementación universal ya que,

finalmente, solo se emitió DUI de manera masiva en Estados Unidos y Canadá. De ahí que la mayor participación viniera de esos países.

Sin embargo, es propicio considerar que el objetivo de esta Ley es demasiado específico: es poner a disposición la posibilidad de votar y la Ley, como vimos antes en este apartado, realmente regular cuestiones de forma de cómo se emitirá el sufragio.

Pero tampoco hay un llamado a la promoción del voto con los connacionales, un llamado a los partidos para tener planes y programas definidos para los salvadoreños en el exterior, tampoco regula la propaganda, entre otros.

Como señalamos, la característica de poseer una legislación puramente regulatoria para la emisión del sufragio, no solo sucede en la de EL Salvador. También se ha visto en los estudios de caso tratados en el capítulo 2 donde el principal énfasis sigue siendo el de asegurar que las votaciones desde el exterior se lleven a cabo y la participación de la diáspora en ellas.

Aunque para el caso específico de Colombia sí vimos que tienen algunos incentivos para su población y para que participe en las elecciones. Habrá también que recordar que el país sudamericano tiene amplia tradición en asegurar el voto desde el exterior, con lo que puede ser a través de la experiencia que ha ido variando su legislación.

El Canciller Hugo Martínez opinó que para esta segunda emisión del voto desde el exterior no creer que deberían hacerse ajustes en la Ley “Eso podría hacer que se retrasen nuevamente los procesos, es mejor que la implementemos tal cual está hasta ahora”, no obstante, dice que todo proceso de Ley es perfectible y, en tanto, considera que sí se debería pensar en una revisión de la misma.

En tal sentido, debería pensarse en darle una apertura a los objetivos de la Ley ya que, tal como está redactada, reduce toda su aplicación al hecho de la votación. Esto en sí mismo no es ni bueno ni malo, simplemente que deja de lado la posibilidad de mejorar la experiencia y vinculación con los connacionales.

B) Incorporación de teoría causal adecuada

El Gobierno de El Salvador tuvo que poner en marcha toda su maquinaria para la implementación del voto desde el exterior. El reto principal lo planteaba el corto tiempo que tenían para este trabajo. En alrededor de cuatro meses, se debió implementar la emisión del DUI a gran escala, hacer un padrón especial para la elección, el envío de votos y la recolección de los mismos, aun cuando la gente no tenía demasiada información al respecto.

Según la memoria de labores del Tribunal Supremo Electoral (2015), este trabajo en conjunto exigió que se firmaran algunos convenios para facilitar el trabajo. Entre ellos, con el Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Correos –para el envío y

recepción de correspondencia electoral-; con el Registro Nacional de las Personas Naturales y el Ministerio de Relaciones Exteriores –para delimitar las funciones y responsabilidades de cada uno-; con la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) –para el acceso al intercambio del material electoral.

De igual manera, el Centro de Ferias y Convenciones debió ser incluido para el funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exteriores e Instituciones de la sociedad civil, con la finalidad de promover el voto desde el exterior: Iniciativa Social para la Democracia, Asociación Antorcha Encendida y el Centro de Capacitación y Desarrollo.

Por otro lado, también se creó una Comisión Institucional del Voto desde el Exterior, por acuerdo del Tribunal Supremo Electoral, para cubrir diversas áreas a las que debía dárseles especial cuidado en el proceso: registro electoral, planeación estratégica, organización logística, entre las más relevantes.

Por tanto, su labor fue poner en marcha los diferentes Convenios, dar soporte informático y administrativo, preparación de materiales, entre otros.

“En marzo de 2013 fue aprobado por el organismo colegiado el plan, con la proyección inicial de una participación de 125 mil compatriotas residentes en el extranjero. El TSE presentó ante el Ministerio de Hacienda un presupuesto calculado en \$7.4 millones y luego fue remitido a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Sin embargo, el presupuesto aprobado fue de \$ 4.1 millones de dólares, con ello, la comisión realizó un reajuste del plan. De este presupuesto se ejecutó \$1.7 millones” (TSE, 2014). Esto creó sus propios problemas, como veremos más adelante.

Cuadro 8. Cronograma de actividades TSE

Actividad	Fecha inicio	Fecha fin
Envío de paquetes electorales	4 de diciembre de 2013	13 de diciembre de 2013
Enviar voto primera vuelta	7 de diciembre de 2013	20 de enero de 2014
Entrega de sobre a JRVEX y escrutinio de votación	2 de febrero de 2014	3 de febrero de 2014
Convocatoria en caso de segunda vuelta	11 de febrero de 2014	22 de febrero de 2014
Envío voto segunda vuelta	11 de febrero de 2014	27 de febrero de 2014
Entrega de sobres a JRVEX y escrutinio de votación de posible segunda vuelta	9 de marzo de 2014	10 de marzo de 2014

Fuente: memoria de labores Tribunal Supremo Electoral, 2015.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE, 2015) acepta en su memoria de labores sobre el proceso electoral del 2014 que este proceso no fue sencillo “las limitantes de tiempo para crear los mecanismos de implementación, así como para la obtención del Documento Único de Identidad y el proceso de empadronamiento, la poca información sobre el proceso incidió en que la población residente en el exterior votara en menor cantidad”.

Expone, además, que tuvo que enfrentarse a un hecho novedoso y sin precedentes en la historia de El Salvador por lo que tuvo que hacer frente a desafíos, pero se muestra optimista ante la oportunidad que tuvieron los connacionales en el exterior.

C) Recursos financieros

Sabatier y Mazmanian defienden en su marco conceptual que la disponibilidad o no de recursos económicos puede afectar severamente la implementación de una política pública.

