

LOS REGISTROS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. LOS CASOS DE ARGENTINA, COLOMBIA, COSTA RICA, CHILE Y VENEZUELA EN COMPARACIÓN

Marta León-Roesch

1. Introducción

El registro electoral en América Latina tiene en algunos países una larga data, y la evolución de su organización aparece unida a la evolución histórica de la democratización del sufragio. A principios y mediados del siglo XX la mayoría de los países latinoamericanos habían alcanzado el sufragio universal, igual, secreto, y en algunos países obligatorio. Con la entrada en vigor del sufragio universal y la existencia de prácticas electorales fraudulentas, que existieron en distintas épocas pero en casi todos los países latinoamericanos, se procuró regular cada vez más la organización del registro de electores para garantizar el respeto de la voluntad popular; se fue generando en el tiempo el consenso de que la organización electoral, y dentro de ella el registro de electores, debía estar más allá de las disputas políticas. Actualmente es indiscutible la necesidad de un registro confiable, que refleje lo más exacto posible el cuerpo electoral habilitado para sufragar, y en cuyo control participen tanto el mismo elector como los partidos políticos. Entre los países latinoamericanos algunos presentan registros electorales con grandes deficiencias, pero de ninguna manera se trata de un problema común de todos los países de la re-

gión, pues se encuentran entre ellos diferentes niveles de desarrollo tanto en lo que hace a la organización como al funcionamiento del registro electoral.

El presente estudio tiene por objeto analizar comparativamente la funcionalidad del registro electoral en los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela.¹ Se ha intentado medir esa funcionalidad tomando como elementos: 1. La forma de organización del registro electoral, lo que equivale a decir, cuál es el órgano competente que cumple la función de elaborar el registro electoral relacionándolo con otras funciones tales como la de registro civil y la de registro o identificación de las personas o del ciudadano.² Esta perspectiva de análisis está relacionada con la tendencia actual en Latinoamérica, principalmente en Centroamérica, según la cual lo más conveniente para subsanar los registros electorales deficientes y hacerlos confiables es colocar las tres funciones bajo la órbita del máximo organismo electoral.³ 2. Cuál es el criterio utilizado para la elaboración del registro electoral (por circunscripción, por municipio, por mesa electoral, de electores habilitados, inhabilitados, nacionales, extranjeros, por sexo). Aquí se ha puesto especial énfasis, por un lado, en analizar si el domicilio del elector es importante

-
- 1 El contenido de este trabajo constituye algunos resultados intermedios alcanzados en el marco de un proyecto de investigación más amplio, donde se describe minuciosamente a los países seleccionados, siguiendo la misma sistematización, e incluyendo la evolución histórica del registro de electores en cada uno de ellos. Para el estudio de los modelos actuales se ha tomado como fuentes, principalmente, las respectivas legislaciones vigentes las cuales son mencionadas en la bibliografía. También se debe señalar que el presente artículo se complementa con el estudio-parte publicado en Capel N° 30 el cual, cabe aclarar, respecto de Colombia ha sufrido algunas modificaciones debido a la sanción posterior a dicha publicación de la ley 6° de 1990 y la Constitución de 1991.
 - 2 El registro electoral depende para su elaboración de los datos suministrados por el registro civil y por el registro del ciudadano, también llamado de las personas. El registro civil tiene a su cargo la inscripción de los hechos vitales de las personas (nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, legitimación de hijos, registro de naturalizaciones, etc.). El registro del ciudadano como su nombre lo indica cumple la tarea de indentificar al ciudadano mediante el otorgamiento del documento de identidad. Para abundar sobre este punto ver Jaramillo, 1989, 43-49.
 - 3 Esto ha sido por ejemplo expresamente sugerido por miembros del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para la República Dominicana en el Informe (1987, 15-17) sobre el sistema de registro civil, cédula de identidad y registro electoral en la República Dominicana. En este sentido se expresa también Villegas Antillón (1987, 11).

para la forma de elaborar el registro electoral atendiendo a una mejor organización del acto eleccionario, y por otro lado, si el domicilio del elector es el único lugar posible de votación y el elemento vinculante del elector con su circunscripción. 3. Proceso de inscripción del elector. Aquí se ha estudiado si se trata de una inclusión automática del elector en el registro a partir del hecho de su identificación (otorgamiento del documento de identidad), o no automática, es decir que se requiere la concurrencia del ciudadano a solicitar la inscripción. 4. Con qué mecanismo de actualización y depuración cuenta el registro electoral y en su caso cómo funcionan (órgano encargado de las actualizaciones y de las depuraciones). 5. Si existen mecanismos de control de las inscripciones en el registro electoral y quiénes ejercen dichos controles. Bajo este último punto se considera especialmente, teniendo en cuenta la publicidad de la lista de electores, si participa el elector y los partidos políticos en ese control.

Los países seleccionados muestran una combinación de los diferentes criterios de análisis presentando distintos grados de confiabilidad de sus registros electorales. En este sentido de los países estudiados, Argentina, Costa Rica, Venezuela, no obstante sus diferentes historias políticas, han logrado registros electorales que en general no son cuestionados ni por los partidos políticos ni por los electores. Así tenemos Argentina que no obstante las numerosas interrupciones militares que impidieron una práctica electoral continua cuenta con un registro electoral confiable; Costa Rica una democracia estable desde la Constitución de 1949 se ha convertido actualmente en modelo de organización electoral especialmente para los países centroamericanos, un ejemplo de ello es la reforma llevada a cabo en Honduras cuya última expresión es la ley de 1982; y Venezuela donde no obstante el corto tiempo, recién a partir de 1958 en que se restablece la democracia se introducen cambios importantes en la legislación, ha logrado un registro electoral transparente.⁴

Se puede observar, en estos países, que el modelo adoptado de registro electoral es el resultado de sus propias historias electorales presentado hoy un alto grado de funcionalidad.

Por su parte Chile hasta 1973 contaba con una larga tradición democrática que permitió que desde 1830 fuera perfeccionando el registro de

4 Para una síntesis sobre la evolución histórica del registro electoral venezolano ver Aristeguieta Gramcko (1988, 338-340).

electores eliminado desde muy temprano los fraudes electorales.⁵ Bajo el gobierno de facto de 1973 se dicta una nueva ley la N°18556 que habría de regir lo referido al registro electoral, ley que fue cuestionada desde el punto de vista de la Constitución de 1980.⁶

Finalmente Colombia, que como se verá consideramos un caso divergente en varios aspectos, a pesar de su estabilidad institucional de varias décadas presentaba hasta hace muy pocos años problemas de funcionamiento del registro electoral lo que permitía la comisión de fraudes. Sin embargo en los últimos años se han promulgado una serie de normas que tienden a subsanar las deficiencias de que adolecía el registro electoral.⁷

2. Comparación de los diferentes casos

2.1. Forma de organización (órgano encargado de la elaboración del registro electoral): de los países estudiados, Costa Rica y Colombia presentan un tipo de organización que centraliza las funciones de registro civil, identificación del ciudadano (otorgamiento de la cédula de identidad) y de elaboración del registro electoral. En ambos casos el organismo encargado de desempeñar las tres funciones depende del máximo órgano electoral.

