

DESTAPANDO LA "CAJA NEGRA"

Condicionamientos técnicos del proceso electoral 1984

Centro de Cómputo y Centro de Información, Documentación
y Apoyo a la Investigación (CIDAI)

1. Introducción

Amén de las decisiones políticas necesarias para llevar adelante un proceso electoral, parece una verdad de perogrullo el afirmar que se requiere de una serie de cuestiones técnicas para ejecutar esas decisiones y que, en la medida que éstas fallan, de una u otra forma limitan o condicionan la realización del proceso. En este sentido, las protestas por la experiencia caótica de la votación del 25 de marzo de 1984, los intentos por modificar la Ley Electoral Transitoria, y la impugnación que se hiciera al escrutinio de la votación del 6 de mayo de 1984 no pueden verse únicamente como actos políticos interesados de alguno de los partidos contendientes. Son cuestionamientos tácitos a elementos técnicos fundamentales del proceso que ponen en tela de juicio su validez y su significado.

Existe, sin embargo, una gran dificultad en diferenciar entre aquello que es estrictamente "lo político" y lo que es estrictamente "lo técnico;" "en distinguir entre aquellas decisiones políticas que se convierten en "condicionamientos técnicos" y aquellas limitaciones técnicas propiamente tales que se manifiestan en un desarrollo problemático y problematizado del proceso y que, consecuentemente tendrán implicaciones políticas.

Sin intentar resolver esta dificultad, este artículo pretende aportar algunos datos y ele-

mentos para profundizar en el análisis del proceso electoral de 1984 examinándolo desde la perspectiva de aquellas cuestiones que limitaron y condicionaron su organización. La organización del proceso y del evento electoral, en cuanto pretende ordenarlos y controlarlos con el fin de racionalizarlos, es anticipo y "garantía de su éxito," configura la mayor cantidad de aspectos técnicos y está relacionado con aquello que los organizadores deciden priorizar políticamente.

Para el análisis adoptamos el esquema tradicional "insumo-producto" de la teoría general de sistemas, más como un apoyo heurístico para identificar elementos que como un marco teórico para abordar el problema. Entendemos como "condicionamientos técnicos" aquellos factores que limitaron o impidieron la maximización del objetivo declarado del proceso electoral (la realización de elecciones equitativas y justas para todos los partidos políticos), en donde la maximización está dada por la eficacia organizativa y la participación del mayor número de votantes. Consideramos que un intento por decantar las limitaciones y condicionamientos técnicos que tuvo el proceso ayudarán, no sólo a evaluar mejor la validez y el significado de las elecciones de 1984, sino también a señalar aquellas áreas deficitarias cuya superación ayudará a hacer más válidos y significativos futuros procesos.

2. Los insumos del proceso

2.1. El Consejo Central de Elecciones

A pesar de ser la autoridad suprema en materia electoral, el poder real que el consejo tuvo para normar y regular el proceso fue muy limitado.

Tanto la Ley Electoral Transitoria de 1982 como la de 1984 reconocen que el consejo es la autoridad suprema en materia electoral. Sin embargo, es evidente que el nivel máximo de decisión para el proceso no estuvo en él. Si bien ello es razonable, la toma de decisiones políticas de trascendencia que afectaron el desarrollo del proceso se dieron, en la mayoría de los casos, sin consultar la opinión del consejo, lo cual no sólo minó su poder real de normador y regulador, sino que dio lugar a una serie de obstáculos que entorpecieron su trabajo técnico. Por lo menos tres parecen haber sido las decisiones trascendentales que condicionaron técnicamente el proceso y minaron el poder normador-regulador del consejo:

- 1) La decisión de la asamblea constituyente del 8 de diciembre de 1983 de convocar a elecciones para el 25 de marzo de 1984 sin tener lista ni la Constitución política ni la ley electoral, y sin haber consultado con el consejo lo que ello supondría para la preparación del evento. Esto no sólo le imprimió un toque de premura y precipitación a la organización electoral, reflejadas en las dificultades observadas en la votación del 25 de marzo, sino que abrió la campaña electoral sin que el consejo contara con los instrumentos legales necesarios para regular y controlar la actividad de los partidos.
- 2) La decisión de la asamblea constituyente de que el proceso fuese regido por una Ley Electoral Transitoria, descartando con ello el anteproyecto de ley en el cual venía trabajando el consejo. Según el Pacto de Apaneca de agosto de 1982, el anteproyecto debería haber sido presentado a la asamblea el 30 de abril de 1983 y aprobado por ésta el 30 de junio de ese mismo año. El consejo fue incapaz de presentar un anteproyecto de ley transitoria en los plazos estipulados por la asamblea, por lo tanto, ésta elaboró su propio anteproyecto, basado en la ley transitoria de 1982, la cual fue eventualmente discutida y aprobada. El consejo fue llamado 3 días antes de la

aprobación de la ley para que presentara sus observaciones y objeciones. Esta situación dio lugar a que una serie de fallas y obstáculos que el CCE había anticipado no se incorporaran a la ley (entrevista a los miembros del CCE el 7 de marzo de 1984) y que ésta tuviese que ser reformada a los pocos días de ser aprobada.

- 3) La aprobación de reformas a la Ley Electoral Transitoria entre la primera y segunda rondas electorales por la asamblea eliminando el registro, lo cual habría obligado al consejo a re-estructurar toda la organización y logística de la segunda ronda, a sólo 2 semanas de realizarse la votación, de no haber sido por el veto presidencial.

Así, pues, las consideraciones políticas pesaron más en el trabajo del consejo. En tanto éstas estaban fuera de su potestad, las consideraciones técnicas y normaciones legales debieron amoldarse a ellas y el consejo se convirtió en su simple ejecutor.

En segundo lugar, la capacidad ejecutora del consejo se vio entorpecida por dos factores al menos: su misma composición y la falta de integración entre él y el proyecto electoral financiado por AID.

El 3 de noviembre de 1982, la asamblea modificó la composición del consejo y eligió un miembro por cada partido representado en ella (decretos constituyentes 17 y 18). La representación partidaria obligó a un sistema de decisiones consensuadas que repercutieron en la eficacia del consejo como organismo ejecutor. Según los miembros del consejo (entrevista del 7 de marzo de 1984), la dificultad se habría minimizado con el tiempo en la medida que sus integrantes fueron asumiendo su papel de funcionarios públicos. Por otra parte, lo que pudo haberse perdido en eficacia organizativa se habría ganado en confianza y credibilidad de todos los partidos en el consejo, en la medida que la fiscalización interpartidaria se fue convirtiendo en la mejor garantía para evitar el fraude.

Asumiendo lo anterior, las renunciaciones que se dieron al interior del consejo no parecen haber entorpecido su función. Si bien el consejo estuvo incompleto desde la renuncia de su presidente, Dr. Alfredo Maida (AD) desde finales de octubre de 1983, la continuidad se estableció con la permanencia ininterrumpida de los representantes del PCN, PDC y PPS, así como por el buen fun-

cinamiento del reglamento interno. Sin embargo, la ausencia de un representante de ARENA con la renuncia del Dr. Ricardo Posada a principios de marzo de 1984 fue utilizada por ARENA para cuestionar la legalidad y pureza de procedimientos.

El principal problema de ejecución, sin embargo, parece haber sido la imposibilidad de hacer empatar la estructura organizativa tradicional del Consejo (Figura 1) con el proyecto electoral financiado por AID a partir de agosto de 1983. El proyecto de 3.4 millones de dólares asignó fondos sustanciales y suficientes para cada uno de sus 4 componentes (registro electoral, divulgación de información, procedimientos de votación y observadores internacionales). Sin embargo, los fondos estaban destinados en su gran mayoría para servicios no personales o para la contratación de asesores extranjeros. El funcionamiento y viabilización propiamente tales dependían de la contratación de personal nacional a través de fondos proporcionados por una contrapartida del gobierno salvadoreño. Aquí se dio un problema en el cual el consejo falló en su capacidad de administrador general del proceso, sobre todo en su gestión ante el gobierno de los fondos de contrapartida.

Con el transcurrir del tiempo, el consejo asumió su función política y descuidó su función administrativa: invirtió la mayor parte de sus esfuerzos por maximizar la disposición de la población a que asistiera a las urnas utilizando para ello aquello que parecía novedoso en el proceso (el registro y las computadoras), pero descuidando sus esfuerzos por informar a la población motivada para votar sobre cómo debía proceder para hacerlo. Esto parece ser reflejo de su desvinculación con los procedimientos de votación propiamente tales y con la logística de la votación, cuya responsabilidad descarga sobre la gerencia del proyecto, sin que ésta tenga ni los fondos ni la autoridad ante los organismos gubernamentales para gestionarlos.

