Revista de
CIENCIAS JURIDICAS

Departamento de Ciencias Jurídicas
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santiago, República Dominicana

Separata

DOCUMENTOS

MENU DE OPCIONES PARA LA RENOVACION DEL REGISTRO ELECTORAL Y LA CEDULACION CIUDADANA

Informe preparado por un equipo
de consultores a solicitud de la Pontificia
Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)
dirigido por José del Castillo y Adriano Miguel Tejada
Julio de 1992

Departamento Editorial
Dirigido por Carmen Pérez de Cabral

Composición y diagramación:
Rafael Montes de Oca

Impresión:
PUCMM

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA
Santiago de los Caballeros, República Dominicana, 1993

Un Poco de Historia

Adriano Miguel Tejada*

Las elecciones de 1990 dejaron como secuela un profundo cuestionamiento sobre el sistema electoral dominicano. El método de identificación de los votantes y las limitaciones de las leyes que rigen la actividad política en el país, entre otras, demostraron su incapacidad para garantizar unos comicios libres de cuestionamientos y de suspicacias por parte de la población en general y de los actores políticos en particular.

El proceso de institucionalización que vive el país y el auge que fue tomando el movimiento que propugnaba por reformas profundas en el Estado, se constituyeron en elementos catalizadores para promover la necesidad de una reforma en el marco normativo de la actividad política en la República Dominicana.

El prestigio de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra como mediadores en distintos conflictos sociales, motivó a los principales partidos políticos de la República Dominicana a buscar sus buenos oficios para reunirse y discutir alternativas de modificación a las leyes que regulaban la actividad electoral en el país.

La Universidad aceptó la mediación y en el Recinto Santo Tomás de Aquino de la ciudad de Santo Domingo se celebraron varios encuentros en los que se obtuvo el consenso para modificar la Ley Electoral, la Ley sobre Registro Electoral y otras disposiciones de carácter normativo electoral.

El resultado de estas discusiones fue la presentación de sendos proyectos de ley que, sancionados por el Congreso Nacional, dieron lugar a la promulgación de las leyes 8-92 sobre nuevo documento de identificación civil y electoral, y la 12-92 que modificó sustancialmente la vigente Ley Electoral de la República Dominicana.

Estas dos nuevas leyes modificaban el organigrama de la Junta Central Electoral y ampliaban el radio de sus funciones, entre otros aspectos importantes. Sin embargo, a pesar de su vigencia, el tiempo se iba acercando peligrosamente a la fecha fijada para las elecciones generales del 16 de mayo de 1994 y los nuevos integrantes de la Junta Central Electoral no habían sido elegidos por el Senado de la República.

En esa virtud, el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS), de la PUCMM contrató al licenciado José del Castillo y el autor de este trabajo, para que presentáramos un informe sobre las alternativas de que se disponía para poner en ejecución las nuevas leyes y así, tener un documento de trabajo para los nuevos miembros de la JCE cuando fuesen electos.

Se inició el trabajo que culminó con el documento denominado "Menú de Opciones.." que fue entregado a la Junta Central Electoral para su consideración.

El documento fue también entregado a los partidos políticos reconocidos, de modo que el grupo de los partidos mayoritarios que se había reunido para lograr la redacción de las nuevas leyes, se reunió nuevamente para analizar el documento y adoptar una de las alternativas propuestas y así, aligerar la búsqueda de consenso en la JCE.

La alternativa escogida, luego de enriquecedores aportes de los partidos, fue la denominada Opción "B", que consistía en la cele-

---

* Profesor de la PUCMM. Destacado estudioso de la historia política dominicana.

bración de un operativo nacional de validación del Registro Electoral con control de huellas digitales y cedulación posterior por medios electrónicos. Esta alternativa fue también adoptada por la Junta Central Electoral con ligeras modificaciones.

El trabajo realizado por los técnicos y por la Universidad ha sido considerada como "impecable" por reconocidos analistas de la realidad política del país. Su intención, totalmente honoraria, es también reconocida por todos.

Como contribución al estudio de la historia electoral del país se presentan en esta Separata de la Revista de Ciencias Jurídicas los documentos relacionados con este proceso que arrojan luz sobre el papel que ha jugado la Pontificia Univesidad Católica Madre y Maestra en la modernización del sistema electoral dominicano.

Marzo, 1993

MENU DE OPCIONES
PARA LA RENOVACION DEL REGISTRO ELECTORAL
Y LA CEDULACION CIUDADANA

Informe preparado por un equipo
de consultores a solicitud de la Pontificia
Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)
dirigido por José del Castillo y Adriano Miguel Tejada
Julio de 1992

CONTENIDO

ANALISIS DE LAS ALTERNATIVAS

Aspectos comunes

ALTERNATIVA A: PROYECTO DEL CENTRO DE COMPUTOS DE LA JCE

Organización interna
Modo de operación
Ventajas de esta alternativa
Desventajas de esta alternativa

ALTERNATIVA A 1: CENTROS REGIONALES

Ventajas de esta alternativa
Desventajas de esta alternativa

ALTERNATIVA A 2: CENTROS TECNOLOGICOS

Ventajas de esta alternativa
Desventajas de esta alternativa

ALTERNATIVA B: OPERATIVO NACIONAL DE INSCRIPCION CON CENTRO NACIONAL DE DIGITACION Y CEDULACION CON FOTOGRAFIA INSTANTANEA

Operativo nacional de inscripción
Modalidad de funcionamiento
Ventajas de esta alternativa
Desventajas de esta alternativa

ALTERNATIVA C: NUEVA CEDULA SIN RENOVAR EL REGISTRO ACTUAL

ASPECTOS POLITICOS

ANEXOS

OBJETIVO DE ESTE INFORME

El presente Informe –preparado a iniciativa de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra– tiene como propósito identificar y evaluar en forma preliminar un conjunto de alternativas posibles para la ejecución, por parte de la Junta Central Electoral, del mandato de la Ley 8-92, orientado a dotar a la ciudadanía de una nueva "Cédula de Identidad Personal y Electoral", cuya concreción deberá estar finiquitada al 16 de enero de 1994, con vistas a su utilización en los comicios del 16 de mayo del referido año.

La renovación del censo de electores y el proceso de carnetización correlativo, constituyen una de las bases fundamentales de la reforma electoral recientemente aprobada por las cámaras legislativas, a iniciativa del Poder Ejecutivo y tras el consenso logrado entre los principales partidos políticos del país. Su consecución persigue garantizar –tal como ha sido reclamado por amplios sectores de la ciudadanía– un proceso electoral libre de las tradicionales suspicacias que han rodeado a los comicios dominicanos, a fin de que las elecciones del 16 de mayo de 1994, resulten lo más diáfanas, confiables y satisfactorias posible, haciendo aceptables sus resultados para la ciudadanía y los partidos y agrupaciones políticas concurrentes.

Por tales motivos, la ejecución exitosa de esta meta nacional, requiere de una firme y decidida voluntad de las autoridades de la República, del respaldo y la participación positiva de los partidos políticos, del concurso de las entidades cívicas y de los medios de comunicación, de la cooperación de las agencias internacionales interesadas en contribuir con el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas, y de la movilización consciente y ordenada de la ciudadanía.

Igualmente supone sopesar detenidamente los aspectos técnicos y tecnológicos, de infraestructura, administración y logística, de reclutamiento, entrenamiento y manejo de personal, las dimensiones legales, políticas y sociológicas, de factibilidad y de costo, que la implementación del operativo nacional referido conlleva, para cada una de las alternativas contempladas.

UTILIDAD DE UN MENU DE OPCIONES

En este orden, el presente Informe debe ser percibido como un esfuerzo por contribuir con la Junta Central Electoral, con los partidos políticos, con las instancias esencialmente instrumentales a la ejecución de este proyecto –el Poder Ejecutivo y las agencias internacionales de cooperación–, y con las propias empresas de servicio que podrían concurrir con el suministro de tecnología, equipos e insumos, a fin de identificar y evaluar diferentes **opciones**, que permitan adoptar decisiones debidamente fundamentadas.

Para ello, se presenta un **menú de opciones** que tiende a facilitar el proceso de toma de decisiones, a evitarle debates bizantinos al país y a ahorrarle tiempo y recursos en la implementación de la meta que nos concierne.

JCE: TRES TAREAS FUNDAMENTALES

La JCE tiene ante sí, de cara a las próximas elecciones, **tres tareas fundamentales** claramente diferenciadas. En primer lugar y de perentoria asunción, la depuración del actual Registro Electoral mediante la formación de un nuevo padrón electoral y la emisión de un nuevo documento único de identificación civil y electoral más confiable y seguro, antes del 16 de enero de 1994, tal como lo establece la Ley 8-92.

En segundo término, la adopción de decisiones relativas a su reorganización interna, como consecuencia de las modificaciones que en su estructura orgánica incorpora la Ley 12-92 (creación de los cargos de Director General de Elecciones y de Director Administrativo) y de las nuevas funciones institucionales derivadas del traspaso efectivo a su jurisdicción de la Dirección General de la Cédula de Identidad Personal, de la Dirección Central del Registro Civil y de las Oficialías del Estado Civil.

En tercer lugar, se halla todo lo relacionado con la organización del proceso electoral mismo (sistema de votación con boletas y urnas separadas para las candidaturas nacionales, provinciales y municipales, diseño de las boletas, fortalecimiento de las Juntas Municipales, formación del personal electoral, reglamentación general del proceso y organización planificada de las votaciones y del cómputo electoral, para evitar los traumas asociados con la incertidumbre respecto a los resultados finales de las votaciones).

Finalmente, debe realizar estas tareas fundamentales envolviendo positivamente a los partidos políticos y a la población en el éxito de las mismas, es decir, traduciendo el potencial de suspicacias que existe en el sistema, en un potencial de cooperación que facilite la labor del organismo electoral.

En este Informe, nos limitamos a estudiar las alternativas con que cuenta la JCE para dotar al país de un nuevo carnet de identificación civil y electoral. En tal virtud, se analiza la situación actual del Registro Electoral, sus posibilidades de validación, una selección de diferentes modalidades operacionales –con sus respectivas tecnologías– para lograr el nuevo documento, la ponderación del factor tiempo, de los costos envueltos y de las implicaciones políticas de cada una de las opciones que se presentan. Finalmente, se acompaña cada opción con un cronograma de actividades y un estimado de costo.

EL REGISTRO ELECTORAL

El Registro Eletoral fue creado por la Ley 55 del 17 de noviembre de 1970, formalizándose su apertura el 1ro. de noviembre del 71, mediante sucesivas resoluciones de la Junta Central Electoral orientadas a realizar la inscripción de los ciudadanos en forma progresiva en los diferentes municipios del país. Por Resolución del 4 de septiembre de 1973, la Junta Central Electoral declaró "formado" el Registro Electoral, con un volumen de inscritos de 2,006,323 electores.

Aunque el empadronamiento de todos los electores del país figuraba en el esquema original de organización electoral, recomendado en 1962 por la Misión Técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA) que asesoró a la Junta, por razones de tiempo, recursos y condiciones de estabilidad política, dicho propósito no se pudo materializar en aquel entonces. De esta forma, las primeras elecciones democráticas realizadas tras la muerte de Trujillo, se llevaron a cabo en diciembre de 1962 empleándose la cédula de identidad personal como medio de validación de la calidad de elector del ciudadano. Las siguientes elecciones generales, celebradas en mayo de 1966, se verificaron en el contexto de la peor crisis institucional que ha afectado al país en los últimos 30 años, tras una cruenta guerra civil y la subsecuente intervención norteamericana, utilizándose nuevamente la cédula de identidad personal.

Tras esas elecciones y dentro del marco de la progresiva normalización del país, la Junta Central Electoral –a fin de evitar futuros cuestionamientos a los resultados electorales y a su propia función– encaminó una serie de acciones destinadas a proveerse del conocimiento técnico necesario para la estructuración de un sistema de registro electoral.

A tales fines, la JCE procuró la asesoría técnica de expertos, como el entonces Director del Registro Electoral de Chile –cuyo modelo sirvió de base a la futura legislación dominicana–, y funcionarios de la institución realizaron visitas de estudio a organismos electorales de diferentes países latinoamericanos, cuyo resultado sería la elaboración del proyecto que dio origen a la mencionada Ley 55, que creó el Registro Electoral, un empadronamiento para fines electorales de todos los dominicanos en capacidad de ejercer el derecho al voto.

El Proceso de Inscripción

El proceso de inscripción en el Registro Electoral ha consistido en la presentación del ciudadano ante la Oficina de inscripción del municipio de su lugar de residencia, provisto de

su Cédula de Identificación Personal. Por virtud de resolución 10-79 de la JCE, del 25/9/79, se exigió adicionalmente la presentación del Acta de Nacimiento, facultad que la Ley otorgaba discrecionalmente al Encargado de la oficina inscriptora, en caso de duda.

Verificada la corrección de la documentación, el Encargado de la oficina inscriptora procede a la inscripción de la persona en el Libro Registro (que contiene 400 renglones, uno para cada elector), llenándose 15 casillas con las siguientes informaciones:

1. Número de orden de la inscripción.
2. Número del carnet y de la mesa electoral.
3. Apellidos y nombres.
4. Número y serie de la Cédula de Identificación Personal.
5. Profesión u oficio.
6. Fecha y lugar de nacimiento.
7. Domicilio y residencia.
8. Sexo.
9. Estado Civil.
10. Inscripción anterior, si la hubiera, con indicación de la serie, número de inscripción y número del Libro Registro.
11. Nombres y apellidos del padre y la madre.
12. Cancelaciones.
13. Fecha de inscripción.
14. Firma del inscrito.
15. Impresión de las huellas digitales de los dos pulgares.

De igual forma, procede a llenar el formulario RE-1 –designado Tarjeta de Inscripción–, que contiene una casilla para anotar los datos correspondientes al Acta de Nacimiento del inscrito, otra sección dedicada a sus datos personales, tales como apellidos y nombres, profesión, estado civil, número y serie de la Cédula de Identificación Personal, si sabe leer y escribir, lugar y fecha de nacimiento, nombre de los padres y las huellas digitales de ambos pulgares. Asimismo, una casilla especial, para uso de la oficina inscriptora, recoge el número asignado al carnet electoral, y datos referentes a la ubicación residencial y al registro del elector (números correspondientes a: municipio/ ciudad o sección/ cuartel o paraje/ sector/ oficina inscriptora/ libro de registro/ renglón). Este formulario debe ser firmado por el elector, estampadas sus huellas digitales y firmado por el Encargado de la oficina de inscripciones.

