

Consideraciones básicas sobre el padrón electoral en Guatemala

Definición y orígenes

El padrón electoral constituye la nómina de todas las personas guatemaltecas de ambos sexos, mayores de dieciocho años de edad que se han empadronado conforme a la ley; es decir, los electores y las electoras que tienen el derecho de elegir y ser electos¹. La institución encargada de entregar el padrón electoral 30 días antes del día de las elecciones generales con las depuraciones correspondientes es el Registro de Ciudadanos, tal como lo estipula la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) en su artículo 155.

El padrón electoral se descompone, para efectos de procesos electorales, en padrones municipales y padrones de mesa, aunque caben otras divisiones como por ejemplo: por sexo, por alfabetos y analfabetos, por rangos de edad, por filiación política, por número de empadronamiento, por número de cédula de vecindad y municipio de su extensión, por lugar de residencia², etc.

El padrón electoral actual se constituyó en el año 1983 para “Normar el proceso de inscripción de ciudadanos y elaborar un nuevo padrón electoral, con miras a la realización de los futuros procesos electorales”³. Con esta finalidad se intentó establecer un sistema centralizado de Registro de la Población en Guatemala que tendría la función principal de “Crear y operar un sistema nacional de identificación para la población y extender la Cédula de Identidad Personal (CIP)⁴, así como la supervisión del correcto funcionamiento de los Registros Civiles⁵ de todo el país”⁶.

Con esta pequeña síntesis se da lugar a introducir el presente escrito que tiene dos motivos principales: primero, dar un panorama de cómo se encuentra el actual padrón electoral, haciendo ver algunas diferencias que ha tenido en los diferentes procesos desde el año 1995 Y segundo, describir cómo el abstencionismo se crea por dificultades técnicas que van desde los registros civiles hasta la tramitación de la Cédula de Vecindad.

Limitaciones y debilidades del padrón

El padrón electoral en Guatemala contiene dos limitaciones básicas que se le han señalado desde su creación en 1983.

¹ Conde Rada, César. “El padrón electoral en Guatemala. Antecedentes y situación actual”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre 2003, página 9.

² Ibidem, página 10.

³ Ibidem, página 12.

⁴ Es el Documento Único de Identidad (DUI) que todavía no está vigente.

⁵ En el caso de los Registros Civiles, el paquete de reformas a la LEPP que se encuentra en vigencia desde el año 2004, aprobó la creación del Registro Nacional de las Personas (RENAP), uno de cuyos objetivos es crear un sistema de registro civil en todo el país a través de un solo ente coordinador, organizando, multiplicando y descentralizando los registros civiles, tanto los que hasta ahora existen y que están bajo la jurisdicción de las municipalidades, como creando los que no existen. De acuerdo con la normativa, el RENAP debe conformarse por un representante del TSE, uno del Ejecutivo y otro del Legislativo. Así, el 25 de abril pasado fueron juramentados los miembros del directorio del RENAP, recayendo la designación en el Magistrado del TSE, Ángel Alfredo Figueroa, quien lo preside; en la Ministra de Gobernación, Adela de Torrebiarte, y en el diputado Mauricio Radford.

⁶ Ibidem.

La principal limitación es que no está actualizado en varios aspectos. El primero tiene que ver con el hecho de que, luego de 23 años de su creación y como producto del tiempo, algunos datos han dejado de ser vigentes como resultado de la movilidad demográfica y geográfica de la ciudadanía

Uno de esos datos es la cantidad de fallecidos que no se han eliminado del padrón. Debido a que el Registro de Ciudadanos tiene dificultad para la cancelación de la ciudadanía a las personas que mueren porque los registradores civiles de los municipios no cumplen fielmente con lo que establece el artículo 11 de la LEPP, para el año 2003 se calculaba un número presumible de fallecidos no depurados del padrón electoral en 300,000, pese a que se habían eliminado de 1984 a esa fecha del Registro por fallecimientos, un total de 224,000 personas⁷.

La vigencia del Registro Nacional de las Personas (RENAP), creado a partir de la reforma electoral última de 2004, coadyuvaría a terminar con esta situación. Sin embargo, su constitución va a llevar algún tiempo.

