

## La confiabilidad del registro electoral salvadoreño

*La salud de las democracias, cualesquiera que sea su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario... sin el apoyo de auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire.* (José Ortega y Gasset.)

Un padrón electoral normalmente está constituido por el listado depurado de ciudadanos de un país habilitados constitucionalmente para el ejercicio del sufragio. En El Salvador, la unidad del Tribunal Supremo Electoral, encargada de recopilar y procesar los datos para elaborar el padrón electoral, es el registro electoral. Desde su creación, en 1981, esta unidad ha sido objeto de fuertes críticas debido a que nunca ha contado con un sistema de depuración permanente y confiable de la información que recopila y procesa.

En las tres primeras elecciones celebradas luego de la creación de la actual unidad del registro electoral, la información utilizada para la elaboración del padrón electoral fue obtenida de los registros de la cédula de identidad personal proporcionados por las alcaldías municipales de todo el país, utilizándose a su vez, a dicho documento como base para el ejercicio del sufragio. En las tres elecciones siguientes, debido a una serie de deficiencias que afectaban la credibilidad de este sistema, se instituyó el carné electoral como documento único para tal fin.

En el presente trabajo se presenta un análisis de los sistemas de registro electoral amparados en

los dos documentos antes mencionados, estableciendo y describiendo sus alcances y limitaciones.

El 28 de marzo de 1982, en un esfuerzo por restablecer el orden democrático-institucional en nuestro país, se celebró el primer evento electoral después del golpe de Estado del 15 de octubre de 1979. Este evento tenía como propósito elegir una asamblea constituyente que, además de promulgar una nueva Constitución política, tendría que nombrar un presidente provisional. El documento que sirvió de base para organizar dicha elección fue, al igual que durante la época de los regímenes militares, la cédula de identidad personal. El padrón electoral se elaboró tomando como base los archivos de cédulas obtenidas por la ciudadanía en sus respectivos municipios. Este procedimiento facilitó la elaboración de los listados a nivel nacional al entonces Consejo Central de Elecciones.

Esta elección, pese a haberse celebrado en medio del clima de inseguridad provocado por el conflicto armado, se caracterizó por registrar una afluencia notable de ciudadanos a los recintos electorales. A nivel de caudal electoral, el resultado divulgado fue muy satisfactorio escrutándose 1,362,339 votos válidos, 131,449 votos nulos, 51,438 abstenciones y 6,412 impugnados. Sin embargo, es de hacer notar que estos resultados fueron producto de negociaciones internas entre las fuerzas políticas participantes, debido a que hubo un momento, durante el escrutinio, en cual el número de votos contabilizados superaba ya la cifra del padrón electoral.

El marco jurídico que permitió la celebración de esta elección fue una ley transitoria sancionada por la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida entonces por el Partido Demócrata Cristiano y la cúpula del estamento militar.

En 1984, se hace una nueva convocatoria a elecciones con el objeto de elegir al presidente de la república. En esta ocasión, se hizo del dominio público el rumor de que un alto dirigente político del entonces partido gobernante (Demócrata Cristiano), fue sorprendido con más de 200,000 cédulas de identidad personal. Esto provocó una fuerte pérdida de credibilidad del registro electoral utilizado y sirvió para corroborar que la cédula no ofrecía suficientes garantías para evitar el fraude. El resultado arrojado por esta segunda elección, de acuerdo a los datos proporcionados por el Consejo Central de Elecciones, fue de 1,404,366 votos válidos, 81,017 votos nulos, 32,582 abstenciones y 6,114 impugnados. Estas cifras no han sido superadas hasta el momento por ninguna otra elección.

El 31 de marzo de 1985, se realizaron nuevamente comicios para la elección de alcaldes y diputados. Esta elección terminó en acusaciones mutuas de fraude entre dirigentes de los principales partidos contendientes (ARENA y Demócrata Cristiano). El total de votos para diputados registrado en estas elecciones fue de 965,231 votos válidos, 74,007 votos nulos, 57,690 abstenciones y 4,678 impugnados. Los resultados de la elección de los concejos municipales, por su parte, arrojaron las siguientes cifras: 982,766 votos válidos, 74,833 votos nulos, 66,148 abstenciones y 4,324 impugnados.