El original del formulario RE-1 es remitido a la JCE, sometido a revisión por una Unidad de Revisión del Registro Electoral, enviado al Centro de Cómputos para verificar en el archivo central computarizado si existe una inscripción previa del elector y proceder a darle entrada en el mismo. Realizada esta operación, el formulario es remitido al Archivo Nacional Electoral, dentro de la JCE.

El formulario RE-1

El formulario utilizado hasta el año 1990, incluía una declaración jurada del elector de que no estaba anteriormente inscrito o afectado por ninguna de las causas de exclusión previstas por la Ley. El **nuevo formulario** en uso (RE-1) no incluye esta declaración y **agrega** una casilla para la fotografía, los datos fisonómicos, las informaciones referentes al lugar de trabajo y una casilla reservada para las cancelaciones y para el número y codificación anterior del elector, para el caso de reinscripción. La casilla de información para uso de la Oficina de Inscripción, incorpora el dato de la mesa electoral, que aparecía en el formulario anterior en el cuerpo reservado a los datos personales.

NUEVO

Form. R. E. Num. 1

REPUBLICA DOMINICANA

JUNTA CENTRAL ELECTORAL

REGISTRO ELECTORAL

TARJETA DE INSCRIPCION

DATOS DEL ACTA DE NACIMIENTO	
Mun.:	
Oficialía:	
Acta:	Folio:
Libro:	Año:

Carnet Electoral
No.
FOTO (2 x 2)

Oficina Inscriptora del Municipio de:

RESIDENCIA				INSCRIPCION			
Municipio	Ciudad o Sección	Cuartel o Paraje	Sector	Oficina No.	Libro	Renglón	Mesa Número

Carnet anterior	Codificación anterior							
No.								

Datos Personales:

Apellidos: _____ Cédula: _____ S. _____

Nombres: _____ Sexo: _____

Profesión u Oficio _____ Estado Civil: _____

Conyuge: _____

Color Piel: _____ Color Pelo: _____ Color Ojos: _____ Estatura ___ Pies _____ Pulgs.

Peso: _____ Libras. Tipo de Sangre: _____ Señas Particulares: _____

Lugar de Nacimiento: _____ Fecha: _____ Sabe Leer: ___ Sabe Escribir: ___

Nombre y Apellidos del Padre _____

Nombre y Apellidos de la Madre: _____

Domicilio y Residencia del Inscrito:

Municipio: _____ Ciudad: _____ Calle: _____

Casa Núm.: _____ Barrio: _____ Sección: _____ Paraje: _____ Tel.: _____

Referencias del Trabajo:

Donde trabaja? _____ Cargo: _____

Dirección: _____ Teléfono _____

CAUSAS DE CANCELACIONES:

01 CAMBIO DE RESIDENCIA
02 FALLECIMIENTO
03 DUPLICIDAD
04 ERROR MATERIAL
05 NO SER DOMINICANO
06 FALSEDAD DE DATOS
07 SER MENOR DE EDAD
08 PENA CRIMINAL
09 MILITAR P. N.
10 MILITAR E. N.
11 MILITAR F. A. D.
12 MILITAR M. D. C.

Reservado para Cancelaciones

NOTA: En caso de nueva inscripcion déjese causa, Num. resol y fecha en blanco

CAUSA	NUMERO RESOLUCION

FECHA DE RESOLUCION

Esta declaración la hago bajo juramento, ante el encargado de la oficina de inscripción, como disponen los artículos 20 y 22 de la Ley 55

Huellas Digitales

Pulgar Izquierdo	Pulgar Derecho

Lugar de Expedición: _____

Fecha de Expedición: _____

_____

Firma del Inscrito

_____

Firma Enc. Oficina Inscriptora y Sello

VIEJO

Form. R.E. Núm. 1

REPUBLICA DOMINICANA
JUNTA CENTRAL ELECTORAL

REGISTRO ELECTORAL

TARJETA DE INSCRIPCION

DATOS DEL ACTA DE NACIMIENTO	
MUN.	
OFICIALIA	
ACTA	FOLIO
LIBRO	AÑO

	PARA USO DE LA OFICINA INSCRIPTORA						
	RESIDENCIA				REGISTRO		
CARNET ELECTORAL	Municipio	Ciudad o Sección	Cuartel o Paraje	Sector	Oficina No.	Libro	Renglón
1 – 7	8	11	13	16	18	20	23

Apellidos (26) _____

Nombre (53) _____

Cédula Núm. (76) _____ Serie (82) _____ Sexo (85) _____ Estado Civil (86) _____

_____ Profesión u oficio _____ Mesa (87) _____

Domicilio y Residencia:

Municipio _____ Ciudad _____

Calle _____ Casa Núm. _____

Barrio _____

Sección _____

Paraje _____

Lugar de Nacimiento _____ Fecha _____

Sabe Leer? _____ Sabe Escribir? _____

Nombre y Apellidos del Padre _____

Nombre y Apellidos de la Madre _____

Pulgar Izquierdo

Pulgar Derecho

DECLARACION JURADA
(Arts. 20 y 22 de la Ley 55)

a) Está usted inscrito en el Registro Electoral? _____

b) Pertenece usted a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional? _____

c) Está usted condenado irrevocablemente a pena criminal? _____

d) Está usted bajo interdicción judicial legalmente pronunciada? _____

e) Desempeña usted en el territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero sin previa autorización del Poder Ejecutivo? _____

f) Es exacta la residencia habitual que usted declara? _____

RESPUESTA

Estas declaraciones las hago BAJO JURAMENTO, ante el Encargado de la Oficina de Inscripciones, que CERTIFICA.

Lugar _____

Fecha _____

FIRMA DEL DECLARANTE

FIRMA DEL ENCARGADO DE LA OFICINA DE INSCRIPCIONES Y SELLO

ORIGINAL : Para la Oficina Central
DUPLICADO : Para el archivo de la Oficina Inscriptora

El carnet electoral

Formalizada la inscripción, la oficina correspondiente expedía el Certificado de Inscripción Electoral utilizado por el elector para su identificación el día de las elecciones. Este documento, (conocido como "carnet electoral" o "registro"), consiste en una tarjeta de papel, laminada en plástico, que contiene los siguientes datos:

1] el nombre completo del elector.
2] su número de inscripción.
3] el municipio.
4] la ciudad o sección.
5] el barrio o paraje.
6] la fecha de inscripción.
7] el número y la serie de la Cédula de Identificación Personal.
8] la firma del inscrito.
9] la firma del Encargado de la Oficina Inscriptora.
10] las huellas digitales de ambos pulgares.
11] el número del carnet.

Posteriormente, se adhirió, en el reverso del carnet, una etiqueta conteniendo el número y ubicación de la mesa electoral correspondiente al elector, a fin de orientarlo para fines de votación.

Con este documento de identificación electoral, reforzado con la presentación de la Cédula de Identidad Personal, el país ha realizado 5 elecciones generales: 1974, 1978, 1982, 1986 y 1990. De estas elecciones, cuatro pueden ser calificadas como multipartidistas y competitivas, habiendo sido ganadas, dos de ellas, por el Partido Reformista Social Cristiano e igual número por el Partido Revolucionario Dominicano. En dos ocasiones, el partido principal de oposición ha obtenido el triunfo electoral, habiendo sucedido otro tanto con el partido oficial.

El "Síndrome del Fraude" en las Elecciones Dominicanas

Una de las constantes del proceso electoral dominicano ha sido la frecuente alegación de la comisión de fraudes o la presunción de su preparación. Desde 1962 hasta nuestros días, los protagonistas principales de estas contiendas cívicas, han denunciado la existencia de planes encaminados a viciar el proceso, ya mediante la suplantación de urnas, alteración de las actas, manipulación del cómputo, ora mediante la coacción al ciudadano, la compra del voto o la doble votación. Más recientemente –con la introducción de la computadora en la elaboración de las listas de electores por mesa, se ha acuñado el concepto de "dislocación de los listados", o "fraude electrónico".

Las primeras elecciones libres celebradas en el país luego del ajusticiamiento del dictador Rafael Leonidas Trujillo, tuvieron lugar el 20 de diciembre de 1962. En esos comicios, los ciudadanos ejercieron su derecho al voto provistos de la Cédula de Identificación Personal, como documento de identificación electoral.

Esas elecciones, reputadas libres y honestas por todos los observadores, fueron ganadas ampliamente por el Partido Revolucionario Dominicano, que postuló al profesor Juan Bosch como su candidato presidencial. A pesar de la amplitud del margen del partido vencedor, que casi duplicó a su más cercano contendor, las elecciones fueron impugnadas en diversas provincias por los partidos perdedores, particularmente por la Unión Cívica Nacional, que obtuvo el segundo lugar en las votaciones.

En 1966, el Partido Reformista ganó las elecciones llevando como candidato al doctor Joaquín Balaguer, gracias a la combinación de un conjunto de factores favorables que no es el caso analizar. La diferencia sobre su más cercano contendor, el Partido Revolucionario Dominicano que postuló al profesor Juan Bosch, fue de 265 mil votos, o sea, de un 20%, obteniendo el 56% del total. Sin embargo, ese triunfo fue recibido por los perdedores como derivado de un gran fraude.

A partir de esos comicios, el PRD entraría en una etapa de alejamiento del escenario electoral dominicano, asumiendo la premisa de la inexistencia de condiciones adecuadas para la realización de elecciones libres, actitud que sólo variaría en el 78, tras la asimilación de una serie de experiencias, incluida la división que llevó, en 1973, a la fundación del PLD y el intento fallido del Acuerdo de Santiago, en 1974.

En 1970, las elecciones se realizaron dentro de un ambiente cargado de tensiones políticas, que amenazaron la propia continuidad del orden institucional. El temor, de las fuerzas opositoras, de que el presidente Balaguer emplearía los recursos del Estado para imponer su reelección, provocó una coalición circunstancial destinada a exigir un conjunto de garantías, que incluían su alejamiento del poder por el resto del mandato, el traspaso de la Dirección de la Cédula y de la Radio Televisión Dominicana a la Junta Central Electoral, así como la prescindencia partidista de los militares.

Sería para las elecciones de 1974 cuando se utilizaría por primera vez el nuevo documento de identificación electoral. Empero, las tensiones políticas –que alcanzaron niveles superiores a raíz de las significativas movilizaciones realizadas por la coalición denominada "Acuerdo de Santiago", lidereada por el PRD, con la presencia del PQD, el PRSC, UCN y el Movimiento Popular Dominicano, y de la participación de elementos militares como factores beligerantes a favor de la candidatura oficial– dieron como resultado la realización de unas elecciones casi unipartidistas, con un índice conjunto de abstención y de votos nulos del orden del 60%.

En el 1978, el Partido Revolucionario Dominicano ganó las elecciones con la candidatura de don Antonio Guzmán Fernández. A pesar de que los cómputos fueron interrumpidos por efectivos militares, el balance a favor del PRD fue de 146 mil votos, obteniendo un 52% de los sufragios, frente a un 42% del Partido Reformista.

Pese a esta diferencia, el principal partido perdedor, dio inicio a un proceso de impugnaciones de los resultados, bajo el alegato de "trastrueque electrónico" de las listas de electores, –incluyendo la recusación de los miembros titulares de la Junta Central Electoral–, que culminó en el denominado "fallo histórico", mediante el cual se le otorgó el triunfo al Partido Reformista en cuatro provincias ganadas por el PRD por escaso margen (El Seybo, La Altagracia, María Trinidad Sánchez y Bahoruco), garantizándole así la mayoría en el Senado.

En 1982, pese a que las encuestas revelaron desde muy temprano una amplia ventaja del doctor Salvador Jorge Blanco, de que la composición de la Junta Central Electoral respondía a un Senado con mayoría del partido Reformista y de que ese candidato no gozaba de la simpatía oficial, los resultados arrojados por las urnas fueron impugnados por el Partido Reformista, no obstante una diferencia de 132 mil votos a favor del candidato del PRD. Adicionalmente, el Partido Reformista publicó la

obra **Comicios Dominicanos de 1982: Irregularidades de un Proceso Electoral,** subtitulado **Libro Blanco.**

En 1986, el candidato del partido en el poder perdió las elecciones por un estrecho margen de votos frente al candidato del principal partido de oposición, el Reformista Social Cristiano. Sin embargo, el partido oficial (PRD), alegó la comisión de fraude como factor decisivo del resultado. En 1990, el margen de diferencia entre las dos principales candidaturas fue aún más estrecho (1.24%), motivando alegatos de manipulación en el Centro de Cómputos de la JCE en desfavor del Partido de la Liberación Dominicana, principal fuerza opositora.

En la vida interna de los partidos dominicanos, el síndrome del fraude también ha tenido sus manifestaciones, verificándose en el empleo de la violencia en procesos convencionales, en reiteradas acusaciones de comisión de alteración y manipulación de documentos y resultados, limitando de este modo el ejercicio de la democracia interna y contribuyendo a generar en la ciudadanía, la percepción de que el fraude electoral es un componente de la cultura política nacional.

Las referencias anteriores vienen a ilustrar lo que ha sido un patrón de comportamiento de los principales actores del proceso político, particularmente del liderato, al parecer convencido de que la admisión franca y formal de una derrota, puede mellar las amarras que atan a sus seguidores y disipar así las bases del liderazgo carismático.

LOS PROBLEMAS DEL REGISTRO ELECTORAL

Desde sus inicios, el Registro Electoral ha sido presa de todo tipo de cuestionamientos. De alguna manera, un conjunto muy diverso de deficiencias de nuestras instituciones y de nuestras prácticas políticas han sido adjudicadas al Registro Electoral.

La lista de los agravios acumulados por el Registro es casi interminable. Desde la alegación de la emisión de actas de nacimiento y cédulas falsas con la finalidad de obtener el documento electoral, pasando por denuncias de falsificación del mismo y de sustracción de carnets en blanco y de libros de inscripción, y de su expedición a nacionales haitianos.