En segundo lugar dentro de las limitaciones del padrón electoral, hay que señalar que éste aún no contiene la información actualizada de las residencias de los inscritos de manera fiel, por un lado, porque no existe la obligación legal de informar a las autoridades del cambio de residencia. Junto a ello está el hecho de que para estos trámites de notificación debía presentarse la Cédula de Vecindad correspondiente al municipio donde se tenía la misma, y cuando alguien se trasladaba a otra dirección tenía que avecindarse primero, en un trámite engorroso, poco práctico y desmotivador.

El Plan de Actualización de Datos que el TSE implementó por primera vez en 2003 junto al proceso de empadronamiento, pretende terminar con esta situación, haciéndolo práctico y efectivo.

En el caso de las debilidades del padrón electoral, Conde Rada señalaba tres en 2003.

La primera tiene reside en la fuente de sus datos que es la Cédula de Vecindad, la que también tiene debilidades porque está basada en una certificación de nacimiento que se expide sin mayores formalismos, y susceptible de ser falsificada desde su origen, al igual que la Cédula.

La segunda es que el Registro de Ciudadanos en que se sustenta el padrón electoral, sólo maneja información alfanumérica que sistematiza al recoger, ordenar y relacionar los datos biográficos del empadronado y los de su número de cédula de vecindad. No obstante que también se pide la firma y la huella de los inscritos, estos datos no se procesan computarizadamente.

La tercera es que el Registro de Ciudadanos no incorpora adecuadas medidas de seguridad tal como lo constituyen los medios biométricos que actualmente son los únicos que garantizan la identificación plena de una persona, dado que se basan en elementos morfológicos únicos y propios de cada persona.

Los procesos de empadronamiento y actualización de datos

En el año 2003 tuvo lugar por primera vez, a propósito de las elecciones generales de ese año, el Plan Nacional de Actualización de Datos y Empadronamiento de Ciudadanos, con el objetivo fundamental de *“Mejorar la calidad del padrón, consignando dentro del mismo los cambios que habían efectuado los ciudadanos y que por diversos motivos no habían dado aviso al Registro de Ciudadanos”*⁸. Estas circunstancias van desde cambios de domicilio hasta defunciones no reportadas.

Este plan de actualización de datos se llevó a cabo con la cooperación técnica y financiero de la Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos, Suiza, Suecia y los Países Bajos.

Se llevó a cabo del 1 de abril al 30 de junio de 2003, desarrollándose dentro del mismo las actividades de actualización y verificación de datos de personas empadronadas, entrega de constancias de inscripción pendientes de entregar a esa fecha, habilitaciones de ciudadanos excluidos del padrón electoral y la

⁷ Ibidem, página 22.

⁸ Ibidem.

inscripción de nuevos ciudadanos. Se realizó en los 331 municipios que hasta esa fecha existían en el país⁹, mediante centros de acopio urbanos y rurales, y brigadas móviles.

Dentro del plan y por medio de las brigadas que desarrollaron la actividad en el área urbana y rural, se atendieron 14,302 solicitudes de inscripción, 146,699 constancias de inscripción, 545,035 cambios y actualizaciones de datos, 15,491 constancias de inscripción entregadas, 31,043 ciudadanos habilitados en su inscripción y 180,160 personas que solo solicitaron información, haciendo un total de 932,676 ciudadanos.

Estos resultados provocaron un total de 1.870,228 ciudadanos actualizados¹⁰ y el aumento sensible del padrón ya mencionado con anterioridad, a lo que se debe que el padrón electoral haya llegado a la cantidad de 5.073,282 personas empadronadas, hombres y mujeres.

Para el presente proceso electoral también se ha implementado un Plan de Actualización de Datos y Empadronamiento Masivo en dos etapas. La primera tuvo lugar con la implementación del Plan de Ubicación y Registro en Áreas Rurales que se realizó los fines de semana en el periodo de septiembre a diciembre de 2006. La segunda ha tenido lugar de enero del presente año a la fecha, y concluye el 9 de junio próximo. El 30 de abril terminó la jornada de empadronamiento masivo mediante la actividad de brigadas en centros urbanos del país. Hasta el 9 de junio podrán actualizarse y empadronarse las personas que así lo deseen, pero sólo en las delegaciones y subdelegaciones del TSE.

