

Elecciones nuevas, problemas viejos

Al observar el sufragio de los salvadoreños en los últimos años se puede constatar que los aspectos relacionados con la organización operativa de las votaciones aparecen cuestionados de manera casi permanente. El pasado 20 de marzo no fue la excepción. Los informes y señalamientos realizados por observadores nacionales e internacionales, así como por el conjunto de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, organismos de Naciones Unidas, diplomáticos y ciudadanos en su carácter particular, ofrecen un dictamen desfavorable sobre el modo cómo se armaron y funcionaron algunos aspectos operativos del proceso electoral.

Cada elección tiene sus características propias, ninguna es exactamente igual a otra. Sin embargo, en relación a ciertas irregularidades operativas, pareciera que el sistema ha sedimentado un grupo y una clase de problemas. Se trata de fallas que han venido apareciendo en eventos anteriores, pero que por estar arraigadas a un contexto o evento particular, no han sido asimiladas y transformadas en nuevos procedimientos de ajuste del sistema. Este no parece haber aprendido de las experiencias pasadas.

Las fallas no son aspectos de orden residual o supletorio. Además de empañar el proceso, tienen incidencia en la decisión final de los ciudadanos: elegir a los candidatos propuestos por los partidos políticos. Eso en primer lugar. En segundo término, el montaje organizativo pareciera concebido para otras épocas y para excluir al ciudadano común el día de la votación. Las recidivas operativas, el mismo tipo de desacierto, elección tras

elección, podrían estar endureciendo a algunos apáticos, separándolos definitivamente de los procesos electorales.

Este comentario examina, dentro de una investigación más amplia que planifica el IUDOP, los principales rasgos operativos que han persistido en dos de las últimas elecciones políticas realizadas en el país: la elección de diputados y alcaldes de 1991 y las elecciones celebradas el pasado 20 de marzo (la primera ronda de votaciones).

Entre los rasgos que han persistido a lo largo del las últimas elecciones tenemos: (1) la colocación sin orden de los listados; (2) los atrasos en la apertura de los puestos de votación; (3) la falta de orientación por parte del Tribunal Supremo Electoral a los votantes; (4) ciudadanos registrados que no aparecen en el padrón; (5) la complejidad del sistema; (6) las largas esperas, cola para entrar al puesto, cola para acceder a la mesa; (7) padrón con errores en los nombres y (8) muchos otros que han confluído en los errores y desaciertos de los eventos electorales (problemas de transporte, autonomía en los puestos para decidir el término de las votaciones, escrutinio lento, cadenas nacionales de radio y de televisión que anunciaron, pero no informaron, personal no capacitado de la junta receptora de votos, etc.).

Este trabajo se basa en la comparación de los datos de la encuesta post-electoral levantada por el IUDOP en mayo de 1991 y el material documental constituido por las denuncias y señalamientos realizados por diversos organismos nacionales e internacionales de las elecciones del 20 de marzo

anterior. Con esto se pretende demostrar que los problemas no son nuevos y son más bien parte de una estructura ineficiente ya crónica que necesita un cambio.

Las encuestas post-electorales han sido poco empleadas en el país. Una de las primeras fue la realizada por el IUDOP en 1991, donde se interrogó un total de 2,040 electores. De ese total, un 67.1 por ciento votó, mientras que un 32.8 por ciento declaró no haber votado.

En 1991, del total que no votó (100 por ciento), sus móviles fueron los que siguen:

Cuadro 1
Motivaciones para no votar

Decidieron no ir a votar	86.2 %
Fueron a votar, pero no lo lograron	10.0 %
No votaron porque no les dieron el carné	3.7 %

La mayoría de los encuestados que no votó en 1991 tomó la decisión de no ir a las urnas libremente. El 10 por ciento de no votantes se trató de personas que fueron a votar, pero no lo consiguieron.