Igualmente, se ha conjeturado que el Registro Electoral se hallaría "inflado" por la presencia en sus libros de una alta proporción de inscripciones irregulares y por la falta de depuración de sus listas –mediante el expediente de las cancelaciones– de personas fallecidas, ingresadas a las instituciones castrenses y policiales, entre otras. La fuerte corriente de emigración de dominicanos hacia los Estados Unidos, Puerto Rico y Venezuela –y más recientemente hacia Europa– durante las últimas dos décadas, ha representado un componente adicional de "peso muerto" que gravita sobre el Registro. Piénsese que un estimado de 800 mil a 1 millón de dominicanos estaría residiendo de manera permanente en el exterior, de los cuales una parte estaría dotada del documento electoral.

Asimismo, se han generado querellas sobre prórrogas a la fecha de cierre temporal del Registro Electoral (el 30 de enero del año electoral), tal como lo manda la ley, y en torno a la tardanza en el suministro a los partidos políticos de las listas de electores inscritos, por parte de la JCE.

Funcionarios y técnicos de la Junta Central Electoral se han unido en sus críticas a dirigentes y analistas políticos, para generar un haz de suspicacias sobre la calidad y con-

fiabilidad del Registro Electoral. Mientras un presidente de la JCE declaró –en pleno ejercicio de sus funciones– que un 50% del RE estaría viciado, un antiguo funcionario de la institución afirma que "existen más de dos millones de inscripciones sin el aval de las actas de nacimiento de los inscritos".

Las consecuencias electorales

Para las elecciones de 1986 –para sólo referir algunos ejemplos recientes–, el Partido Reformista mantuvo una constante campaña de presión en torno a la confiabilidad del Registro Electoral, llegando a solicitar, dos semanas antes de las elecciones, la anulación de 150 mil actas de inscripciones, indicando que de no accederse a su petición, "el proceso electoral (sería) ilegítimo, sucio, fraudulento". A su vez, el candidato del PRD, licenciado Jacobo Majluta, dirigió sus críticas contra el director del Centro de Cómputos de la JCE, solicitando su remoción.

El desenlace de estos presagios condujo a que las elecciones fueran prácticamente salvadas, gracias a la oportuna intervención de la Comisión de Asesores Electorales –designada mediante decreto del Poder Ejecutivo a instancias del principal candidato opositor–, ante la abrupta interrupción de los cómputos, la recusación e inhabilitación de los miembros titulares de la JCE –incoada por el PRD bajo los alegatos de "parcializarse a favor del PRSC" y de "manipular las informaciones que llegaban a través del sistema telefax"– y la incertidumbre en que quedó sumido el proceso.

En 1990 se repitió la historia de 1986. El principal partido de oposición, el PLD, denunció a una semana de las elecciones ante la JCE que el partido oficial estaría fraguando un "fraude colosal", mediante la entrega de carnets falsificados del RE a sus activistas y simpatizantes, proponiéndose, además, "utilizar los documentos de votación de personas fallecidas o que han ingresado a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional o que han viajado al exterior", para la consumación del alegado fraude.

Tras conocerse los resultados preliminares que otorgaban una estrecha ventaja al presidente Balaguer sobre el profesor Juan Bosch, candidato del Partido de la Liberación Dominicana, esta organización reclamó un recuento de los votos bajo el alegato de la comisión de irregularidades en el cómputo manual en ciertas mesas del Distrito Nacional y de manipulación en el cómputo electrónico verificado en la JCE. La consecuencia sería una campaña que cuestionaba la legitimidad del resultado de las elecciones y, en consecuencia, de la autoridad del gobierno surgido de esos comicios, afectando, por extensión, al propio sistema electoral.

Vulnerabilidad del sistema

Muchas de las alegaciones de fraude electoral se refieren a la precariedad del documento de identificación electoral, a su falta de controles para impedir el fraude y a la supuesta connivencia de funcionarios de las oficialías del Estado Civil, de la Dirección General de la Cédula de Identificación Personal, y de la propia JCE, para facilitar que una persona pueda obtener más de un carnet electoral y, por tanto, votar más de una vez en los comicios.

Existe una arraigada mitología de que esto es posible, de que un alto número de personas puede ejercer el voto en más de una ocasión, aunque, a decir verdad, se han aportado muy pocas pruebas sobre la veracidad de las denuncias.

Como la Cédula de Identificación Personal se obtiene con la presentación del acta de nacimiento, y el Registro Electoral con la presentación de la Cédula –y posteriormente con ésta y el acta de nacimiento–, el carnet electoral es el resultado de una cadena de documentos que tiene su punto de partida en el acta de nacimiento. En cierto modo, el Registro representa el punto final de esta cadena.

Asimismo, como la Cédula y las actas del Estado Civil son expedidas por organismos que no estaban bajo el control de la JCE, se generaron suspicacias de fraude ante la posibilidad real de la expedición de documentos falsos a personas que, prevalidas de los mismos, podían adquirir un Registro Electoral para votar más de una vez en las elecciones o para hacerlo sin tener derecho a ello.

A medida que nuestras elecciones se han estado decidiendo por márgenes cada vez más estrechos, los reclamos porque estas oficinas pasaran bajo el control de la JCE se hicieron más constantes. A raíz de las elecciones generales de 1990 y del cuestionamiento de sus resultados por parte de importantes sectores políticos, se creó un ambiente favorable para tomar las decisiones legales necesarias para mejorar el sistema electoral en su conjunto.

Fruto de ese estado de opinión, las principales fuerzas políticas del país, bajo el arbitraje de la Iglesia, pactaron dos proyectos de ley. Uno destinado a traspasar la Dirección General de la Cédula de Identidad Personal y las Oficialías del Estado Civil bajo control de la Junta Central Electoral y que además, establece la refundición de los antiguos documentos de identificación en uno solo, denominado Cédula de Identificación Personal y Electoral. Y el otro dedicado a modificar importantes aspectos de la Ley Electoral vigente. Ambos proyectos obtuvieron sanción legislativa y fueron promulgados y publicados por el Poder Ejecutivo bajo los números 8-92 y 12-92, respectivamente.

EVOLUCION DEL REGISTRO ELECTORAL

En términos estadísticos, el Registro Electoral, cuando fue declarado "formado" por resolución de la JCE, contaba con 2,006,323 electores inscritos. Esta fue la población hábil, para ejercer el derecho al voto, en las elecciones de 1974. Entre estas elecciones y las del 1986, el Registro creció a un ritmo promedio de un 15% cuatrienal, o sea, unos 344 mil cada cuatro años, expresándose en forma escalonada. Sin embargo, entre 1986 y 1990 su tasa de crecimiento descendió a 7.7% –unos 236 mil nuevos inscritos– por debajo de los niveles esperados, explicable por el desinterés de segmentos de nuevos electores en el proceso electoral y por un factor de erosión provocado por la emigración masiva de dominicanos hacia el exterior, dentro de los cuales figura de manera preeminente la población joven. Los datos sobre el crecimiento del Registro aparecen en la página siguiente.

En la actualidad (al 1ro. de mayo de 1992), de acuerdo a los datos oficiales de la Junta Central Electoral, existen 3,261,084 inscritos, siendo 1,688,052 hombres (51.7%) y 1,573,032 mujeres (48.3%). El 50.34% reside en áreas urbanas, mientras el 49.65% se halla radicado en las zonas rurales.

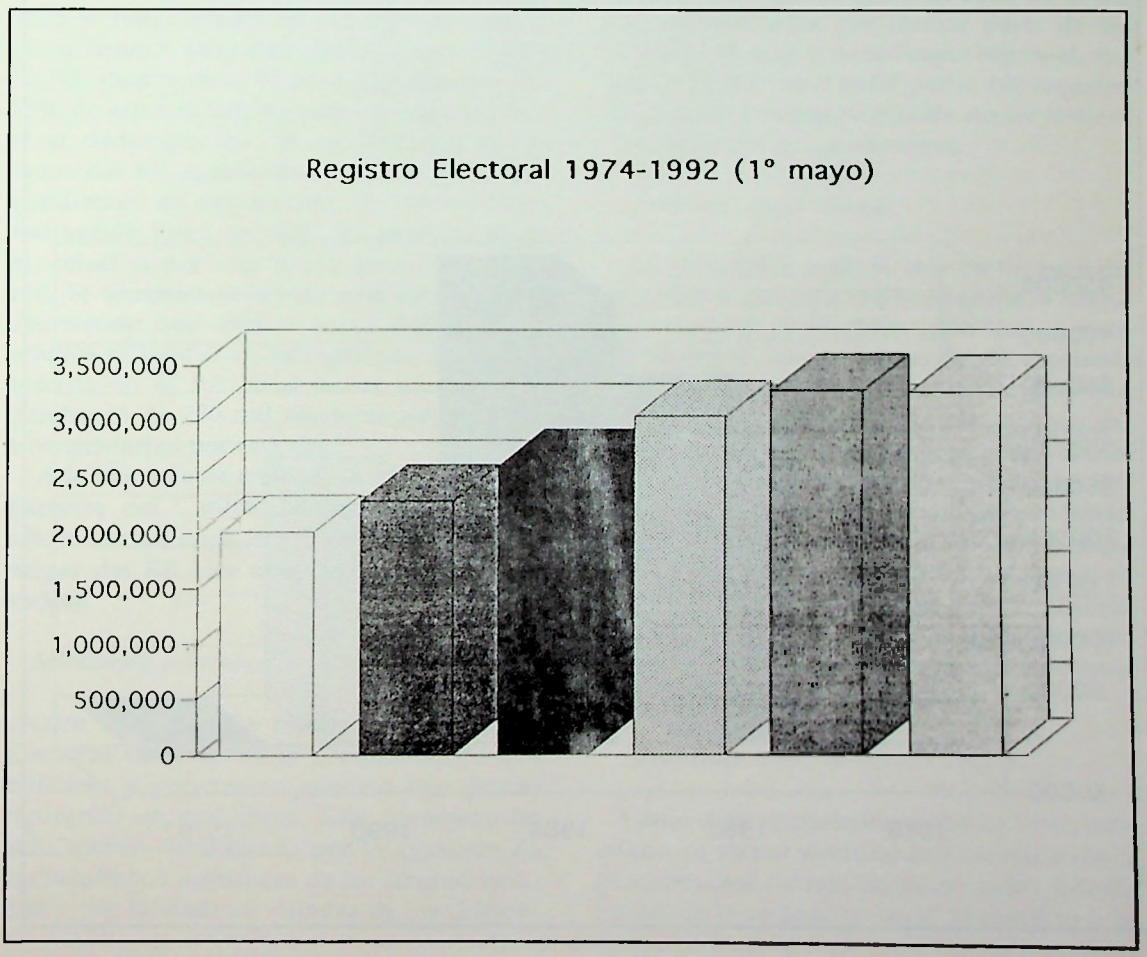
El "peso muerto" del Registro

Una de las críticas más frecuentes que se le formula al Registro consiste en el "peso muerto" que contiene, debido a que por deficiencias en el funcionamiento de nuestro sistema de es-

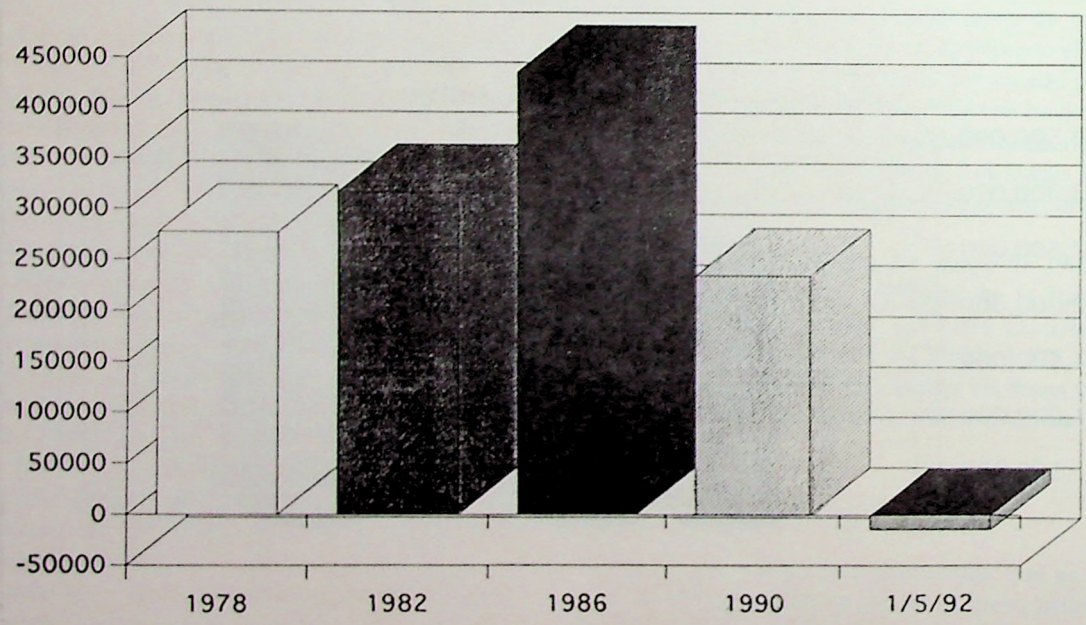
tadísticas vitales una proporción significativa de defunciones no son registradas y reportadas, o en su levantamiento no se incluyen datos relevantes para la exclusión del ciudadano del padrón electoral, como lo es el número de la cédula o del Registro Electoral.

Defunciones

Una Misión Técnica del Tribunal Superior de Elecciones y de la Dirección del Registro Civil de Costa Rica, que visitó el país en 1987 para evaluar el sistema de Registro Civil, Cédula de Identidad y Registro Electoral, estimó el subregistro general de defunciones entre un 40 y un 50%. En adición, ponderó en un 50%, la omisión del número de la cédula, para aquellos decesos que se inscriben en los libros de defunciones del Registro Civil.



Incremento Registro Electoral 1974-1992 (1 mayo)



Durante los 20 años de operación efectiva del Registro Electoral, se han producido 118,787 cancelaciones de inscripción por razones de fallecimiento, o sea, un promedio anual de 5,939 electores. O aún más elocuente: un 3.64% del actual padrón electoral. O sea si prefiere: a una tasa promedio anual de 0.18%.

