



Observación Electoral Nacional

Consideraciones al padrón electoral para evitar posibles problemas en las votaciones del 2007

SEGUNDO INFORME
MIRADOR ELECTORAL 2007

Guatemala, 29 de mayo de 2007



SEGUNDO INFORME
MIRADOR ELECTORAL 2007
Guatemala, 29 de mayo de 2007

Contenido

- 1. Padrón electoral**
- 2. Un padrón depurado herramienta clave para el éxito de una elección**
- 3. ¿Qué puede ocurrir con un padrón electoral que no esté totalmente actualizado?**
- 4. Recomendaciones**
- 5. Regulación de la campaña electoral en los medios de difusión**

Presentación

Mirador Electoral 2007, iniciativa de carácter no partidista, interesada en consolidar la democracia en Guatemala por medio del seguimiento y monitoreo de las principales etapas y actores del proceso electoral, y formada por cinco organizaciones sociales¹, ofrece el Segundo Informe de Observación, correspondiente al mes de mayo de este año. En este informe destaca un aspecto central para el funcionamiento óptimo de las elecciones generales 2007 y al que se ha concedido poca atención en estos meses: la condición del padrón electoral.

El Informe explica por qué es importante el padrón electoral, y lo que es aún más importante, por qué es necesario conocer el grado de confiabilidad de sus datos (luego de las depuraciones que ha sufrido).

Otro componente de este informe es el tema de la regulación de la campaña electoral en los medios de comunicación y la postura que asume Mirador respecto a éste.

1. El padrón electoral

1.1. ¿Qué es el padrón electoral?

El padrón electoral es la nómina o listado de todos los guatemaltecos y guatemaltecas que siendo mayores de 18 años, están habilitados para elegir y ser electos, porque se han empadronado conforme a la ley. En estos términos, pareciera que el listado de ciudadanos que pueden votar es un producto simple que no debería generar mayores problemas. No obstante, para su elaboración, actualización y depuración, se requieren complicados y extensos procedimientos legales, administrativos y financieros. Ello, unido a los efectos políticos que pueden derivarse si la mayoría de los datos que contiene el padrón no corresponden con la realidad, amerita que se ponga atención a la situación en que se encuentra, antes de cualquier elección.

1.2 ¿Qué contiene el padrón electoral?

Físicamente, el padrón electoral es similar a un directorio o guía telefónica (aunque más voluminoso en cuanto al total de personas que aparecen). Dentro de los datos que se encuentran aparecen los siguientes: a) El proceso electoral para el que corresponde (para cada elección se prepara un padrón específico); b) Información sobre cada departamento y municipios así como sobre las Juntas Receptoras de Votos bajo cuya competencia se utilizará; c) Los datos de cada ciudadano: número de

¹ Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP, Acción Ciudadana, Centro de Estudios de la Cultura Maya CECMA, Asociación para el Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales -DOSES- y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-GUATEMALA

boleta de empadronamiento, cédula de vecindad, nombres y apellidos completos (para garantizar la seguridad y evitar duplicidades).

1.3. ¿Cómo se construye un padrón electoral, qué “edad” tiene el actual y cuáles son sus problemas comunes?

El actual padrón electoral principió a prepararse en 1983 en anticipación a las elecciones a Asamblea Nacional Constituyente. A la fecha han pasado 24 años. Si se toma en cuenta que el padrón es un registro de personas, algunas de las cuales cambian de vecindad (municipio) y residencia (lugar en el que habitan); otras viajan al extranjero (muchas de ellas definitivamente) otras fallecen y muchas más se inscriben por primera vez (porque recién cumplen 18 años), se entiende la necesidad de su permanente actualización y depuración. El padrón, visto así, es instrumento dinámico y cambiante”.

Algunos problemas del padrón electoral derivan de la forma como se acreditan los cambios mencionados en el párrafo anterior. Así, en la medida en que no es obligatorio registrar el cambio de vecindad y de residencia, muchas personas dejan de hacerlo.

Además, los registros civiles de las 332 municipalidades del país no siempre reportan las personas fallecidas y existe poco control al respecto. Tampoco se conoce exactamente cuántas de las personas que han migrado definitivamente al extranjero, han podido ser “dadas de baja” en el Registro de Ciudadanos del TSE.

También pueden producirse equivocaciones y errores en el momento de ingresar nombres de nuevos (as) ciudadanos.

De esa cuenta, una gran parte de las “impurezas” acumulativas del padrón electoral suelen ser ajenas al propio TSE, ya que el mismo se construye a partir de información que proporciona directamente el ciudadano (residencia electoral), y otra que consta y deben brindar entidades públicas, tales como los Registros Civiles y de Vecindad, ministerios de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, así como el Secretario de la Corte Suprema de Justicia.