De acuerdo con el estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014, el presupuesto que debía ser asignado tan solo al Registro Nacional de las Personas Naturales para su ejecución entre 2012 y 2014 debía ascender a los 10 millones de dólares.

Estos en concepto de: sueldos, aguinaldos y contribuciones patronales, adquisición de bienes y servicios; equipos informáticos; recursos para el pago por emisión del DUI en el exterior; imprevistos y mantenimiento y servicios.

Solo para el rubro de “recursos para pago por emisión del DUI en el exterior” se planteaba destinar, para tres años, 2 millones 275 mil 200 dólares. Esto sobre la base de consultas a funcionarios administrativos y financieros de las instituciones involucradas según consigna el documento.

Sin embargo, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el presupuesto total aprobado (extraordinario) para las elecciones de 2014 fue de 40 millones, distribuidos en tres rubros: 33.3 para el desarrollo del Plan General de las Elecciones, 4.1 para el voto en el exterior y 2.58 para el voto residencial.

Como ya se dijo, el presupuesto aprobado para el voto desde el exterior fue de 4.1 millones de dólares y de estos solo 1.7 fueron ejecutados. No se ha podido identificar algún documento en donde se expliquen las razones de una ejecución tan baja del presupuesto asignado a este rubro.

Un mes después de aprobada la Ley Especial para el ejercicio del voto desde el exterior, el 28 de febrero de 2013, se publicó una nota en la que se expresó que:

“El Tribunal Supremo Electoral (TSE) aún no ha definido los mecanismos que deberán utilizar los salvadoreños en el exterior para ejercer el sufragio en las elecciones de 2014. La institución no cuenta con los fondos para implementar la ley que ya fue sancionada.

Eugenio Chicas, magistrado presidente del TSE, anunció el 7 de febrero que ese día estarían listos “el calendario, el programa, el plan, el presupuesto y todos los detalles de la organización del voto desde el exterior. Empero, los magistrados indicaron ayer que la comisión no puede empezar a implementar los planes si el Ministerio de Hacienda no asigna los fondos.

El presupuesto para el voto desde el exterior podría oscilar entre \$6 millones y \$10 millones. Así lo indicó el magistrado presidente del TSE a inicios de este mes” (Chicas, 2013).

Este retraso, a juicio de algunas de las personas entrevistadas, fue un importante problema para cumplir con diferentes compromisos que ya se habían adquirido o que no pudieron adquirirse por falta de recursos.

“En enero se aprueba la ley, estamos a un año de las elecciones del 2014 y en las cuestiones electorales se necesita tener el dinero, el presupuesto respectivo con mucha antelación, no es que dos o tres meses antes el gobierno dé el dinero. Una de las fallas que hubo para tener una implementación exitosa fue el retardo que se dio al presupuesto extraordinario. Le hablo de cuestiones administrativas, el Estado tiene problemas fiscales y ya desde ese entonces los tenía y al Tribunal del presupuesto extraordinario, se lo daba tarde y no se lo daba todo, sino que se lo daba, ahora te doy 200 mil y así, eso tenía consecuencias negativas en la ejecución del presupuesto administrativo” (Urquilla: 2016)

Además, asegura que esos retrasos administrativos tuvieron consecuencias en el proyecto del voto “se hizo todo muy apresurado, a tal grado que dentro de la Ley como a los dos meses hubo reformas. Ahí se dio cuenta de la poca conciencia de saber lo que técnicamente estaban haciendo”.

En entrevista en el medio digital La Página, la diputada Jackeline Rivera opinó que “el Tribunal Supremo Electoral hizo una proyección presupuestaria entre seis y diez millones de dólares. En el FMLN hemos dicho que más allá de cuánto cuesta el voto, de cuántos salvadoreños voten y de por quién voten, lo importante es que voten y eso lo hemos logrado y nos sentimos satisfechos de esa victoria” (Dueñas, 2013).

El canciller Martínez, por su parte, asevera que “el presupuesto fue lo primero que recortó, ahí se fue la campaña informativa”. Esto, aunado con que la gente no parecía creer que se daría el voto desde el exterior, fue para él, algunos de los principales problemas que se presentaron.

“Hay una cuestión cultural que la reflejó también la población mexicana que asistió muy pobremente al primer evento electoral y tiene que ver con que la gente está muy enfocada en garantizar sus ingresos y no siempre están con la disponibilidad de hacer otras gestiones” dijo.

D) Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación

Cada una de las instituciones que tuvo un papel preponderante en la implementación del voto desde el exterior, tiene sus propias explicaciones del rol que jugaron y de las dificultades que enfrentaron. En este apartado se señalarán aquellas que fueron adicionales a las ya mencionadas pero que surgieron durante las entrevistas.

La red consular de El Salvador en el exterior no jugó un papel en la implementación del voto desde el exterior. Al contrario, se hizo un esfuerzo por desligar las funciones del Ministerio con las que realizaba el Registro Nacional de Personas Naturales.

Esto, según explica el canciller Martínez, para evitar que se pensara en la posibilidad de una manipulación política sobre el electorado en el exterior, sobretodo porque existía desconfianza de los partidos de oposición al respecto. Según explicó, además, esa fue una de las razones por las que el voto postal fue más aceptado entre los legisladores, ya que evitaba que tuvieran contacto con funcionarios que se asocian a un partido político en el gobierno.

El exviceministro García, por su parte, cree que el trabajo que debe llevarse a cabo con los connacionales en el exterior no es tanto desde campañas de información sino a través de la creación de un sentimiento más profundo de arraigo con su país. Según explica, es deber del Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecer el nivel de vinculación de los compatriotas con su país para que tengan más interés de emitir el sufragio.