Una estimación realizada por el Centro Latinoamericano de demografía (CELADE) de las defunciones ocurridas en el país entre 1975 y 1992, ubican en 682 mil las correspondientes a personas ubicadas en edades de 18 años y más. Si asumiéramos que un 75% de estos fallecidos poseían registro electoral, deducidos los 118 mil fallecidos cancelados del RE, quedarían unos 464 mil casos pendientes de depuración. Si la base de la estimación fuera un 60%, los pendientes de cancelación por esta causa serían unos 347 mil. Si tomáramos la tasa más baja posible, asumiendo que sólo la mitad (50%) de los adultos fallecidos en este período se hallaba inscrita en el RE, tendríamos un volumen pendiente de 270 mil electores cuyos registros quedarían por cancelar.

A la luz de este análisis, la afirmación del Director del Centro de Cómputos de que sólo restarían unos 60 mil fallecidos por descargar del RE luce exageradamente conservadora.

Militares y policías

Otra de las fallas reputadas al Registro Electoral consiste en la presunción de que militares y policías en servicio han estado figurando en sus libros. Este fenómeno ha sido sobredimensionado por lo apretado de los resultados comiciales de los últimos tiempos y por la evidente dejadez de las diferentes administraciones gubernamentales, hasta 1986, en suministrar las listas y los carnets a la JCE.

De acuerdo a los datos suministrados por la JCE, en toda la historia del Registro Electoral se han eliminado del mismo un total de 199,367 electores, de los cuales 20,505 correspondían a militares y policías, sacados de las listas a partir de 1986. O sea, que durante un período de 14 años (1972-1986), un número apreciable de dominicanos en edad de votar, pero inhabilitados por formar parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, pudieron seguir formando parte del Registro Electoral, con la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio en las elecciones.

Duplicados y extranjeros

Es igualmente extraño que en un período que cubre 5 elecciones nacionales con el Registro Electoral (1974-1990), sólo sea en este último año en que se cancela del RE el **primer caso** en razón de duplicidad de carnet y que posteriormente, en 1991 y 1992 se han cancelado 58 casos más por la mencionada causa. A pesar de que el historial de prensa del Registro Electoral contiene un voluminoso legajo dedicado a alegaciones de inscripciones fraudulentas de nacionales haitianos, solamente se han cancelado 3 registros en toda la historia del documento electoral por causa de extranjería. Finalmente, sólo 13 casos han sido cancelados por falsedad en los datos.

Condenados

Como dato importante, nadie ha visto cancelado su carnet electoral por condenación a pena criminal cuando las autoridades judiciales tienen la obligación legal de notificar a la

Dirección General del Registro Electoral los casos de los condenados a penas aflictivas e infamantes para ser suspendidos del Registro hasta que se produzca su rehabilitación. Actualmente, en las cárceles dominicanas, existen unos 10 mil presos entre condenados y preventivos, por lo que existe una población apreciable que debería estar fuera del Registro por razones judiciales y que no ha sido dada de baja.

Estimación del "peso muerto'

Una estimación conservadora del "peso muerto" mínimo del actual Registro, lo coloca entre un 10 y un 15% del mismo, contando los difuntos no declarados o imposibles de detectar por errores y omisiones, militares y policías no excluidos, población penitenciaria, etc. Como se puede apreciar, en elecciones decididas por el 1% y el 2% de los sufragios, estos datos son lo suficientemente elocuentes como para justificar los pedimentos a favor de un Registro Electoral más confiable.

"Dominicanos ausentes"

Otra parte del Registro, la correspondiente a los "dominicanos ausentes", que legalmente están provistos del documento electoral pero que por razones de residencia en el exterior sólo pueden ejercer ocasionalmente el derecho al voto, se descargará mediante un proceso de reinscripción masiva como el que la nueva Ley 8-92 manda.

En ese sentido, el censo de población de los Estados Unidos de 1990, acaba de revelar la existencia de 518 mil dominicanos en territorio continental, sin contar los más de 100 mil residentes en Puerto Rico. El censo de extranjería de Venezuela de este año arrojó la presencia de unos 40 mil dominicanos en ese país. A esto habría que agregar el subregistro que tradicionalmente acompaña al empadronamiento de extranjeros con un elevado componente de población ilegal y la más reciente corriente migratoria hacia Europa integrada fundamentalmente por mujeres.

Validez del Registro Electoral

No hay dudas de que el Registro tiene fallas, pero en sentido general refleja correctamente los datos de un alto porcentaje de la población electoral del país. El Registro Electoral es el único padrón que ha sido sometido desde sus inicios a procesos de depuración, de supervisión –debido a su carácter sensitivo para fines políticos–, de debate público y, lo más importante, el **único cuyo archivo ha sido plenamente computarizado.** La Cédula Personal de Identidad, el otro padrón de ciudadanos, ha carecido hasta la fecha de las ventajas relativas del Registro.

La experiencia de los autores de este trabajo y la de especialistas consultados con experiencia de trabajo en la JCE, permite afirmar que entre un 60% y un 75% del actual RE es válido y validable. Sin embargo, el margen de error que contiene puede ser lo suficientemente alto como para motivar la aprensión de los partidos y permitir su cuestionamiento como mecanismo capaz de garantizar la pureza de una elección de resultados apretados. Es en este contexto que ha surgido la necesidad de dotar a la ciudadanía de un instrumento de identificación electoral nuevo, confiable, rodeado de los elementos de seguridad que se pueden obtener dentro del tiempo disponible y de las capacidades económicas y tecnológicas actuales del país.

ASPECTOS LEGALES

Las fuentes legislativas actuales del ordenamiento electoral dominicano son:

a) La Constitución Política de la República, particularmente su título X, artículos del 88 al 92, inclusive;
b) La Ley Electoral No. 5884, de 1962, y sus modificaciones, particularmente las introducidas recientemente por la Ley 12-92;
c) La Ley 55 de 1970, sobre Registro Electoral y sus modificaciones, especialmente, las aportadas por la Ley 8-92, que crea un nuevo documento de identificación civil y electoral y encarga de su expedición a la Junta Central Electoral;
d) Las Resoluciones de la Junta Central Electoral;
e) La jurisprudencia electoral, y
f) Leyes diversas que se relacionan con la materia electoral (División Territorial, Actos del Estado Civil, regulación de manifestaciones públicas, etc.).

A los fines de este estudio, nos concentraremos en las recientes disposiciones de las leyes 8-92 y 12-92, que crean las obligaciones más nuevas y urgentes a cargo de la JCE.

LA LEY 8-92

En su artículo primero, la ley 8-92 ordena el traspaso de la Dirección General de la Cédula de Identidad Personal y las oficinas y agencias expedidoras de cédulas, la Oficina Central del Estado Civil y las Oficialías del Estado Civil, a la Junta Central Electoral, y ordena que los empleados de estas dependencias serán designados por la JCE.

Este es un aspecto muy importante, porque desde hace algún tiempo, la Dirección General del Estado Civil y las Oficialías estaban bajo control legal de la JCE, pero el nombramiento de sus funcionarios y empleados dependía del Poder Ejecutivo. Esta circunstancia se convirtió en motivo de reclamaciones por parte de los partidos políticos, en vista de la influencia que podía ejercer el Presidente de la República sobre este personal y, por medio de ellos, sobre la documentación electoral.

Por otra parte, en su artículo 4, la ley ordena la refundición de los actuales carnets de Cédula de Identidad Personal y de Inscripción Electoral o Registro Electoral en un solo documento, que se denominará Cédula de Identidad y Electoral, "para cumplir con los propósitos de identificación y de empadronamiento electoral requeridos por las leyes números 6125, de fecha 7 de diciembre de 1962 (sobre Cédula de Identidad Personal), y 55, de fecha 17 de noviembre de 1970, (sobre Registro Electoral) y sus modificaciones".

El artículo 5 de la mencionada Ley 8-92 otorga un plazo "que concluirá el 16 de enero de 1994 para que todos los dominicanos mayores de edad, o que vayan a cumplir dieciocho años de edad el 16 de mayo de 1994 o antes, se provean de un nuevo carnet de cédula de identidad y electoral".

La ley establece además que el documento tendrá una vigencia de seis años a partir de la fecha de su expedición, "renovable por igual término cuantas veces lo solicite su portador", y que será de expedición y renovación gratuita, incluyendo la fotografía, así como también lo serán las renovaciones por deterioro o pérdida, o por modificaciones en los datos generales del elector.

Se prevé en la Ley que los menores de dieciséis años, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los con-

denados a pena criminal, los interdictos judiciales y los que hayan admitido en territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero sin previa autorización del Poder Ejecutivo, serán provistos de la cédula de identidad y electoral "con un código, formato y color distinto a los expedidos a los ciudadanos que sufragan, en los cuales se consignará, con caracteres relevantes, la leyenda NO VOTA", documento que será sustituido cuando cesen los motivos que dieron lugar a la expedición del documento así marcado.

El artículo 7 de la ley prevé que para la obtención de la cédula se requiere la comparecencia personal del ciudadano, y que nadie podrá tener más de una inscripción vigente. En este caso, el violador es pasible de penas de prisión y multa.

En una disposición muy sensata, la Ley 8-92, deja a la reglamentación de la Junta Central Electoral, la determinación de los documentos necesarios para la inscripción, la forma de la solicitud, el tamaño de la foto, los datos a consignarse en el carnet, su formato y cualesquiera otros detalles que estime convenientes", pero siempre en consonancia con lo dispuesto sobre el particular por las leyes números 6125 y 55 ya mencionadas.

Finalmente, la Ley ordena que a los demás documentos destinados a identificar y/o registrar a personas mayores de edad, expedidos por oficinas públicas, tales como pasaportes, licencias para conducir vehículos de motor, para portar armas de fuego, registro de contribuyentes, afiliación al Seguro Social, etc., se les otorgará el mismo número de la Cédula de Identidad y Electoral correspondiente a la persona de que se trate. Los menores de edad serán provistos de un número provisional hasta que cese su estado.

A partir del 16 de enero de 1994, las personas que no hayan obtenido su nueva cédula no podrán realizar los actos habituales de la vida civil, y la ley confirma disposiciones anteriores que obligan a los funcionarios públicos y privados a exigir la presentación de la nueva cédula para cualquier actuación civil u oficial de los ciudadanos, bajo amenaza de sanciones penales y pecuniarias.

LEY 12-92

Esta Ley modifica sustancialmente la Ley Electoral número 5884, de 1962, fortaleciendo institucionalmente a la Junta Central Electoral, dando más transparencia a las actuaciones de los partidos políticos y ampliando su democracia interna, mejorando algunos procedimientos electorales y aumentando las penas previstas en la ley para los delitos de carácter electoral.

A los fines de este estudio interesa hacer notar que la Ley 12-92 amplía la capacidad reglamenaria de la JCE, autoriza a la Junta a tomar disposiciones que eviten el denominado "factor arrastre" de las candidaturas nacionales sobre las provinciales y municipales y, particularmente, limita el presupuesto operativo de la JCE a un 1.5 por ciento de la Ley de Gastos Públicos de la Nación, aunque dispone que el Director de la Oficina Nacional de Presupuesto deberá entregar a la JCE, previo trámite, "con prioridad a cualquier otra obligación presupuestaria del Estado", las partidas mensuales consignadas en el Presupuesto.

Por otra parte, la Ley establece un plazo no mayor de tres días para que las Juntas Municipales terminen el cómputo definitivo de las elecciones, a menos que surjan causas de fuerza mayor, y una limitación a las impugnaciones de las elecciones por parte de los partidos políticos, si la misma no ha tenido

lugar en la mesa electoral correspondiente. En caso de que no haya ocurrido así, "la Junta Municipal Electoral o la Junta Electoral del Distrito Nacional se limitará en esos casos a tomar nota de la impugnación y a levantar... un acta de inadmisión, que no será objeto de ningún recurso".

Estas referencias legales sirven de marco a los alcances de este estudio. En tal virtud, el mismo se concentra en ofrecer un menú de opciones para cumplir con el voto de la Ley 8-92 de dotar a la República de un nuevo carnet de identificación personal y electoral dentro de las limitaciones, legales y económicas, principalmente, impuestas por la misma ley, y a formular sugerencias sobre la forma en que este operativo puede enlazarse con la rapidez dispuesta por la Ley 12-92 para el escrutinio de los votos emitidos por la ciudadanía en las elecciones generales. En nuestro concepto, las soluciones aprobadas por la JCE deben tener en cuenta esos dos elementos críticos del actual proceso: cómo dotar al país de la nueva cédula, en forma satisfactoria para todos los actores, y cómo evitar el trauma asociado con la demora en el conocimiento del resultado final de las elecciones.

En ese orden, las tareas prioritarias que plantean las leyes mencionadas a la Junta Central Electoral son las siguientes:

a) Reglamentar todo lo relativo a la expedición de la nueva cédula de identidad y electoral, en cuanto a su formato, contenido, prioridades y cualesquiera otros detalles;
b) Reglamentar todo lo relativo al nuevo número de identificación, que también será utilizado por otros documentos públicos;
c) Organizar el sistema u operativo de expedición de la nueva cédula, incluyendo la validación de los datos de los electores, dentro de un plazo que vence el 16 de enero de 1994;
d) Designar a los nuevos funcionarios de las dependencias que han pasado bajo su control y a los creados por la Ley 12-92;
e) Organizar las elecciones generales del 16 de mayo de 1994;
f) Crear un sistema de procesamiento de datos que permita computar los resultados finales de las elecciones en el plazo de tres días que establece la Ley.

Todo ello, dentro de las disposiciones legales correspondienes, incluyendo la celebración de los concursos y licitaciones públicos que sean necesarios.

PREMISAS BASICAS

El cotejo de la documentación existente referente a la puesta en ejecución de la Ley 8-92, consistente hasta ahora en el "Proyecto de Identificación Unica de República Dominicana", elaborado por el Encargado del Centro de Cómputos de la JCE, Ing. Antonio Camilo, las evaluaciones recogidas en el proceso de consulta con expertos en asuntos electorales, en informática, en comunicaciones, en seguridad de documentos, en demografía, en organización de operativos masivos (censos, campañas sanitarias, carnetización), en estudios de factibilidad y análisis de costos, junto al análisis de una amplia documentación que incluye dossier de prensa, leyes, reglamentos, procedimientos, formularios e informes técnicos, nos ha permitido establecer un conjunto de **premisas básicas comunes**, que deben figurar en cualesquiera de las alternativas u opciones a contemplar.