Después de esta elección, finalmente, los partidos participantes concluyeron que la cédula de identidad personal no era un documento garante de los procesos electorales. En vista de ello se buscaron nuevas alternativas que disminuyeran las posibilidades de fraude, surgiendo así el proyecto del carné electoral.

En las elecciones de 1988, el carné electoral sustituye a la cédula de identidad personal. El procedimiento para la obtención del nuevo documento adquirió desde un inicio características especiales, justificadas supuestamente por la necesidad de

evitar la reproducción de las anomalías observadas en la obtención de la cédula de identidad personal. En la práctica, sin embargo, dicho procedimiento ha resultado engorroso para el solicitante, tardándose en su validación un tiempo mucho mayor al previsto.

Para tener una idea de las dificultades que afronta el ciudadano, a continuación se describe el procedimiento que éste tiene que seguir para obtener su carné electoral.

Primero, llenan un formulario denominado Sistema de Inscripción al Registro Electoral (SIRE), que contiene los datos principales de la cédula o de la partida de nacimiento. Al realizar este trámite, al solicitante se le pide retornar un mes después, al mismo lugar, para que le sea entregado el carné electoral.

Cuando el demandante vuelve para exigir su carné, lo normal es que el documento no esté listo, ante lo que se le sugiere regresar la semana siguiente. Pero cuando esta anomalía se repite tres o cuatro veces más, provoca reacciones de frustración y enojo que, en muchos casos, inducen al solicitante a no volver, renunciando así a la aspiración de obtener el documento, pese a que su ficha haya sido finalmente validada.

Otros, ya sea por la frustración de no haber obtenido el carné en el tiempo estipulado o por haberse cambiado de domicilio, optan por volverse a empadronar, ignorando que la única ficha validada a su nombre estaría siempre donde hicieron su primera solicitud.

Estas situaciones fueron estimuladas, en gran parte, por la falta de información clara y oportuna a la ciudadanía sobre las implicaciones derivadas de las marginaciones en los documentos de identidad provocados por el cambio de estado civil y los cambios de nombre.

Otro factor que ha afectado la fluidez de la carnetización son los errores frecuentes cometidos por los empleados encargados de tomar los datos del empadronamiento, quienes, por falta de una adecuada preparación académica, o por obedecer a intereses partidistas, llenan mal el formulario de inscripción.



Estas son las principales fallas del nuevo documento electoral, donde cada confusión equivale a un ciudadano que se queda sin votar.

Para comprender mejor la situación, a continuación presentamos dos casos que describen el procedimiento de validación de una solicitud del carné electoral visto desde el interior del Consejo Central de Elecciones, hoy Tribunal Supremo Electoral.

*Caso N° 1.* Primer paso: se toman los datos del ciudadano, utilizando para ello la SIRE. Para ilustrar mejor el caso, supondremos que la solicitud ha sido llenada en el municipio de Nombre de Jesús, departamento de Chalatenango.

Segundo paso: la SIRE es enviada de Nombre de Jesús a la cabecera departamental. En este caso, dado que se trata de un municipio de difícil acceso y pocos habitantes, el envío de la información puede tomar una semana.

Tercer paso: la SIRE es enviada de la ciudad de Chalatenango a las oficinas del registro electoral en San Salvador, donde es ingresada a la unidad de recepción y codificación. Este paso demora normalmente una semana más.

Cuarto paso: la SIRE es trasladada a la unidad de revisión, donde se confronta su información con el archivo de partidas de nacimiento microfilmadas que existe en Tribunal Supremo Electoral. Si los datos de la SIRE son respaldados con la información del archivo, se valida la solicitud. El desarrollo de esta actividad demanda aproximadamente quince días.

Quinto paso: después de ser validada, la SIRE pasa al departamento de procesamiento de datos, donde se cruza su información, para ver si el ciudadano no está solicitando otro carné. Si no se detecta ningún problema, este departamento elabora una ficha con los datos confrontados. Esta actividad puede requerir otros quince días.

Sexto paso: la ficha elaborada en el departamento de procesamiento de datos es enviada a la ciudad de Chalatenango, lo cual puede consumir una semana más.

Séptimo paso: la ficha es enviada una semana más tarde de Chalatenango a Nombre de Jesús.

Octavo paso: el solicitante acude al lugar del empadronamiento, donde le toman la foto y le entregan su carné.