Es interesante señalar, que el 63.8 por ciento (427) tomó su decisión con toda calma, es decir, antes del día de la votación. En tanto que el propio día de los comicios, el 26 por ciento (174) decidió no votar. En 1994 (primera vuelta), los resultados totalizan un elevado abstencionismo, que se fija en un 47 por ciento y se presume que cierta fracción del mismo, probablemente no muy grande, se debe a obstáculos encontrados por los votantes. En lo que sigue, la información sobre las anomalías en 1991, descansa en las declaraciones efectuadas por los ciudadanos que votaron.

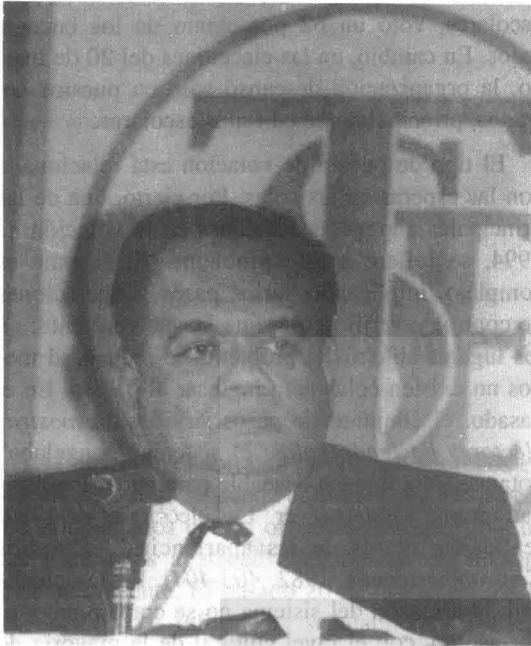
En el aspecto operativo, la máxima autoridad electoral del país no ha seguido un único patrón. Hace tres años se combinó un sistema mixto: disposición de puestos abiertos y de puestos cerrados, con un predominio de los últimos. Los puestos abiertos comprendieron calles, parques y portales, y en ellos votó el 36 por ciento del total de votantes interrogados. Mientras que en los puestos cerrados, constituidos principalmente por edificios

escolares, votó un 62 por ciento de los encuestados. En cambio, en las elecciones del 20 de marzo, la organización descansó sólo en puestos cerrados, principalmente edificios escolares.

El tipo de puesto de votación está relacionado con las esperas en las colas. Por cierto, una de las principales anomalías señaladas en la votación de 1994, se refiere a este problema. El sistema es complejo, implicando varios pasos y operaciones de control y verificación, que lo vuelven lento; en los lugares abiertos el problema se reduce, al menos no existen colas para ingresar al puesto. En el pasado, el conjunto de pasos sirvió para *mostrar electores haciendo colas*; el sistema "congelaba" votantes, una imagen deseable para ganar legitimidad interna y externa (ver "Las elecciones de 1982: realidades detrás de las apariencias", *Estudios Centroamericanos*, 1982, 403-404). En la actualidad, la armazón del sistema no se corresponde, ni por asomo, con el nivel cultural de la mayoría de los electores salvadoreños. Por otro lado, la dispersión de los puestos de votación crea nuevos destinos no cubiertos por el sistema de transporte colectivo.

En 1991, un 26 por ciento de los que votaron declararon haber hecho cola para ingresar al puesto de votación; un 32 por ciento declaró también haber hecho cola para acceder a la junta receptora de votos. Es oportuno comentar aquí, que lo que importa es el tiempo total empleado en la votación por los ciudadanos. Es en relación al tiempo global que hay que ponderar y comprender el señalamiento de atraso en las colas. En la encuesta post-electoral que prepara el IUDOP se explorará este punto del tiempo total invertido por el votante desde que salió y regresó a su casa el día de la votación.

La pérdida de tiempo buscándose en los listados es un problema que no se reduce a la organización de las votaciones. Tiene varias manifestaciones: colocación sin orden de los listados, listados ilegibles, listados con errores y diferentes a los de las mesas receptoras. Hay que agregar que la falta de orientación lleva al votante a otros puestos diferentes al que le corresponde. Así le ocurrió a un 24 por ciento de los entrevistados que



en 1991 quisieron votar. La desorganización produjo que un 16 por ciento de los interrogados fuera al puesto de votación correcto, encontrando que a última hora lo habían cambiado. Se ignoran las razones, pero el caso es que el máximo organismo electoral que casi siempre proporciona información sobre los puestos de votación dos o tres días antes de los comicios, esta vez no lo hizo.