2.2. Las reglas del juego

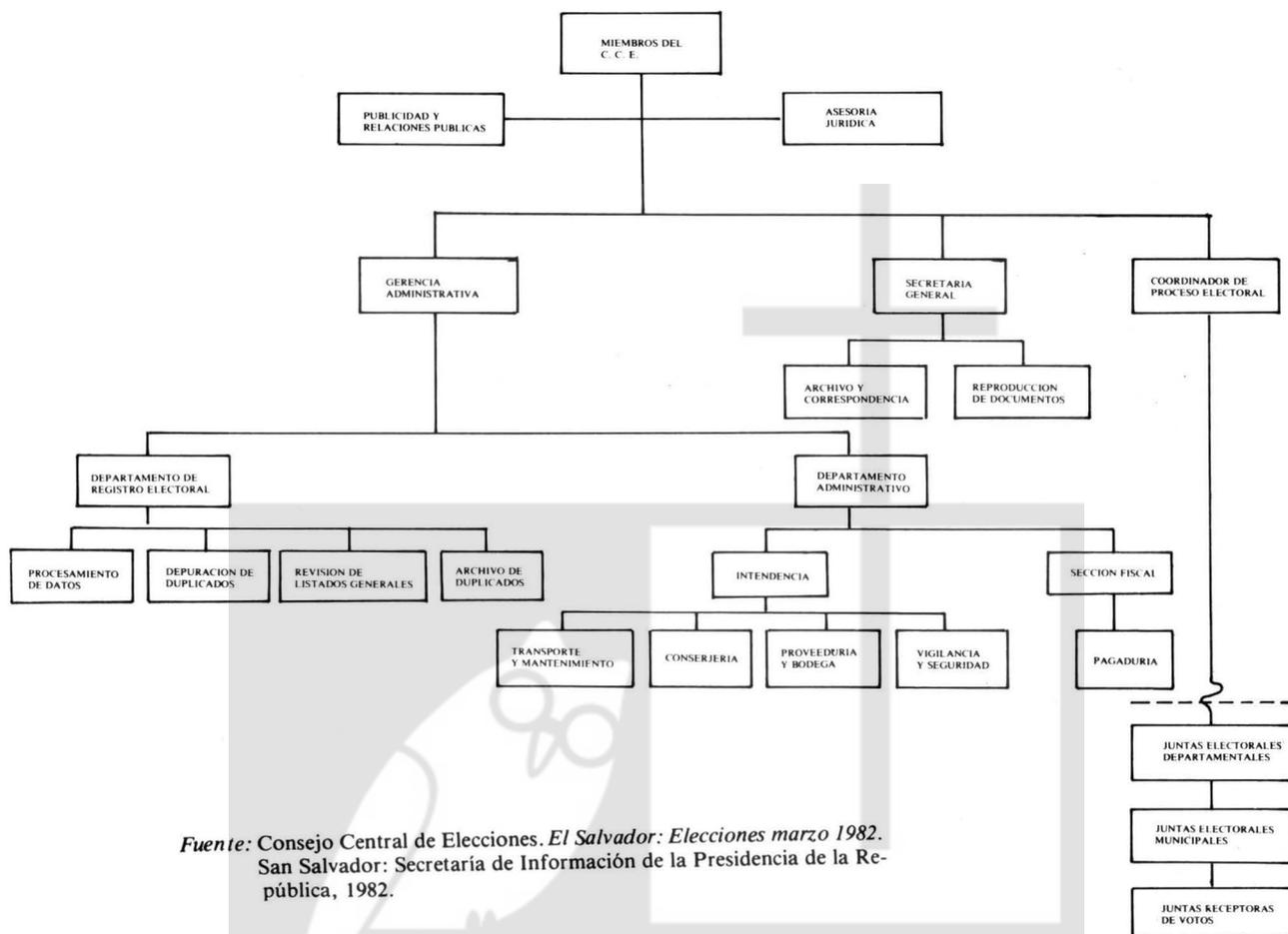
Dependiendo de qué momento se considera como el inicio del proceso electoral, puede afirmarse que por lo menos el 40 por ciento de dicho proceso transcurrió sin que hubiese reglas explícitas que lo normaran.

La Ley Electoral Transitoria, principal instrumento legal del proceso, no fue aprobada sino hasta el 10 de febrero de 1984 y no entró en vi-



El CCE tuvo la responsabilidad total del proceso, pero su poder para dirigirlo fue muy limitado por la ausencia de reglas explícitas y porque sobre él siempre existió una instancia de decisión política que rara vez le consultó sobre las decisiones.

FIGURA 1
ORGANIGRAMA DEL CONSEJO CENTRAL DE ELECCIONES



Fuente: Consejo Central de Elecciones. *El Salvador: Elecciones marzo 1982.*
San Salvador: Secretaría de Información de la Presidencia de la República, 1982.

gencia sino hasta el 13 de febrero de ese mismo mes. Esto quiere decir que los partidos políticos actuaron sin ningún reglamento que normara su comportamiento durante 2 de los 5 meses que duró la campaña. Ello no sólo supuso una serie de dificultades al consejo para regular el proceso, sino incluso una serie de problemas para sancionar a los violadores de la Ley una vez que ésta fue establecida.

De hecho, a pesar de que el consejo informó a mediados de febrero que había habido violaciones a los artículos 68, 72, 77 y 78 de la Ley Electoral Transitoria, no fue sino hasta mediados de marzo que impuso una sanción. Los artículos en cuestión prohibían la "injuria," la "difamación" y la "calumnia" con ocasión de la propaganda electoral; que se colocara o pintara

propaganda política en edificios o monumentos públicos; que se utilizara la simbología o las imágenes de los candidatos de otros partidos políticos; que los militares en servicio o los ministros de cualquier culto participaran en la propaganda; que los funcionarios públicos abusaran de su cargo para hacer política partidista o utilizaran vehículos oficiales para realizar actividades partidistas.

Es evidente que hubo violaciones a otros artículos, como el 71 que prohibía que 15 días antes de las elecciones el gobierno, las municipalidades y demás entidades autónomas dieran publicidad sobre la obra que hubiesen realizado. Así también, es evidente que las violaciones a estos artículos señaladas por el mismo consejo, se repetirían reiteradamente, incluso después de ha-

ber impuesto la única sanción durante todo el proceso (al partido ARENA, por violación al artículo 72). Surge aquí la duda si lo que hizo falta fueron los reglamentos necesarios para hacer expedita la aplicación de la ley, o si faltó voluntad del consejo para imponer sanciones.

La pregunta adquiere aún mayor relevancia ante los sucesos del 25 de marzo de 1984. De acuerdo a declaraciones del mismo consejo, se tiene información sobre todas aquellas personas que faltaron a sus obligaciones e incurrieron en violación de la ley al manipular material electoral y contribuir con ello a la anarquía de la votación en la primera ronda. De hecho, en declaraciones públicas, el consejo afirmó que estaba tramitando ante la fiscalía de la República la "persecución" de estas personas, sobre quienes debía caer todo el peso de la ley. A la fecha, sin embargo, no se tiene ninguna noticia sobre el estado de estos casos.

No obstante la ausencia de reglas del juego durante parte del proceso, de reglamentos secundarios que facilitarían la aplicación de la ley, y de las múltiples y repetidas violaciones a las leyes existentes, el manejo de las mismas por el consejo fue, en conjunto imparcial, y la sujeción de los partidos a las mismas suficiente como para no poder cuestionar las elecciones desde una perspectiva de ilegalidad. Incluso en momentos en que no hubo Ley Electoral Transitoria, los partidos parecen haberse comportado de acuerdo a normas tácitas, probablemente adoptadas por consenso a nivel de la "comisión interpartidaria."

Además, parece haber habido un consenso tácito de aceptar las decisiones del consejo (como en el caso de la impugnación que ARENA hizo a la candidatura del vicepresidente del PDC y que el consejo falló en favor de ARENA; o el caso de la impugnación de ARENA al escrutinio de la segunda ronda, cuando el consejo falló en su contra), y de operar a través de los canales que indicaba y ofrecía la ley.

2.3. El financiamiento

A pesar de que el proceso electoral contó con amplio financiamiento, así como con medidas legislativas para agilizar los trámites de gastos, el Consejo Central de Elecciones mantuvo una permanente falta de liquidez.

Aunque no se tienen cifras comparativas, el

proceso de elecciones presidenciales de 1984 parece haber sido el más caro de todos los procesos electorales habidos en el país. Sólo juzgando por las asignaciones y refuerzos presupuestarios (Cuadro No. 2) y el donativo de AID con su contrapartida gubernamental (Cuadro No. 1) el costo del proceso habría sido de 46.988.500 colones, en el supuesto de que la contrapartida gubernamental no estuviese incluida en el monto total de asignaciones y refuerzos presupuestarios, y 36.178.500 colones de ser así. Esto es más del doble del presupuesto del ministerio de salud pública y asistencia social para 1984 y más que el presupuesto de otras 4 unidades primarias para este mismo año.

Cuadro No. 1
Plan financiero del proyecto de elecciones
Proyecto AID No. 519-0293
(en miles de US\$)

Componentes del proyecto	Donativo AID	Contrapartida GOES
I. Registro electoral		
A. Asistencia técnica	776	1.500
B. Suministro y equipo	1.148	—
Sub-total	1.924	1.500
II. Divulgación de información		
A. Contrato con una firma consultora del medio informativo	—	1.500
Sub-total	—	1.500
III. Viajes de los observadores internacionales		
A. Viaje aéreo	300	—
B. Hospedaje y viajes en el país	480	—
Sub-total	780	—
IV. Procedimientos de votación		
A. Equipo de asistentes técnicos de las elecciones	220	—
B. Entrenamiento de administración de las elecciones	—	—
- Impresión de papeletas	—	—
- Urnas de votación	—	—
- Otros suministros	—	87
- Contrato de operación, tarifas especiales	—	1.165
- Salario del equipo de las elecciones	—	547
- Comunicaciones	—	—
- Transporte	—	325
Subtotal	220	2.124
Costo total de todas las componentes	2.924	5.124
Contingencias	476	—
Costos totales del proyecto	3.400	5.124

Fuente: Diario Oficial, 29 de agosto de 1983.

Cuadro No. 2
Asignaciones y refuerzos presupuestarios
para sufragar gastos de las elecciones

1. Decreto No. 140, poder constituyente, presupuesto general de la nación para 1983, 23 de diciembre de 1982	1.310.560
2. Decreto No. 215, poder constituyente, refuerzo presupuestario al Consejo Central de Elecciones, 17 de mayo de 1983	813.600
3. Decreto No. 318, poder constituyente, refuerzo presupuestario para organización de las elecciones, 25 de octubre de 1983	2.765.590
4. Decreto No. 1, órgano legislativo, presupuesto general de la nación para 1984, 23 de diciembre de 1983	1.310.560
5. Decreto No. 27, órgano legislativo, refuerzo presupuestario para organización de las elecciones, 27 de enero de 1984	1.534.500
6. Decreto No. 52, órgano legislativo, refuerzo presupuestario para organización de las elecciones, 29 de febrero de 1984	9.159.890
— Primera elección	(2.258.240)
— Segunda elección	(2.292.700)
— Registro electoral	(3.200.000)
— Publicidad	(600.000)
— Construcción y ampliación edificios para alojar el departamento de procesamiento de datos	(80.000)
— Observadores internacionales	(728.950)
7. Decreto No. 52, Art. 2, órgano legislativo, adición de partidas de salarios del Consejo Central de Elecciones para organización de las elecciones	783.800
8. Decreto No. 62, órgano legislativo, refuerzo presupuestario para pagar la deuda política, 7 de marzo de 1984	10.000.000
TOTAL	27.678.500

Fuente: *Diario Oficial* de las fechas señaladas.