Noveno paso: siguiendo la misma ruta antes descrita, se envía al Tribunal Supremo Electoral la información que ratifica que el carné electoral ha sido emitido en favor del solicitante.

Si totalizamos los tiempos consumidos en cada paso, observaremos que en este caso, en el cual no se presentó ningún problema, transcurrieron dos meses entre el momento en que fue llenada la solicitud del empadronamiento y la entrega del carné.

*Caso N° 2.* Primer paso: se toman los datos del ciudadano a través de la SIRE, en el municipio de Nombre de Jesús, Chalatenango.

Segundo paso: la SIRE es enviada a la cabecera departamental del departamento.

**Tercer paso:** la SIRE es enviada a la unidad de recepción y codificación del registro electoral.

**Cuarto paso:** la SIRE es trasladada a la unidad de revisión. Acá sin embargo, se detecta que el solicitante no tiene partida de nacimiento microfilmada que compruebe que es la persona que hace la solicitud. La razón pudo ser que el registro civil de Nombre de Jesús fue destruido durante el conflicto armado, de manera que el Tribunal Supremo Electoral no pudo microfilmarse sus datos, o que la fecha de nacimiento del solicitante es anterior a 1930, y al mencionado municipio se le deterioraron los libros de partidas de nacimiento, volviéndose imposible su microfilmación. Casos como éste, se reprodujeron miles de veces, ante lo cual el entonces Consejo Central de Elecciones, actuando con ligereza, tomó la decisión de validar dichas solicitudes para no entorpecer el proceso, con la única condición de que dos personas con carné afirmaran conocer al solicitante. De esta manera se abrió la caja de Pandora, quedando de nuevo la tinta indeleble como única garantía de la pureza del proceso electoral.

**Quinto paso:** ya validada la SIRE, por el acuerdo del Consejo Central de Elecciones, es enviada al departamento de procesamiento de datos, donde se elabora la ficha que autoriza la emisión del carné electoral.

**Sexto paso:** la ficha elaborada en el departamento de procesamiento de datos es enviada a la ciudad de Chalatenango.

**Séptimo paso:** la ficha es enviada de Chalatenango a Nombre de Jesús.

**Octavo paso:** el solicitante acude al lugar del empadronamiento, donde le toman la foto y le entregan su carné.

**Noveno paso:** se envía al Tribunal Supremo Electoral la información que ratifica que el carné electoral ha sido emitido en favor del solicitante.

En este caso, dado que se presentó un problema en una de las etapas del proceso, el tiempo transcurrido desde que al ciudadano se le tomaron los datos hasta que se le entregó su carné es de aproximadamente tres meses.

Los casos anteriores, reproducidos con algunas variantes, dieron como resultado la conformación de tres categorías de ciudadanos:

*Nivel A:* los que tienen partida de nacimiento microfilmada en el archivo del Tribunal Supremo Electoral. Estos suman aproximadamente 1,300,000 ciudadanos y representa un poco más del 55 por ciento del total de solicitudes de carné recibidas. Estos también representan al grupo de ciudadanos que obtuvo su carné electoral sin ningún problema.

*Nivel B:* los que no tienen partida de nacimiento microfilmada en el archivo del Tribunal Supremo Electoral, pero que sí cuentan con carné electoral, debido a la decisión del entonces Consejo Central de Elecciones, de autorizar la entrega de dicho documento, basándose en los datos de la cédula y en la declaración de dos personas carnetizadas que afirmaban conocer al solicitante. El número de casos incluidos en esta categoría es aproximadamente de 900,000 ciudadanos, que equivale al 39 por ciento del total de solicitudes de carné recibidas.

*Nivel C:* los que solicitaron empadronarse pero, por diversos motivos, no contaban con ningún documento que los identificara. El número de casos incluidos en esta categoría es de alrededor de 100,000 personas y representa cerca del 5 por ciento del total de solicitudes de carné recibidas. A los ciudadanos incluidos en este grupo no se les procesaron sus datos y por consiguiente fueron excluidos de la posibilidad de engrosar el padrón electoral.