5 La ley que recopiló las diferentes reformas del registro electoral chileno es la de 1925 la cual rigió con algunas modificaciones hasta 1973. Sobre la evolución histórica del registro electoral chileno ver Campos Harriet, 1985 y Borón, 1971. La N° 18556 de 1986 rigió lo relacionado al registro electoral utilizado en las últimas elecciones de 1989. No se cuenta con información sobre el funcionamiento del registro electoral en esas elecciones, por lo tanto se omite valoraciones sobre el funcionamiento del registro electoral chileno actual.

6 Respecto de este tema Nogueira, 1987 interpreta que la Ley 18556 (art. 2), al introducir la inscripción manual de los ciudadanos, contradice lo dispuesto por la Constitución de 1980 la cual eliminaría expresamente en el art. 13 el requisito de la inscripción manual para ejercer los derechos políticos sino que el registro electoral debería ser elaborado directamente por las autoridades competentes tomando como base los datos del registro civil.

7 En 1986 se dictó un nuevo Código electoral por el cual se modifica el sistema de inscripción de electores. En 1990 se sanciona la ley 6ª la cual reforma parcialmente dicho código procurando subsanar deficiencias técnicas que aún subsistían (no se tiene información sobre los resultados de la última reforma la cual se habría puesto en práctica en las elecciones de 1990). La Constitución de 1991 también contiene normas al respecto. Sobre estas reformas se volverá más adelante.

En Costa Rica el órgano que desempeña las tres funciones se denomina Dirección General del Registro Civil, se encuentra bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones y comprende el Departamento Civil que se encarga del registro de los hechos vitales de las personas (nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones, etc.) y el Departamento Electoral que se encarga de la identificación del ciudadano (otorgamiento de la Cédula de Identidad) y de la inclusión del mismo en el registro electoral. En Colombia se denomina Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y depende del Consejo Nacional Electoral.⁸

En Argentina y Venezuela existen diferentes registros para esas funciones. En Argentina, la Cámara Nacional Electoral es la que tiene la atribución de elaborar el registro de electores, pero quienes efectivamente lo hacen son los Jueces electorales de la circunscripción electoral. El órgano encargado del registro de los ciudadanos, o sea de otorgar el Documento Nacional de Identidad (DNI), es el Registro Nacional de las Personas, el cual se encuentra separado orgánica y funcionalmente del órgano encargado de elaborar el registro electoral y también se encuentra separado del Registro Civil.⁹ En el caso venezolano el registro electoral es elaborado por el Consejo Supremo Electoral a través de la Dirección respectiva. El otorgamiento de la Cédula de identidad está a cargo de la Oficina Nacional de Identificación que depende del Ministerio de Relaciones Interiores ejerciendo el Consejo Supremo Electoral el control de la correcta expedición de la cédula de identidad y de los documentos necesarios para solicitarla. El Registro Civil también se encuentra separado.

Chile por su parte presenta un órgano encargado del registro de electores denominado Servicio Electoral (organismo que se relaciona con la

8 Se debe señalar que según lo establecido en el Código Electoral de 1986, art. 217, la RNEC se haría cargo paulatinamente a partir del 1 de enero de 1987 de las funciones de Registro Civil en un intento de subsanar el mal funcionamiento de que adolecían los mismos. Esa disposición fue puesta en práctica en pequeños municipios donde habría dado resultados satisfactorios pero según lo informado por el Registrador Nacional por razones presupuestarias no pudo ser extendida al resto del país. Incluso el Registrador aconsejaba volver al sistema anterior en el cual los notarios tenían a su cargo las funciones de registro civil (Informe, 1988, 17-18). Recién la Constitución de 1991 dispone definitivamente en su art. 266 el traspaso de dichas funciones a la RNEC.

9 La ley 17671 con las modificaciones introducidas por ley 20.974 de 1975 regula todo lo relativo al Registro Nacional de las Personas. En su art. 62 establece que hasta tanto dicho registro instale sus propias oficinas seccionales se considerarán como tales las oficinas del Registro Civil. Para mayor abundamiento sobre este apartado ver el artículo de mi autoría publicado en Capel N° 30.

Presidencia de la República mediante el Ministerio del Interior) y otro para las tareas de registro civil e identificación del ciudadano (Servicio de registro civil e identificación de las personas).

2.2. Criterios de elaboración del Registro Electoral: cada país adopta una forma diferente de elaborar el registro de electores. En general los criterios que se encuentran son: por circunscripción, por municipio, por mesa electoral, se elabora un registro de electores habilitados, de inhabilitados, de electores nacionales, de electores extranjeros, y en algunos casos se los distingue por sexo. Estos criterios se utilizan en forma combinada en los distintos países estudiados.

Los países que elaboran el registro por distrito o circunscripción electoral toman en cuenta, como dato fundamental, el domicilio del ciudadano para incluirlo en la circunscripción electoral y dentro de ella en la mesa de votación más cercana al lugar de residencia. Esto se encuentra en Argentina y Costa Rica. En estos países se elabora también un registro de electores nacionales el cual no es más que copia de los registros de circunscripción.

Otro criterio presentaría el caso chileno donde el registro de electores se elabora, fundamentalmente, por municipio (comuna) también tomando como base el domicilio del elector. El registro de electores se elabora por duplicado, y uno de ellos configura el Archivo Electoral General.

En el caso colombiano no surge expresamente de la ley el criterio utilizado en la elaboración del registro de electores, sin embargo se puede deducir del articulado que se elabora por municipio y siguiendo el orden numérico de las cédulas de identidad expedidas. El mismo criterio se utiliza para el censo de cédulas inscritas.¹⁰

En Venezuela la elaboración del registro de electores se hace siguiendo el criterio de mesa de votación. La formación del registro de electores está, específicamente, a cargo de los Centros de Inscripción los cuales funcionan en toda la República en los períodos denominados de Revi-

10 Es necesario ya aquí explicar lo que en Colombia se denomina como inscripción de Cédula, pues a lo largo del trabajo se hace referencia a ella. En Colombia el elector puede votar en el lugar donde se le expidió la Cédula de identidad o en un lugar donde desee votar siempre que concurra a inscribir previamente su Cédula de identidad. Este último procedimiento es lo que la legislación colombiana denomina "inscripción de Cédula".

sión.¹¹ Se elabora por duplicado archivándose el original en el CSE y la copia en el Banco Central de Venezuela (Aristeguieta Gramcko, 1988, p. 341). No se elabora un registro de electores en el nivel nacional, al respecto expresa Aristeguieta Gramcko (1988, p. 347): “Como es lógico suponer, el conjunto de todos estos listados por Mesas Electorales, viene a constituir la totalidad del Registro Electoral Permanente”.