La primera **premisa básica** es que el país re-

quiere de un **nuevo** documento electoral, tal como lo ordena la Ley.

Dicho documento deberá servir primordialmente para la identificación personal de los individuos para todos los asuntos de orden civil, pero tendrá un uso sensitivo como medio de acreditación del ciudadano como ente electoral. Por tales razones, debe contener ciertos stándares de seguridad y confiabilidad que garanticen su aprovechamiento a los fines para los que ha sido concebido (civiles y políticos, legales, policiales y de seguridad, comerciales, etc.). Al mismo tiempo, debe ser aceptable para los actores políticos.

Criterios de selección

Las premisas específicas sobe las cuales se debe realizar este proyecto son las siguientes:

1.– La alternativa a escoger debe apoyarse en una **base de datos computarizada** que permita el manejo óptimo de la información, su acceso rápido y confiable, así como su progresiva expansión.

En este sentido, resulta deseable que si se decidiera adquirir nuevos equipos de computación, el equipo que se seleccione tenga capacidad para las necesidades presentes y futuras previsibles del nuevo Registro de Identificación Personal y Electoral y del Registro Civil, anticipándose en su configuración los cambios tecnológicos que se vislumbran en el futuro cercano.

Un elemento clave a tomar en consideración al momento de la selección de los equipos de la unidad central de computos y de los que podrían conformar una red nacional, es su compatibilidad con los equipos existentes actualmente en el Centro de Cómputos de la JCE, o la facilidad de conversión total de la base de datos existente al nuevo computador. Tanto el hardware como el software deben permitir el acceso y aprovechamiento de dicha base de datos posibilitando así la transferencia de los viejos archivos del Registro Electoral a los nuevos que se formarán durante el proceso de reinscripción de viejos electores y de inscripción de nuevos.

2.– El sistema escogido debe ofrecer **niveles de seguridad aceptables** para los fines civiles y políticos.

Si bien es cierto que en este estudio no se favorece tecnología alguna en particular, es evidente que algunas son más seguras que otras y que, en caso de conflicto entre alternativas, debe escogerse la que mejores niveles de seguridad ofrezca.

3.– El proyecto debe tener un **costo razonable.**

Aunque se está hablando de una necesidad sentida de la población y de los partidos, es evidente que un costo que exceda las expectativas de las autoridades o las posibilidades reales del país en el presente, puede tener efectos contraproducentes a los objetivos mismos del proyecto, presentándolo como inviable.

Debe señalarse, no obstante, que el compromiso de dotar a los ciudadanos de una nueva cédula de identificación para fines civiles y electorales, es una responsabilidad primaria del Estado dominicano, recayendo sobre sus autoridades la tarea de su ejecución.

5.– Finalmente, como un alto componente del costo radica en el equipo electrónico (computadoras, equipo fotográfico, periféricos, etc.), se analizan varias alternativas, incluyendo el arrendamiento, tomando en cuenta la celeridad del cambio tecnológico en esta área. Se ha ponderado, en lo referente al volumen de unidades a ser adquirido, no sólo su uso circunstancial para el operativo de inscripción y cedulación, sino su utilidad posterior para

evitarle al país la adquisición de una cantidad excesiva de equipos que puedan convertirse en una carga gravosa para la institución.

6.– En las actuales circunstancias, el **factor básico es el tiempo.**

Cualquier combinación de exceso de costo, de alta tecnología y de necesidades mayores de entrenamiento, puede ser perjudicial para la viabilidad de cualquiera de las opciones escogidas. Una regla básica es la de que a mayor complejidad de la alternativa, menor probabilidad de llevarla a cabo en el tiempo disponible.

Nada impide que la Junta Central Electoral diseñe un programa a largo plazo, cuya primera etapa, dada la cercanía del torneo electoral de 1994, se concentre en los aspectos relevantes a este proceso y que otros asuntos no perentorios, se aborden en una etapa posterior.

ANALISIS DE LAS ALTERNATIVAS

En el presente Informe se analizan **tres modelos principales** de solución a los problemas que plantea la expedición de la nueva Cédula de Identificación Personal y Electoral. Para dos de estos modelos se han contemplado diferentes variantes.

Deliberadamente, se han dejado de lado los aspectos relacionados con el traspaso de las oficinas de la actual Dirección General de la Cédula Personal de Identidad y de la Oficina Central del Estado Civil y sus dependencias al control de la Junta Central Electoral, por ser asuntos de carácter administrativo.

Las alternativas que se analizan en este Informe parten de las condiciones existentes al momento de su redacción (principios de julio de 1992). Cualquier modificación en las condiciones, que altere algunas de las premisas y conclusiones del mismo, obviamente es ajena a la responsabilidad de los autores. De cualquier forma, el proyecto en cuestión, aunque supone consideraciones de orden técnico, en última instancia está sujeto a la dinámica cambiante del proceso político.

Aspectos comunes

Las alternativas a analizar tienen varios aspectos en común:

a) Todas parten de la idea de que una considerable proporción del actual Registro Electoral es válida y utilizable. Tanto la opinión de los expertos consultados como la experiencia de los autores de este trabajo, permiten asegurar que, por lo menos, el 60% del actual Registro es perfectamente válido y algunos hacen llegar esta cantidad hasta el 75% del mismo. En tal virtud, sería un evidente desperdicio de recursos desdeñar una cantidad tan significativa de datos en el nuevo proceso.

b) Todas parten, aun la más pedestre, de la existencia de una base de datos computarizada y de su máximo aprovechamiento. Las diferencias surgen en el enfoque del proceso de captura de la información, en la transmisión y procesamiento de los datos. En el control de la calidad de la información, en la tecnología para la carnetización, en la adaptabilidad en el tiempo y a las condiciones del país de las tecnologías pasibles de ser empleadas y obviamente, en sus niveles de costo.

c) Todas cumplen con el mandato de la Ley.

d) Todas buscan solucionar uno de los problemas más sensitivos de la actual situación de los electores, como es el de las

elevadas tasas de migración interna (un 22% en 1981, conforme al Censo de Población de 1981 y de un 32% en 1991, de acuerdo con la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud) e internacional (de 800 mil a 1 millón de dominicanos residiendo en el exterior). El nuevo Registro debe plantear soluciones expeditas al problema que crea el gran número de dominicanos que, por diversas razones, ha decidido trasladar su lugar de residencia, ya sea dentro del país o fuera del mismo.

e) Finalmente, todas las alternativas contemplan –en concordancia con el espíritu de la nueva Ley Electoral– otorgar un mayor nivel de participación en el proceso a los partidos políticos reconocidos, como una forma de garantizar su transparencia e imparcialidad y de asegurar el reconocimiento y aceptación de los resultados electorales que se produzcan el 16 de mayo de 1994.

ALTERNATIVA A: PROYECTO DEL CENTRO DE COMPUTOS DE LA JCE

Esta es la propuesta presentada por el Encargado del Centro de Cómputos de la Junta Central Electoral, Ing. Antonio Camilo R., y sometida a la consideración de los partidos políticos por los anteriores miembros de la JCE, mediante Resolución 3/92 de fecha 4 de junio del presente año.

En resumen, la propuesta plantea los siguientes puntos:

1.– Objetivo: "Llegar al cierre del cuatrienio (diciembre 1993), con un archivo totalmente renovado y una población electoral con un documento de identificación totalmente nuevo, confiable y seguro".

2.– El proponente plantea la obsolescencia del actual equipo de cómputos de que dispone la JCE. El computador central no puede ser mejorado (upgraded), debido al hecho de que ha sido descontinuado, no cumpliendo con los requerimientos de memoria del proyecto, tal como lo concibe el proponente. No obstante, la actual configuración del Centro de Cómputos tiene capacidad suficiente para procesar el nivel de datos requerido por otras alternativas que se proponen en este estudio, por lo cual podría mantener su nivel de utilidad.

Sostiene, que los procedimientos de operación del Registro Electoral, a nivel de oficinas inscriptoras y de organización, también son obsoletos.

Metas inmediatas: Diseño de un nuevo sistema que renueve el archivo computarizado existente, dentro del límite establecido (diciembre 1993).

Expedición de un nuevo documento más seguro que el actual, cuya validación sea independiente de todo documento anterior, y que se base en códigos inherentes al ser humano y algorítmicos.

Creación de una red nacional computarizada, con terminales inteligentes, conectadas al computador central de la JCE.

El calendario propuesto de realización del proyecto supone que para el 15 de julio de 1992 se haya celebrado el concurso para escoger a los suplidores de equipo y que para el 15 de agosto se hayan obtenido los fondos para la adquisición de las nuevas máquinas para el proyecto, de la cual suma, se debería desembolsar el 60% para el primero de septiembre del mismo año.

El calendario prevé que para el 31 de diciembre de 1992 todos los equipos estén totalmente instalados, el personal técnico contra-

tado, y las comunicaciones remotas instaladas (110 líneas dedicadas).

Durante el mes de enero de 1993 se convertiría el actual archivo al nuevo formato, se entrenaría el personal de los núcleos tecnológicos y se terminaría de pagar a los suplidores del equipo.

El primero de febrero se abrirían los núcleos tecnológicos en todos los municipios del país, y el proceso de cedulación se llevaría a cabo utilizando un operativo por mesas electorales en todo el país, de manera paulatina, que culminaría la tercera semana de junio de 1993, quedando abiertos los núcleos permanentes hasta el 16 de enero de 1994.

Organización interna

El proyecto plantea la existencia de tres unidades tecnológicas diferentes:

a) El Centro de Cómputos de la JCE, integrado por un computador central, un conjunto de terminales y centro de comunicaciones. En este centro se encuentra el archivo central computarizado del Registro Electoral.
b) Los Núcleos Tecnológicos Permanentes, en cada municipio, conectados al Centro de Cómputos.
c) Los Núcleos Tecnológicos Semipermanentes, que operarán por un período determinado en los locales de las mesas electorales del país.

Se prevé la existencia de 400 unidades de este tipo que estarían formadas de la siguiente manera:

1 Minicomputador 80386 de 4 megas y disco duro de 240 mg y monitor de alta resolución, con capacidad para procesar información e imágenes.
1 cámara de video.
1 scanner para captar huellas digitales.
1 scanner para captar imágenes.
1 impresora térmica.
1 UPS.

Estos núcleos sólo operarían para realizar reinscripciones de electores que ya figuran en el Registro Electoral que no conlleven cambios, pues no estarían conectados a la red, contando solamente con el archivo correspondiente a la mesa electoral a que ha sido asignado.

Los Núcleos Tecnológicos Permanentes incluyen una configuración igual a la anterior, con la salvedad de que el computador estaría conectado, vía modem, con el computador central de la JCE y que estarían dotados de impresoras laser. Se prevén 110 unidades mínimo de estas últimas, aunque en la última versión del documento de la Junta se duplicó este número (220 unidades), elevando el total de unidades del sistema a 620, sin incluir las del Centro de Cómputos.

Estos núcleos funcionarían en los locales de las Juntas Municipales Electorales, dedicándose a inscribir a nuevos electores y a reinscribir a aquellos que presenten cambios de municipios en sus datos.

El proyecto incluye la compra de equipos adicionales para garantizar la operacionalidad de los núcleos, como son 620 fuentes de energía alterna (UPS) de 3 kw, cada uno, un UPS para la unidad central, 510 plantas eléctricas de 5.5 kw, con capacidad de 12 horas de uso continuo, así como los correspondientes cables, conectadores, varillas, alambres y las líneas de comunicación remota.

Por otra parte, en la propuesta se plantea la compra de 50 minibuses para el transporte del

personal y el uso de camiones cisterna para el suministro de combustible para las plantas eléctricas en operación.

Todo este equipo tiene un costo aproximado de 25 millones de dólares (unos 312,500,000 de pesos). El costo total de la propuesta presentada a la JCE, es de 32,448,000.00 millones de dólares (unos 405,600,000 millones de pesos). Estos datos corresponden a la versión aprobada por la JCE anterior y presentada a los partidos políticos. Posteriormente, el presupuesto fue reajustado por el proponente, reduciendo el monto total del proyecto a US$30,674,800.00.

De acuerdo al plan presentado, el empadronamiento electoral se iniciaría la primera semana de febrero de 1993 y culminaría la tercera semana de junio, quedando el resto del año para los rezagados y otros no prioritarios, como los menores y los extranjeros.

Se prevé la expedición de cédulas de color diverso para las diferentes categorías (menores, extranjeros, militares, etc.), para distinguirlos de la cédula de votante.

Modo de operación

Luego de instalados el equipo central y los núcleos permanentes, se iniciaría el empadronamiento por mesas, de acuerdo a un calendario prefijado, iniciándose en el Distrito Nacional y culminando en el municipio de Laguna Salada. Las unidades de núcleos semipermanentes que sean necesarias se ubicarían en los locales de las mesas electorales para empadronar a los electores registrados regularmente. Cualquier cambio que afecte la ubicación del elector no puede hacerse en esos núcleos, los cuales sólo están facultados para cambios personales menores (estado civil, dirección actual, etc.).

Toda persona que deba hacer un cambio que afecte lo electoral (cambio de mesa, por ejemplo), o que no tenga sus documentos en regla, deberá apersonarse al núcleo permanente de su localidad para formalizar el cambio. Este se hará luego de comunicarse con el archivo central y comprobar la veracidad de la información y tomarse las previsiones de lugar para evitar la duplicidad de inscripciones.

Ventajas de esta alternativa

a) Es una alternativa altamente computarizada y futurista que aprovecha algunas de las ventajas de la conversión de imágenes a datos de computadora, entre otras.

b) Si se pudiera montar una red nacional como la propuesta, bajo condiciones ideales de recursos financieros, personal calificado, comunicaciones telefónicas óptimas, sistema energético asegurado y continuo, y tiempo holgado para su implementación, crearía un modelo de comunicación expedito y confiable entre los núcleos municipales y el Centro de Cómputos de la JCE para la validación de los datos, evitar duplicidad de información y para la expedición de las cédulas.

c) Al crear un modelo de control ajeno a documentos anteriores que pudieran estar viciados, la alternativa presenta un documento bastante confiable, válido por sí mismo, y al cual pueden agregarse informaciones en el futuro que se consideren de utilidad para los fines del Estado.

d) Como un beneficio adicional, permitiría que una parte de los equipos en operación en los núcleos semi-permanentes (400 unidades), pueda ser utilizada para conectar posteriormente el Registro Civil dominicano a una red que garantice la permanente actualización de este importante instrumento administrativo.