En este contexto se realizaron las elecciones de 1988 para diputados y concejos municipales, respaldadas ya con el nuevo documento electoral. Estas elecciones se caracterizaron por registrar una disminución sensible en el número de votos contabilizados. Además, muchos ciudadanos se quejaron de que pese a contar con su carné, no pudieron emitir el sufragio debido a que no estaban en los listados del padrón electoral. Esta situación provocó reacciones de protesta de parte de algunos partidos políticos, que denunciaron que las posibilidades de fraude electoral no habían sido eliminadas.

con la utilización del nuevo documento electoral.

Los resultados finales arrojados por el escrutinio de esta elección, para diputados, fueron de 937,848 votos válidos, 108,224 votos nulos, 34,892 abstenciones y 11,603 impugnados, de manera que el total de votos emitidos fue de 1,092,567, equivalente al 60 por ciento del padrón electoral, para ese entonces calculado en 1,800,000. Por su parte, la elección para concejos municipales arrojó los siguientes resultados: votos válidos 942,554, votos nulos 107,411, abstenciones 39,941 e impugnados 11,740, lo cual suma un total de 1,101,646 votos emitidos equivalentes al 61 por ciento del padrón electoral.

En marzo de 1989, el Consejo Central de Elecciones convocó a un nuevo evento electoral con el propósito elegir al presidente de la república. Durante el período de campaña, la máxima autoridad electoral manifestó que ya había resuelto las fallas técnicas por las cuales miles de ciudadanos se habían quedado sin votar en la elección anterior.

Al momento de la elección, sin embargo, los casos de ciudadanos con carné emitidos en un municipio que no aparecían en los listados del mismo se repitieron nuevamente por millares. Ante tal situación, las autoridades del Consejo Central de Elecciones se apresuraron a reconocer que ciertamente se habían vuelto a presentar casos de ciudadanos que no pudieron votar, pese a estar facultados para hacerlo al disponer del carné electoral, pero que su número, a lo sumo, representaba el 5 por ciento de la población que acudió a las urnas. Asimismo, se manifestó que el bajo resultado electoral registrado era consecuencia del temor de la gente provocado por la guerra y por la pérdida de interés en los procesos electorales.

Lo cierto es que, en esa ocasión, los resultados escrutados fueron los siguientes: 939,078 votos válidos, 51,182 votos nulos, 7,409 abstenciones y 5,484 votos impugnados, totalizando 1,003,153 sufragios emitidos, lo que representa el 49.8 por ciento del padrón electoral, el cual ya había llegado a 2,015,150, es decir, que mientras el número de personas carnetizadas aumentaba de una elección a otra, paradójicamente, el número de votos emitidos disminuía.

En marzo de 1991, se realizó por tercera vez una elección utilizando el sistema del carné electoral. En esta oportunidad, cuyo propósito era la elección de diputados y concejos municipales, el número de carnés emitidos había aumentado ya a 2,210,580. El Consejo Central de Elecciones nuevamente ofreció garantizar la pureza del evento, comprometiéndose a que ningún salvadoreño con carné que acudiera a las urnas se quedaría sin votar. La frustración no obstante volvió a hacerse presente en un gran número de ciudadanos que se acercaron a las urnas a votar con su carné, pero como no fueron encontrados en los listados electorales, tampoco pudieron votar.

Al cerrar los escrutinios, esta elección arrojó como resultado, para diputados, 1,051,048 votos válidos, 59,998 votos nulos, 34,508 abstenciones y 7,026 votos impugnados, lo cual suma un total de 1,153,013 votos emitidos, que representa el 52 por ciento del padrón electoral, calculado entonces en 2,210,582. La votación para concejos municipales, por su parte, dio los resultados siguientes, 1,036,458 votos válidos, 59,243 votos nulos, 35,765 abstenciones y 7,241 votos impugnados, totalizando 1,138,707 votos emitidos, que representa el 51 por ciento del padrón electoral.

Luego de transcurrida esta última elección, algunas fuerzas políticas cuestionaron seriamente al equipo técnico del Consejo Central de Elecciones y le exigieron que explicara las razones por las cuales miles de electores tenían confundidos sus datos en el carné o simplemente no aparecían en los listados del padrón electoral. Ante este acoso, las autoridades del máximo organismo en materia electoral nuevamente reconocieron que pudo haberse producido algún error técnico, dado el corto tiempo que hubo para elaborar los listados electorales, pero que consideraban que los ciudadanos afectados a lo sumo representaban un 4 por ciento de los que se presentaron el día de la elección.