Las cifras anteriores no incluyen un fondo circulante de monto fijo por 4,000 colones asignado al consejo a partir del 10 de noviembre de 1983 (Acuerdo 980 del ramo de hacienda), ni 4

vehículos para el registro electoral (Acuerdo 84 del órgano legislativo del 23 de marzo de 1984).

Sin embargo, a lo largo de todo el proceso diferentes voceros del consejo manifestaron que no se contaban con los fondos suficientes para llevar a cabo las tareas que se les habían encomendado. De hecho, no es sino hasta el 29 de febrero de 1984 que la asamblea aprobó el grueso de los fondos. Esto ciertamente pudo haber interferido y generado obstáculos en el quehacer del consejo.

No obstante, el monto total asignado parece estar muy por encima de lo que un proceso bien administrado debiera haberlo estado. Por otra parte, las dificultades en proporcionar los fondos parecen apuntar nuevamente a una deficiencia en la gestión del consejo y no en la no asignación de fondos. Así, por ejemplo, el 18 de enero de 1984 el consejo informaba que 200 contratados en diciembre para levantar el registro no habían recibido sus salarios, a pesar de que el presupuesto para el año ya había sido aprobado por la asamblea y que, de acuerdo al Decreto 338 del poder constituyente del 14 de noviembre de 1983, se autorizaba al presidente del consejo a autorizar gastos, señalando que no se le aplicarían los requisitos vigentes en el resto de la administración pública.

En la medida que los refuerzos presupuestarios han sido tomados de la partida de administración de la deuda de ejercicios anteriores, puede afirmarse que la casi totalidad del proceso ha sido financiada por Estados Unidos, con los consiguientes costos políticos.

La mayor parte de la ayuda económica que Estados Unidos ha estado proporcionando al país viene a través del rubro de "Fondos de Apoyo Económico" (*Economic Support Funds*), cuyo destino por lo general no está especificado más allá de alguna formulación abstracta. Gran parte de esos fondos se han destinado para cubrir el déficit presupuestario nacional y para gastos de administración de la deuda pública y compensación de la balanza de pagos. Puede suponerse, pues, que aquellos refuerzos presupuestarios que se carguen a la administración de la deuda de ejercicios anteriores provienen de los fondos ESF.

Junto con los fondos y debido precisamente a ello, ha venido el involucramiento de personal de la embajada de Estados Unidos y el de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)



en casi todos los aspectos de preparación de las elecciones. Según el *Miami Herald* (20 de marzo de 1983), la sección política de la embajada de Estados Unidos contaba con 10 funcionarios para poder lidiar con la sobrecarga que han supuesto las elecciones. Los funcionarios ayudaban en forma regular a los miembros del consejo, particularmente con el manejo de la nueva computadora. La mayor parte del trabajo de las elecciones —desde la compilación de una lista de votantes hasta los arreglos para la construcción de las urnas— ha sido subcontratado a la firma Deloitte, Haskins and Sells, una firma auditora con sede en Washington, D.C., cuya cuenta de 1.5 millones de dólares está siendo financiada por AID.

Según el mismo artículo del *Miami Herald*, hubo fuertes presiones tanto del embajador Hinton como del embajador Stone para que las elecciones se llevaran a cabo sin registro y lo antes posible. En mayo de 1983, una delegación de expertos del Departamento de Estado habría venido con el objetivo explícito de no tener una elección con registro electoral.

Los insumos del proceso no se agotan aquí. Sin embargo, consideramos que los seleccionados son aquellos que más han contribuido a condicionar el proceso desde puntos de vista técnicos. En la siguiente sección se discuten otros elementos que también pueden considerarse insumos, pero que jugaron un papel crítico como procesos de la “caja negra.”

3. La “caja negra”

3.1. El registro electoral: “ni son todos los que están, ni están todos los que son”

Problema crucial para la organización del evento electoral es la estimación de una población potencial de electores. Este estimado está íntimamente ligado al número de puestos de votación, a la distribución de mesas electorales y a la de papeletas por mesa. El registro electoral, además de proporcionar ese estimado, es el principal instrumento de control de los votantes en la medida que, teóricamente, están en el registro todos los que pueden votar y sólo pueden votar los que están registrados.

Para las elecciones de 1982, el Consejo Central de Elecciones de aquel entonces decidió celebrar las elecciones para asamblea constituyente sin un registro electoral en vista de que habían anomalías con el existente, que gran cantidad de personas se encontraban desplazadas internamente, exiliadas o fuera del país, y que en la situación de guerra imperante se habían quemado los registros civiles en muchas alcaldías y un buen número de ciudadanos se encontraban sin cédula de identidad personal (CIP) (CUDI: 1982, 581). Ninguna de las condiciones anteriores había cambiado sustancialmente para finales de 1984. Por el contrario, el número de desplazados internos y refugiados externos ha aumentado, los registros civiles quemados no se

han repuesto y su número incluso ha aumentado también, el número de personas sin cédula es mayor y las deficiencias del registro anterior ciertamente no han sido superadas.

Sin emitir juicio sobre la decisión de los partidos políticos contendientes de celebrar elecciones con base a un registro, debe hacerse notar que las dificultades existentes para elaborar uno eran mayúsculas. Y en la medida que el diseño del sistema de votación dependió esencialmente del registro, la pregunta sobre su pureza y depuración es fundamental.

Existe suficiente evidencia para afirmar que, ante las presiones de tiempo, las fallas mecánicas, lo incompleto de los registros iniciales y otros factores, el registro electoral en el cual se basaron las elecciones de 1984 no es un registro confiable en la medida en que no se efectuó una depuración real ni completa del registro existente en el cual se basó su elaboración, y en la medida en que el proceso de depuración y actualización tiene fallas de diseño que permiten transgredir sus niveles de seguridad.

El convenio de donación de la AID No. 519-0293 para el proyecto de elecciones salvadoreñas (*Diario Oficial*, 29 de agosto de 1983) estipula el proceso para la creación del nuevo (y actual) registro electoral. La Figura No. 2 es un flujograma de cómo debería materializarse ese proceso.

La creación del nuevo registro dependió de dos procesos fundamentales: la depuración del registro existente, el cual estaba conformado por el registro utilizado en 1977, así como todas las cédulas emitidas desde 1978, y la actualización con la incorporación de las nuevas cédulas emitidas. La depuración, a su vez, dependió de una validación interna (etapa I en la Figura 2) y de una validación externa (etapa II en la Figura 2).

La validación interna tuvo por objetivo la detección de individuos con cédulas múltiples para la eventual depuración de todas ellas, menos la de fecha más reciente. El proceso asumió que la información del registro existente era correcta. A partir de ello, era capaz de detectar todas aquellas cédulas que efectivamente hubieran sido duplicadas con datos correctos, pero no era capaz de detectar aquellas cédulas que contuvieran datos equivocados y/o que hubieran sido construidas con datos lógicamente aceptables y "correctos" para el sistema, pero que no correspondían con la realidad.

Sólo así puede explicarse el que el Consejo Central de Elecciones informara un mes después de celebrada la primera ronda que había tenido que acudir a las alcaldías para rectificar 74.638 cédulas, de las cuáles cerca de 30.000 correspondían a nuevos electores. Pocos días antes, el asesor norteamericano del consejo había informado públicamente que más de 100.000 electores que no aparecieron en los listados electorales del 25 de marzo habían sido incorporados.

Por otra parte, si bien el sistema informa de aquellos casos en los cuales existe sospecha de duplicación, sólo a través de un examen individual del caso se puede llegar a determinar una duplicación efectiva. Sólo así podría explicarse el que el consejo informara haber detectado 325.000 casos de cédulas duplicadas, pero que sólo se eliminaron del registro 133.828, cuando según la lógica del duplicado, deberían haberse eliminado cuando menos 162.500.