Con unas 150 unidades del volumen de equipos que quedaría inactivo luego de la cedulación general del país, se podría proceder al objetivo en cuestión que debiera ser una prioridad de la Junta Central Electoral.

e) Si el modelo funciona para el procesamiento de los datos del nuevo empadronamiento y la nueva cédula, se podría esperar lo mismo para el procesamiento y transmisión de los datos de las votaciones, lo que garantizaría una comunicación expedita del resultado de los comicios, en un período de tiempo que no resulte traumático para la opinión pública nacional y en desmedro de la imagen internacional del país.

f) Finalmente, el sistema supone otros usos para el Estado, como los relativos a la seguridad interior y para fines impositivos, y para el sector privado, pues el Registro resultaría un documento extraordinariamente confiable para fines de identificación y localización de clientes potenciales, siempre y cuando se permita el acceso abierto a los archivos por parte de los usuarios privados.

Desventajas de esta alternativa

a) Así como su alto contenido tecnológico aparece como una ventaja apreciable para esta alternativa, ese alto contenido es su principal desventaja en un medio como el nuestro en el que no existe una "cultura tecnológica" que permita un manejo adecuado de los delicados equipos puestos en manos de personas con un entrenamiento mínimo, amén del ambiente (infraestructura, sistemas de energía y comunicación seguros, etc.) y los costos operacionales y de mantenimiento permanentes que supone.

b) El alto contenido tecnológico afecta también una propiedad que debe tener toda solución: la razonabilidad de su costo. Esta alternativa es la más costosa de todas, con unos montos que, cuando se ejecuten, probablemente llegarán a los 500 millones de pesos, cifra que ya ha sido cuestionada, dada la diversidad de prioridades del sector público.

c) La alta sofisticación plantea también problemas de operación que no deben ser pasados por alto. El alto volumen de equipo eletrónico delicado en un medio de muy limitados soportes y recursos en esta rama, plantea serios cuestionamientos a la solución propuesta. El problema de energía eléctrica, el polvo y la suciedad ambiental, el costo de las piezas de recambio y de los insumos que utiliza, podrían crear cuellos de botella que hagan impracticable una solución técnicamente plausible, pero irrealizable por las condiciones del medio.

d) La creación de una red de comunicaciones de carácter nacional y que envuelve, en ese caso, a más de cien comunidades, algunas de las cuales no cuentan siquiera con sistemas de comunicación telefónica, plantea problemas adicionales que no son resueltos razonablemente en el documento.

Este es un aspecto de la mayor importancia debido a que expertos consultados sugieren un plazo no menor de un año para la instalación y puesta en funcionamiento de manera óptima de una red de comunicación de este tamaño y de esta complejidad.

Los casos de ciudades no comunicadas por teléfono obligan a soluciones alternativas que tampoco son tratadas en el documento. Finalmente, si todo el sistema de inscripción y cedulación va a depender de la eficiencia de la red y esta requiere un año para ser instalada, la alternativa propuesta carecería de tiempo hábil para ser implementada.

e) Por último, en estos aspectos generales, quedaría por resolver la cuestión de su rigi-

dez, es decir, de colocar todos los huevos en una sola canasta. Si se hace la inversión y el esquema no funciona de la manera esperada en la práctica, la JCE quedaría embarcada en un sistema que ella misma solicitó pero que no llena los requerimientos para los cuales fue diseñado, sin poder reclamar responsabilidad de los suplidores pues estos habrán entregado los equipos solicitados en concurso público.

Lo sensato sería que la JCE partiera de **alternativas flexibles** que le permitan aprovechar al máximo las ventajas de los métodos ya conocidos y utilizados, para los cuales existen recursos humanos abundantes y de menor costo, aplicándolos en las fases de este proyecto en que puedan proporcionar resultados óptimos, como sería para el proceso de inscripción masiva de electores, empleando la tecnología –igualmente con un aprovechamiento óptimo, en condiciones adecuadas de funcionamiento, con una economía de recursos– en la fase en que ésta pueda rendir sus mejores resultados: en el procesamiento de la información y en el operativo de carnetización estrictamente.

La rigidez de la solución propuesta, unida a su alto costo, la hacen altamente inviable.

f) En los aspectos micro, existen numerosos cuestionamientos, entre los cuales citamos:

1.– El problema de la red de comunicación y los que plantea la comunicación con localidades que actualmente no están comunicadas por teléfono.

2.– La rigidez de los núcleos semi-permanentes que no pueden realizar cambios de cierta relevancia. Una inversión tan alta debiera ser mejor utilizada en el proyecto.

3.– Resulta cuestionable la compra de 50 autobuses para el transporte de personal. Esto parece una duplicación innecesaria dada la capacidad instalada que existe en el país de este tipo de servicio. Por otra parte, quedaría la cuestión del destino que daría la JCE a ese equipo luego de pasado el operativo.

4.– Igual ocurre con los camiones para transportar equipos y los camiones cisterna. Parecería preferible el alquiler de estas facilidades o que sean suplidas a nivel local, antes que disponer de los cuantiosos recursos que se necesitan para adquirir equipos de uso muy limitado a los propósitos de la JCE.

5.– El software integrador que requiere el procesamiento de imágenes diferentes (fotos, huellas dactilares y firma), datos numéricos, procesamiento de palabras y manejo de base de datos, es muy costoso y "difícilmente presente una solución global", como afirmara un experto consultado. El manejo de esta aplicación requeriría de la existencia de unos niveles técnicos en la JCE con los cuales no cuenta, amén de los grandes riesgos de fallos técnicos, por las razones que se han apuntado antes.

6.– El procesamiento de las huellas digitales plantea problemas particulares que fueron señalados por todos los especialistas consultados. No es solamente la alta capacidad de almacenamiento requerida, ni el equipo y software especial necesarios, como tampoco el número de huellas requeridas para garantizar razonablemente la seguridad del documento, sino también el hecho de que las litis que surjan sobre este punto son de una naturaleza técnica tal que en el país no existen expertos en estos asuntos fuera de los organismos de seguridad del Estado.

Por tanto, el costo invertido en este paso, que podría justificarse como clave alterna de seguridad a nivel del archivo central y, por vía de consecuencia, de confiabilidad del documento, en la práctica deviene cuestionable debido a su absoluta inutilidad al momento de la votación, cuando los elementos adicionales de comprobación de la identidad del elector se-

rán la fotografía, la firma o cualquier otro elemento de fiabilidad intrínseco al documento.

En este sentido, cualquier solución que deje de lado la toma de la huella digital en la forma en que ha sido presentada en el proyecto lo haría más factible y menos costoso.

7.– La necesidad de "scanear" las huellas y la firma crean una demora en el proceso que lo hacen poco práctico. El proceso de expedir el carnet utilizando esta tecnología se toma de 7 a 10 minutos, lo que significa que una unidad operando durante una jornada de 10 horas procesaría entre 60 y 85 electores por día.

En este sentido, el cronograma hecho en este proyecto para cedular a todo el país se cae, casi forzando a multiplicarlo por dos, teniendo en cuenta que el promedio de las mesas electorales del Distrito Nacional es de 610 electores y el promedio nacional por mesa es de 485 electores. Esta demora en el proceso aumenta el tiempo de los operarios, el pago de dietas y de combustible de las plantas, de uso de los locales, etc.

8.– Asimismo, en el proyecto no se prevén mecanismos para ordenar a los electores que acudan a las mesas para el proceso de inscripción y carnetización. Si solamente se pueden procesar de unos 60 a 85 por días, hay que crear un mecanismo de selección para que la gente no acuda a un centro de inscripción sin poder ser atendida. Existen alternativas de organizar el flujo de los electores hacia las mesas por sexo, por número par o impar del último dígito de la cédula, por orden secuencial de este número (del cero al 9), por orden alfabético del apellido, y por combinaciones de algunos de estos criterios, que pueden ser utilizadas para evitar entaponamientos inútiles, dependiendo de la capacidad diaria estimada de procesamiento por mesa.

9.– En el proyecto no se incluyen algunos costos, como los de instalación de las tierras en los locales de las mesas. Si tomamos en cuenta que deben instalarse cerca de 7,000 tierras en diferentes puntos del país, se está hablando de una cantidad respetable.

El cálculo de los salarios y dietas de los técnicos que operarán los núcleos tecnológicos también fue **gravemente subestimado.** Los núcleos requieren de 2,480 pesonas para atenderlos (620 x 4 personas). A ellos habría que sumar el personal de apoyo (choferes de los autobuses, auxiliares, electricistas, etc.) cuyos salarios tampoco fueron calculados. Si sólo tomáramos en cuenta a los 2,480 operadores del sistema y se les pagara el salario que devengan actualmente los digitadores del Centro de Cómputos de la JCE (RD$1,700) y RD$75 pesos de dieta diarios (por 6 días semanales), este sólo concepto sumaría unos RD$8.6 millones mensuales, equivalentes a RD$104 millones anuales, solamente para el personal calificado de las unidades tecnológicas. En el proyecto sólo se consigna un millón de dólares, o sea, RD$12.5 millones para pago de salarios.

En una versión posterior del presupuesto de esta opción –en reconocimiento de esta subestimación–, el Encargado del Centro de Cómputos de la JCE aumentó los gastos de salarios para el pago del pesonal a US$7.8 millones, equivalentes a nos RD$97.9 millones. Aún en esta nueva versión, no figura la dieta del personal que se movería por todo el país.

10.– En el proyecto no se calcula el costo de la comunicación, ni se ha hecho un estimado del costo de transmisión de cada récord de las Juntas Municipales a la JCE y viceversa. Esta es, sin duda, una cuantiosa suma que debió ser incluida en el presupuesto estimado del proyecto.

En resumen, la alternativa presentada por el Encargado del Centro de Cómputos de la

JCE resulta de dudosa factibilidad por su alta tecnología en un medio de escasa "cultura tecnológica", por su costo, por su complejidad técnica, su rigidez y por la falta de tiempo para asegurar una aplicación óptima de la misma.

ALTERNATIVA A1: CENTROS REGIONALES

En cierta forma esta es una variante menos tecnologizada de la opción A. En resumen, esta alternativa se apoya en un sistema que, a partir del Centro de Cómputos de la JCE que contiene en su archivo central toda la información del Registro, lo vincula a 10 centros regionales ubicados en ciudades cabeceras que por su ubicación geográfica, su importancia electoral y su infraestructura adecuada, faciliten el trabajo de la JCE.

Estos 10 centros regionales, ubicados en razón de su facilidad de comunicación e importancia electoral en el Distrito Nacional, Santiago, La Vega, San Francisco de Macorís, Puerto Plata, Mao, Azua, Barahona, Hato Mayor y San Pedro de Macorís, servirían de centros de procesamiento de datos par la JCE y de acopio de información para el Registro Personal y Electoral.

El modus operandi de esta alternativa sería como sigue:

a) Se utiliza el sistema de empadronamiento ya sea por mesas, o por centros barriales, en forma manual o computarizada. Se validan los datos, se modifican con el consentimiento del elector, cuando sea necesario, y luego de firmado el formulario en señal de aceptación, se envían por medios seguros al centro regional correspondiente.
b) Recibidos en el Centro Regional, son procesados, en comunicación con el computador central de la JCE y validados o no, según sea el caso.
c) Los casos validados son devueltos a la Junta Municipal correspondiente para que sean expedidas las cédulas correspondientes, por los medios que decida la JCE.

Una **variante** de estos últimos pasos consiste en que las nuevas cédulas sean expedidas en el mismo momento de la validación de los datos, por medios computacionales. Esta última solución acortaría un paso en el proceso, con la correspondiente rebaja en los costos.

Ventajas de esta alternativa

Esta solución alternativa plantea varias ventajas, con relación a la anterior:

a) Mantiene los niveles de tecnología que son necesarios para garantizar la confiabilidad y rapidez del sistema.

b) Reduce los costos y las posibles dificultades asociadas a la creación de una red muy grande de comunicación que incluya zonas donde los niveles tecnológicos son más bien bajos.

c) Es una solución abierta, por cuanto la expedición final del carnet electoral puede lograrse por cualquiera de las soluciones tecnológicas existentes.

d) Crea un sistema que podría ser utilizado para el conteo final de los votos, luego de las elecciones, limitando las comunicaciones vivas a un máximo de diez comunidades en todo el país. Una muestra representativa de las mismas podría señalar una tendencia electoral que facilite la aceptación de los resultados.

e) No tiene la complejidad de la solución anterior, por tanto los niveles de entrenamiento,

de calificación del personal, de costo de operación y de riesgos de fallos en el sistema, se reducen proporcionalmente, facilitando así el logro del propósito perseguido.

f) Al concentrar los centros regionales en ciudades de cierta importancia, facilita la contratación de los recursos calificados requeridos para manejar el sistema, situación difícil de obtener en toda la geografía nacional.

Desventajas de esta alternativa

a) Al concentrar los centros regionales en municipios de alta concentración de votantes, podría crear **cuellos de botella** que deben ser manejados con criterios técnicos para poder ser resueltos.

b) Podría presentar problemas el hecho de que habría que dotar a los municipios de los correspondientes equipos de procesar fotos, con el consiguiente aumento de los costos y los peligros de deterioro y falta de cuidado.

c) Plantea esperas para el elector que desea su nueva cédula que no existen en el sistema anterior si se planifica con anterioridad.

d) Aumenta los riesgos de seguridad al crear varios centros de procesamiento de datos que requerirían de controles y supervisión. La dispersión podría constituirse en un motivo de querella entre los partidos.

En resumen, esta alternativa puede ser funcionalmente válida, a menor costo, con menos riesgos tecnológicos y de pérdida de equipos, pero no resuelve algunas de las dificultades inherentes a la disparidad entre el nivel tecnológico requerido y el soporte que ofrece el medio, y requiere un gran control de los actores políticos para su ejecución sin complicaciones.