“La posibilidad que el ciudadano ejerza su derecho al sufragio en el exterior depende de manera directa del grado de vinculación que tienen con el país, a menos vinculación menos posibilidades tendrán (de querer emitir el sufragio). Sino no le importa, estará más interesado en que gane o no el señor Trump que Sánchez Cerén”.

De igual manera explica que los tipos de vinculación también tienen mucho que ver con la capacidad de interesar a los compatriotas “si es una vinculación puramente familiar es menor, pero si tiene intereses más allá de la familia, intereses económicos, si tiene intereses más regionales entonces sí le interesará votar en el exterior”.

Agrega que, aunque la comunicación es importante, siempre será más atractivo para los connacionales que se incluya, de parte de los políticos, propuestas que les incluyan y contribuyan a sus problemas más fundamentales en el exterior.

Desde la labor que realizó el RNPN, Fernando Batlle opina que, adicional al tema presupuestario, para ellos significó un reto el poder hacerse cargo del paso extra que significaba la expresión de voluntad para agregarse al padrón electoral especial, una labor que tuvieron que aprender básicamente en la marcha.

“Las limitaciones que se tuvieron fueron superadas de buena manera, pero además de emitir el DUI estábamos llenando las expresiones de voluntad de los compatriotas y con eso hubo problemas incluso de papelería”, dice.

Por su parte, el Tribunal Supremo considera que sí tenía la capacidad y el recurso humano para llevar a cabo el proceso. “Tanto la Junta Electoral de Voto desde el Exterior (JEVEX) y las Juntas Receptoras de Voto desde el Exterior (JRVEX), se les dio mucha capacitación para el proceso, hicimos varios simulacros de escrutinio” comenta de la labor que desempeñaron ambas juntas acá en El Salvador cuando se recibieron los sobres electorales.

“Yo no creo que hubiera mala fe, era inexperiencia y problemas logísticos, el tema del envío de los paquetes tuvo problemas serios, lo mismo los procesos de recepción, no se sabía cómo iba a operar la segunda vuelta” aseguró Juan José García.

También acotó que considera que esos son problemas que se pueden ir solucionando debido a que no fueron hechos de mala fe sino como parte de la primera implementación de este proceso.

E) Reglas de decisión de las instituciones encargadas

La Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior delega en el Tribunal Supremo Electoral la responsabilidad de las elecciones tanto en el territorio nacional como fuera de este.

Sin embargo, en el exterior quien estuvo más cerca de la población fue el Registro Nacional de Personas Naturales quienes no solo entregaron el DUI sino que contribuyeron con la creación del padrón especial.

“De no ser por el Ministerio de Relaciones Exteriores no habríamos logrado emitir los DUI en el exterior” (Batlle: 2016) dijo Fernando Batlle sobre las coordinaciones interinstitucionales que se llevaron a cabo. El Ministerio puso a disposición espacios físicos para oficinas del RNP. El personal era ajeno a la red consular y estaba pagado por el Registro.

Asimismo, el personal de la red consular no tenía nada que ver en el proceso. Esto, según explicó Martínez, era con la visión de asegurar que no malinterpretara que se estaba queriendo inducir al voto de ninguna manera.

De igual manera, la Ley no le brinda ninguna atribución al Ministerio de Relaciones Exteriores con lo que, al mantenerse al margen, no violentaron la legislación.

F) Reclutamiento de directivos y personal

El personal que estuvo a cargo de la entrega del DUI en el exterior trabajó a los mínimos necesarios, (Batlle, 2016). En la mayoría de las oficinas que se abrieron para este cometido solo había dos personas, a excepción de lugares como Los Ángeles, donde, por la cantidad de demanda, se tuvo que movilizar a más personal. Estas personas algunas fueron movilizadas de la sede del RNP hacia el exterior, pero otras fueron capacitadas específicamente para ese proceso.

Es importante decir que después de la implementación del primer voto desde el exterior, el DUI se ha seguido emitiendo.

G) Posibilidades formales de acceso a actores externos

La Legislación da facultades al Tribunal Supremo Electoral y al Registro Nacional de Personas Naturales. En este caso eran las instituciones las que cumplían con sus asignaciones predeterminadas y no existía manera que actores externos participaran del mismo.

Incluso durante la formulación de la política pública no hubo mucho acceso a una consulta con actores en general. Fueron las organizaciones de salvadoreños en el exterior que estaban interesadas en que se aprobara el voto las que realizaron consultas con sus miembros para conocer la forma en que estaban interesados en participar del voto.

3.4. Variables no normativas que condicionan la implementación

Sabatier y Mazmanian creen que también es relevante estudiar aquellos aspectos que están más allá de la estructura básica normativa de la Ley, sino que también aquellos aspectos que dinamizan la política pública.

Para el caso, consideran relevantes dos aspectos: la necesidad que un programa tiene de recibir infusiones consistentes y/o periódicas de apoyo político para poder superar la inercia y el retraso propios de toda búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de personas y el efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socioeconómicas y técnicas.

Para ello propone seis aspectos a revisar: condiciones socioeconómicas y tecnología, atención de los medios al problema, apoyo del público, actitudes y recursos de grupos ciudadanos, apoyo de las autoridades y compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.

En cuanto a la influencia de las condiciones socioeconómicas sobre la política pública, El Salvador posee en general recursos limitados y el caso del voto desde el exterior no fue distinto. La aprobación del presupuesto tardía así como un importante recorte en la cantidad otorgada significaron un importante problema para la implementación de esta política pública.

En cuanto a la relevancia de los medios de comunicación sobre los resultados e implementación del voto desde el exterior, debemos decir que hubo un especial énfasis del proceso previo a la implementación del voto desde el exterior, no obstante, los resultados electorales fueron tan estrechos que ello llamó la atención de la prensa sobre los resultados del voto desde el exterior.