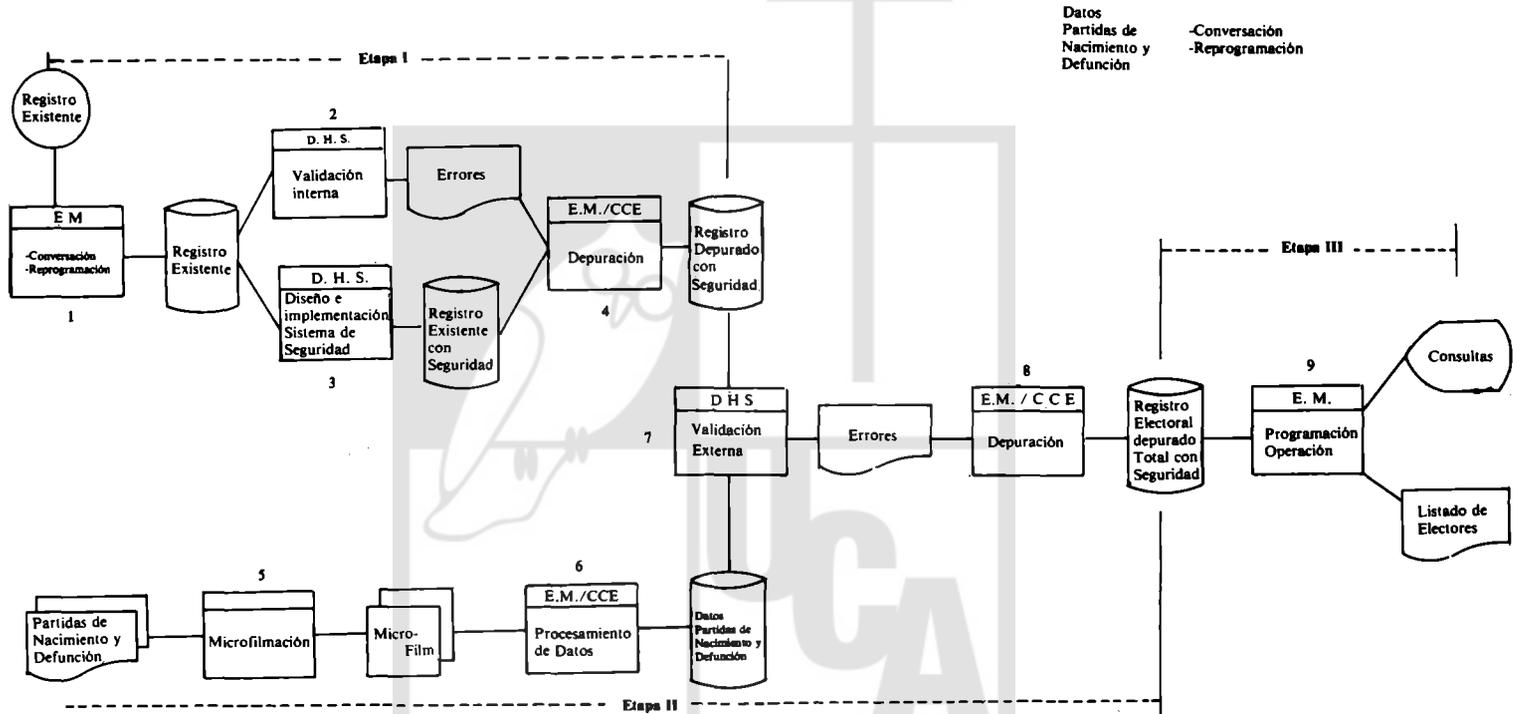
El proceso de validación externa pretendía hacer una comparación entre lo que llamaremos un "registro civil mecanizado" y el registro electoral existente (una vez que éste hubiese sido validado internamente) para eliminar a todos aquellos que ya hubiesen fallecido, o que siendo menores de 18 años tuvieran cédula de identidad, o que tuvieran cédulas cuyos datos no concordaran con los de la partida de nacimiento.

La creación del "registro civil mecanizado" suponía la microfilmación de todas las partidas de nacimiento y defunción de todos los municipios del país desde 1900 hasta 1983 (alrededor de 14 millones de datos, según estimados del consejo) y la transcripción de los principales datos de las partidas a una "tarjeta de transcripción," que se consideraría como documento fuente del cual se incorporarían los datos al sistema mecanizado.

Es evidente que este compendiosísimo procedimiento consumía una cantidad considerable de tiempo. De hecho, el consejo mismo informó que sólo fue posible completarlo para 7.5 millones de partidas con un equipo de 60 estaciones y 120 visores, y 150 hombres trabajando tres turnos durante 24 horas, 91 días.

No se sabe cuántos de los documentos microfilmados y transcritos fueron ingresados al sistema, ni con cuántos de ellos se efectuó la comparación con el registro existente. Pero aún suponiendo que se hizo con todos ellos, el margen de error del proceso de validación externa es signifi-

FIGURA No. 2
Proceso de depuración del Registro Electoral



Fuente: "Suplemento de explicación y divulgación del proceso electoral." San Salvador, oficina del proyecto electoral, febrero de 1984 (mimeo).

Nomenclatura que utiliza la figura:

DHS = "Delloitte, Haskins and Sells," firma auditora de Estados Unidos.

CCE = Consejo Central de Elecciones.

EM = Empresas Modulares, firma subcontratada por DHS y representantes de las máquinas "Wang" en El Salvador.

cativo. El CCE no estableció un margen de error aceptable para el proceso de verificación que debiera haberse dado entre el microfilmado y la transcripción a la tarjeta, y entre la tarjeta y la digitación al sistema. De hecho, el consejo estima que su margen de error podría estar entre un 3 y un 5 por ciento, más como resultado de la práctica que por el establecimiento de un mínimo para el control de calidad. Si al margen de error se agrega el que no se hayan procesado todos los documentos y las dificultades mismas de la situación del país (no se pudieron obtener los registros de por lo menos 7 alcaldías; ni tampoco se ha podido depurar el sistema de aquellas personas que han fallecido para las cuales no existen partidas de defunción), puede por lo tanto, afirmarse que la validación externa ha sido incompleta e insuficiente.

Si bien cada uno de los "errores" pudiera representar por sí solo un porcentaje mínimo del total del registro, el error acumulado representa un número sustancial de electores. El Cuadro No. 3 representa un posible estimado de lo que sería en términos de electores potenciales. Sobre un registro oficial de 2.582.000, ello representaría cerca del 17 por ciento. Las cerca de 175.000 cédulas que el consejo dijo haber incluido entre la primera y segunda rondas, tanto por errores como por ser nuevos votantes, da una idea más ajustada de la poca confiabilidad del registro.

CUADRO No. 3

ESTIMADO DE ERRORES ACUMULADOS EN EL REGISTRO ELECTORAL

1. Errores en registro civil (3% sobre 7.5 millones)*:	225.000
2. Registros corregidos/adicionados entre 1a. y 2a. ronda:	174.638
3. Personas fallecidas no identificadas:	20.000
4. Cédulas múltiples no eliminadas:	28.672
Error acumulado	448.310
Registro electoral	2.581.205
% error acumulado	17.37%

* El CCE proporcionó un dato de 3 a 5 %.

No habiendo un censo que permita determinar los cambios socio-demográficos, que a juzgar por toda la evidencia han sido violentos en los últimos años, y no teniendo un registro electoral confiable, cualquier estimado de votantes potenciales reales está sujeto a manipulación. Pero peor aún, en la medida que la organización del evento electoral depende de la materialización del registro en nóminas electorales, es posible augurar que el día de la votación será cuando menos caótico, si es que no anárquico, y que la votación se presta a procedimientos ilícitos, aunque no sea esa la intención de los organizadores. Eso fue lo que sucedió el 25 de marzo en términos de caos, y en grados más constatables, en cuanto a procedimientos ilícitos, el 6 de mayo.

3.2. La organización del evento electoral

El principio de organización de las elecciones de 1984 se encuentra en el artículo 6 de la Ley Electoral Transitoria:

Artículo 6.- (...) Con el propósito de garantizar la pureza del sufragio, el Consejo formulará una lista de electores de acuerdo con el Registro que lleva dicho consejo, por cada circunscripción municipal, por orden del número de la Cédula de Identidad personal de cada elector, debiendo indicar en ella los nombres y apellidos de los mismos y los que tienen que votar en cada Junta Receptora de Votos. (...)

Las Juntas Receptoras de Votos deberán tener a la vista las correspondientes nóminas de electores y no permitirán que emitan voto aquellas personas cuyo número de Cédula de Identidad Personal no concuerde con el número que aparezca en la correspondiente nómina de electores.

Dada la sustancial migración interna de los últimos años, la implementación del principio que dice "cada votante a un sólo lugar de votación según el lugar de adjudicación de su documento de identidad personal" que se desprende del artículo 6, no corresponde con la realidad del país. Aún en el supuesto de que no hubiera una situación de guerra y que no se hubiese dado el movimiento migratorio experimentado desde 1979, la implementación óptima de este sistema supone un registro electoral casi totalmente depurado y la capacidad de movilización de la población hacia las circunscripciones municipales en donde obtuvieron su documento de identidad personal.



A pesar de no haber reglas explícitas durante parte del proceso electoral, los partidos actuaron de acuerdo a reglas implícitas que si bien dieron lugar a excesos no permiten cuestionar la legalidad de las elecciones.

En las circunstancias particulares que vive el país, tanto los problemas de migrantes como el problema de las zonas conflictivas por razones de guerra obligó a la creación de otros tipos de juntas receptoras de votos, distintos a aquellos donde se concentran urnas municipales: las urnas departamentales (para aquellas personas que se encontraban fuera de la ciudad donde obtuvieron su cédula, pero dentro del mismo departamento); las urnas nacionales (para los que no estaban ni en el departamento ni en la ciudad donde obtuvieron su cédula); y las urnas regionales (similares a las departamentales, pero para aquellos que proviniendo de departamentos vecinos en zonas de alto conflicto, se concentraban en una región).

Aparentemente, la creación de este tipo de urnas facilitaba el acceso del votante a un puesto de votación. Si bien ésto era cierto, a nuestro juicio detrás de ese aparente acceso había una intencionalidad política cuyo propósito era el de crear la imagen de una movilización total de la población hacia los puestos de votación más que la de facilitar el voto.

En efecto, el diseño del sistema obligaba a una movilización total de la población hacia los núcleos urbanos (cabeceras municipales y departamentales). Pero además de privilegiar el voto urbano, obligaba a una movilización total al interior de las ciudades, particularmente en San Salvador, en tanto que distribuía las cédulas según su número correlativo, lo cual obligaba al votante una vez en el puesto, a localizar la urna en la que debía votar.

En San Salvador, la movilización fue todavía más evidente. La falta de criterios diferentes al del número de la cédula obligó a la población de la capital a desplazarse hacia extremos opuestos al de su lugar de residencia. El espejismo de una población movilizada se hizo tanto más acentuado en la medida que no hubo transporte urbano ni interdepartamental, y que incluso el transporte al interior de un mismo departamento estuvo bastante limitado.

La tesis propuesta encuentra elementos de validación al examinar los aspectos informativos del proceso y el evento electoral que llevó a cabo

CUADRO No. 4

Número y tipos de puestos de votación primera y segunda vueltas electorales, 1984.