El criterio de separar los electores habilitados de los inhabilitados ha sido seguido por Argentina y Chile (en el caso costarricense se lleva también un registro de inhabilitados pero en forma conjunta con el de habilitados diferenciándose en el tipo de las tarjetas de inscripción). En el caso venezolano no surge expresamente de la legislación la elaboración de un registro de inhabilitados, sin embargo como se verá más adelante, se hace la publicidad de los electores excluidos temporal o definitivamente del registro electoral. En Colombia se trata de un censo exclusivamente de electores habilitados para votar (o en la terminología colombiana “de cédulas aptas para sufragar”).¹²

En algunos países también se lleva un registro de extranjeros ya que los mismos están habilitados para sufragar en el nivel comunal (Venezuela) o en elecciones nacionales (Chile).

Finalmente el último criterio, la distinción por sexo, se encuentra en Argentina y Chile.

- 11 En los centros de inscripción se encuentran los denominados Agentes de inscripción. También se debe aclarar aquí, que el término Revisión de la legislación venezolana resulta no muy afortunado para nuestra conceptualización ya que en ese período de “revisión” se efectúan tanto nuevas inscripciones como modificación de las ya existentes por cambio de domicilio o de nombre lo que, según nuestra terminología, correspondería a “períodos de inscripción” y “a mecanismos de actualización del registro electoral” respectivamente.
- 12 Debido a la necesidad de sanear el registro de los electores fallecidos la ley 6° de 1990 en su art. 7° estableció modificando el Código electoral de 1986 el contenido del censo de un modo específico: así a partir de 1988 el censo electoral de un lugar determinado quedaba integrado por los ciudadanos cuyas cédulas aparecieron en censo de 1988 al cual se le van a agregar los ciudadanos a quienes se haya expedido cédulas con posterioridad a dicho año o que hayan inscrito sus cédulas también con posterioridad al mismo año. De manera que habría un censo permanente integrado como se expresó y otro que se configuraría ante cada elección por efecto de la inscripción de nuevas cédulas en el lugar.

Un caso particular de los estudiados presenta Costa Rica con la confección de un registro fotográfico el cual es utilizado también el día de la elección para un mejor control de la identidad del elector.

Los países que adoptan el mecanismo de doble registro (por circunscripción y nacional) parecerían contar con una doble identificación del electorado, sin embargo el registro nacional cumple más bien el rol de archivo. El registro de la circunscripción es la base para elaborar para cada mesa de votación la lista de sufragantes o padrón electoral¹³ que se utiliza el día de la elección.

Respecto de la vinculación del domicilio del elector con la elaboración del registro electoral se puede notar que, en la mayoría de los países estudiados, se toma en cuenta el lugar de residencia del elector para incluirlo en la circunscripción y mesa de votación correspondiente a ese domicilio. Esto se encuentra en Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela. En todos ellos, el domicilio del elector es considerado como un elemento fundamental para identificar previamente al electorado en miras a una mejor organización de las elecciones. Por lo tanto también resulta relevante, en estos países, comunicar los cambios de domicilio a fin de efectuarse, ya sea automáticamente el cambio del elector de una circunscripción a otra (Argentina, Costa Rica), o bien solicitando una nueva inscripción en el lugar del nuevo domicilio (Chile), o solicitando la modificación de la inscripción respecto de ese dato (Venezuela). En estos países, además, el lugar de residencia real del elector es el único lugar posible de votación.

Un caso divergente de los analizados hasta ahora presenta Colombia donde el domicilio no es relevante, por lo tanto el cambio de domicilio no es necesario informarlo a las autoridades electorales. En Colombia, tanto se puede votar en el lugar donde se le expidió la cédula de identidad (pues aparece el elector en el censo de ese lugar que por otra parte coincide con el domicilio), como en un lugar distinto del domicilio debiéndose previamente inscribir la cédula. Incluso algunos tratadistas ven como acertada la disposición de no comunicar los cambios de domicilio en virtud de que la

13 En la investigación de la cual forma parte el presente trabajo se ha adoptado la definición según la cual el registro o censo electoral es "el conjunto organizado de las inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados definitiva o temporalmente del derecho de sufragio" (Serena Velloso, 1986, 254) y la lista de electores o padrón electoral sería "aquella lista impresa que refleja el estado del registro electoral en un momento determinado" (González Roura, Capel 1988, 254) la cual contiene sólo los electores habilitados para sufragar.

inscripción de la cédula significaría al mismo tiempo lugar de votación (De la Calle et al., 1988, 64).¹⁴

El domicilio del elector aparece no sólo importante desde el punto de vista de la organización de las elecciones sino, además, y esto acentúa aún más la importancia del elemento domicilio del elector, la real coincidencia del lugar de residencia del elector y del lugar de votación es relevante para el funcionamiento del sistema electoral¹⁵ desde que incidiría en la representación política, pues la cantidad de votos válidos, o según el caso emitidos, en una circunscripción, incide en la distribución de escaños en dicha circunscripción electoral. Precisamente en Colombia donde el domicilio real del elector es irrelevante para ejercer el sufragio se ha descrito el fraude llamado "trasteo de votos" (Rojas Morales, 1982, 6) que tiene que ver justamente con el elemento domicilio si bien combinado con el procedimiento de inscripción de cédula colombiano. Este fraude consistiría en inscribir electores correspondientes por el domicilio a una circunscripción en otra donde efectivizan el sufragio. Justamente, los países que gozan, desde varias décadas, del consenso de tener un registro electoral con un alto grado de confiabilidad (Argentina, Costa Rica, Venezuela) son aquellos que precisamente le han dado relevancia al domicilio real del elector como elemento vinculante de éste con la circunscripción electoral.