Asimismo, posterior a la publicación de los resultados no se ha dado mayor seguimiento a la posibilidad de la próxima implementación ni un análisis de los resultados. Eso quita de la palestra pública la política y el tema en general ha sido poco tratado.

El público en general, por otra parte, también parece no darle mayor relevancia al hecho y que es un tema que volverá a la palestra pública hasta las próximas elecciones. Ni siquiera los grupos de interés, aquellos que estuvieron pujando por el voto desde el exterior, se han pronunciado para pedir cambios. Eso no contribuye a un debate serio y coordinado para encontrar cuáles son los puntos que pueden mejorarse en la próxima implementación.

Otro aspecto a destacar es la falta de sistematización de esta primera experiencia por parte de las instituciones. El Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas Naturales tienen nuevos titulares y eso hace que se pierda el conocimiento generado.

En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien sí cuenta con el mismo titular a cargo, debería fomentar este estudio para lograr mejores resultados. Aunque la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio desde el Exterior no le da atribuciones sobre el proceso electoral a la cancillería, la política pública de más alto nivel gubernamental, el Plan Quinquenal de Desarrollo, le señala como la entidad encargada, a través del viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, a ser el nexo de vinculación entre la diáspora y el país.

3.5. Variables dependientes del proceso de implementación

Para Sabatier y Mazmanian, es también necesario centrarse en factores generales que condicionan el proceso de implementación en su totalidad. Lo que se definen como “circuito de retroalimentación”. Para ello proponen estudiarlo a través de distintas etapas: los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivos; los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias; los impactos percibidos de esas mismas decisiones y la evaluación que el sistema político hace de la legislación.

Dentro de estos aspectos, a la luz del análisis de la implementación de la política pública, se puede destacar que las dependencias cumplieron con lo que la ley les mandaba, a excepción de los convenios firmados para agilizar el voto que firmaron el Registro Nacional de Personas Naturales y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

No obstante, la Ley no le otorga ninguna obligación al servicio exterior, debería preverse que ellos son los que más contacto tienen con las organizaciones de salvadoreños en el exterior y en general con la diáspora, por lo que jugar un papel más protagónico pudo contribuir a la movilización de los compatriotas.

En cuanto al acatamiento de esas decisiones por los grupos objetivos, como se ha dicho esta legislación está destinada a asegurar un derecho y no busca un cambio de actitud, o para el caso la obediencia a una regla.

Sobre los impactos, tanto efectivos como percibidos, habría que profundizar directamente con la diáspora para saber cuáles son sus impresiones sobre la implementación. En el caso nacional, entre los entrevistados existen algunas ideas medias en torno a los resultados 1- que posibilitar el ejercicio del derecho es más importante que la cantidad de participación; 2- que como primer ejercicio funcionó para ganar experiencia y 3- que realmente no hay tanto interés en participar de las elecciones desde el exterior.

Como se señaló en apartados anteriores en este capítulo, los medios de comunicación no dieron tanta cobertura a los resultados en el exterior debido a lo apretado de los resultados que terminaron acaparando todos los espacios de prensa. No obstante, esta primera experiencia ejercerá presión sobre la implementación de un segundo voto desde el exterior del que se esperarán mejores resultados.

En cuanto a la evaluación que el sistema político hace de la legislación, los entrevistados se dividen claramente. Los diputados opinan que la Ley que se aprobó es adecuada como está hasta el momento pero que la falta de experiencia fue la que más afectó en los resultados negativos.

Por su parte, la mayoría de las personas entrevistadas y que participaron de alguna de las fases del proceso de implementación de la Ley que se ha analizado, opinan que debería haber una revisión para modificar aquellos aspectos que puedan mejorar la experiencia del voto desde el exterior.

3.6 Obstáculos enfrentados para la implementación

En tal sentido, podemos decir que los principales obstáculos que enfrentó la implementación del voto desde el exterior, como hemos visto en el anterior análisis, fueron: la dificultad para emitir el DUI desde las sedes diplomáticas y consulares cuando no existía un conocimiento técnico ni las instalaciones adecuadas para dicha tarea.

Por otra parte, también la falta de una campaña de comunicación que informara a los compatriotas sobre la posibilidad de emitir el sufragio pudo ser uno de los motivos que hiciera que la implementación fuera por debajo de lo proyectado en el Estudio Técnico de Factibilidad.

Finalmente, el presupuesto tardío y recortado que recibió el voto desde el exterior fue uno de los más significativos escollos a sobrellevar, debido a que sin este no se podía maniobrar de manera adecuada.

3.7 Conclusiones

Después de realizar el análisis de la implementación de las políticas públicas podemos observar que este es útil para desglosar una serie de aspectos que resultan importantes para las propuestas de mejora *a posteriori*.

El proceso del voto desde el exterior se enfrentó a serias dificultades tanto administrativas (como enfrentar el inicio del proceso sin el presupuesto asignado) como logísticas (como la entrega del DUI en el exterior de manera extendida, el envío de las papeletas, la creación del padrón especial, el poco personal asignado, entre otros). Al ser esta una experiencia nueva, es comprensible que se hayan enfrentado a problemas que pueden irse mejorando en las siguientes implementaciones.

Asimismo, las instituciones involucradas no tenían establecidos los procedimientos para su labor en cuanto al voto desde el exterior. Por tanto, se vieron en la necesidad de improvisar en algún momento.