Departamento	Tipo de puestos, primera vuelta					Tipo de puestos, segunda vuelta				
	Muni- cipales	Depar- tamen.	Nacio- nales	Regio- nales	Tota- les	Muni- cipales	Depar- tamen.	Nacio- nales	Regio- nales	Tota- les
01. San Salvador	78	4	11	1	94	58	1	4	1	64
02. Santa Ana	28	3	3	1	35	31	1	2	1	35
03. San Miguel	28	1	4	1	34	29	1	1	—	31
04. La Libertad	35	1	6	—	42	40	1	1	—	42
05. Usulután	27	2	—	—	29	28	1	1	1	31
06. Sonsonate	23	2	1	—	26	24	2	1	—	27
07. La Unión	18	3	—	1	22	18	2	1	2	23
08. La Paz	25	1	2	—	28	28	1	1	—	30
09. Chalatenango	25	4	—	—	29	25	3	—	—	28
10. Cuscatlán	19	2	—	1	22	21	1	1	—	23
11. Ahuachapán	16	2	3	—	21	17	1	1	—	19
12. Morazán	17	6	—	—	23	17	3	—	2	22
13. San Vicente	15	2	4	—	21	15	1	1	—	17
14. Cabañas	11	2	—	1	14	13	2	—	1	16
TOTALES	365	35	34	6	440	364	21	15	8	408

el consejo. Ante una organización tan compleja, la información al votante sobre cómo debía proceder el día de la votación era crucial. Y más aún, cuando se había hecho un esfuerzo tan concertado por parte de todos los agentes intervinientes en el proceso para "motivar" a los ciudadanos a que fuesen a votar.

De hecho, la componente de divulgación e información del proyecto electoral de AID preveía precisamente esta situación. Según el texto del proyecto de donación.

El objetivo de esta componente es de mantener a toda la ciudadanía completa y equitativamente informada de los *procedimientos* de la votación, para reducir el número de votantes que se abstengan de votar *debido a falta de comprensión del proceso*. (*Diario Oficial*, 29 de agosto de 1983; subrayados nuestros).

La responsabilidad del financiamiento recaía sobre el gobierno salvadoreño como parte de la contrapartida de la donación y debía destinarse a ese esfuerzo 1.500.000 dólares.

No obstante, el esfuerzo informativo del consejo se concentró casi exclusivamente en "motivar" a la ciudadanía a que fuera a votar; para ello utilizó el recurso propagandístico del registro electoral como máxima garantía de que las elecciones no serían fraudulentas. Tan sólo 10 días antes de la votación del 25 de marzo, el consejo aún no había dado a conocer los lugares de votación, las urnas predesignadas según número de cédula, ni ninguna otra información que ayudara a educar a los votantes potenciales sobre los procedimientos, a pesar de que desde el 29 de febrero la asamblea legislativa había aprobado 600.000 colones para publicidad (Cuadro No. 2). No fue sino hasta el martes 20 que apareció el primer listado de puestos y urnas predesignadas en la prensa nacional. A estas tardanzas hay que agregar que el esfuerzo informativo del consejo supuso únicamente una población alfabetizada. Hubo pocos esfuerzos por diseñar paquetes informativos para el grueso de la población analfabeta, a no ser por aquellos que desarrollaron las radiodifusoras privadas como una contribución propia. El sistema fue lo suficientemente comple-

jo como para que incluso estos esfuerzos resultaran insuficientes.

Podría argumentarse que, siendo la primera vez que se experimentaba con la innovación de urnas predesignadas y los diferentes tipos de puestos, se cometerían una serie de errores que podrían ser corregidos en la siguiente vuelta, y que el votante absorbería la experiencia por "ensayo y error." Sin embargo, para la segunda vuelta los listados no sólo salieron apenas 5 días antes de la votación, sino que además incorporaron una serie de cambios, tanto en puestos de votación como en asignación de urnas.

Por último, el consejo falló en informar a los integrantes de las juntas receptoras de votos sobre aspectos críticos de los materiales que debían usar en su carácter de funcionarios del mismo consejo. A manera de ejemplo, las nóminas electorales para las diferentes juntas se componían de 5 páginas impresas con información sobre el registro.

Cada página contenía 100 números de cédulas y los respectivos nombres, dispuestos en 2 columnas de 50 nombres cada una. Se informó de juntas receptoras de votos que rechazaron a gran cantidad de votantes por no aparecer en la nómina, pero que muy probablemente sí estaban, si el encargado de localizar al votante en la nómina hubiese estado informado o se le hubiese advertido sobre la doble columna.

Bajo cualquier situación, la organización de un evento a nivel nacional en el que se esperaba

la participación de al menos un millón de personas y que requería una coordinación que iba de los niveles nacionales a los niveles locales, suponía una organización y logística óptimas que permitieron materializar el evento. En condiciones tan anómalas como las que vive el país, un evento de esta envergadura suponía, además toda una planificación de contingencias y una capacidad operativa que, por la propia composición del consejo y por la dependencia del sistema de los partidos, no se dio. Al igual que con el registro y la información sobre el proceso, funcionó más la propaganda que la operatividad.

Teóricamente, la burocracia necesaria para la votación requería de la coordinación y armonización de 92.078 personas en la primera vuelta y de 45.320 en la segunda, y esto sin tomar en cuenta a todas aquellas personas que realizaban tareas de apoyo (Cuadro No. 5). Si bien ello no es fundamentalmente distinto de lo que ha podido ser en otras ocasiones, en las particulares circunstancias del país obligó al consejo a depender fundamentalmente de los partidos para su materialización. Se podrá argumentar que ello fue un elemento de garantía para que los partidos confiaran en el proceso. Pero desde el punto de vista organizativo, supuso la falta de control de la burocracia lo cual se vio agravado por la falta de claridad en términos de procedimientos y por la falta de identificación por parte del consejo de potenciales "puntos conflictivos" en las funciones de los diferentes miembros de las juntas receptoras de votos.

Cuadro No. 5
Burocracia requerida para la administración
del evento electoral de 1984

Tipo de juntas	Primera Ronda			Segunda Ronda		
	No. de juntas*	Funcionarios**	Vigilantes	No. de juntas	Funcionarios	Vigilantes
Electoral departamental	14	196	112	14	84	28
Electoral municipal	239	3.346	1.673	239	1.416	478
Receptora de votos	6.577	39.462	52.616	5.665	33.990	11.330
TOTALES		92.078			45.320	

* El número de juntas se ha tomado de información oficial proporcionada por el consejo. En ambas rondas aparecen sólo 239 juntas municipales pues el consejo programó que no habría votación en 22 municipios.

** La Ley Electoral Transitoria establece que los funcionarios de las juntas departamentales y municipales serán uno por cada partido como titulares y un suplente por cada partido. Para la primera ronda, el estimado se ha hecho en base a 7, pues uno de los participantes no presentó candidato. Para la segunda, el estimado es en base a 3 funcionarios por Junta y sus respectivos suplentes.

La logística de la votación dependía de la coordinación entre el consejo y otras dependencias gubernamentales, así como de una infraestructura no propia. Las dificultades en esta coordinación pueden haber sido las razones principales de los problemas que surgieron. A manera de ejemplo, todos los puestos de votación eran escuelas bajo la jurisdicción del ministerio de educación. Es evidente que ni el ministerio está al tanto de cual es el estado ni la capacidad de sus propias instalaciones, ni el consejo tomó las previsiones del caso para asegurarse que las instalaciones fueran las adecuadas. Así, a sólo 2 días de la votación se anunciaron una serie de cambios de puestos en vista de que algunas escuelas (35 en total) no estaban habilitadas. El mismo día de la votación, los miembros de las juntas receptoras descubrieron que la capacidad de algunos puestos era muy inferior al número de urnas que se les había asignado; que muchos de los puestos se encontraban sin la infraestructura necesaria (sillas, mesas, servicios sanitarios), y que hubo necesidad de improvisar esa infraestructura (como en el caso del estadio Flor Blanca, en donde las "mesas de votación" fueron las graderías del estadio); o que no se tenía acceso a los puestos.

La distribución de los materiales electorales no tomó en cuenta la distancia y la conflictividad de las zonas a donde debían llegar, no contó con una calendarización eficaz, ni tomó en cuenta que el poder de las juntas departamentales y municipales era en muchos puntos formal y que no contaban con la infraestructura mínima para ejercer sus funciones.

No es de extrañar, pues que se dieran los desórdenes ocurridos el 25 de marzo. El consejo dejó sin apoyo infraestructural a las juntas departamentales para distribuir sus materiales a las municipales. Para el caso de San Salvador, el reparto de materiales se inició el sábado 24 por la mañana y no había concluido hacia las 20:00 horas, cuando se produjo un corte general de energía.

Es difícil determinar si hubo un intento concertado de sabotear el proceso de distribución de materiales. El consejo asegura que sí, que posee los nombres de las personas que lo habrían propiciado y que ha iniciado un proceso legal en contra de ellas. Lo que sí se puede afirmar es que, ante la falta de planificación y procedimientos del CCE, las funciones de los miembros de las juntas se realizaron en la total incertidumbre y se dieron posibilidades para procedimientos ilícitos. En tanto los miembros de las juntas fueron pro-

puestos por los diferentes partidos y los problemas de materiales en algunos puestos se debieron a la irresponsabilidad de éstos, son los partidos los que deben asumir la responsabilidad del caos del 25 de marzo. Sin embargo, ésta situación fue, en última instancia, responsabilidad del consejo por no tomar las previsiones del caso.

Lo anterior se confirma ante la notable mejoría que se detectó en la logística para la segunda ronda electoral. Entonces hubo retroalimentación en el proceso y atendieron los problemas detectados en la primera para superarlos.

Superado el problema del votante para encontrar su puesto y su urna, y habiendo logrado entrar al recinto de votación (que en la votación del 25 de marzo pudo haber tomado un promedio de 3 horas), el procedimiento para emitir el voto era expedito. El paso más complicado del proceso fue la localización del votante en la nómina electoral, que muchas veces resultó infructuosa. No obstante, emitir el voto en cuanto tal no duró más que 90 segundos en promedio.