1.4 Verificaciones anteriores

En vista de los problemas normales que se pueden producir en un padrón electoral que, como el de Guatemala, se empezó a preparar desde 1983, se recurre a verificaciones para tener una idea aproximada sobre la precisión y validez de los datos y sus fuentes. Ello se realiza recurriendo comúnmente a una muestra estadística representativa de la totalidad del padrón, para comprobar el grado de concordancia y exactitud de los datos contenidos en el mismo.

El TSE ha autorizado en el pasado algunas verificaciones por recomendación de organismos internacionales. Una de estas verificaciones la practicó el Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH / CAPEL en 1998, y también ha trascendido que la Organización de Estados Americanos, OEA, realizó otra verificación. Dentro de las conclusiones de la auditoría de CAPEL (1998) por ejemplo, se indica que... “El porcentaje de error, aunque no elevado conforme los resultados de otros países, demandaría una depuración mayor del padrón previo a las elecciones de 1999, a través de una campaña intensiva de verificación pública de datos” (párrafo 22.1 de las conclusiones).

En octubre de 2003, *Mirador Electoral* realizó una verificación del padrón vigente para las elecciones generales de aquel año. Como parte de los resultados, se señaló, que no se esperaba que el padrón electoral de Guatemala fuera perfecto ni que no existan algunas incompatibilidades, esta sería una expectativa irreal. Pero sí esperaríamos encontrar niveles de incompatibilidad cercanos a aquellos reportados por estudios anteriores.

El estudio de IIDH/CAPEL (1998) reportó *inconsistencias críticas* en 13.6% de los casos examinados y

el estudio de Mirador Electoral reportó niveles de *inconsistencias críticas* mayores a las descubiertas por dicho estudio.

Tomando en cuenta lo anterior, es importante que se realice cuanto antes una verificación al padrón electoral que registrará para las elecciones generales 2007 para que sea conocido por el TSE y se hagan los ajustes del caso.

2. Un padrón depurado: herramienta clave para el éxito de una elección

2.1. La verificación de “dos vías” que propone Mirador Electoral

Para la verificación del padrón electoral se recomienda aplicar la metodología llamada de *verificación de doble vía*, desarrollada por el *Instituto Nacional Demócrata –NDI* por su siglas en inglés– Esta metodología se ha aplicado en estudios pre-electorales en más de 50 países, con muy buenos resultados.

La metodología señalada se basa en la comprobación de los datos del padrón a partir de dos muestras de personas. Para la *primera vía* se extrae una muestra al azar del padrón. Con los datos de número del empadronamiento, cédula de vecindad, nombre, edad, sexo y dirección, se procede a localizar a cada persona en su domicilio. Cada persona es entrevistada y son anotados sus datos para ser cotejados con los que aparecen en el padrón. Este primer paso es lo que se llama la *vía padrón a persona*.

En el *segundo paso o vía*, se selecciona una muestra mediante un procedimiento sistemático de búsqueda en viviendas. En cada vivienda escogida se entrevista a una persona mayor de 18 años, nacida en el país. Se aplica el procedimiento de buscar en una vivienda vecina a la de cada una de las personas pertenecientes a la primera muestra. Cada persona así seleccionada es entrevistada y sus datos son anotados y posteriormente son cotejados con los datos existentes en el padrón electoral. Este segundo paso constituye la *vía personas a padrón*.

En ambos pasos, la representatividad de las muestras está garantizada, porque teóricamente todos los ciudadanos pertenecientes al universo del estudio tienen la misma probabilidad de ser entrevistados. El universo del estudio son todos los guatemaltecos mayores de 18 años, es decir todos aquellos que por ley, tienen derecho a votar y a estar en el padrón.

Un ejemplo de la información que se obtiene con la verificación de dos vías que Mirador Electoral propone, se ofrece a continuación en dos cuadros que resumen el trabajo desarrollado por Mirador Electoral para las elecciones de 2003:

Cuadro 1
Resultados de la primera vía:
Padrón a personas
Elecciones Generales de 2003

Status	Total	%
Datos correctos	180	50.6%
Dirección incorrecta. La persona no vive ahí	60	16.9%
Dirección no existe	70	19.7%
La persona se mudó	28	7.9%
Fuera del país	8	2,2%
Fallecida	10	2.8%
Total	356	100.0%

Cuadro 2
Resultados de la segunda vía:
Personas a padrón
Elecciones Generales de 2003

Status	Casos	%
1. Datos correctos	240	48,8%
2. Datos incorrectos	190	38,6%
3. No encontrados en el Padrón	62	12,6%
Total	492	100

Estos resultados reflejaban el diagnóstico del padrón electoral para el año 2003; por consiguiente no deberían tomarse como un reflejo de la situación actual, pues para ello se hace necesario una nueva verificación.