Durante las elecciones del 2014, la participación fue reducida. No superó el 27% del padrón electoral. Durante la primera vuelta se recibieron 2 mil 727 votos, contra 2 mil 706 de la segunda vuelta. Solo 10 mil 337 personas se inscribieron al padrón, de una proyección de 125 mil salvadoreños. Esto es producto de múltiples factores.

Para el próximo evento electoral habrá más persona que tengan su DUI con dirección en el exterior y que puedan emitir su sufragio ya que este se ha seguido emitiendo a lo largo de este período presidencial. Esto es una ventaja que puede elevar los niveles de participación de los connacionales en el exterior.

Si para la segunda implementación se busca asegurar el tema de la universalidad, la capacitación del personal, así como los lugares donde se abrirán las sedes para la emisión del voto desde el exterior deberían estarse pensando con antelación.

Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones

Introducción

El último capítulo de esta tesis, presenta las principales conclusiones que se derivan del análisis realizado en esta investigación; así como recomendaciones sobre la base del mismo a lo largo de este trabajo de las opiniones de los profesionales entrevistados.

Dentro de las conclusiones se tocarán temas como: la tramitología para el voto desde el exterior, el interés de la diáspora, y cómo los políticos tienen que enfrentar esta situación y la necesidad de hacer mayores esfuerzos administrativos para mejorar el funcionamiento del voto desde el exterior

Por otro lado, desde las recomendaciones veremos los ámbitos mejorables desde la legislación, la relevancia de la campaña informativa para los salvadoreños en el exterior y la posibilidad de agregar a futuro otras modalidades para el voto que permitan acercar a la población, de manera más sencilla, la emisión del sufragio.

4.1 Conclusiones

En este apartado se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis que se ha hecho a lo largo de esta investigación.

1. La implementación del voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014 permitió que se cumpliera con un derecho que se había negado a la población fuera del territorio nacional desde hacía mucho tiempo y, por tanto, es en sí mismo un logro para el fortalecimiento de la democracia nacional.
2. La evolución de la democracia del país ha permitido que se impulsen otras modalidades de voto a nivel nacional que dan más preponderancia al votante como actor principal del proceso. Entre ellas el voto por rostro, las listas abiertas y los concejos plurales, entre otros. Como parte de esta serie de cambios también se incluyó el voto desde el exterior. Por tanto, el Tribunal Supremo Electoral no estaba concentrado en un solo proceso a la vez sino que debía implementar varios de ellos.
3. Los partidos políticos cuentan con sus propias agendas y para ser parte de ella se toma en cuenta los beneficios políticos que se obtendrán en forma de votos favorables para sí. Los resultados del voto desde el exterior eran impredecibles para los partidos políticos. En tanto, su implementación no era importante para ellos una mayor participación. Así, aprobar la legislación o el presupuesto en tiempos adecuados nunca fue una prioridad.
4. Si en realidad se quiere una mayor participación de los connacionales en el exterior, no es suficiente con asegurarles el derecho al voto, también es necesario que se implementen medidas de vinculación, así como que los partidos tengan propuestas sólidas sobre el trabajo que realizarán con la diáspora.
5. La Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior tiene un objetivo concreto y específico y el cuerpo de la legislación se encarga de regularlo. No obstante, esta especificidad, la experiencia de 2014 no cumplió con su mandato al no hacerse de manera universal.
6. Se necesita hacer un análisis sobre los procedimientos establecidos en la Ley del Voto desde el Exterior. En esta ocasión, la obtención del DUI, la inscripción en el padrón y los pasos para votar, incidieron en los bajos resultados. Se debe tomar en consideración, que mientras más trámites se requieran para votar desde el exterior, menor será la participación de los compatriotas. Esto por diversos motivos: falta de

tiempo, incompatibilidad de horarios, incapacidad financiera para movilizarse por horas para llegar a un consulado, no tener tiempo o tener que pedir permisos para los trámites, entre otros.

7. Dos factores que incidieron en la implementación del voto desde el exterior, contribuyendo a la baja participación fueron: el poco tiempo disponible el limitado presupuesto. La promoción a través de campañas o medios de comunicación no fue posible debido a que se recortó el presupuesto. Por tanto, no toda la población que estaba habilitada para emitir sufragio estuvo al tanto de este beneficio. Esto debería verse como una fortaleza para las próximas elecciones ya que ahora se sabe que, para las elecciones presidenciales, los salvadoreños pueden votar. Con una adecuada campaña, se puede motivar a más gente para participar.
8. Terminando el 2016, quedarán tres años para la siguiente elección presidencial, por lo que el próximo ejercicio de voto desde el exterior no debe verse como un evento que sucederá hasta dentro de mucho tiempo, todo lo contrario, los procedimientos deberían iniciar su activación para poder poner en acción todas las etapas que probablemente en la elección anterior no se pudieron alcanzar.
9. La participación en el voto desde el exterior de los países estudiados tampoco es masiva. Sin embargo, hay que reconocer que estas naciones tampoco cuentan con estudios detallados sobre el comportamiento de su diáspora.

4.2 Recomendaciones

1. Antes de la elaboración de esta tesis, no se había hecho una sistematización académica que proporcionara una visión más amplia de los distintos aspectos que se dieron previo, durante y posterior a la implementación del voto desde el exterior. En este marco, este es un estudio pionero, pero que ha encontrado algunas limitaciones de información. Así, por ejemplo, al momento de realizar las entrevistas se tuvo una respuesta limitada por parte de las asociaciones de salvadoreños en el exterior, así como de la red consular.

Por tanto, a futuro es importante la realización de estudios académicos que permitan profundizar en el análisis de esta primera experiencia del voto de los salvadoreños en el exterior. Sería importante que se pudiera analizar la perspectiva de los salvadoreños viviendo en Estados Unidos u otros países.