El problema más crítico fue el de garantizar la secretividad del voto, más por los problemas de hacinamiento en ciertos puestos y la falta de infraestructura en otros, que por problemas de procedimiento.

La limitación más grande que hubo durante el escrutinio fue la falta de procedimientos y de la legislación secundaria que normara y clarificara la función de cada uno de los integrantes de las juntas receptoras de votos durante el recuento. El sistema diseñado para informar los resultados del recuento al consejo, y el sistema de mutua vigilancia y cotejo de actas durante el escrutinio final, si bien compendioso, era seguro; impedía la alteración de actas, superaba problemas detectados en elecciones pasadas y era una garantía para los miembros de los diferentes partidos. A pesar de que ARENA impugnó el escrutinio de la segunda ronda, este no parece ofrecer posibilidades de irregularidades reales —no puramente formales— que supongan un cambio sustancial de los resultados de la votación.

3.3. Las innovaciones técnicas

Gran parte de la propaganda del Consejo Central de Elecciones se centró en explotar el punto de las innovaciones técnicas incorporadas al proceso como elemento fundamental de garantía en cuanto a su pureza y en cuanto a propiciar la máxima participación de la ciudadanía en el

evento. Por innovaciones técnicas entendemos aquí aquellos sistemas —tanto mecanizados como procesos organizativos— novedosos que contribuyeron a optimizar la pureza y a facilitar la votación: el sistema electrónico y de microfilmación utilizado para la elaboración del registro electoral y el cómputo de la votación, el registro propiamente tal, el sistema de distribución de votantes, el sistema de actas para el recuento de votos, el sistema de numeración para control de papeletas y el sistema de auditorías externas y observadores internacionales.

Más que innovar, estos sistemas han servido para sofisticar el proceso en el sentido de complejizarlo, sin que ello, necesariamente, suponga una optimización en el logro de los objetivos propuestos.

Por el contrario, con raras excepciones, han servido más como recursos propagandísticos que motivaron (o intimidaron) al ciudadano para que fuese a votar, pero cuya aplicación práctica complicó tanto el procedimiento que bien pudieran haber sido sus principales limitantes.

No obstante, sus potencialidades para convertirse en auténticas innovaciones son reales.

La capacidad del sistema mecanizado y de microfilmación con que cuenta ahora el consejo le permite seguir depurando el registro, así como mantenerlo actualizado. La microfilmación de los registros civiles podría dar pie a una modernización del sistema a fin de propiciar una agilización de los trámites que requieren de esos documentos.

Existe un principio de registro electoral sobre el cual puede seguirse trabajando para obtener un auténtico registro. Pasos necesarios para ello serían hacerle una real validación interna y externa, así como el diseño de un pre-registro que permita distinguir entre lo que es el universo posible de votantes y los electores potenciales de una determinada votación. El pre-registro permitiría también mejorar los criterios de distribución de votantes.

La materialización del registro en nóminas de electores, si bien propició una votación caótica el 25 de marzo, ha mostrado sus bondades. Una vez el votante hubo superado el problema de averiguar donde debía votar, su ubicación en la nómina contribuyó a hacer más expedito el proceso de emisión de votos.

En la medida que el registro se depure, el sistema de descentralización de puestos de votación se podría mejorar. En esta ocasión, sin embargo, si bien la instalación de urnas departamentales y nacionales facilitó el acceso del votante a las urnas, también rompió con el principio de garantía que precisamente intentaba preservar puesto que se careció de un control efectivo para evitar que una persona votase en todas aquellas urnas en las que hubiese una nómina de electores donde aparecía su nombre. Además de la urna municipal, el nombre de una persona podría estar en la



Las supuestas innovaciones técnicas introducidas no pasan de ser meras sofisticaciones del proceso electoral; ni ellas ni el registro son garantía suficiente para impedir el fraude.

nómina de electores de las urnas departamentales de su departamento y en las nóminas de todas las urnas nacionales ubicadas fuera de su propio departamento.

La innovación más feliz parece haber sido la del sistema de actas para informar el recuento de las diferentes urnas, junto con la entrega personal de ellas al consejo. Si bien sumamente complicado, el procedimiento propició la confianza y garantía del recuento. Cabe hacer notar que, aunque el cómputo final se terminó una semana después de celebrados los comicios, el cómputo fue más rápido que en las elecciones de 1982, en donde los resultados oficiales no se dieron sino hasta 2 semanas después de la votación.

El sistema de numeración de papeletas propició su control efectivo y contribuyó a minimizar los problemas de relleno de urnas. No obstante, y aunque efectivo, el sistema carece de sentido en la medida que no se aplican los controles del caso. Aparentemente, para la primera ronda, el sistema habría permitido detectar quiénes fueron los responsables del abandono de cerca de 8.000 papeletas que aparecieron flotando en el Río Acelhuate. De haber un control efectivo, se podría detectar en qué urnas había más papeletas que votantes reales en dicha urna.

4. Los resultados

4.1. El número de votantes

Dados los condicionamientos y limitantes de carácter técnico apuntados, la pregunta sobre el número de votantes va dirigida no sólo a investigar si efectivamente hubo ese número (lo que nos llevaría a la pregunta sobre la posibilidad de fraude), sino también a si pudieron haber votado más personas de las que oficialmente se dice que lo hicieron, y qué porcentaje del voto no emitido puede atribuirse a las diferentes razones por las cuales no se emitió.

A pesar de que el FMLN realizara una serie de acciones que atacaron directamente el proceso electoral, el número de personas que dejó de emitir su voto por éstas ni fue significativo ni constituyó el principal factor por el cual una regular cantidad de ciudadanos dejó de votar.

Tres parecen ser las razones imputables al FMLN por las cuales unos 60.000 ciudadanos no habrían emitido su voto: por las acciones de requisita de documentos de identificación personal, esencial para emitir el sufragio, porque el FMLN

controlaba un municipio específico y porque el FMLN interfirió con su actividad bélica municipios específicos el día mismo de la votación.

A pesar de haber anunciado que no realizarían acciones que interfirieran directamente con las elecciones, algunas semanas antes de la votación del 25 de marzo diferentes organizaciones del FMLN iniciaron una serie de operaciones militares en las cuales requisaron cédulas de identidad personal. Es difícil determinar el número exacto de cédulas requisadas, pero un estimado basado en los diferentes informes de prensa del mes de marzo acercaría ese número a 30.000. La acción no fue generalizada en todo el territorio nacional, ni tampoco parece haber sido una línea de acción común a todas las organizaciones integrantes del FMLN. Se centró principalmente en los alrededores de San Miguel, y se informó de algunos casos cerca de Suchitoto, en Morazán y en Chalatenango.

A pesar del número requisado, que pudo interferir con la votación del 25 de marzo, las acciones de este tipo disminuyeron sustancialmente entre la primera y segunda vueltas. Dados los esfuerzos por reponer este tipo de cédulas, es posible que 30.000 no hayan votado en la primera vuelta por esta razón. Para la segunda, sin embargo, el número no habría pasado de 5.000.

Según previsiones del propio Consejo Central de Elecciones, la votación no se llevaría a cabo en 22 municipios porque éstos se encontraban en poder del FMLN (Tabla 1). Sin embargo, según datos oficiales del Consejo, no se votó en 58 municipios en la votación del 25 de marzo, y en 43 en la del 6 de mayo. Según nuestros propios estimados, 30.438 ciudadanos habrían dejado de votar el 25 de marzo porque la población se encontraba en poder del FMLN, mientras que el número se habría reducido a 23.839 para la votación del 6 de mayo (Cuadro 6 y 7).

Por su parte, el FMLN informó que no había sido posible votar en el 32 por ciento de los 261 municipios del país en las elecciones del 25 de marzo y proporcionó una lista de 92 municipios en donde supuestamente no hubo votación durante la segunda vuelta. No ha sido posible verificar si ello fue así o no. Los datos más conservadores proporcionados por el consejo, y que registran votos en los que el FMLN afirma que no se votó, parecen ser más apropiados para establecer el porcentaje de votos no emitidos que puede atribuirse a control de territorio por parte del FMLN.

Tabla 1
Municipios en los que no hubo votación:
primera y segunda rondas

Primera ronda	Segunda ronda
SAN MIGUEL	SAN MIGUEL
1. Chinameca	1. Chirilagua
2. Chirilagua	2. Sesori
3. Sesori	3. San Jorge
4. San Jorge	4. San Gerardo
5. San Gerardo	5. Carolina
6. Carolina	6. San Luis de la Reina
7. San Luis de la Reina	7. Nuevo Edén de San Juan
8. Nuevo Edén de San Juan	8. San Antonio del Mosco
9. San Antonio del Mosco	
USULUTAN	USULUTAN
10. San Agustín	9. Estanzuelas
11. Estanzuelas	10. Nueva Granada
12. San Francisco Javier	
13. Nueva Granada	
14. El Triunfo	
LA UNION	LA UNION
15. Anamorós	11. Lislique
16. Lislique*	12. Polorós
17. Yucuaiquín	
18. Nueva Esparta	
19. Polorós*	
20. Concepción de Oriente	
CHALATENANGO	CHALATENANGO
21. La Reina	13. Tejutla
22. Arcaíao*	14. Arcaíao
23. Dulce Nombre de María	15. Nueva Trinidad
24. Agua Caliente	16. Las Vueltas
25. Nueva Trinidad*	17. Las Flores o San José
26. Las Vueltas*	18. Ojos de Agua
27. Comalapa	19. San Francisco Morazán
28. San Rafael	20. La Laguna
29. Las Flores o San José*	21. San Isidro Labrador
30. Ojos de Agua*	22. San Antonio de la Cruz
31. Nombre de Jesús	23. Cancasque
32. Potonico	24. San Antonio Los Ranchos
33. Santa Rita	25. El Carrizal
34. La Laguna	26. San Fernando
35. San Isidro Labrador*	
36. San Antonio de la Cruz*	
37. San Luis del Carmen	
38. Cancasque*	
39. San Antonio Los Ranchos	
40. El Carrizal	
41. San Fernando*	
MORAZAN	MORAZAN
42. Corinto*	27. Corinto
43. Guatijiagua	28. Guatijiagua
44. Jocoaitique*	29. Jocoaitique
45. Meanguera*	30. Meanguera
46. Torola*	31. Torola
47. San Simón	32. San Simón
48. Joateca*	33. Joateca
49. Arambala*	34. Arambala
50. Yamabal	35. Yamabal
51. El Rosario*	36. El Rosario
52. Perquin*	37. Perquin
53. Sensembra	38. Sensembra
54. Gualococti	39. Gualococti
55. San Fernando*	40. San Fernando
56. San Isidro	41. San Isidro
CABAÑAS	CABAÑAS
57. Tejutepeque	42. Tejutepeque
58. Cinqüera	43. Cinqüera

* Los municipios marcados con (*) son aquellos en los que el Consejo Central había previsto que no habría votación y a los cuales no envió materiales.