Evolución del padrón electoral

Desde el proceso de elecciones generales de 1995 hasta el que se desarrolló en 2003, el padrón electoral aumentó en 15.1% al pasar de 4,408,777 personas empadronadas, a 5,073,282 personas empadronadas, es decir, se agregó un total de 664,505 personas empadronadas en un periodo de 8 años.

Sin embargo, entre años electorales el crecimiento del padrón electoral no ha sido uniforme y no ha mantenido una tendencia. Por ejemplo del año 1995 a 1999, el registro electoral creció 2.3% al pasar de 4,408,777 a 4,508,718 respectivamente, en tanto que del año 1999 a 2003 el padrón aumentó un 12.5% al pasar de 4,508,718 a 5,073,282 respectivamente. Hasta el 25 de abril del presente año, el TSE informó que el total de empadronados era de 5,658,430, es decir, respecto del año 2003 se habían agregado hasta esa fecha, un total de 585,148 nuevas personas empadronadas, lo que representa un incremento del 11.5%

El TSE esperaría llegar hasta el 9 de junio del presente año, fecha en que se cerraría la jornada de empadronamiento y actualización de datos, a los seis millones de personas empadronadas y listas para ejercer el derecho al sufragio, lo que más o menos representaría nuevamente un 12.5%, similar a la tasa de crecimiento del periodo anterior.

Sin duda alguna, el crecimiento pronunciado que el padrón electoral mostró de 1999 a 2003 se debe al impulso del proceso de actualización y empadronamiento masivo que el TSE inauguró este último año como ya dijimos anteriormente, y para el presente año también constituye el factor sobre el cual se están haciendo las previsiones de la posibilidad de que el total de personas empadronadas, entre mujeres y hombres, llegue a los seis millones.

De los distritos donde se concentra la mayor cantidad de personas empadronadas, hombres y mujeres, están: el de Guatemala con 10.87% respecto del total; el de San Marcos con 6.48%; y el de Huehuetenango con 6.33%. Por otro lado, los de menor concentración son: El Progreso con 1.43%; Baja Verapaz con 1.75%, y Zacapa, 1.99%.

Luego del impulso del proceso de actualización de datos que se introdujo para las elecciones generales de 2003, se produjo un fenómeno interesante. Debido a que uno de los efectos de la actualización es que, tanto electoras como electores voten más cerca de su residencia, el TSE logró que se disminuyera en un 33.33% el

⁹ Debe recordarse que Unión Cantinil fue reconocido como el municipio número 32 del departamento de Huehuetenango, hasta el año pasado, con lo que el total de municipios que ahora conforman el país son 332.

¹⁰ TSE. Memoria de las Elecciones Generales 2003, Tomo II, página 5.

total de personas empadronadas en el distrito de Guatemala -de 1.139,805 en 1999 a 562,520 en 2003-. Sin embargo, éste distrito aún sigue siendo el que concentra la mayor cantidad del padrón.

Por género, la estructura del padrón electoral ha ido mostrando que el total de mujeres que se empadronan para ejercer el derecho al voto en los procesos electorales, ha ido en aumento en el período analizado. En este aspecto, continúa siendo significativo el distrito central, en donde el número de mujeres inscritas es mayor al de los varones, un 51.62% de mujeres frente a un 48.38% de hombres. En promedio, desde las elecciones generales del año 1995 hasta las del año 2003, el total de mujeres empadronadas se ha ido incrementando hasta llegar a un 50.97%. El distrito electoral con menor número de mujeres empadronadas es el de Alta Verapaz con un 24.81%.