2. El gobierno salvadoreño debería realizar su propio estudio sobre la implementación del voto de los salvadoreños en esta primera experiencia, del cual se puedan derivar lecciones aprendidas y recomendaciones específicas que permitan mejorar los procesos para un segundo ejercicio que deberá desarrollarse en 2019, y no repetir algunos de los errores que sucedieron la primera vez.

Asimismo, debería pensarse en una “Consulta de evaluación y lecciones aprendidas de la experiencia del voto de los salvadoreños en el exterior en 2014”, para lo cual debería considerar explorar las opiniones y valoraciones de los siguientes sectores:

- a) Funcionarios de las distintas instituciones gubernamentales involucradas.
 - b) Salvadoreños en el exterior, tanto los que votaron como los que no para conocer sus valoraciones.
 - c) Con las organizaciones de salvadoreños en el exterior.
 - d) Con la red consular.
 - e) Con académicos y especialistas en la temática electoral.
 - f) Con organizaciones trabajando en temas migratorios.
3. Se deberían crear manuales de actuación para los diversos participantes del proceso del voto desde el exterior, sobre la base de las debilidades que se tuvieron en la experiencia pasada. No necesariamente las mismas personas que estuvieron en el 2014 estarán en sus puestos para 2019.

4. Se recomienda revisar la legislación para incluir en un papel más activo al Ministerio de Relaciones Exteriores que, hasta el momento, no tiene ningún rol en la implementación del voto desde el exterior y, por su mandato, es quien más relación debería tener con la diáspora.
5. El voto de los salvadoreños desde el exterior para las elecciones presidenciales de 2014 demostró que hay posibilidad de mover a salvadoreños interesados en emitir su sufragio, no obstante, para ello también hay que hacer una promoción del mismo. Por tanto, la promoción del voto presidencial para 2019 debe iniciarse mucho antes de lo que se hizo para las elecciones pasadas, así como una masiva campaña de inscripción para el padrón especial. Para ello se deberá contar con el tiempo y los recursos necesarios que hagan posible el éxito de la campaña.
6. Dado la proximidad de las próximas elecciones presidenciales (2019), no se recomienda que la legislación se ponga a revisión para las próximas elecciones porque, como se ha dicho, los partidos políticos priorizan sus cálculos electorales, y esto podría retrasar una nueva implementación o entorpecerla. No obstante, para después de las elecciones presidenciales de 2019, se recomienda que el TSE en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores deberían de promover una evaluación de los resultados, pero además abrir el debate a lo que podrían ser modificaciones a la ley.
7. Independientemente de los resultados anteriores, se debería pensar en una capacitación al personal que podría estar sirviendo en el exterior para las próximas elecciones e incluirlo en los planes anuales operativos para poder contar con mejor capacidad instalada para la próxima elección.

Bibliografía

- Acosta, N. R. (2008). *Voto en el Extranjero, Manual de IDEA Internacional* . México .
- Alcaráz, R. C. (2015). *Dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe y entre ALC y la UE*. Bruselas: Organización Mundial de las Migraciones.
- Artiga-González, Á. (2015). *El Sistema Político Salvadoreño* . San Salvador: UCA editores.
- Carrillo, C. N. (2008). *Voto en el extranjero, Manual de IDEA Internacional*. México.
- Catholic Relief Services. (2016). *Central American Migrant Crisis: Policy brief*.
- Córdova, R. (2009). *La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador*. San Salvador. F&G editores.
- David Gutierrez, J. B. (2012). The 2012 Mexican Presidential Election and Mexican Immigrants of Voting Age in the United States. *Migration Information Source*.
- De Gracia, R. (n/a). *Panamá, CEPAL serie seminarios y conferencias*. Panamá.
- DIGESTYC. (2007). *población por área y sexo*. San Salvador .
- Dirección General de Estadística y Censos. (2013). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/EHPM2012/digestyc/resultado.pdf>
- Fundación Guillermo Manuel Ungo. (2009). *Memoria del Foro Nacional sobre Reformas Electorales*. San Salvador. Impresos Quijano.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Fusades- (2009). *La reforma al sistema electoral y de partidos es impostergable en El Salvador*. Opinión Institucional.
- García, M. (6 de abril de 2016). *Alianza para la Prosperidad, muy lejos de ser una solución definitiva para la crisis migratoria del triángulo norte*. Obtenido de Council on Hemispheric Affairs: <http://www.coha.org/alianza-para-la-prosperidad-muy-lejos-de-ser-una-solucion-definitiva-para-la-crisis-migratoria-del-triangulo-norte-en-centroamerica/>
- Gobierno de El Salvador. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo*. El Salvador: n/d.

- Guatemala, H. E. (2014). *Triángulo Norte: construyendo confianza, creando oportunidades*. Guatemala, Honduras, El Salvador .
- Guillén, R. (2012). *Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014*. San Salvador, El Salvador: Impresos Múltiples, S.A. de C.V.
- Hurtado, X. (2014). *Banco Central presenta investigación de Remesas Familiares desde Estados Unidos: Una aproximación a las remesas en especies*. Recuperado en http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=505:banco-central-presenta-investigaci%C3%B3n-de-remesas-familiares-desde-estados-unidos-una-aproximaci%C3%B3n-a-las-remesas-en-especies&Itemid=168
- Iniciativa Social para la Democracia. (2009). *Sistematización: El proceso del voto de los salvadoreños en el exterior*. San Salvador.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Indicadores principales del Banco de Información del INEGI*. México.
- Navarro, C. (2007). El Voto en el Extranjero. En D. e. Nohlen, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (págs. 224-252). México .
- Organización de Estados Americanos . (2009). Obtenido de Organización de Estados Americanos : <http://www.oas.org/electoralmissions/MisionesElectorales/M%C3%A9xico2009/FichaT%C3%A9cnica/Informaci%C3%B3nGeneralsobreM%C3%A9xico/tabid/840/language/en-US/Default.aspx>
- Organización de Estados Americanos. (2008). *V Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, Documento Conceptual*. Quito, Ecuador: OEA.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2010). *Perfil Migratorio de Colombia*. Bogotá.
- Organización de Naciones Unidas. (septiembre 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York. Recuperado en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Lara, M. (s/f). *Serie de seminarios y conferencias*. El Salvador. Recuperado en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11699/lc11764_EL_SALVADOR.pdf
- Países del Triángulo Norte. (2014). *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*. Centroamérica.