Para finalizar el punto de los listados, hay que decir que un 27.2 por ciento de los entrevistados que declararon haber votado en 1991, percibieron mucho desorden en la colocación de los listados. La misma cosa fue denunciada por varios organismos nacionales e internacionales en las elecciones del 20 de marzo de 1994. La manifestación de esta falla en 1991, alcanzó a un 11 por ciento de los entrevistados que votaron. La anomalía también se hizo presente en 1994. Según algunos observadores internacionales, esta es una fuente segura de expulsión de electores.

La apertura tardía de los centros de votación es una irregularidad crónica de los eventos electorales. En efecto, en la elección de 1991, un 5 por ciento de los votantes manifestó haber perdido tiempo debido a que el lugar de votación fue habilitado después de la hora legalmente establecida.

La anomalía también apareció de manera bastante sistemática en 1994. Los observadores europeos denunciaron que en algunos lugares el retraso fue equivalente a tres o cuatro horas. Consiguientemente, se irrespetó al elector, y sobre todo se redujo el tiempo efectivo de votación en el puesto ("Comunicado de Iniciativa por la paz en Centroamérica del Estado español", *Diario Latino*, 28 de marzo de 1994, p. 10).

La apertura de las mesas de votación es un punto crítico del proceso electoral. Obtener puestos de dirección en las juntas receptoras de votos, ha sido una cuestión importante dentro de las estrategias partidarias. La elaboración del acta inicial con frecuencia es motivo de desacuerdo entre los representantes de los partidos políticos y las decisiones que se toman al inicio de la votación tienen consecuencias importantes al momento del cierre. En parte, ello explica los atrasos en la apertura, otras veces se debe a fallas logísticas como la no coordinación entre las autoridades electorales y el personal responsable de la seguridad de las escuelas y de otros edificios públicos seleccionados como lugares de votación. Este caso se presentó en varios puestos el 20 de marzo. Por supuesto, algunas veces el atraso se debe a la irresponsabilidad de los encargados.

En 1991, un 20 por ciento de los encuestados declaró que había extraños observando cerca de las urnas cuando emitieron el voto. Lo mismo ocurrió el 20 de marzo. Este es un aspecto que no contribuye en nada a aumentar la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral y, especialmente, en la capacidad organizativa del Tribunal Supremo Electoral. Las aglomeraciones y la mala distribución del espacio tienen como base una organización con insuficiente número de puestos. Las denuncias de este elemento operativo fueron muy precisas entre los observadores extranjeros, de hecho fue una demanda hecha por Naciones Unidas (*La Prensa Gráfica*, 6 de abril de 1994, p. 12).

Un 20 por ciento de los votantes en 1991, manifestó haber presenciado discusiones entre los vigilantes de los diferentes partidos políticos. Asimismo, un 5 por ciento indicó haber recibido presiones para votar por determinado partido político.

Este tipo de denuncia también estuvo presente en las elecciones de 1994. En esta última elección fueron frecuentes las denuncias relacionadas con grupos partidarios que buscaron influir en los ciudadanos mediante acciones de propaganda, contrariando la ley electoral.

El establecimiento de un sistema de registro electoral libre y equitativo para todos los partidos ha implicado esfuerzos nacionales e internacionales importantes. Consiguientemente, el máximo organismo electoral se ha beneficiado de la asistencia técnica y del equipo necesario para lograr tal aspiración.