El TSE ha declarado a los medios de comunicación a inicios de este año, que el padrón electoral, según una verificación realizada por la OEA, tiene un grado de confiabilidad del 98% ². *Mirador Electoral* hasta el momento no ha tenido acceso a dicho documento.

Por otra parte, los medios de comunicación han difundido, citando como fuente al propio TSE, que más de 600,000 ciudadanos están en riesgo de no votar si no acuden a actualizar sus datos, debido a que la norma electoral estipula que las personas que se hayan empadronado y no recogieron su boleta fueron excluidos del padrón y no podrán ejercer su derecho al voto.

Mirador Electoral exhorta a la población a que acuda a las diferentes delegaciones y subdelegaciones del TSE a verificar su situación y así evitar posibles problemas el día de las elecciones.

3. ¿Qué puede ocurrir con un padrón electoral que no esté totalmente actualizado?

Vale la pena examinar brevemente algunas posibles consecuencias de ir a elecciones con un padrón no totalmente actualizado:

a. Partimos de una cuestión de principio: el TSE está obligado a garantizarles su derecho a votar a todos los ciudadanos y ciudadanas guatemaltecos inscritos en el Registro de Ciudadanos y que cumplen con los requisitos legales. Cuando se producen errores en el Padrón estos tienen como consecuencia dificultar y en muchos casos privar del derecho al voto.

b. La descentralización de centros de votación que se pondrá en práctica por vez primera en estas elecciones, abrirá nuevos sitios para ejercer el sufragio, lo que representa un gran desafío. Esto exige de un padrón con mayor exactitud y rigurosidad del que requerían procesos anteriores, debido a que el dato del domicilio del votante se vuelve fundamental para construir adecuadamente los listados de votantes para las nuevas juntas receptoras. Si ese dato está mal registrado, el votante será ubicado en una mesa que tiene alta probabilidad de quedar en un lugar fuera del alcance del votante.

c. Errores en datos sociodemográficos como la edad y el sexo del votante, pueden acarrearle dificultades cuando los miembros de la Junta Receptora de Votos comprueben la identidad mediante la cédula de vecindad y caigan en la cuenta que estos datos no coinciden con los consignados en el padrón.

d. Si el número de casos de votantes imposibilitados de votar resulta significativo, esto puede ocasionar protestas públicas y cuestionamientos que empañarían el buen curso del proceso y echarían una sombra de duda sobre su legitimidad.

² Semanario Política. n 1, Diario La Hora. Guatemala, 15 de febrero 2007

e. Partidos políticos descontentos con los resultados pueden utilizar el argumento de la privación del derecho de voto, para cuestionar por la vía judicial el proceso electoral.

Por todo lo anterior, para generar certeza y ofrecerle al TSE resultados de una organización externa e independiente sobre la confiabilidad del padrón, Mirador Electoral ha solicitado desde febrero de este año a ese Tribunal, acceso a los datos de padrón, tal y como se encuentra en este momento, para que, en presencia de los encargados del Registro de Ciudadanos, permitan extraer una muestra y realizar la verificación.

Si bien, el Tribunal Supremo Electoral, no ha negado explícitamente acceder a su base de datos, tampoco ha proporcionado a Mirador Electoral la información necesaria solicitada para poder realizar esta verificación. Como consecuencia de ello, no se han podido identificar los posibles problemas y ofrecer soluciones en tiempo.

Mirador Electoral 2007, considera indispensable que se realice una verificación del padrón para que la ciudadanía guatemalteca y los actores del proceso electoral tengan una visión objetiva de la calidad del padrón con el que concurrimos a votar este año.

Nuestra petición se basa además en la premisa que los datos del padrón son públicos y, por tanto, accesibles para todo aquel que los requiera.

Mirador Electoral 2007, con la asesoría técnica que brinda el NDI, ratifica su disposición para llevar a cabo esta tarea y exhorta a la autoridad electoral la colaboración para hacerla.

4. Recomendaciones

Consideramos que la identificación objetiva de la situación del padrón actual, sentará las bases que permitan proponer soluciones para facilitar el voto de la ciudadanía este 9 de septiembre. Entre ellas se podrían considerar:

1. Inicio de una campaña de información en que se precise la forma en que se ubicará a los ciudadanos (actualizados y no actualizados) en el padrón electoral y facilitar con ello, la plena identificación del municipio, centro de votación y junta receptora de votos en donde ejercerá su derecho al voto.
2. Facilitar los listados de los centros de votación con suficiente anticipación para que los votantes puedan verificar sus datos, antes del día de la elección; y
3. Ubicar centros de apoyo al ciudadano en cada centro de votación, para orientar y resolver los casos de ciudadanos que no se ubiquen o aparezcan en los listados de cada JRV.