- PNUD. (2005). *Informe de desarrollo humano 2005. Una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones*. El Salvador. Albacrome S.A. de C.V.
- PNUD. (2009). *Informe de desarrollo humano 2009*. México D.F. Mundi Prensa.
- Portes, A. (2011). Migración y desarrollo: un intento por conciliar perspectivas opuestas. En A. Grimson, *Latinoamericanos en tránsito: migración, mitos y fronteras*. Argentina .
- Revista de Estudios Centroamericanos ECA. (1996). *¿Es El Salvador un país democrático?*
- Ribando, C. (2016). *El Salvador: Backgrounds and U.S. Relations*. Congressional Research Service.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 – 2014*
- Secretaría Técnica de la Presidencia. (2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo, El Salvador productivo, educado y seguro*. Santa Tecla, La Libertad. Imprenta Ricaldone.
- Secretaría Técnica de la Presidencia. (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 -2019, El Salvador productivo, educado y seguro*. Santa Tecla, El Salvador. Imprenta Ricaldone.
- Sermeño, A (2006). *Dinámica de las migraciones en El Salvador, teoría y praxis*. El Salvador. UDB.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2015b). *¿Sabes cuántos mexicanos viven en el extranjero?* México.
- STP. (enero de 2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 - 2019 El Salvador Productivo, Educado y Seguro*. Santa Tecla, El Salvador: Imprenta Ricaldone.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral . En N. e. Dieter, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (págs. 266-286). México.
- Triángulo Norte de Centroamérica. (2014). *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*. Guatemala.
- TSE (2015). *Memoria de Labores*. El Salvador.
- Unicef. (2014). *Niñez migrante en los Medios de Comunicación*. Recuperado en [https://www.unicef.org/lac/UNICEF Ninez migrante en los medios 2014.pdf](https://www.unicef.org/lac/UNICEF_Ninez_migrante_en_los_medios_2014.pdf)

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (11 de noviembre de 2008) Inauguran VI Convención de Salvadoreños en el Mundo. Recuperado en <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-176>

U.S. Citizen and Immigration Services. 2014. *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)*. Recuperado en <https://www.uscis.gov/humanitarian/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca#national%20security>

Valdez Zepeda, A., Huerta Franco, D. A., Aguilar Aldrete, A., & Pérez Preciado, O. A. (2007). *El voto de los mexicanos en el extranjero. Un análisis de los resultados de 2006*. México.

Valverde, R. (s.f.). *Diccionario Electoral*. Recuperado en <http://www.iidh.ed.cr/>

Artículos de periódicos

ACAN-EFE. (19 de enero de 2016) Remesas recibidas en El Salvador aumentaron un 3% en 2015. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/19/remesas-recibidas-en-el-salvador-aumentaron-un-3-en-2015>

Arbaiza, G. (18 de septiembre de 2012). *Contrapunto*. Recuperado en <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/politica/tse-presupuesto-no-afectara-voto-en-el-exterior>

Carías, P. (2 de junio de 2012). *El Faro*. Recuperado en <http://www.elfaro.net/es/201206/noticias/8703/Arena-y-FMLN-dispuestos-a-aprobar-voto-en-el-exterior.htm>

Díaz, Ó. (18 de julio de 2012). Gobierno entrega a diputados propuesta de voto en el exterior. *La Prensa Gráfica*

DPA. (14 de noviembre de 2014). Centroamérica será “próxima historia de éxito” del continente: Joe Biden. *Sin embargo.mx*. Recuperado en <http://www.sinembargo.mx/14-11-2014/1168259>

El Diario de Hoy. (27 de marzo de 2013). La reforma electoral es insuficiente. *El Diario de Hoy*. Recuperado en <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/reforma-electoral-insuficiente-31036>

El Diario de Hoy . (5 de enero de 2013). Asamblea iniciará discusión de Ley de voto en el Exterior. *El Diario de Hoy*. Obtenido de [elsalvador.com](http://www.elsalvador.com): <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/asamblea-iniciara-discusion-ley-voto-exterior-26747>