Entre los 58 municipios en los cuales no hubo votación el 25 de marzo se encuentran 10 en los cuales la votación no se realizó por acciones del FMLN ese mismo día. Entre ellos se encuentra Tejutepeque, Santa Clara, San Ildefonso, Jucuapa, Santa Rita y Villa El Triunfo. En estos dos últimos, el FMLN destruyó las urnas de votación y se llevó las papeletas.

A pesar de haber realizado ataques el 6 de mayo, algunos de regular envergadura, ninguno de ellos parece haber interferido significativamente con la votación, más allá de haberla interrumpido durante el tiempo que duraron los ataques.

Las anomalías registradas el 25 de marzo, tanto por cuestiones de logística como por razones de registro, serían las responsables de impedir el voto a cerca de 275.000 votantes.

Si bien la ley electoral estipulaba que las votaciones darían inicio a las 7:00 a.m., fueron escasos los sitios en donde así sucedió. Bien fuera por falta de urnas, papeletas de votación, listados electorales, sellos y otros utensilios, o por la ausencia de los integrantes de las juntas receptoras de votos y/o de los vigilantes de los diferentes partidos, la votación comenzó a distintas horas de la mañana e incluso en muchos centros de votación hasta en horas de la tarde.

Se informó, además, de equivocaciones tales como enviar a Santa Ana los listados de San Miguel y viceversa, colocar en los centros de votación menos urnas de las estipuladas, extravíos o pérdidas intencionales de actas electorales y papeletas de votación.

El Consejo Central de Elecciones explicó las anomalías responsabilizando al FMLN por sabotaje a la energía eléctrica; el corte de energía se prolongó desde tempranas horas de la noche del sábado 24 hasta las 10 de la mañana del domingo 25. No obstante, también reconocieron que había habido "otra forma de sabotaje" cuando personas de las juntas receptoras de votos no se presentaron al lugar que les correspondía.

Un estimado conservador nuestro pone en 87,811 los votos no emitidos por desorden el día 25 (Cuadro No. 6). A la luz de lo que el propio consejo ha reconocido y lo que los partidos denunciaron, el estimado parece ser bastante bajo. El secretario general del PDC dijo que debido a los problemas, sólo un 30 por ciento de los electores de la zona metropolitana pudo votar; en la ciudad de San Miguel, el coronel Monterrosa,

comandante departamental, estimaba que 50 por ciento de quienes intentaron votar no pudieron hacerlo por desorden; en Soyapango, populoso distrito metropolitano, el coronel Carranza indicó que a media mañana, 8 de cada 9 puestos de votación estaban paralizados por falta de materiales; en la Escuela "Fabio Castillo" de Ilopango faltaron 4 urnas de las 25 programadas; en la Escuela "Gerardo Barrios" de San Salvador la urna 5,029 fue robada con todo y papeletas; en Osicala, Morazán, faltaron 20 urnas; en Usulután se estima que más de 6,000 personas se quedaron sin votar por falta de urnas; en Zacatecoluca se informó del robo de varias urnas y se estima que 3.000 personas no pudieron votar por falta de papeletas.

El propio presidente del consejo informó que más de 800 urnas se habían extraviado en todo el país y que unas 8.000 papeletas de votación habían sido encontradas tiradas por distintos caminos y lugares del país.

El estimado de electores que no emitieron su voto por problemas de registro es más difícil de estimar, aunque puede inferirse de declaraciones hechas por los miembros del consejo luego de las elecciones. Según esas declaraciones, entre el 25 de marzo y el 6 de mayo el registro electoral se habría actualizado en alrededor de 175 mil sufragantes, bien por correcciones al registro mismo como por emisión de cédulas a nuevos votantes (30.000).

Asumiendo que efectivamente se superaron los problemas de registro y notando que se superó en mucho el problema logístico, el aumento de 104,586 votos más emitidos en la segunda ronda parece razonable, aunque contrasta con la apreciación subjetiva de gran cantidad de observadores de que la participación de los votantes pareció ser menor y, en general, "menos entusiasta."

4.2. Posibilidades de fraude

Ninguna de las innovaciones técnicas por sí sola, ni todas ellas en su conjunto, garantizaban que las elecciones no fueron fraudulentas.

Parece evidente el afirmar que las innovaciones técnicas, aún en su máximo grado de perfección, lo más que pueden llegar a hacer es dificultar el ejercicio de procedimientos ilícitos, minimizando en esa forma las posibilidades de que se cometa un fraude. Dada la imperfección de las innovaciones técnicas utilizadas para las elec-

CUADRO No. 6 ELECCIONES PRESIDENCIALES DE EL SALVADOR 25 de marzo de 1984

Departamentos	Electores	Votos emitidos	Urnas asignadas	Urnas utilizadas	Urnas anuladas por desorden	Urnas anuladas por no-votac.	Municipios en donde				Estimación de		
							No se voto previsto	No se voto, no previsto	Votos no emitidos por desorden	Votos no emitidos por no votación	Total de votos no emitidos		
01 San Salvador	687.698	425.704	1.716	1.582	134	—	19	—	37.501	—	—	—	37.501
02 Santa Ana	248.024	161.135	635	605	30	—	13	—	7.410	—	—	—	7.410
03 San Miguel	216.010	78.235	567	397	47	123	11	9	8.804	10.209	—	—	19.013
04 La Libertad	234.989	169.634	582	565	17	—	22	—	5.048	—	—	—	5.048
05 Usulután	186.383	74.838	406	322	39	45	18	5	8.049	3.510	—	—	11.559
06 Sonsonate	172.428	125.682	427	427	—	—	16	—	—	—	—	—	—
07 La Unión	142.841	40.819	341	248	35	58	12	2	4.059	5.278	—	—	9.337
08 La Paz	*128.129	78.975	317	317	6	—	21	—	1.482	—	—	—	1.482
09 Chalatenango	95.914	35.854	211	145	7	59	12	10	1.359	7.021	—	—	8.380
10 Cuscatlán	99.512	50.275	304	270	34	—	16	—	5.554	—	—	—	5.554
11 Ahuachapán	115.264	77.135	307	307	—	—	12	—	—	—	—	—	—
12 Morazán	95.391	28.355	269	180	55	34	11	9	7.418	3.604	—	—	11.022
13 San Vicente	84.859	37.963	289	285	4	—	13	—	436	—	—	—	436
14 Cabañas	73.761	34.889	206	194	4	8	7	1	691	816	—	—	1.507
TOTAL	2.581.203	1.419.493	6.577	5.838	412	327	203	36	87.811	30.438	—	—	118.249

Departamentos	Diferencia en votos emitidos: 2a. ronda - 1a. ronda	Votos emitidos	Urnas asignadas	Urnas utilizadas	Urnas anuladas por desorden	Urnas anuladas por no-votac.	Municipios en donde			Estimación de			
							Se se voto previsto	No se voto, no previsto	Votos no emitidos por desorden	Votos no emitidos por no votación	Total de votos no emitidos		
01 San Salvador	43.977	469.681	1.586	1.581	5	—	19	—	1.590	—	1.590	—	1.590
02 Santa Ana	4.917	166.052	534	534	—	—	13	—	—	—	—	—	—
03 San Miguel	12.758	90.993	475	376	1	98	12	8	264	12.054	—	—	12.318
04 La Libertad	- 1.122	168.512	544	543	1	—	22	—	329	—	—	—	.329
05 Usulután	9.099	83.937	409	371	19	19	21	2	1.982	1.729	—	—	3.711
06 Sonsonate	2.179	127.861	382	385	(-3)	—	16	—	(-828)	—	—	—	(-828)
07 La Unión	18.234	59.053	297	288	9	—	16	2	1.899	—	—	—	1.899
08 La Paz	1.399	80.374	275	275	—	—	21	—	47	—	—	—	47
09 Chalatenango	6.736	42.590	182	158	9	15	19	4	2.232	2.400	—	—	4.632
10 Cuscatlán	3.642	53.917	222	222	—	—	16	—	—	—	—	—	—
11 Ahuachapán	784	77.919	245	246	(-1)	—	12	—	(-330)	—	—	—	(-330)
12 Morazán	3.440	31.795	163	129	—	34	11	6	—	6.800	—	—	6.800
13 San Vicente	-26	37.937	196	193	3	—	13	—	636	—	—	—	636
14 Cabañas	-1.431	33.458	155	147	—	8	7	1	—	856	—	—	856
Total	104.586	1.524.079	5.665	5.448	43	174	218	22	7.821	23.839	—	—	31.660

ciones de 1984 y las condiciones mismas del país que dificultaban su implementación, la pregunta relevante a hacer es si estas innovaciones contribuyeron en alguna medida a dificultar procedimientos ilícitos o si, por el contrario, también innovaron en cuanto a ellos.