Guatemala: Variaciones del padrón electoral durante tres períodos en los que se han celebrado elecciones generales
Período 1995-2003
 (En cifras absolutas y relativas)

| Distritos Electtorales | 1995 | | | 1999 | | | 2003 | | |
|---------------------------|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|----------------|
| | % Hombres | % Mujeres | Total | % Hombres | % Mujeres | Total | % Hombres | % Mujeres | Total |
| Distrito Central | 49.67 | 50.33 | 697188 | 49.02 | 50.98 | 758504 | 48.38 | 51.62 | 755856 |
| Guatemala | 51.56 | 48.44 | 1006843 | 50.89 | 49.11 | 1139805 | 50.76 | 49.24 | 562520 |
| Sacatepéquez | 57.38 | 42.62 | 79043 | 55.7 | 44.3 | 93096 | 56.09 | 43.91 | 108768 |
| Chimaltenango | 56.54 | 43.46 | 134176 | 55.43 | 44.57 | 159241 | 58.27 | 41.73 | 181154 |
| El Progreso | 60.27 | 39.73 | 52972 | 58 | 42 | 63065 | 55.88 | 44.12 | 74125 |
| Escuintla | 58.85 | 41.15 | 203285 | 56.81 | 43.19 | 243283 | 56.37 | 43.63 | 267473 |
| Santa Rosa | 59.67 | 40.33 | 121277 | 56.59 | 43.41 | 152925 | 57.11 | 42.89 | 158901 |
| Sololá | 68.01 | 31.99 | 80571 | 64.26 | 35.74 | 103080 | 62.18 | 37.82 | 123924 |
| Totonicapán | 76.49 | 23.51 | 83462 | 66.6 | 33.4 | 111268 | 56.80 | 43.20 | 130605 |
| Quetzaltenango | 57.45 | 42.55 | 236802 | 55.24 | 44.76 | 285801 | 56.19 | 43.81 | 309264 |
| Suchitepéquez | 58.97 | 41.03 | 149620 | 57.35 | 42.65 | 173713 | 57.07 | 42.93 | 192345 |
| Retalhuleu | 56.34 | 43.66 | 99475 | 55.07 | 44.93 | 114603 | 56.76 | 43.24 | 122645 |
| San Marcos | 65.02 | 34.98 | 250526 | 61.84 | 38.16 | 303230 | 63.25 | 36.75 | 335258 |
| Huehuetenango | 65.61 | 34.39 | 222779 | 62.84 | 37.16 | 136839 | 61.9 | 38.1 | 327467 |
| El Quiché | 63.1 | 36.9 | 154470 | 61.08 | 38.92 | 197327 | 59.3 | 40.7 | 243583 |
| Baja Verapaz | 61.74 | 38.26 | 65420 | 59.87 | 40.13 | 79705 | 61.58 | 38.42 | 90380 |
| Alta Verapaz | 76.27 | 23.73 | 154169 | 70.78 | 29.22 | 200561 | 75.19 | 24.81 | 238945 |
| El Petén | 64.22 | 35.78 | 92591 | 61.59 | 38.41 | 124434 | 62.51 | 37.49 | 144213 |
| Izabal | 60.95 | 39.05 | 107347 | 59.27 | 40.73 | 128508 | 61.18 | 38.82 | 138537 |
| Zacapa | 58.1 | 41.9 | 78626 | 56.27 | 43.73 | 94541 | 54.85 | 45.15 | 103001 |
| Chiquimula | 61.51 | 38.49 | 106948 | 58.57 | 41.43 | 130420 | 56.18 | 43.82 | 150580 |
| Jalapa | 62.88 | 37.12 | 71263 | 59.17 | 40.83 | 89599 | 54.06 | 45.94 | 111502 |
| Jutiapa | 57.91 | 42.09 | 159924 | 55.91 | 44.09 | 189796 | 54.58 | 45.42 | 202236 |
| Total | 61.24 | 38.76 | 4,408,777 | 58.62 | 41.38 | 4,508,718 | 58.11 | 41.89 | 5073282 |

Fuente: Memorias de Elecciones Generales para los años 1995, 1999 y 2003, publicadas por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

Empadronamiento y abstencionismo

El estar empadronado (a) no constituye necesariamente que se acuda a votar. El evento electoral de 1995 registró un nivel de abstencionismo del 45.63% seguido de un 52.42% en el año 1999, en tanto que el proceso electoral de 2003 tuvo un nivel total de abstención de 47.24%.

La evolución del abstencionismo por distrito durante los tres procesos electorales que hemos tomado como base, puede observarse en la siguiente tabla.