2.3. Proceso de inscripción: la identificación del ciudadano o elector es el hecho de mayor importancia para la elaboración del registro electoral. Como se verá, en algunos países la obtención del documento de identidad provoca la inclusión automática como elector, o en otros es el documento exigido para solicitar la inscripción en el registro electoral lo cual se ha denominado aquí como inscripción no automática. En todos los casos estudiados, el documento de identidad no sólo es exigido para acreditar la identidad al momento de solicitar la inscripción como elector y en el acto de sufragar sino además en todos los actos de carácter civil (contratos,

14 Sin embargo estos mismos tratadistas ven una dificultad y expresan a continuación: "No obstante (refiriéndose a lo acertado de la disposición) en vista a las nuevas realidades que determina la elección de alcaldes será necesario formular algún tipo de relación entre el votante y el municipio, a fin de evitar que la trashumancia de electores, tolerada por la ley y provocada por algunos candidatos, desfigure esta nueva institución".

15 Nohlen (1987, 75) define al sistema electoral como "los procedimientos con los cuales manifiestan los electores su voluntad mediante votos electorales, y el número de votos se traduce en curules".

matrimonios, etc.) por lo cual, la expedición de dicho documento está sometida a rigurosos mecanismos de seguridad y a controles estrictos.

Entre los países estudiados Argentina y Costa Rica presentan una inclusión automática del elector a partir del otorgamiento de la Cédula de Identidad (Costa Rica) o DNI (Argentina) quedando el ciudadano permanentemente inscrito a menos que se produzca alguna causal de inhabilitación temporal o definitiva.

En Chile y Venezuela el procedimiento de inscripción es a instancia del ciudadano (no automática) quien debe concurrir personalmente acreditando su identidad con la Cédula respectiva ante el órgano electoral competente correspondiente al domicilio (Juntas Inscriptoras en Chile y Agentes de Inscripción en Venezuela).

En Colombia se dan las dos formas de inscripción, una automática por efecto de la expedición de la Cédula de identidad¹⁶ y otra no automática sino que el elector debe concurrir ante el funcionario respectivo de la RNEC para inscribir su cédula en el lugar donde desee votar.

En todos los países mencionados la inscripción en el registro electoral es una condición de ejercicio del sufragio y es el único acto por el cual el ciudadano ingresa al registro de electores. De tal manera la concurrencia del ciudadano a solicitar el documento de identidad en los países donde la inclusión es automática, o a solicitar la inscripción en los que ella no es automática, adquiere una gran relevancia. Dado que el documento de identidad es obligatorio para acreditar la identidad en todos los actos de carácter civil, el ciudadano se ve compelido a obtenerlo y de ese modo registrarse como elector, al menos en aquellos países de inclusión automática. Los países que adoptan un mecanismo automático, no obstante, toman algunas medidas tendientes a incentivar la comparecencia del ciudadano, por ejemplo en Costa Rica se llevan a cabo programas de empadronamiento ambulantes, los cuales son anunciados públicamente con anticipación y también comunicados a los partidos políticos (Ledesma Pacheco, 1988, 35) para captar a tiempo a los electores, o en Argentina

16 Esto se deduce de lo establecido en el Art. 7º de la ley 6º de 1990 que modifica el Código electoral de 1986. Según dicho artículo permanecerán en el censo de un lugar determinado las cédulas que integraban el censo de 1988 y "las que con posterioridad allí se expidan" con lo cual se puede interpretar que la sola expedición significará inclusión del elector.

donde mediante campañas televisivas preelectorales (cada dos años se realizan elecciones) se incentiva al ciudadano a obtener el documento de identidad. Donde no se da la automatización como por ejemplo Venezuela también se realizan tareas similares; existe, incluso regulada legalmente, la realización de campañas de propaganda promoviendo la inscripción.¹⁷ Para reforzar la obligatoriedad de inscribirse la legislación venezolana establece que en el año electoral el comprobante de la inscripción en el registro es indispensable para celebrar una serie de actos tales como desempeñar cargos públicos, celebrar contratos con órganos de la nación, los estados o las municipalidades, obtener la licencia de conducir, etc.

Excepto Colombia donde la inscripción es obligatoria pero el sufragio es facultativo los demás países, tanto con inscripción automática como no automática, funcionan acompañados del sufragio obligatorio, lo que constituiría una presión más para inducir al ciudadano a inscribirse como elector. Se debe señalar entonces que, dado que en Colombia el sufragio no es obligatorio el interés de votar del ciudadano adquiere una gran relevancia, particularmente, cuando se trata de la inscripción de cédula.

*2.4. Actualización y depuración.*¹⁸ Actualizaciones: en el caso argentino, la actualización de alguno de los datos de la persona en la inscripción electoral es efectuada por el mismo organismo encargado de elaborar el registro electoral, pero la "comunicación" de tales cambios la efectúa el Registro Nacional de las Personas ante quien se solicitan las respectivas modificaciones. En este país es obligatorio comunicar el cambio de domicilio dentro de los treinta días de efectuado de lo contrario el elector no puede sufragar en el lugar de su nueva residencia. En Venezuela la actualización de una inscripción por variar algunos de los datos de la persona como el domicilio o el nombre es realizada por los Agentes de Inscripción a solicitud de la parte interesada en los períodos llamados de revisión.

17 Venezuela art. 43 de la L.O. del Sufragio, esto es por ejemplo atribución del Consejo Supremo Electoral.

18 Dichos conceptos han sido precisados en la investigación reservándose la expresión actualización para señalar solamente cambios en la inscripción por variar algunos de los datos personales del elector tales como cambio de nombre, cambios de domicilio, estado civil, etc., mientras que depuración se entiende como la exclusión de una inscripción del registro electoral sea por defunción (inhabilitación permanente) o por darse alguna de las causales de exclusión establecidas por la ley (inhabilitación temporaria).

En Chile no existe una actualización de la inscripción sino que significa la cancelación de la inscripción anterior. Esto se da por haberse operado un cambio de domicilio de una circunscripción a otra, o por haberse rectificado la inscripción de nacimiento de la persona inscrita. La solicitud se hace ante la Junta Inscriptora del nuevo domicilio. El Servicio de registro civil e identificación comunica también los cambios de datos que son de su competencia.

Respecto de Colombia, como ya se ha explicado el domicilio carece de importancia por lo tanto el cambio de domicilio es también irrelevante y queda en la decisión del elector la comunicación al RNEC. Al centralizarse las funciones de registro civil queda también todo lo relativo a la actualización por otras causales en manos de la RNEC. En el caso costarricense las comunicaciones son internas entre el Departamento civil y el electoral. En caso de cambio de domicilio la solicitud debe ser presentada por el interesado o por los partidos políticos siendo la Sección estudios y resoluciones del Departamento electoral la encargada de resolverlas.