Un registro nuevo y seguro ha implicado la transferencia de la base de datos biográficos tradicional a un sistema moderno de tecnología en informática para posibilitar el manejo de los datos del registro y la impresión de informes por departamento y municipio. El sistema también ha implicado una base de datos automatizados con registro de nacimientos y defunciones, con comparaciones con los registros civiles. Todo ello con el objeto de limpiar y normalizar el registro. Sin embargo, después de más de diez años de contar con la cooperación internacional y con flujos importantes de recursos financieros y técnicos, el sistema ha fallado. *Se encuentra informatizado, pero todavía no existe un sistema seguro y confiable, como lo han reconocido algunos magistrados. No extraña entonces que el padrón electoral fuera blanco de las denuncias el pasado 20 de marzo. En este punto se está lejos de contar con un registro que permita celebrar elecciones justas y limpias, de acuerdo a procedimientos transparentes.*

En el Cuadro 2 se resumen algunas opiniones de los encuestados en 1991, al responder a la pregunta *¿Por qué cree usted que buena cantidad de gente dejó de ir a votar el pasado 10 de marzo?* Según las percepciones de todos los entrevistados, la principal razón por la que la gente no fue a las urnas en 1991, fue no contar con el carné. Es importante también la proporción de los que atribuyen al miedo la razón de no asistencia a la votación, hecho justificado si se toman en cuenta las contingencias imperantes en la época.

Cuadro 2
Razones por las que otros no votaron
según encuestados
(En porcentajes)

— Porque no tenían carné	22.1
— Porque no se encontraron en las listas	6.4
— Por falta de transporte	8.6
— Por miedo	12.9
— Falta de voluntad e interés	10.9
— Falta de organización del evento	5.4
— Gente que no cree en las elecciones	8.1
— Rumores de fraude	1.4
— No sabe, no responde	12.0

* La enumeración no incluye los "no responden", "no sabe" y "otros".

Los señalamientos de falta de organización están presentes. La mención pone de manifiesto que los votantes son sensibles a las anomalías y que actúan en consecuencia. Es importante la proporción de los que atribuyeron a la falta de responsabilidad cívica la ausencia de ciudadanos en las mesas de votación.

Al preguntar por la percepción del evento electoral, las percepciones de los entrevistados en 1991 y en 1994 es muy similar. Para un 38.2 por ciento de los entrevistados (779) en 1991, el contratiempo principal fue no encontrarse en los listados. La falta de organización obtuvo la segunda frecuencia con un 10 por ciento (203), el transporte se colocó como el tercer contratiempo mayor con un 9.3 por ciento (190), igual proporción que los que estimaron que no hubo ningún problema; la falta de carné fue señalado en cuarto lugar, con un 6 por ciento (123). Estas mismas anomalías se encuentran en las enumeraciones y balances efectuados por los observadores nacionales e internacionales, sobre los eventos del 20 de marzo pasado.

Un 56.8 por ciento de los encuestados en 1991, respondió que sí le merecía confianza la manera como el máximo organismo electoral había manejado el escrutinio de los votos. En tanto que un 36 por ciento de todos los encuestados respondió que

no le daba crédito al conteo de los votos. En el Cuadro 3 se resumen los principales argumentos a favor y en contra que apoyaron las respuestas anteriores.

El tiempo fue la principal razón para no confiar en la manera como se manejó el recuento de votos en 1991, tal como ocurrió en la primera vuelta de 1994. Por el lado de los argumentos a favor, fueron los aspectos legales los que apoyaron la manifestación de confianza.

Cuadro 3
Razones por las que les merece o no confianza el conteo de votos (1991)
(En porcentajes)

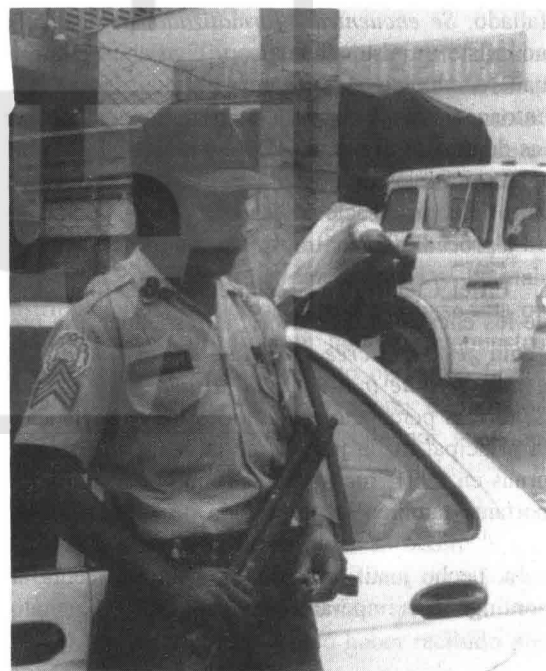
Razones a favor	Razones en contra
Trabajaron bien 7.8	Mucho tiempo. 20.0
Fue legal 15.0	Fraude 18.2
Les hago confianza 8.0	Mucho desorden.. 7.0
Estuvo bien todo 10.0	No confianza 16.0