Guatemala: Abstencionismo por distritos en tres procesos electorales

Período 1995-2003

(Cifras absolutas y relativas)

| Distrito Electoral | Total (1995) | Abstención (1995) % | Total (1999) | Abstención (1999) % | Total (2003) | Abstención (2003) % |
|---------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|
| Distrito Central | 697188 | 53.42 | 758504 | 50.90 | 755856 | 46.08 |
| Guatemala | 1006843 | 38.41 | 1139805 | 49.96 | 562520 | 37.26 |
| Sacatepéquez | 89043 | 46.93 | 93096 | 47.14 | 108768 | 39.86 |
| Chimaltenango | 134176 | 44.53 | 159241 | 52.44 | 181154 | 38.26 |
| El Progreso | 52972 | 47.54 | 63065 | 48.22 | 74125 | 44.11 |
| Escuintla | 203285 | 43.96 | 243283 | 54.41 | 267473 | 48.70 |
| Santa Rosa | 121277 | 44.61 | 152925 | 54.38 | 158901 | 51.41 |
| Sololá | 80571 | 53.13 | 103080 | 48.76 | 123924 | 40.88 |
| Totonicapán | 83462 | 45.91 | 111268 | 54.39 | 130605 | 54.18 |
| Quetzaltenango | 236802 | 45.63 | 285801 | 54.99 | 309264 | 51.56 |
| Suchitepéquez | 149620 | 47.48 | 173713 | 48.59 | 192345 | 44.33 |
| Retalhuleu | 99475 | 43.53 | 114603 | 54.30 | 122645 | 49.48 |
| San Marcos | 250526 | 40.31 | 303230 | 58.37 | 335258 | 56.02 |
| Huehuetenango | 222779 | 41.09 | 136839 | 59.37 | 327467 | 53.65 |
| El Quiché | 154470 | 41.77 | 197327 | 57.16 | 243583 | 47.95 |
| Baja Verapaz | 65420 | 44.83 | 79705 | 52 | 90380 | 47.61 |
| Alta Verapaz | 154169 | 47.95 | 200561 | 51.88 | 238945 | 44.37 |
| El Petén | 92591 | 40.81 | 124434 | 57.72 | 144213 | 53.31 |
| Izabal | 107347 | 41.60 | 128508 | 55.92 | 138537 | 53.12 |
| Zacapa | 78626 | 49.61 | 94541 | 44.63 | 103001 | 42.97 |
| Chiquimula | 106948 | 52.00 | 130420 | 47.01 | 150580 | 45.95 |
| Jalapa | 71263 | 48.16 | 89599 | 49.27 | 111502 | 42.75 |
| Jutiapa | 159924 | 46.27 | 189796 | 53.83 | 202236 | 52.69 |

Fuente: Memorias de Elecciones publicadas por el Tribunal Supremo Electoral

Es necesario recalcar que el abstencionismo no se da solo como consecuencia de no ir a votar el día de las elecciones, pese a estar registrado. Comienza desde el momento en que una persona no realiza el trámite del documento que le permite la “existencia” como un ciudadano (a) y, por lo tanto, acudir a votar. Como se menciona en el estudio de Horacio Boneo y Edelberto Torres-Rivas¹¹, el abstencionismo no es causado solo por factores personales sino también institucionales.

¹¹ Boneo, Horacio; y, Torres-Rivas, Edelberto. “¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral”. TSE, IDEA, PNUD, febrero 2001, página 103.

Antes de tramitar la Cédula de Vecindad es necesario pasar por el Registro Civil, que es el lugar donde se extienden las partidas de nacimiento. El origen de este registro se remonta al año 1877, y es la institución pública encargada de hacer constar los nacimientos y defunciones de las personas, así como todos los actos concernientes a su estado civil¹². A nivel mundial, el Registro Civil es una de las instituciones con mayor importancia.

En Guatemala no existe a la fecha una ley específica de Registro Civil ni un reglamento de carácter general. Se rige bajo las normas contenidas en el Código Civil, que tiene más de cuarenta años de antigüedad, así como por algunas disposiciones que aparecen en el reciente Código Municipal. La ausencia de un ente que asuma el papel de coordinación del sistema de registro permite que la diversidad de procedimientos en cada uno de los registros civiles existentes para la inscripción de nacimientos o defunciones, se convierta en un verdadero caos¹³.