Depuraciones: En general las causales de exclusión que se encuentran son: de ciudadanos fallecidos o declarados por sentencia judicial presuntamente fallecidos, los ciudadanos que hayan perdido la nacionalidad, las personas interdictas civilmente o inhábiles políticamente declaradas por sentencia judicial, las personas en servicio activo en las Fuerzas Armadas o en la policía o fuerzas de seguridad. Por ello el registro electoral depende de la comunicación de otros organismos o instituciones para su depuración de electores inhabilitados temporal o definitivamente. Esos organismos o instituciones son: el Registro Civil, el registro del ciudadano, las Fuerzas Armadas, la Institución Policial, los Tribunales Judiciales, etc. También en general, se encuentran mecanismos permanentes de depuración es decir que funcionan con independencia de los eventos electorales. Sólo en Argentina se establece, frente a una sola causal de exclusión, un mecanismo que funciona antes de cada elección.

En Argentina el Registro Civil comunica al Registro Nacional de las Personas, y éste debe comunicar mensualmente al juzgado electoral del distrito que corresponda, la nómina de electores fallecidos; todos los jueces deben comunicar al juez electoral de distrito el nombre y demás datos de los electores inhabilitados dentro de los cinco días de que la sentencia quede firme; finalmente la Institución Policial, las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles deben comunicar noventa días (90) antes de cada elección (mecanismo no permanente) la nómina del personal a su cargo

para ser excluido del registro, como así se debe comunicar inmediatamente en caso de retiro la nómina del personal para que el juez electoral levante automáticamente la inhabilitación. En Venezuela las depuraciones son permanentes suspendiéndose durante el período comprendido entre los noventa días (90) anteriores y treinta (30) posteriores a cada votación, por ejemplo las defunciones deben ser comunicadas inmediatamente por los funcionarios del registro civil y los jueces deben comunicar al CSE dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria las sentencias que contengan declaración de ausencia con presunción de fallecimiento, declaración de interdicción civil o inhabilitación política o se anule o revoque la nacionalidad de personas que estén en capacidad de votar; sólo la eliminación de inscripciones hechas en fraude a la ley pueden efectuarse hasta último momento antes de una elección. También las personas que hayan ingresado al servicio militar activo están inhabilitadas para votar, por lo tanto los militares deben comunicar la nómina de personal a su cargo.

-En Chile el Servicio civil y de identificación debe comunicar mensualmente al Servicio electoral las defunciones ocurridas. El mismo plazo rige para los jueces respecto de la nómina de las personas procesadas o condenadas por sentencia ejecutoriada que dé lugar a una exclusión, mientras que los casos de interdicción por demencia deben comunicarse dentro de los cinco (5) días desde la fecha en que la sentencia quede firme.

En Colombia los jueces deben enviar a la Registraduría Nacional del Estado Civil la parte resolutive de las sentencias en las cuales se decreta la interdicción de derechos y funciones públicas dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria; también los Comandantes de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Justicia por conducto de la Dirección General de Prisiones, la Dirección General de Aduanas y las Secretarías de Hacienda departamentales deben enviar a la RNEC hasta tres meses antes de la elección la respectiva nómina del personal a su cargo. En el caso de Costa Rica se da una comunicación interna de un departamento a otro: la sección respectiva del Departamento Civil comunica a la oficina de defunciones del Departamento electoral para la cancelación de la respectiva inscripción; los documentos de las personas fallecidas son incineradas cada dos años. También los jueces deben comunicar al registro civil (departamento electoral) tan pronto como quede firme toda sentencia judicial que modifique los derechos políticos o electorales de los ciudadanos.

De lo expresado hasta aquí en este aparte, se puede extraer que hay hechos y situaciones que significan la exclusión de electores y que deben ser comunicados por determinadas instituciones u organismos, lo que significa que las exclusiones son instadas por dichas instituciones. Pero entre los países estudiados también se encuentra el caso de Costa Rica y Venezuela en los cuales el vencimiento del plazo de validez de 10 años de la cédula de identidad es una causal que operaría, automáticamente, por el sólo vencimiento del plazo lo cual debería producir la suspensión de la habilitación para sufragar, quedando en manos del ciudadano instar nuevamente la reinscripción.¹⁹

2.5. Control del Registro Electoral: entre los países estudiados se encuentran mecanismos de control por parte del ciudadano mismo y de los partidos políticos (Argentina, Costa Rica, Venezuela), o sólo por parte de los ciudadanos (Colombia y en el caso de Chile el ciudadano lo efectúa a través de la justicia común). En algunos países, a los fines de control de inclusiones y exclusiones indebidas, se hace una publicidad anticipada de la lista de electores (Argentina, Costa Rica, Venezuela, Colombia). En la legislación chilena no se encuentra una norma al respecto.

En el caso argentino cualquier elector que por cualquier causa no figurase en las listas provisionales, o estuviera erróneamente inscrito, puede hacer la correspondiente reclamación ante el juez electoral del distrito (tanto personalmente o por carta) dentro de los quince días corridos a partir de la publicación de las listas las cuales se realizan sólo ante la proximidad de una elección²⁰ y contienen sólo los electores habilitados para sufragar; los partidos políticos también pueden obtener una copia de las listas provisionales, y de este modo, pueden controlar a los electores que figuren en las listas, pero no están autorizados a hacer reclamaciones que puedan significar la inclusión de un elector, o la corrección de alguna inscripción por errónea anotación pues las mismas tienen un carácter estrictamente

19 La ley costarricense presentaría, en este sentido, una contradicción, pues por un lado según el art. 94 transcurrido el término de diez (10) años el documento carecería de todo efecto legal, sin embargo por otro lado, el mismo artículo establece que no obstante lo anterior la persona mantiene la calidad de elector y no es excluido de la lista o padrón electoral. Los alcances de dicha contradicción se desconocen por el momento.

20 Las listas provisionales son exhibidas en establecimientos y lugares públicos en las capitales, ciudades y núcleos de población importantes de cada distrito electoral por lo menos tres meses (3) antes de una elección (esto está a cargo de los jueces electorales de distrito).

personal. Pero tanto los partidos políticos como cualquier elector pueden solicitar la exclusión de electores fallecidos que aún aparezcan en las listas, a los inscriptos más de una vez o a aquellos electores que se encuentren comprendidos en alguna de las causales de exclusión. No obstante que las listas se exponen un tiempo antes de la elección el elector puede acudir a la sede de la justicia electoral en cualquier momento para el control de las inscripciones lo que, por lo general, es efectuado no por el elector sino por los apoderados de los partidos políticos.