Como un resumen de lo anterior, recordemos aquellos aspectos operativos que figuraron tanto en las elecciones de 1991 como en las de 1994: los listados mal colocados, la pérdida de tiempo por atrasos en la apertura de los puestos, las colas en el acceso a los mismos, las colas en las mesas receptoras de votos, la falta de espacio que hace difícil emitir el sufragio en condiciones de privacidad, así como la falta de orientación; algunas anomalías conciernen directamente a los miembros de los partidos políticos. En 1994 aparecen como aspectos más particulares el caso de personas que fueron a votar y encontraron que ya otros lo habían hecho por ellos. Los señalamientos al padrón electoral fueron más intensos en 1994. Otro rasgo particular de marzo de 1994 fue la lentitud del escrutinio. Las iniciativas de comunicación mostraron avances mínimos: cadenas nacionales para comunicar, pero no para informar.

El electorado, como lo sugiere este comentario, ha votado en condiciones de desorganización crónica. Buena parte de los votantes siempre ha tenido dificultad para saber si figura en el padrón y en cuál urna le corresponde votar. Esta informa-

ción parece crítica para muchos electores, las comunicaciones previas concitan a votar, pero no dicen cómo votar. ¿Y cómo saberlo si no se sabe leer y falta quién oriente? ¿Cómo tener acceso a listados colocados en los muros, puertas, árboles y piso? ¿Cómo buscarse si decenas hacen lo mismo? Las anomalías del 20 de marzo fueron, pues, las mismas de marzo de 1991. Y aun se prolongan más atrás, a las anomalías de 1989; sin embargo, el sistema no ha implementado las medidas correspondientes. Toda la actividad administrativa, política y social, orientada a impactar en el votante e inclinarlo hacia los partidos de su preferencia encuentra obstáculos en los pasos finales del sistema. Es en los puntos terminales, allí donde el ciudadano común se pregunta si está en los listados y en qué mesa votará, donde los problemas se han hecho patentes tanto hoy como ayer. Es allí donde paradójicamente se excluyen votantes que tanto se motivan. Por supuesto, hay otros puntos delicados del sistema electoral: el del padrón electoral por ejemplo.

El comentario enumera ligeramente algunas fallas. Las viejas anomalías de la organización operativa electoral que es necesario cambiar. El problema alude a una burocracia subordinada, pero



aparentemente con margen, con juego para paralizar los cambios. El problema es realmente que quiera cambiar.

IUDOP

Anexo

Irregularidades denunciadas en el proceso electoral del 20 de marzo

- Censo electoral incompleto y no depurado.
 - Sistema electoral con procedimientos complejos, inadecuados para una población con alto índice de analfabetismo.
 - Atraso en el inicio del proceso.
 - Listados mal colocados.
 - Falta de orientación a los votantes.
 - Mala distribución de juntas por puesto, con efectos negativos de causar embotellamientos en puestos y mesas, restando privacidad al acto electoral.
 - Tinta no indeleble.
 - Grupos partidarios haciendo proselitismo en puestos de votación.
 - Electores que encontraron que ya habían votado por ellos.
 - Listados ilegibles y colocados en desorden.
 - Escrutinio lento.
 - Lentitud en operaciones de control y verificación en las juntas receptoras de votos.
 - Falta de transporte.
 - Listados que no coincidieron con el padrón electoral.
 - Falta de transparencia y capacidad del Tribunal Supremo Electoral.
-