En la mayoría de los registros civiles, las actas se llenan a mano, con diversos tipos de letra y color de bolígrafo, faltas de ortografía y datos que muchas veces no son precisos. Dichas actas están en libros que son utilizados frecuentemente, por lo que en muchos casos están semidestruidos o han sido presa de las llamas, tal como sucedió con muchos durante el conflicto armado interno, particularmente porque el Ejército los quemó.

Lastimosamente, a pesar de la importancia que dicha entidad debería tener para las corporaciones municipales, el Registro Civil no ocupa un lugar importante dentro de sus agendas y son pocos los esfuerzos que se hacen para su fortalecimiento y protección. Debido a esta situación, los registros son entidades sensibles que se prestan fácilmente para cometer abusos, irregularidades y falsificaciones.

La Cédula de Vecindad y el proceso de empadronamiento

El proceso para tramitar la Cédula de Vecindad y posteriormente inscribirse en el Registro de Ciudadanos es un trámite burocrático, que tiene costos de tiempo y monetarios. El primer paso para obtener la cédula consiste en acudir al Registro Civil para obtener una constancia o partida de nacimiento, que establece que se es mayor de edad, en el caso que la persona haya sido inscrita al nacer. Posteriormente, debe cancelarse un Boleto de Ornato, en muchos casos, por una cantidad de Q. 15.00 si es en el primer trimestre del año, sino el costo asciende a Q. 30.00.

Se debe contar con dos fotos blanco y negro tamaño cédula impresas en papel mate. El costo de estas fotos oscila entre 45 y 60 quetzales. Posteriormente, se va a la municipalidad con la partida y las fotos, a lo que se suman 50 quetzales si se está tramitando una renovación. Luego de llenar los formularios respectivos y pasar a que lo inscriban en los libros municipales se debe acudir a traer dicho documento, que muchas veces es hasta el día siguiente.

Luego de todo ese trámite se va al Registro de Ciudadanos del municipio a que primero lo inscriban y luego lo “razonen” para poder así llenar los requisitos de ciudadano y poder ejercer su derecho a voto. Como se ve el trámite es bastante engorroso y tiene costos monetarios bastante altos, sin contar lo que se gasta en transporte, que aumenta si la persona no vive cerca de la municipalidad.

En el estudio “¿Por qué no votan los guatemaltecos?”¹⁴, se hace una categorización de cinco grupos de personas. El primer grupo consiste en aquellos que no fueron a tramitar su Cédula por dificultades vinculadas a la obtención de su partida de nacimiento. El segundo, el más numeroso, son aquellas personas que habiendo sacado tal documento no se han inscrito en el Registro de Ciudadanos.

¹² Conde Rada, op. cit., página 13.

¹³ Ibidem, página 14.

¹⁴ Ibidem, página 108.

El tercer grupo son aquellos, que yendo al Registro no han regresado a que los razonen, es decir, a que les pongan el sello que los acredita como ciudadanos libres de elegir y ser electos. El cuarto grupo, otro muy numeroso, es el que por diversas razones no acude a votar. Y por último están aquellos que tramitan su Cédula, se inscriben, se razonan y acuden a emitir su voto.

Como se puede ver el problema del abstencionismo no es tan solo no acudir a votar, sino no cumplir con requisitos legales para la emisión del documento de identidad. El poco conocimiento que se tiene de este burocrático trámite hace que las votaciones estén lejos de ser el instrumento legitimador de un sistema, que en este caso es el sistema democrático.

Información y Redacción: Pedro Mejía Estupiñán y Fernando Solís

Edición: Fernando Solís

Diagramación: Paola Rodríguez

Soporte Logístico: Cynthia Picón

El Observador Electoral versión electrónica es una de las actividades del Proyecto "Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática". Su producción es responsabilidad del Instituto Estudios Estratégicos por la Democracia en alianza con la Asociación para el Desarrollo de la Comunidad, y con la colaboración del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH)



Instituto de Estudios Estratégicos por la Democracia