En Costa Rica la publicidad de las listas de inclusiones y exclusiones, con referencia al distrito donde se efectuaron, es mensual lo que permite que tanto los ciudadanos como los partidos políticos (los cuales reciben copia de las mismas) las revisen e informen a la autoridad electoral sobre cualquier error u omisión con independencia de si tiene lugar o no un evento electoral. Además la publicidad de las listas se hace diariamente en caso que hubiere una convocatoria a elecciones. Por otro lado, en el sistema costarricense la renovación de la cédula por vencimiento del plazo de validez significa en sí mismo otro mecanismo de control del electorado, en este caso por parte del mismo organismo encargado de elaborar el registro electoral.

En el caso venezolano también se presentan mecanismos de control: los partidos políticos nacionales con representación en el Consejo Supremo Electoral pueden acreditar testigos para presenciar los períodos de inscripción; también cualquier ciudadano (o partido político) que presente pruebas pertinentes sobre la existencia de una causal puede solicitar al CSE la exclusión de un elector. El CSE hace publicar trimestralmente en la Gaceta Oficial (nacional y en la de la respectiva circunscripción donde se produzca la exclusión) la lista de electores inhabilitados a fin de que se puedan hacer las reclamaciones correspondientes. No obstante la publicidad casi permanente se puede pedir la inclusión en el registro en caso de omisión sólo en los períodos de inscripción.

Colombia presenta, como algo particular, un mecanismo de control de una posible doble votación recién después de los escrutinios, pues la Registraduría Nacional revisa los registros de votantes y las listas de sufragantes tanto de los municipios como de las cabeceras de corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales para establecer entre éstos la doble o múltiple votación (art. 83 CE) para comprobado el hecho se haga la denuncia correspondiente. Esto podría ser considerado más bien un mecanismo represivo. Lo que ha sido introducido con un carácter de preven-

ción por la reforma de 1990 es la publicidad de las listas de sufragantes en los diarios de circulación nacional y en los regionales aunque no surge del texto legal los plazos de publicación.²¹ También se establece la instalación de una mesa de información tres meses antes de cada elección, la cual exhibiría las listas de los números de cédulas que integran el censo de ese distrito o municipio para que dentro del mes siguiente cualquier ciudadano pueda reclamar por errores u omisiones. Estos dos hechos, la falta de publicidad de las listas de sufragantes y la falta de mecanismos de control por parte del elector y de los partidos políticos eran carencias que presentaba la legislación colombiana reconocidas por el propio Registrador del Estado Civil (Informe de 1988, p. 163).²² No obstante la reforma no surge expresamente de la ley la posibilidad de control de los inscritos por parte de los partidos políticos.

En el caso chileno la legislación actual no contempla ningún mecanismo de control por parte de los partidos políticos, mientras que anteriormente (art. 7 ley 14853) se permitía que los apoderados de los partidos políticos controlaran la confección del registro. Tampoco existe ninguna forma de publicidad antes de una elección (Nogueira, 1987, p.6) contemplándose sólo el caso de que la Junta inscriptora negara la inscripción de un elector. En ese caso la parte afectada se presenta a la Justicia común resolviendo el juez en un proceso sumario si corresponde o no la inscripción. De manera entonces que un control lo realiza la justicia pero a instancia de la parte afectada. También puede cualquier persona presentarse al Juez solicitando la exclusión de algún inscrito en contravención a la ley y se puede presentar ante el Director del Servicio Electoral solicitando la cancelación de inscripciones de personas que hubieran fallecido. El interrogante aquí es: si en Chile no existe una publicidad anticipada de las listas de electores ¿cómo puede una persona conocer las inclusiones o exclusiones indebidas?

21 Esto lo establece el art. 8º de la ley N° 6 de 1990. Sin embargo se podría deducir que se trata de un plazo de tres meses antes de la elección en concordancia con lo que establece el mismo artículo respecto a la mesa de información.

22 No obstante la intención de subsanar dichas fallas subsisten ciertas imprecisiones en la ley (por ej. el ya mencionado período de publicidad de las listas de sufragantes) las cuales probablemente han sido resueltas por vía de la reglamentación de la ley de la cual carecemos aquí.

3. Primeras consideraciones sobre los registros electorales en los países estudiados

1. En una primera consideración de la problemática, acerca de la centralización o descentralización de las tres funciones mencionadas se puede extraer, por un lado, que una identificación exacta de los ciudadanos (nombre y apellido, edad, domicilio, etc.) surge como fundamental para una completa elaboración del registro de electores, y una eficaz identificación del elector depende tanto del grado de organización del registro del ciudadano como del registro civil, sea que exista una centralización de las tres funciones mencionadas bajo el organismo electoral, o una descentralización parcial o total de las mismas. Pero un registro de la persona y un registro civil eficientes no dependen exclusivamente de sus respectivos niveles de organización y funcionamiento sino también de otros factores que juegan un rol también relevante, entre ellos, el comportamiento de las personas por ejemplo respecto a la declaración a tiempo de los nacimientos, a la comunicación de los cambios de domicilio, a la declaración de las defunciones, etc. en definitiva el rol que juega la cultura misma de la población. La conciencia de la importancia de este factor ha conducido, en algunos países, a instrumentar una serie de medidas que tiendan a educar a la población en esta dirección. Así se puede destacar como interesante el mecanismo adoptado en Costa Rica para incentivar al individuo a inscribir los nacimientos y defunciones como por ejemplo mantener empleados en los principales hospitales del país (Villegas Antillón, 1987, 34) lo que permitiría el registro inmediato de tales hechos, o en Argentina donde, por ejemplo, se ha regulado expresamente la obligatoriedad de comunicar los nacimientos dentro de un plazo determinado, como también la obligación de informar los cambios de domicilio, independientemente de la realización de eventos electorales lo cual permite ubicar previamente al elector en su circunscripción.

Por otro lado, que la descentralización de las funciones de registro electoral, registro civil y registro de las personas en distintos organismos no surgiría, al menos en los países estudiados (Argentina y Venezuela), como un obstáculo a la funcionalidad del registro electoral. Pues como ya se ha expresado estos países cuentan con registros electorales confiables. Respecto de la funcionalidad del registro electoral argentino ha dicho González Roura (Capel 1988, 263) que "si bien se carecen de estadísticas precisas, estimaciones confiables permiten afirmar que es ínfimo el número de personas que no ingresan al sistema". Respecto del modelo venezolano ha afirmado Aristeguieta Gramcko (1988, 352) que el sistema adoptado

“ha reducido al mínimo los riesgos de error o los peligros de fraude, ha contribuido a hacer cada vez más confiable el ejercicio efectivo del sufragio y en definitiva ha sido factor fundamental en la consolidación del sistema democrático”. Sin duda hay que mencionar la tecnificación que se ha ido logrando como aporte fundamental para alcanzar el grado de funcionalidad a que estos países han llegado.