De todo lo anterior, pueden derivarse las siguientes conclusiones. La cédula de identidad personal nunca fue capaz de evitar el fraude en las elecciones, ya que los partidos que controlaban las alcaldías utilizaban ese privilegio para otorgar dicho documento a menores de edad o para propor-

cionar dos o más cédulas a sus afiliados, aprovechando que el padrón electoral no estaba depurado. Estas circunstancias propiciaron que este documento fuera perdiendo credibilidad hasta ser sustituido, para fines electorales, por el carné electoral.

El proyecto del carné electoral ofrecía una excelente oportunidad a los miembros de la clase política para echarle la culpa de todas las presunciones de fraude a las imperfecciones técnicas del sistema electoral basado en la cédula, que impedía controlar a los alcaldes deshonestos y a las personas acostumbradas a votar muchas veces desde la época de los gobiernos militares.

En contraposición, se sostenía que el proyecto del carné electoral contaba con suficientes dispositivos de seguridad para poner fin a la cultura del fraude. Producto de ello, el nuevo proyecto gozó en un principio de una gran aceptación por parte de la ciudadanía. Poco a poco, sin embargo, esta credibilidad se ha ido erosionando debido a que las fuerzas políticas que controlan el ahora Tribunal Supremo Electoral fueron creando mecanismos que destruyeron el espíritu del proyecto. El Partido Demócrata Cristiano, por ejemplo, repetidas veces ha denunciado que los empleados del Tribunal Supremo Electoral nombrados por ARENA (clave B) se niegan a tomar datos en sectores populares y si los toman, deliberadamente cometen errores. ARENA, por su parte, también ha denunciado que los empleados del Tribunal Supremo Electoral nombrados por el Partido Demócrata Cristiano (clave A), han tenido como consigna cometer "errores técnicos" en aquellas solicitudes que se sospecha pertenecen a ciudadanos simpatizantes de aquel partido. Finalmente, se tiene conocimiento que los empleados del Tribunal Supremo Electoral nombrados por el Partido de Conciliación Nacional (clave C), actúan tratando de favorecer a cualquiera de los dos partidos políticos antes mencionados en función de la política de alianzas que sus dirigentes establecen en cada coyuntura electoral.

De esta manera, los delegados empadronados, al no actuar institucionalmente, sino atendiendo intereses partidarios, han provocado en el Tribunal Supremo Electoral un desorden en el que se

fueron llenando cientos de miles de SIREs (Sistema de Inscripción al Registro Electoral) viciadas, que nunca pudieron ingresar al padrón electoral o que si ingresaron, presentaron problemas al votante en el momento del sufragio.

El registro electoral es una especie de embudo o cuello de botella debido a que las solicitudes de carné para ser validadas e ingresadas al padrón electoral tienen que seguir una serie de pasos, cuyo cumplimiento demanda, en el mejor de los casos, dos meses, pero que, en otros casos, puede tardar hasta seis meses.

Asimismo, es preciso destacar que el padrón electoral jamás ha sido objeto de una depuración seria que permita eliminar las personas fallecidas, los casos de doble carnetización, la carnetización de menores de edad, etc.

Ultimamente se ha denunciado que como consecuencia de los acuerdos de paz, es necesario agilizar el proceso de empadronamiento, debido a la existencia de un sinnúmero de ciudadanos que no poseen carné electoral. La solución, sin embargo, no consiste en documentar a diestra y siniestra. Prueba de ello es que, en cada elección, los votos emitidos escasamente superan el 50 por ciento del padrón electoral y miles de personas se quejan de no poder votar. El problema, por lo tanto, no radica sólo en que haya un porcentaje importante de personas que no tiene carné electoral, sino también en que muchos de los documentos que ya han sido entregados tienen fallas que no han permitido a sus portadores participar en los eventos electorales.

El programa de carnetización masiva tiene como meta aumentar a 2,800,000 el número de personas aptas para participar en las elecciones de 1994. No obstante, tomando en cuenta las experiencias de los últimos tres eventos electorales, consideramos que es razonable esperar que en la elección próxima, el número de votos emitidos nuevamente se limite al 50 o al 55 por ciento del nuevo padrón electoral, lo cual podría desembocar en la deslegitimación del Tribunal Supremo Electoral y del sistema de carné electoral utilizado.

**José Eusebio Pleitez**