- El Diario de Hoy. (27 de marzo de 2013). La reforma electoral es insuficiente. San Salvador, El Salvador. Recuperado en <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/reforma-electoral-insuficiente-31036>
- El Tiempo. (26 de Mayo de 2014). En los consulados de Colombia en el exterior ganó Óscar Iván Zuluaga. *El Tiempo* . Recuperado en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/los-consulados-de-colombia-el-exterior-gano-oscar-ivan-articulo-494454>
- La Prensa Gráfica. (16 de noviembre de 2015). Canciller Martínez preocupado por repunte de migración de niños. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/2015/12/17/canciller-martinez-preocupado-por-repunte-en-emigracion-de-nios>
- La Prensa Gráfica. (26 de noviembre de 2008). Candidatos generaron suspenso en cónclave. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/departamento-15/noticias/3058-candidatos-generaron-suspenso-en-conclave>
- La Prensa Gráfica. (28 de febrero de 2013). Voto desde el exterior sin presupuesto asignado. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/Voto-desde-el-exterior-sin-presupuesto-asignado>
- La Prensa Gráfica. (16 de diciembre de 2015). Canciller Martínez preocupado por repunte de migración de niños . *La Prensa Gráfica*. Recuperado en http://www.laprensagrafica.com/Tag/hugo-martinez_8830
- La Prensa de Honduras. (16 de julio de 2016). EUA aprueba \$750 millones más para Plan de la Alianza. Tegucigalpa, Honduras . Recuperado en <http://www.laprensa.hn/honduras/980565-410/eua-aprueba-750-millones-m%C3%A1s-para-plan-alianza>
- La Tribuna de Honduras. (23 de diciembre de 2015). 11 Condiciones para recibir fondos del Plan de la Alianza. *La Tribuna de Honduras*. Recuperado en <http://www.latribuna.hn/2015/12/23/once-condiciones-para-recibir-fondos-del-plan-de-alianza-para-la-prosperidad/>
- Marengo, J. (2014). Voto lejano, voto cercano. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/2014/03/23/voto-lejano-voto-cercano>
- Mejía, A. (18 de diciembre de 2012). Presentan recurso de inconstitucionalidad por falta de Ley del voto desde el exterior. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/Presentan-recurso-de-inconstitucionalidad-por-falta-de-Ley-de-voto-en-el-exterior>

Menjívar, V. (19 de noviembre de 2012). Inicia mañana emisión del DUI en el exterior. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/inicia-manana-emision-del-dui-en-el-exterior>

Menjívar, V. (8 de diciembre de 2012). *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/proxima-semana--discusion-ley-voto-exterior>

Menjívar, V. (20 de julio de 2013). Voto desde el exterior será parcial. *La Prensa Gráfica*, El Salvador. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/voto-desde-el-exterior-sera-parcial>

Méndez, M. (16 de julio de 2016) EUA aprueba \$750 millones más para Plan de la Alianza. *La Prensa de Honduras*. Recuperado en <http://www.laprensa.hn/honduras/980565-410/eua-aprueba-750-millones-más-para-plan-alianza>

Migration Policy Institute. (2 de septiembre de 2015). Central American Immigrants in the United States. Recuperado en <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrantes-united-states>

Peñate, S. (26 de octubre de 2014). Impulsan campaña para prevenir migración irregular de menores. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/2014/10/26/impulsan-campaa-para-prevenir-migracion-irregular-de-menores>

Salvadoreños en el Mundo. (2009). La diáspora busca participación política en 2009. Recuperado en <http://salvadoenosenelmundo.blogspot.com/2007/12/la-diaspora-busca-participacin-politica.html>

Silva, H. (29 de junio de 2014). El camino interminable que andan los niños de la frontera. *La Prensa Gráfica*. Recuperado en <http://www.laprensagrafica.com/2014/06/29/el-camino-interminable-que-andan-los-nios-de-la-frontera>

Ulloa, F. (8 de marzo de 2016). La permanente reforma electoral, *El faro.net*. Recuperado en <https://www.elfaro.net/es/201603/opinion/18186/La-permanente-reforma-electoral.htm>

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). México D.F., México.

Constitución Política Colombiana. (6 de julio de 1991). Colombia

Decreto 18. Manera de inscribirse en el Registro Electoral de Panameños Residentes en el Extranjero (31 de octubre de 2012). Panamá

Decreto 38. Constitución de la República de El Salvador. (16 de diciembre de 1983). San Salvador, El Salvador.

Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales. (7 de febrero de 2013). San Salvador, El Salvador .

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (23 de mayo de 2014). México D.F., México.

Ley 61 sobre normas para la cedulaación y otras de carácter electoral. (27 de julio de 1961). Colombia.

Sitio Web

Ministerio de Relaciones Exteriores. (25 de noviembre de 2011). *Cancillería y Secretaría de Asuntos Estratégicos, con el apoyo del PNUD, impulsan plan estratégico sobre el voto en el exterior.* Recuperado en http://rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=1839:cancillería-y-secretaría-de-asuntos-estratégicos-con-el-apoyo-del-pnud-impulsan-plan-estratégico-sobre-el-voto-en-el-exterior

Ministerio de Relaciones Exteriores . (18 de diciembre de 2015). *El Salvador agradece al pueblo y gobierno de Estados Unidos por aprobación de fondos para el Plan de la Alianza para la Prosperidad.* San Salvador, El Salvador .

Red Internacional de Migración y Desarrollo . (7, 8 y 9 de abril de 2005). Recuperado de <https://www.yumpu.com/es/document/view/14553079/declaracion-de-cuernavaca-2005-red-internacional-de-migracion->

Salvadoreños en el mundo. (2009) *Voto exterior en el Mágico González.* Recuperado en <http://salvadorenosenelmundo.blogspot.com/2009/03/voto-exterior-en-el-magico-gonzalez.html>

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (11 de noviembre de 2008). *Inauguran VI Convención de Salvadoreños en el Mundo.* Obtenido de Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado en <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-176>

Videos

Asamblea Legislativa . (5 de febrero de 2013). *Youtube. Aprobación del voto desde el Exterior.* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=DzMhPj7xSiU>

Asamblea Legislativa. (28 de enero de 2013). *Asamblea Legislativa. Diputada Margarita Escobar interviene a favor del voto desde el exterior* . Recuperado en Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=nmjdodSIZ4k>

Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia. (2011). *Presidente Mauricio Funes rinde informe de segundo año de gestión ante Asamblea Legislativa*. <https://www.youtube.com/watch?v=CEUujGRkyOA>

Anexos

Anexo 1.

Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las elecciones presidenciales