2. Lo segundo por destacar es, por un lado, que los países estudiados utilizan en la elaboración del registro electoral una combinación de los diferentes criterios (por circunscripción, por municipio y por mesa electoral, de electores habilitados, por sexo, etc.). No es necesario valorar estos criterios porque la combinación de los mismos, adoptada por cada país, es el resultado de sus propias evoluciones históricas electorales,²³ y porque en todos ellos surge, finalmente, una identificación del electorado por circunscripción electoral y por mesa de votación lo que en definitiva es importante al momento de elaborar la lista de sufragantes habilitados.

Por otro lado, que en aquellos países cuyo registro electoral presenta un alto grado de confiabilidad se considera al domicilio del elector como único lugar de votación. De esta manera surge el lugar de residencia como uno de los elementos básicos por tener en cuenta para la organización de las elecciones (distribución del electorado por circunscripción y por mesa de votación) y para una real adjudicación de escaños en la circunscripción (y también en el nivel comunal). En los países donde el elector sólo puede votar en el lugar de su domicilio se presentarían menos riesgos de múltiples inscripciones y por ende votaciones, por otro lado, se impedirían distorsiones de la representación política por desplazamientos del electorado.

3. Respecto de los procesos de inscripción se puede aquí también señalar que la forma adoptada por los países estudiados de inscripción automática (Argentina, Costa Rica) o no automática (Venezuela) responde a sus propias experiencias a través del tiempo. Podrían pensarse, sin embargo, que la inscripción automática sería la más adecuada ya que sólo se dejaría librado a la iniciativa del ciudadano la concurrencia a solicitar el documento de identidad (la que por otra parte se trataría casi de una obligación ineludible por las razones que ya expusimos). Un comentario aparte merece Chile respecto al debate actual acerca de la forma del proceso de inscripción contenido en la ley 18556.

23 En la investigación se ha descrito para cada país la evolución histórica de los respectivos registros electorales para una mejor comprensión de los sistemas actuales.

En Chile se ha suscitado la discusión acerca de la conveniencia de adoptar el sistema de inscripción automático (tradicionalmente se utilizó el sistema no automático). Uno de los motivos por los que ha sido cuestionada la ley 18556, dictada por el gobierno de facto, ha sido justamente la continuidad del sistema de inscripción no automático que ella contiene, lo cual estaría en contravención con la constitución de 1980, pues por la interpretación que hace Nogueira (1987, p.1) de su art. 13²⁴ quedaría eliminada la obligatoriedad de inscribirse personalmente en el registro de electores, por lo tanto se introduciría la inscripción automática, debiendo ésta ser realizada directamente por el organismo electoral a través de los datos del registro civil. Este mismo autor aconseja la conveniencia de automatizar el proceso de inscripción por las ventajas de rapidez que ello significa y considera que de ese modo se evitaría los riesgos de fraude electoral (Nogueira, 2).

Por otra parte se debe señalar que si bien la eficiencia de los procesos de inscripción dependen en gran parte de la conducta del ciudadano respecto a solicitar el documento de identidad y así provocar la inclusión automática, o a comparecer personalmente a solicitar la inscripción misma, sin embargo, la eficiencia depende también de la instrumentación técnica del proceso de inscripción, en otras palabras de la regulación legal del proceso. En relación con esto Colombia merece ser considerado como un caso que presenta una particularidad.

En este país el ciudadano debe votar en el lugar donde aparece su cédula registrada, pero es posible también efectuar una posterior solicitud de inscripción en otro lugar donde se desee votar por lo tanto aparecerá inscripto en el lugar donde efectuó la nueva inscripción (para el caso de doble inscripción la ley establece que la última es la válida). Desde el punto de vista técnico, en la inclusión del elector por efecto de la última inscripción, no se plantearían dificultades desde que es un hecho simultáneo al de la propia inscripción y por tanto en el mismo lugar, pero la exclusión del censo del lugar donde el elector figuraba con anterioridad resulta también importante ya que si no es excluido puede existir la posibilidad de doble votación o bien distorsionar la cifra de habilitados para sufragar. Anteriormente a la reforma de 1990 se establecía el plazo de hasta un mes

24 El art. 13 de la Constitución de 1990 establece: "Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva". El inciso segundo establece agregando: "la calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la constitución o la ley confieren".

antes de la elección para cerrar las inscripciones de cédulas lo cual hacía prácticamente imposible eliminar al elector del primer lugar de inscripción, y por ello se podía dar una doble votación. La nueva legislación deja un vacío en este sentido, pues deroga la norma que establece el plazo de un mes y no establece expresamente cuándo se cierra los períodos de inscripción de cédulas, aunque si bien se podría deducir, que la inscripción de cédulas se puede efectuar hasta tres meses antes de la elección, ya que ese plazo es el establecido para instalar la mesa de información sobre las listas de electores. No obstante que la tecnificación mediante computadoras constituya la gran ayuda para eliminar a tiempo las posibles doble inscripciones, subsistiría para Colombia el interrogante de si no habría que plantearse la inconveniencia de la figura misma de la inscripción de la cédula en un lugar diferente al domicilio real del elector, aun cuando esta posibilidad sea dada en miras a facilitar al ciudadano el ejercicio del derecho a sufragar (el sufragio no es obligatorio). Otro argumento que reforzaría el cuestionamiento del procedimiento de "inscripción de cédula" colombiano es el expresado por De la Calle et al. (1900, 64) en el sentido de que la "trashumancia de electores" es provocada por algunos dirigentes de partidos justamente porque la ley brinda esa posibilidad.

Otra dificultad técnica se presenta también en Colombia con lo denominado por el mismo Registrador en su Informe (1988, 32) como "votación por Formulario".²⁵ Esto surge del art. 117 del CE donde se contempla el caso en que la cédula apta para votar de un ciudadano aparezca erróneamente cancelada por muerte. Ante tal hecho, el ciudadano tiene derecho a sufragar en una mesa especial una vez que lo autorice el Registrador del Estado Civil o su Delegado mediante certificado (formulario E 17) que se expedirá con la sola presencia física y su identificación mediante la cédula de ciudadanía. Del mismo modo se procederá en caso de error u omisión una vez que ésta y aquél resulten debidamente comprobados. Esto último es lo que presentaría mayores inconvenientes ya que se trataría de una inscripción en el mismo momento de votar. El mismo Registrador Nacional reconoce que este mecanismo genera reales o potenciales irregularidades, por un lado porque queda en manos del Registrador municipal o su delegado autorizar la votación de quienes no figuren en el censo y por otro porque se carece de medios adecuados para demostrar, en tan breve

25 Como no se tiene el informe de la Registraduría del Estado Civil sobre las últimas elecciones se desconoce si este mecanismo ha subsistido, ha sido derogado o sustituido por otro. No obstante el presentarlo aquí cumple una función ejemplificadora.

tiempo, pues el mismo momento de la elección, las múltiples inscripciones.