5. Regulación de la campaña electoral en los medios de difusión

Tomando en cuenta la estrecha vinculación que existe entre los fines de la campaña electoral y la búsqueda del poder político, surge la necesidad de establecer determinadas normas éticas y jurídicas que contribuyan a evitar que sí se transforme en una lucha indiscriminada, que pueda poner en riesgo el relevo de las autoridades por medio del proceso eleccionario.

En la última reforma legal (año 2004), el tema de la propaganda electoral por medio de la prensa, radio y televisión, sufrió una modificación sustancial con el fin de que la lucha por obtener el favor del electorado, se realizase bajo condiciones que garantizaran a las organizaciones políticas y a sus candidatos, igualdad de condiciones y de oportunidad.

Por su parte, el Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales, contenido en el Acuerdo número 131-2007 emitido recientemente por el TSE, desarrolla algunos principios y normas contenidos en el Decreto Legislativo 10-04, y estos fueron cuestionados

inmediatamente después de publicado el mismo mediante una acción de inconstitucionalidad parcial cuya sentencia fue proferida por la Corte de Constitucionalidad el 28 de marzo de 2006.

Los cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos introducidos en 2004, buscan, entre otros aspectos, asegurar la vigencia de tres aspectos clave:

- Las libertades políticas de la ciudadanía;
- La neutralidad e imparcialidad de los organismos públicos; y,
- La igualdad de oportunidades para los participantes de la contienda electoral

En la actual coyuntura, la ciudadanía guatemalteca requiere de información sobre todos los aspectos ligados al proceso electoral, cuestión que esencialmente abarca tres campos:

- La oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas y programas a la población por medio de los medios masivos de comunicación social;
- La manera en que los medios cubren la campaña y los hechos que constituyen noticia de importancia sobre el proceso electoral; y
- Los programas de educación ciudadana.

Además de lo ya señalado, las autoridades electorales tienen el deber y la responsabilidad de dirigir el evento bajo las reglas previstas en la Constitución de la República y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos; ello, con el fin de lograr la realización de elecciones libres y competitivas

Satisfechos los puntos concernientes al goce de las libertades políticas y al cumplimiento por los órganos estatales, dentro de la órbita de sus funciones, el último gran aspecto a llenar es *la igualdad de oportunidades que deben tener los partidos políticos y comités cívicos para comunicarse masivamente con la ciudadanía*. Ello, para que la voluntad ciudadana no sea reemplazada por la capacidad de comprar espacios y tiempos en los medios de comunicación social por el mayor uso de recursos financieros disponibles o beneficios resultantes de pactos celebrados, sin real conocimiento de la sociedad.

En conclusión, el principio de la reglamentación es que todas las organizaciones políticas y sus candidatos tengan las mismas condiciones de acceso a los medios de comunicación social, en aspectos de costos, tiempos, horarios de emisión, sin conceder ventajas especiales a unos en desmedro de otros. Lo anterior, dentro de un marco en el que exista plena libertad de informar y sin afectar el libre comercio ni los derechos de propiedad.

La reforma legal electoral, tanto en la ley como al reglamento citado, contienen disposiciones que conciernen esencialmente al desarrollo del proceso electoral y buscan proporcionar una igualdad de oportunidades a todas las organizaciones políticas y sus candidatos y, en ese orden, ambos instrumentos legales deben ser aplicados como una herramienta básica para asegurar la existencia de una competencia política auténtica.

Las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República llegaron a importantes acuerdos, ahora la autoridad electoral los desarrolla en ejercicio de su facultad reglamentaria y no siendo advertidos de inconstitucionalidad, queda ahora la responsabilidad de aplicarlos con rigor y sin excepciones.

Mirador Electoral apoya estas regulaciones porque está de acuerdo con la idea de que la igualdad de condiciones en el acceso a los medios de comunicación es vital para el funcionamiento correcto de nuestro sistema político.

Se sabe que la regulación del tema aquí tratado no es sencillo dada su evidente relevancia para el acceso al poder político, pero también el desarrollo de un proceso electoral se inserta en un marco institucional general, motivo por el cual Mirador Electoral estima pertinente abrir un debate sobre el mismo, de tal manera que las instituciones de investigación, las organizaciones políticas y los medios de comunicación dialoguen sobre este tema y se definan, en estricto apego a la ley fundamental, las áreas clave que aseguren aspectos imprescindibles en una auténtica democracia, que es a lo que todos aspiramos y estamos comprometidos en consolidar.

Por ello, una de nuestras áreas de observación está dedicada a monitorear ese acceso de los partidos y candidatos a los medios, tanto en la parte informativa como en la parte publicitaria. Exhortando a evitar preferencias que impidan pautar publicidad y nieguen la posibilidad de una cobertura ecuánime en términos cualitativos y cuantitativos a las diferentes opciones electorales.