ALTERNATIVA A2: CENTROS TECNOLOGICOS

Esta alternativa es una **variante reducida** de la propuesta original del Centro de Cómputos de la JCE, que funcionaría de la siguiente manera:

a) Se adquirirían los equipos para 160 centros tecnológicos para la captura de los datos y la expedición de las nuevas cédulas en los diferentes municipios. Cada centro estaría compuesto de la siguiente manera:

1 estación de captura de los datos que incluye la unidad computarizada, la cámara de video, un núcleo (pad) para la firma, la impresora de tarjeta, y el aparato para la toma de las huellas digitales.
2 estaciones para la entrada de los datos.
1 servidor (una computadora que sirve de control del sistema).

b) Se adquiriría un nuevo equipo para el Centro de Cómputos de la Junta Central Electoral.

c) Se adquirirían las tarjetas, tipo tarjetas de crédito, en cantidad suficiente para dotar a todos los electores de la nueva cédula.

d) Adquiridos todos los equipos, se procedería a instalarlos en las diferentes comunidades como centros de acopio para proceder a la cedulación de los electores.

Este sistema, de acuerdo al tiempo de procesamiento de cada elector, permite expedir de 20 a 24 carnets por hora con fotografía, firma y huellas del elector y sus datos generales. Debido a la naturaleza de la solución escogida (tarjeta plástica tipo tarjeta de crédito), ésta debe ser recubierta para asegurar la duración de seis años exigida por la ley.

Ventajas de esta alternativa

a) El alto nivel tecnológico que ofrece esta alternativa constituye un paso de avance para el país.

b) Permite ejecutar el proceso de cedulación de los electores en el tiempo previsto por la Ley con un número menor de equipo que en la alternativa presentada por el Encargado del Centro de Cómputos de la JCE.

c) El equipo adquirido queda como activo para las demás actividades y tareas que debe realizar la JCE dentro de este proceso y para futuras necesidades y proyectos de la institución.

d) Su costo es más razonable que la alternativa presentada por el Encargado del Centro de Cómputos.

Desventajas de esta alternativa

a) El nivel tecnológico exige unos grados de sofisticación en el personal que obligan a costos superiores a los de la simple adquisición del equipo.

b) La alta inversión inicial podría ser un obstáculo para su ejecución a tiempo, dadas las limitaciones presupuestarias de la JCE y el cuestionamiento a sus prioridades.

c) Una gran parte del equipo adquirido tendrá un uso muy limitado luego de que se cedule a todo el país y requiere unas condiciones de operación que no existen actualmente. Este es un costo oculto que no debe desdeñarse. La preparación de los locales para la operación de equipos sofisticados desborda la simple compra de una planta eléctrica o un UPS. Implica reparación de los locales, algunos de los cuales no son propiedad de la JCE, adquisición de equipos de climatización en muchos casos, mejoras en las instalaciones eléctricas y en otras facilidades físicas, que agregarían nuevos costos y tareas adicionales a la ya cargada agenda de la Junta.

d) Es una solución rígida, en cuanto a que si no prueba ser eficiente, quedaría una inversión ociosa en manos de la Junta.

e) Demanda muchos recursos adicionales de personal, mantenimiento y supervisión, por tanto, mayor costo.

f) Implica que la JCE debería disponer de unos RD$143 millones de pesos para ser entregados, este año, a la empresa que gane el concurso como avance para la adquisición de los equipos y que tendría que obtener unos RD$30 millones pocos meses después, para el pago final de los mismos.

La diferencia primordial enre todas estas opciones, cuando se obvia el problema de los costos y de la tecnología, es el de la disponibilidad de efectivo para hacer frente a los compromisos, es decir, el calendario de desembolsos.

Todas las opciones que incluyen una gran compra de equipos tecnológicos obligan a la JCE a realizar erogaciones muy altas precisamente en el año 1992 o a principios de 1993, cuando se encuentra más débil en términos financieros.

Las opciones menos tecnológicas permiten prorratear mejor los egresos, lo que ofrece a la JCE varias ventajas:

1.– Dispondría de condiciones y de un espacio de tiempo más holgado para hacer frente a sus compromisos económicos fijos y extraordinarios.

2.– Tendría más tiempo para solicitar la cooperación necesaria a organismos internacionales y gobiernos amigos, que también tienen sus propios calendarios y procedimientos de procesamiento de solicitudes y de desembolso de recursos.

3.– Podría desarrollar su propio programa de ejecución presupuestaria sin las presiones económicas perentorias que implicarían los compromisos económicos que plantean las opciones tecnológicas ponderadas anteriormente.

Una conclusión general, con relación a todas las alternativas tecnológicas, es su elevado costo, que desborda las capacidades económicas de la JCE. Algunas no resuelven, a pesar de la gran inversión, parte de las tareas básicas que tiene ante sí la institución, resultando cuestionable su ajuste a la cultura tecnológica del país. Por otra parte, todas dejan como secuela mayores costos de mantenimiento y soporte.

ALTERNATIVA B: OPERATIVO NACIONAL DE INSCRIPCION CON CENTRO NACIONAL DE DIGITACION Y CEDULACION CON FOTOGRAFIA INSTANTANEA

Este modelo recoge algunos criterios expuestos por conocidos expertos en materia electoral. Busca racionalizar el uso y aprovechamiento de las experiencias acumuladas por la propia JCE, los partidos políticos y la propia ciudadanía en materia de inscripción en el Registro Electoral y en 8 jornadas nacionales de votación realizadas durante los últimos 30 años, especialmente a partir de la instauración del sistema de empadronamiento electoral.

Persigue hacer una utilización óptima de la tecnología en **aquellas fases** en las cuales ésta sea imprescindible y reporte **mayores beneficios** que otras opciones (en términos de costo, eficiencia operacional, tiempo, requerimientos de personal calificado y condiciones de infraestructura), tanto al proceso mismo de inscripción, como al procesamiento electrónico de los datos y a la **subsecuente** carnetización de los electores, las tres fases en que puede y debe desagregarse el proyecto.

Asume las **reales condiciones** en que la JCE y el país desenvuelven sus actividades, tanto en lo referente a recursos presupuestarios como a condiciones generales de funcionamiento.

Parte de la idea de una validación parcial del Registro Electoral actual en una sola jornada nacional de inscripción (preferiblemente en un fin de semana), para en un segundo operativo secuencial y progresivo a realizarse por mesa en cada municipio, expedir los nuevos carnets.

Operativo nacional de inscripción

Para reducir los riesgos de tentación de fraude electoral asociados a un **modelo de inscripción parcial y sucesivo,** esta opción plantea la realización de un operativo nacional, similar a unas elecciones, en el que todas las mesas electorales del país funcionarían **simultáneamente,** integradas por personas calificadas de la comunidad escogidas por los organismos electorales, con la presencia de los partidos políticos.

Posteriormente, procesadas las informaciones de manera centralizada bajo un procedimiento que garantice la representación de los delegados técnicos de los partidos ante el Centro de Cómputos de la JCE –tal como lo prevé la Ley 12-92–, se elaborarían las nuevas cédulas, siendo validadas por los electores y entregadas a estos bajo un esquema de supervisión garantizada, similar al utilizado en la jornada nacional de inscripción.

Este modelo tiene la ventaja de que crearía un ambiente motivante para el nuevo sistema, aprovechando el concurso de las organizaciones cívicas y comunitarias, las uni-

versidades y entidades públicas, los medios de comunicación y los propios partidos políticos, lo que permitiría a las autoridades de la JCE y a las diferentes instancias involucradas a exigir la presentación del nuevo carnet, generándose una presión natural sobre los remisos a su obtención, para procurar cumplir con el mandato de Ley.

El operativo de carnetización, también concentraría la atención en la confiabilidad procedimental del sistema y tendería a disuadir las aprensiones acerca de las irregularidades que generalmente acompañan a estas actividades.

Modalidad de funcionamiento

El modelo funcionaría de la manera siguiente:

a) La JCE procesaría los datos del Registro Electoral actual e imprimiría un formulario de inscripción (RE-1) conteniendo los datos del elector que ya figuran en el achivo central, para ser verificados y completados por éste con las informaciones adicionales que requiere la nueva versión de dicho formulario, en la mesa correspondiente.

b) La JCE convocaría a una Jornada Nacional de Inscripción en el Registro Personal y Electoral, que debería realizarse durante un fin de semana escogido, preferiblemente de fiesta nacional o declarado feriado, y que se llevaría a cabo **simultáneamente** en las 6,716 mesas electorales de todo el país.

c) Las mesas electorales funcionarían con un personal escogido preferentemente de entre los residentes en el mismo lugar, que reúnan las condiciones de calificación y solvencia moral requeridas, con la presencia y supervisión de los delegados políticos correspondientes.

d) El elector se presentaría a su mesa con sus documentos (carnet electoral y cédula), verifica los datos contenidos en el formulario, hace los cambios personales que desee formalizar (cambio de dirección, de estado civil, etc.), firma el formulario y estampa sus huellas digitales. Para los casos de las **nuevas inscripciones** y de las **reinscripciones con cambios de municipio**, se utilizarían formularios de color distinto para distinguirlos de los electores regulares de la mesa, requiriendo en cada caso el soporte documental correspondiente (acta de nacimiento/cédula/carnet electoral/, dependiendo del caso en cuestión).

e) Culminado este operativo, los formularios RE-1 serían procesados por la JCE, en forma centralizada, en un Centro Nacional de Digitación conexo al Centro de Cómputos, o por medio de contratos con empresas de digitación establecidas en el país. En esta fase se realizarían todas las operaciones de verificación y pruebas de consistencia de la información levantada en el operativo de inscripción.

f) Realizado el proceso, la JCE emitiría las tarjetas de datos que se utilizarían en la expedición de las nuevas cédulas.

g) A continuación –en la medida en que los datos procesados y validados así lo permitan– se realizaría un operativo secuencial de carnetización por mesa, organizado por municipio y provincia, para la cedulación, en el cual el elector validaría el documento estampando su firma y sus huellas digitales en la tarjeta de datos, y se le tomaría la fotografía (empleándose la tecnología utilizada en sistema Polaroid u otra similar), para la emisión del nuevo documento. En este modelo –a fin de garantizar la confiabilidad de esta fase del proceso–, al igual que en el operativo nacional de inscripción, se contaría con la presencia y supervisión de delegados de los partidos políticos.

Ventajas de esta alternativa

a) Es un modelo de baja inversión en tecnología –empleándose procesos ya conocidos y utilizados en el país para la expedición de las licencias de conducir y los documentos de identidad de empresas e instituciones–, de amplia participación ciudadana y de relativo bajo costo que podría ejecutarse utilizando las facilidades del actual sistema de cómputos de la JCE.

b) Es un modelo computarizado, pues parte fundamentalmente de una base de datos computarizada, procesa por vía de computadora toda la información y emite el documento empleando igual herramienta de trabajo.

c) Alcanza una optimización del flujo del proceso en: 1] la fase de inscripción de electores o captura de datos, al emplear de manera inteligente un recurso abundante (trabajo voluntario), bajo la modalidad conocida y utilizada de la inscripción manual, añadiendo la ventaja de la data computarizada en el archivo central de la JCE; 2] en la digitación de la información, al centralizar su operación, bajo un esquema de economía de escala, de estricta supervisión técnica y política, reduciendo dramáticamente los costos de inversión y operación y los riesgos que el mismo proceso tendría funcionando bajo un modelo de dispersión de unidades tecnológicas diseminadas por todo el país; 3] resulta esencialmente equivalente, en la fase de carnetización, a las demás opciones contempladas, en cuanto a los niveles de seguridad y rendimiento.

d) Sus niveles de seguridad y de confiabilidad son muy altos por cuanto la JCE dispone de un formulario firmado por el elector en el que confirma sus datos personales y éste dispone de una cédula que recoge los mismos, dando una apreciable seguridad de regularidad en los procedimientos.

e) Al tener una alta participación ciudadana, el proyecto se convierte en una actividad de carácter cívico que también contribuye a su confiabilidad y aceptación.

Desventajas de esta alternativa

a) Requiere de una amplia campaña de motivación, por todos los medios de comunicación y por vía de la movilización partidaria, para el logro de los objetivos previstos.

b) Tiene las dificultades de la baja tecnología señalada anteriormente, pudiendo retrasar soluciones necesarias al interior de la JCE, tales como el cambio de la configuración del sistema de cómputos existente actualmente por otra más moderna.

El **Centro Nacional de Digitación** busca solucionar esta última objeción de carácter técnico a la opción presentada.

El propósito de esta unidad es fortalecer el Centro de Cómputos de la JCE, dotándolo de las herramientas necesarias, a un costo mínimo, para procesar toda la información requerida tanto para la validación de los datos y la cedulación, como para la adecuada transmisión de los cómputos el día de las elecciones.

El Centro Nacional de Digitación constaría de cien terminales conectadas al computador actual y funcionaría de manera similar a los sistemas de procesamiento de datos ya existentes en el país (como el caso de empresas que operan en la Zona Franca de San Isidro), que emplean digitadores por turnos (desde 1 hasta 3) cuando sea necesario y bajo la vigilancia estricta de la JCE y de los delegados políticos y técnicos de los partidos reconocidos.

Terminado el proceso de cedulación, una parte de los equipos serían distribuidos a las cabeceras de provincias y a los municipios

más importantes para facilitar la transmisión de los datos el día de las elecciones, sin necesidad de realizar un gasto adicional, y sin el peligro de dejar equipos sofisticados en comunidades sin condiciones para mantenerlos funcionando óptimamente por mucho tiempo. Terminado el proceso de las elecciones, los equipos podrían ser destinados por la JCE para otros fines (fortalecer el Registro Civil o las propias Juntas Municipales).

En resumen, es una alternativa viable, relativamente barata, de baja inversión en tecnología, movilizacional y de alto contenido de autovalidación por su amplia participación popular, cuyos niveles de seguridad son razonablemente altos.

ALTERNATIVA C: NUEVA CEDULA SIN RENOVAR EL REGISTRO ACTUAL

Este es el peor escenario. Aunque podría plantearse como una posibilidad remota, podría resultar real en las actuales circunstancias.

En esta alternativa, la JCE se vería obligada por presiones de tiempo, económicas o políticas –o por una combinación de varios factores– a mantener el actual Registro Electoral y a expedir nuevos carnets a los que se presenten a reclamarlos en los centros que se habiliten para este propósito.