4. Respecto de las actualizaciones y depuraciones se puede señalar que en la medida en que mayor sean las causales legales de exclusión de electores mayor será la dependencia del registro electoral de otros organismos o instituciones, lo que se acentúa especialmente en aquellos países que tienen una organización descentralizada o semidescentralizada. Sin embargo en la organización centralizada del mismo modo se depende por ejemplo de las comunicaciones de los jueces u otros organismos. Lo que surge, entonces, como importante para mantener un registro depurado de electores inhabilitados es el funcionamiento del flujo de comunicaciones de aquellos organismos o instituciones que están fuera del órgano encargado del registro electoral.

La eficiencia de los procesos de actualización y depuración depende entonces, por un lado, de la conducta de la población respecto a informar los cambios de domicilio y a declarar las defunciones, por otro lado, de la organización del Registro Civil (y registro de las personas en su caso) de tal modo que la comunicación de tales hechos se cumpla de modo continuo en los plazos establecidos a fin de excluir los electores inhabilitados. Lo mismo respecto de los Jueces u otras instituciones como la Policial o las Fuerzas Armadas u otras en relación al personal en actividad. Aquí se puede citar el caso venezolano el cual presentaría un ejemplo de interrupción de la comunicación por parte de una Institución obligada por la ley a hacerlo. En Venezuela los militares están inhabilitados para sufragar por lo tanto las Fuerzas Armadas deben comunicar al CSE la nómina de las personas en servicio activo (art. 74 inc. 4 LOS). Sin embargo, esta disposición legal ha quedado en la práctica sin efecto, por lo tanto no estarían excluidos del registro de electores las personas en servicio militar activo. Aristeguieta Gramcko (1899, 349) aclara que la ley no contempla expresamente un procedimiento y por lo tanto las autoridades militares no informan sobre la cantidad y nombre de sus efectivos. Este autor sostiene además que tal hecho no provoca mayores problemas ya que la edad para el servicio militar es anterior a la edad para inscribirse en el registro electoral, y por otro lado, que una vez incorporado no se le permite participar en actividades políticas. Sin embargo, este hecho al cual se le ha relativizado la importancia influye para lograr un registro de electores que refleje la cantidad e identidad exacta del electorado habilitado. Se entiende por supuesto que si los militares no están excluidos del registro electoral aparecen sus nombres en las listas de electores que se usa el día de la elec-

ción. Entonces surge el interrogante: aun cuando los militares venezolanos no voten ¿cómo se calcula por ejemplo la abstención?

5. La posibilidad de control por parte de los electores y los partidos políticos a través de la publicidad de las listas de electores ya sea habilitados para sufragar (Argentina, Costa Rica) o de inhabilitados (Venezuela), o el derecho de los partidos políticos de participar con su presencia en el proceso de inscripción (Venezuela) son mecanismos que contribuyen a mantener el registro electoral actualizado y depurado. Pero a estas posibilidades de control debe acompañar también la instrumentación de procedimientos sumarios frente a errores u omisiones para corrección a tiempo del error u omisión.

Respecto al control por parte de los partidos políticos ha sido también cuestionada la ley 18556 la cual eliminó la participación de los mismos en los procesos de inscripción a través de sus apoderados. Por su parte la legislación colombiana no presenta normas al respecto.

6. Finalmente se puede expresar, atendiendo a la utilidad práctica de este trabajo, que la combinación de los elementos tales como la inscripción del elector en el lugar de residencia (sea la inscripción automática o no) con el efecto de que ella constituya la única forma de inclusión de un elector en el registro; la consideración del domicilio real del elector como único lugar posible de votación; la posibilidad de control por parte del elector y de los partidos políticos mediante la publicidad anticipada de las listas de sufragantes habilitados o inhabilitados como así la instrumentación de procedimientos rápidos para la corrección a tiempo de errores u omisiones serían los elementos que aparecen como funcionales para lograr un registro de electores confiables. Todos estos elementos se encuentran solamente en Argentina, Costa Rica y Venezuela, países que cuentan con registros electorales incuestionables.

La combinación de dichos elementos permitiría lograr una identificación previa del electorado, lo que facilitaría la organización de las elecciones y haría disminuir las probabilidades de fraudes. Sumado a esos elementos el funcionamiento de los flujos de comunicación del Registro Civil, Registro de las personas, de instituciones u organismos y de los jueces y el comportamiento positivo del ciudadano permiten lograr un registro con un alto grado de confiabilidad, pues surge claramente que el registro de electores funciona como un sistema de flujo de comunicaciones ya que recibe información que determina una inclusión o una exclusión,

eliminando dicha información mediante las listas de sufragantes o padrón electoral, ya que éstas sólo contienen el cuerpo electoral habilitado para votar. Por lo tanto no se puede reducir la eficiencia de los registros electorales a la centralización en el órgano electoral de todas las funciones que se relacionen con la identificación del ciudadano. Consideramos más bien, que el debate actual acerca del registro de electores debe partir de la premisa que existen una multiplicidad de factores, que influyen de igual manera, para lograr un registro electoral eficiente: (repetiendo algunos de ellos) la ya mencionada educación electoral del ciudadano (y también el comportamiento honesto de los dirigentes de partidos), lo cual se convierte en uno de los pilares básicos para un buen funcionamiento del registro electoral, que como bien dice Villegas Antillón (1987, 11) "se trata de un ejercicio de educación ciudadana permanente" por parte de los organismos electorales; la existencia de regulaciones legales que faciliten técnicamente los procesos de inscripción, pero que impidan la posibilidad de dobles inscripciones; la participación de los partidos políticos en todo lo relativo al registro de electores sobre la base del consenso de que un registro electoral confiable es necesario para reforzar la credibilidad de los procesos electorales. Sin duda también juega un rol importante el desarrollo económico para lograr los adelantos técnicos necesarios.

Por último, creemos que el debate sobre el registro electoral debería orientarse en dirección a la automatización del proceso de inscripción (considerando el domicilio como único lugar de votación) partiendo siempre de la base de que existen una multiplicidad de factores en la problemática del registro electoral.