Esta preocupación parece haberla tenido también el Consejo Central de Elecciones. Con motivo de la renuncia del representante de ARENA al consejo, la prensa nacional dio a conocer el 2 de marzo de 1984 las declaraciones de éste en las cuales hacía del conocimiento público un listado de 10 niveles en los cuales era posible cometer un fraude dentro del esquema electoral que se preparaba (Tabla No. 2). El consejo informó posteriormente que el análisis de posibilidades que presentaba el representante de ARENA provenía de un memorándum técnico confidencial que los asesores habían preparado para el consejo mismo. El consejo no informó, sin embargo, sobre las medidas que se habían tomado para contrarrestar estas posibilidades.

Coincidimos con el análisis del consejo, según el cual la respuesta a la pregunta planteada en el inciso anterior nos lleva a concluir que las innovaciones en cuanto tales, durante las elecciones de 1984, no dificultaron los procedimientos ilícitos.

En última instancia y desde la perspectiva de las cuestiones técnicas, la minimización del fraude dependió más del sistema de fiscalización interpartidaria y de elementos técnicos tradicionales (tinta indeleble en el dedo del votante), que de las innovaciones introducidas. Ninguna de las innovaciones se dirigió a contrarrestar el más tradicional de todos los procedimientos ilícitos: la coacción, aunque es evidente que ésta no depende de cuestiones técnicas. Sin embargo, procedimientos innovadores que garantizaran la efectividad del voto secreto podrían contribuir enormemente a minimizarla.

La principal innovación parece estar en lo dificultoso de alterar las actas una vez que éstas han sido elaboradas. Sin embargo, no se han logrado controlar los procedimientos ilícitos que puedan existir en su elaboración (elaborarlas mal intencionadamente para impugnarlas durante el escrutinio, utilización de la misma legislación para decidir en forma parcial sobre votos impugnados, etc.).

A juzgar por el comportamiento de los partidos el día de la elección, de las denuncias res-

Tabla No. 2

**Posibilidades de fraude en las elecciones de 1984
según el representante de ARENA al Consejo Central de Elecciones**

Etapas del proceso	Mecanismos	Sistema involucrado
1. Elaboración del registro electoral.	* Validación de registros ficticios. * Validación de registros errados.	+ Sistema de computadoras del CCE. + Sistema de computadoras del CCE.
2. Validación externa del registro.	* Validación de partidas ficticias. * Validación de partidas equivocadas.	+ Sistema de computadoras del CCE. + Sistema de computadoras del CCE.
3. Nóminas electorales.	* Manipulación para hacer votar a una persona tantas veces como listas hubiera en las que apareciera su nombre.	+ Sistema de computadoras del CCE. + Sistema político-logístico de los partidos.
4. Votación.	* Coacción o influencia directa sobre los votantes. * Sustitución o manipulación de papeletas de votación.	+ Sistema político-logístico de los partidos. + Sistema de miembros y vigilantes de las JRV.
5. Recuento en JRV.	* Impugnación de votos válidos de opositores. Reglas generales para situaciones de desventaja.	+ Sistema de miembros y vigilantes de las JRV.
6. Actas de recuento de votos.	* Sustitución, impugnación o anulación de las actas. Reglas generales para situaciones de desventaja.	+ Sistema de miembros y vigilantes de las JRV.
7. Tabulación de las actas del recuento.	* Introducción y/o procesamiento de datos alterados a pesar de la vigilancia.	+ Sistema de cómputo del CCE. + Sistema de vigilantes técnicos en el CCE.
8. Escrutinio final.	* Creación de anomalías a conveniencia para su impugnación.	+ Sistema político-logístico de los partidos.
9. Proceso electoral en general.	* Creación de anomalías a conveniencia para impugnarlo.	+ Sistema político-logístico de los partidos.

Fuente: El Diario de Hoy, 2 de marzo de 1984.



pectivas interpuestas por ellos mismos después de ambas rondas electorales, y de los resultados oficiales ofrecidos por el consejo central sobre cada votación, puede afirmarse que todos los partidos políticos estuvieron involucrados en procedimientos ilícitos, bien por comisión o por omisión; que algunos partidos lo hicieron sistemáticamente y ésto fue más evidente en la segunda ronda; pero que las presiones e irregularidades no desfiguraron sustancialmente los resultados.

Es difícil establecer si las dificultades observadas en la votación del 25 de marzo fueron consecuencia de un sabotaje premeditado a la logística del consejo o consecuencia de la precipitación y mala organización. En todo caso, los lugares más vulnerables de la votación fueron el escrutinio y la elaboración de las actas de recuento, en donde aparentemente privó el mecanismo de estropear actas en el momento de su elaboración para impedir ventajas al contrario e impug-

narlas en el momento del escrutinio final. La Democracia Cristiana lanzó acusaciones de que en San Salvador se hicieron esfuerzos premeditados para dificultar la votación en sectores de la capital con alta densidad de simpatizantes del partido.

Para la votación del 6 de mayo, las irregularidades fueron más evidentes en los resultados y las denuncias de procedimientos ilícitos más numerosos entre ambos partidos.

ARENA acusó al PDC de procedimientos ilícitos en el manejo de las papeletas de votación, de manipular los listados electorales, de manipular el escrutinio oficial llevado a cabo por el consejo y llegó incluso a impugnar ese escrutinio. Con excepción de las papeletas faltantes (60.000) que el consejo dijo haber anulado, las otras acusaciones parecen carecer de fundamentos. En el mejor de los casos para ARENA, el manipuleo del escrutinio por parte del consejo pudo haberse dado en el orden en que se efectuó el escrutinio, pero no necesariamente en el falseamiento de los datos. La ausencia de los representantes legales de los partidos pudo haber impedido que se impugnaran actas individuales estropeadas a propósito. Sin embargo, en la medida que ambos partidos hayan utilizado el recurso, el efecto de no impugnación tiende a neutralizarse.

El PDC acusó a ARENA de coaccionar a los votantes, tanto por medio de los miembros del partido como por medio de algunos oficiales de la Fuerza Armada, de rellenar urnas en algunos departamentos y de copar sistemáticamente juntas receptoras de votos, particularmente en los puestos nacionales de votación, así como de estropear sistemáticamente actas de recuento cuando los eran desfavorables.

Nuevamente, existe suficiente evidencia circunstancial como para asegurar que todo ello fue posible, aunque no puede constatarse. Si puede afirmarse que los vigilantes de ARENA pudieron haber superado a los del PDC en una proporción de 2 a 1, lo cual habría facilitado a ARENA el procedimiento de estropear actas y habría favorecido su control sobre ciertas juntas. Hay también algunos indicios de que ARENA contaba con recursos legales reales para impugnar actas que le eran desfavorables.

Una comparación de votos emitidos en la primera y segunda rondas permite identificar dos departamentos sospechosos en donde es posible que haya habido una inflación desproporcional:

La Unión y San Salvador. El detalle del cómputo por municipio para ambos departamentos (ver sección Documentación) permite establecer que si la hubo, participaron en ella ambos partidos. Sólo se registró un incidente de abierto intento de rellenar urnas, en Jiquilisco, por parte de partidarios de ARENA.

5. Conclusiones

Parecen haber suficientes elementos como para poder afirmar que el sistema electoral estuvo diseñado más en función de evitar un fraude que en función de hacer expedita la votación y el escrutinio. Las fuertes irregularidades que se dieron en el proceso y las imperfecciones de las que adoleció el sistema pueden atribuirse más a la prisa, precipitación, mala planificación y mala administración que a una voluntad de parcialidad del consejo en favor de uno u otro partido.

Las sofisticaciones técnicas —particularmente la utilización de un nuevo sistema mecanizado, el registro electoral y la modalidad de desconcentración de puestos de votación— no son garantía suficiente para impedir que pueda darse un fraude.

La evidencia apunta que hubo procedimientos ilícitos por parte de ambos partidos participantes de la segunda ronda, a pesar de todas las sofisticaciones del sistema. Si bien puede decirse que estos procedimientos fueron sistemáticos, no han sido de una escala tal que desfiguren sustancialmente los resultados.

Los errores, debilidades y limitaciones del sistema son superables, de manera tal que lo que ahora es una simple sofisticación técnica del sistema, podría convertirse en auténtica innovación.

Sin embargo, el principal ingrediente que garantiza la relativa pureza del evento y las ventajas del sistema es la voluntad política de los partidos de someterse a las reglas del juego acordadas por consenso, así como la fiscalización interpartidaria, supuesta la neutralidad de la Fuerza Armada.

Dadas las consideraciones anteriores, los costos económicos y políticos no son proporcionales con las garantías contra el fraude, sobre todo en la medida en que éstas han sido más aparentes que reales en los aspectos técnicos, haciendo que el proceso sea vulnerable a presiones extranjeras.

A pesar de los condicionamientos y limitaciones técnicas del proceso, no hay indicios suficientes como para cuestionar el número de votantes más allá de lo que pudiera ser un margen razonable de error. El dato es consistente con los resultados obtenidos en por lo menos 3 votaciones en los últimos 2 años y refleja, en términos relativos, el probable apoyo popular que los partidos participantes tienen.

En la medida que no existe un registro electoral lo suficientemente depurado, cualquier dato sobre población electoral real se presta a manipulaciones. No obstante, dadas las circunstancias políticas del país, la cifra absoluta de por lo menos 1.2 millones de votantes es significativa y más aún cuando se repite en dos votaciones con menos de 2 meses de diferencia.

No obstante, en la medida que se acepta que la población votante posible se acerca a los 2.582.000, tanto los datos absolutos como los datos relativos son cuestionables. Tanto la validez como el significado de las elecciones podrán analizarse mejor a la luz de un registro fiable, depurado y actualizado.

Dada la cantidad de condicionamientos y limitaciones técnicas señaladas, parecería casi imposible que las elecciones se hubiesen realizado. El que se hayan llevado a cabo, experimentado con un sistema nuevo y bajo circunstancias relativamente adversas, sugiere que el problema de realizar un proceso que culmine con depositar una papeleta en una urna y contar esas papeletas en forma acertada es, las más de las veces, superable. El problema real reside en cómo traducir una mayoría de votos formales en poder real de quien los ha recibido. Y ese no es un problema técnico...

San Salvador, 1 de junio de 1984.