Se aceptarían cambios, pero en esencia, no se alteraría la base de datos existente y solamente se expediría el nuevo documento como forma de cumplir con la ley.

Como aspecto complementario, podría contemplar la depuración convencional del Registro Electoral, tal como lo manda la propia ley que lo crea, que establece su revisión decenal. En 1981, la JCE procedió a cumplir con esta disposición, estando pendiente la correspondiente a 1991.

Esta solución, que de seguro no sería aceptable para algunos partidos políticos, sería el resultado de la "fuerza irresistible de las circunstancias", y tendría importantes implicaciones de cara a las elecciones de 1994.

Su legalidad sería cuestionable ante la existencia de una ley que obliga a la nueva cedulación. Este es un aspecto que puede dar lugar a interminables debates y frustraciones.

Su única ventaja es que es más barata y fácil de ejecutar, pero tiene todas las desventajas reconocidas al actual sistema, a las cuales se agregarían los factores de malestar político que generaría.

En resumen, se plantea como posibilidad remota, pero posible, en un país con la historia política del nuestro.

ASPECTOS POLITICOS

Todas las decisiones que tome la Junta Central Electoral en este período son esencialmente políticas.

Aunque las consideraciones sean de nivel técnico y tecnológico, o legales, las implicaciones de las mismas tienen un alto efecto político y son pasibles de ser cuestionadas por los partidos políticos y por la opinión pública.

Varios criterios deben caracterizar las decisiones de la Junta Central Electoral en estos momentos:

a) Las mismas deben tratar de producir la menor cantidad de discrepancias entre los actores políticos. Una decisión que no tenga una base técnica o legal indisputable, por ejemplo, podría convertirse en una piedra de escándalo que robe precioso tiempo a los jueces del tribunal electoral y les estorbe en las apremiantes labores que tienen por delante.

b) Estas no deben generar nuevos pro-

blemas. Una decisión que conlleve "efectos secundarios", debe ser evitada por la JCE. Si la decisión tomada implica tareas adicionales pesadas o sobre las cuales la JCE no tenga absoluto control, la misma debe ser evitada.

c) La solución tomada debe ser sensata, o sea, defendible por sí misma. Cualquier decisión que envuelva sumas muy elevadas de dinero, por ejemplo, será vista no solamente como algo cuestionable, sino eventualmente, como ilegal por cuanto existe un techo de gasto para la JCE que es el 1.5% del presupuesto nacional. Cualquier iniciativa que rompa ese techo sería discutible y, por tanto, generaría nuevos problemas para la JCE.

Partiendo de esos supuestos, la Junta Central Electoral se encuentra en una posición óptima para adoptar decisiones incuestionables desde el punto de vista legal y político si las mismas: a) están de acuerdo con lo que ordena la ley; b) implican labores que la JCE pueda manejar con el personal y el equipo con que cuenta, lo que garantiza su expedita ejecución; c) no tengan un costo irrazonable; y d) no conlleven "efectos de derrame" sobre otros elementos del proceso.

En este sentido, la JCE debe evitar todo asunto que pueda convertirse en un tema de controversia con relación a la expedición de la nueva Cédula de Identidad Personal y Electoral. Algunos de esos temas son su costo, sus niveles de seguridad y su complejidad.

Por otra parte, la Junta Central Electoral debe elaborar planes que sean aceptables por los organismos de cooperación internacional que tienen una muy acabada idea de las capacidades de los organismos públicos dominicanos. Un plan muy complejo no sería bien recibido por esas organizaciones que, en el pasado, han hecho donaciones significativas en equipo a otros organismos públicos nacionales que no han sido utilizados adecuadamente. Por tanto, es indispensable, para generar la buena voluntad filantrópica de esas organizaciones, presentarles planes concretos realizables en el tiempo disponible y que contengan renglones en los cuales éstas puedan colaborar con facilidad. Equipos muy tecnificados que deban recibir "clearances" de los gobiernos de los respectivos países, por ejempo, demorarían innecesariamente el proceso.

Finalmente, se debe tomar en cuenta para los fines de la ayuda internacional que, hasta la fecha, el país ha realizado 8 elecciones nacionales y una a nivel municipal, por lo que existe una experiencia y una capacidad instalada que debe ser ofrecida como contrapartida. No es comparable nuestro caso con el de Nicaragua, por ejemplo, hacia el cual fluyó mucha ayuda internacional por las especiales circunstancias de celebrar sus primeras elecciones en un ambiente internacional caracterizado por un nivel de alta tensión, luego de la prolongada guerra que enfrentó a la Contra y al régimen sandinista, muy propicio para logros de carácter geopolítico.

Estas consideraciones se ofrecen con la intención de que sirvan de elementos de juicio, a la Junta Central Electoral, en su proceso de toma de decisiones.

ANEXOS

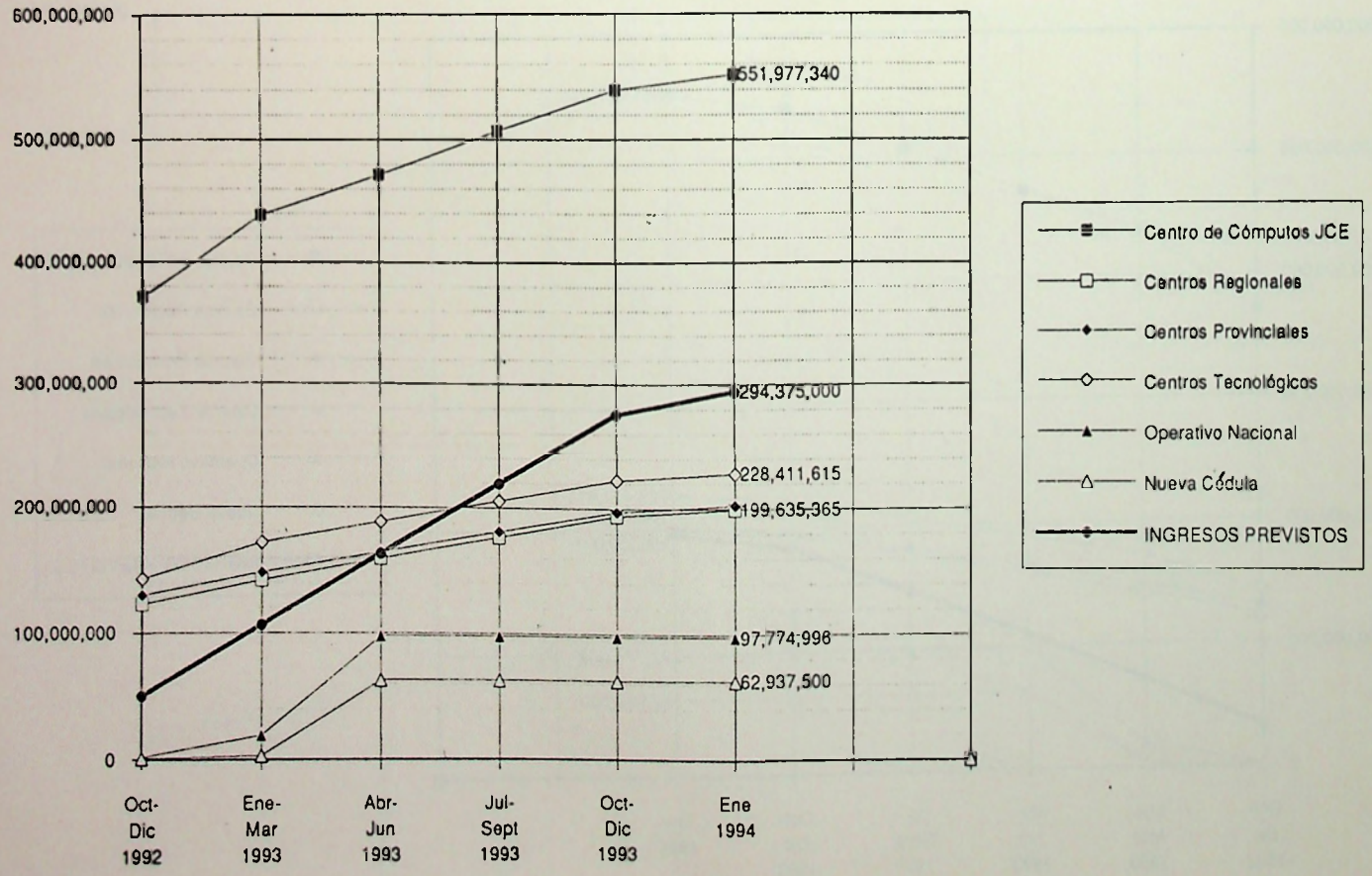
FLUJO PERIODICO DE RECURSOS
(en RD$)

Opción	1992	1993				1994	TOTAL
	Oct-Dic	Ene-Mar	Abr-Jun	Jul-Sept	Oct-Dic	Ene	
Centro de Cómputos JCE	370,515,000	68,361,500	32,549,000	35,674,000	32,549,000	12,328,840	551,977,340
Centros Regionales	122,912,500	19,243,738	17,243,738	17,243,738	17,243,738	5,747,913	199,635,365
Centros Provinciales	130,040,625	18,321,875	16,321,875	16,321,875	16,321,875	5,440,625	202,768,750
Centros Tecnológicos	143,021,250	28,936,238	16,936,238	16,936,238	16,936,238	5,645,413	228,411,615
Operativo Nacional	2,000,000	17,412,500	78,362,496				97,774,996
Nueva Cédula	1,250,000	2,000,000	59,687,500				62,937,500

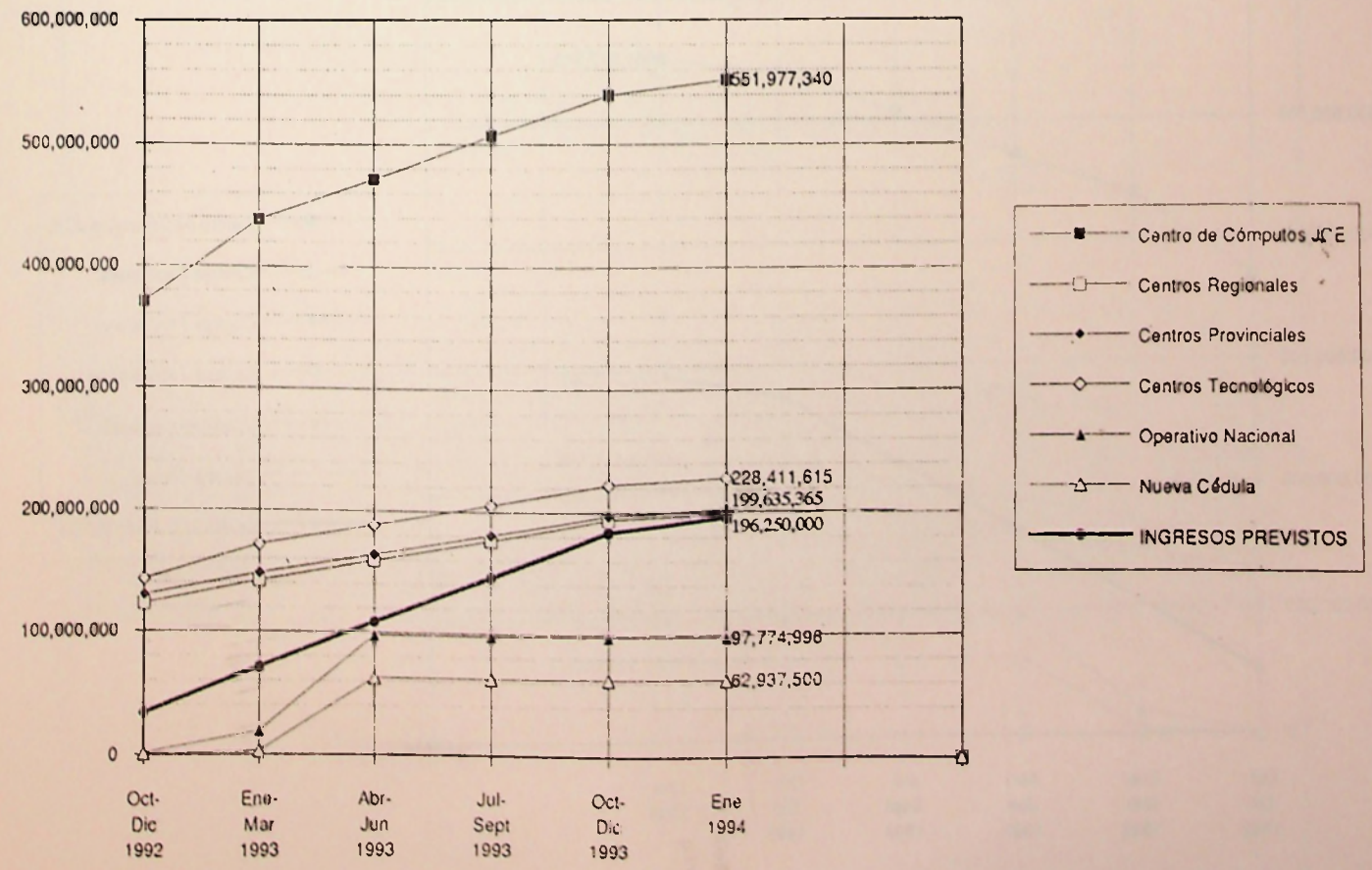
FLUJO ACUMULADO DE RECURSOS
(en RD$)

Opción	1992	1993				1994
	Oct-Dic	Ene-Mar	Abr-Jun	Jul-Sept	Oct-Dic	Ene
Centro de Cómputos JCE	370,515,000	438,876,500	471,425,500	507,099,500	539,648,500	551,977,340
Centros Regionales	122,912,500	142,156,238	159,399,976	176,643,714	193,887,452	199,635,365
Centros Provinciales	130,040,625	148,362,500	164,684,375	181,006,250	197,328,125	202,768,750
Centros Tecnológicos	143,021,250	171,957,488	188,893,726	205,829,964	222,766,202	228,411,615
Operativo Nacional	2,000,000	19,412,500	97,774,996	97,774,996	97,774,996	97,774,996
Nueva Cedula	1,250,000	3,250,000	62,937,500	62,937,500	62,937,500	62,937,500

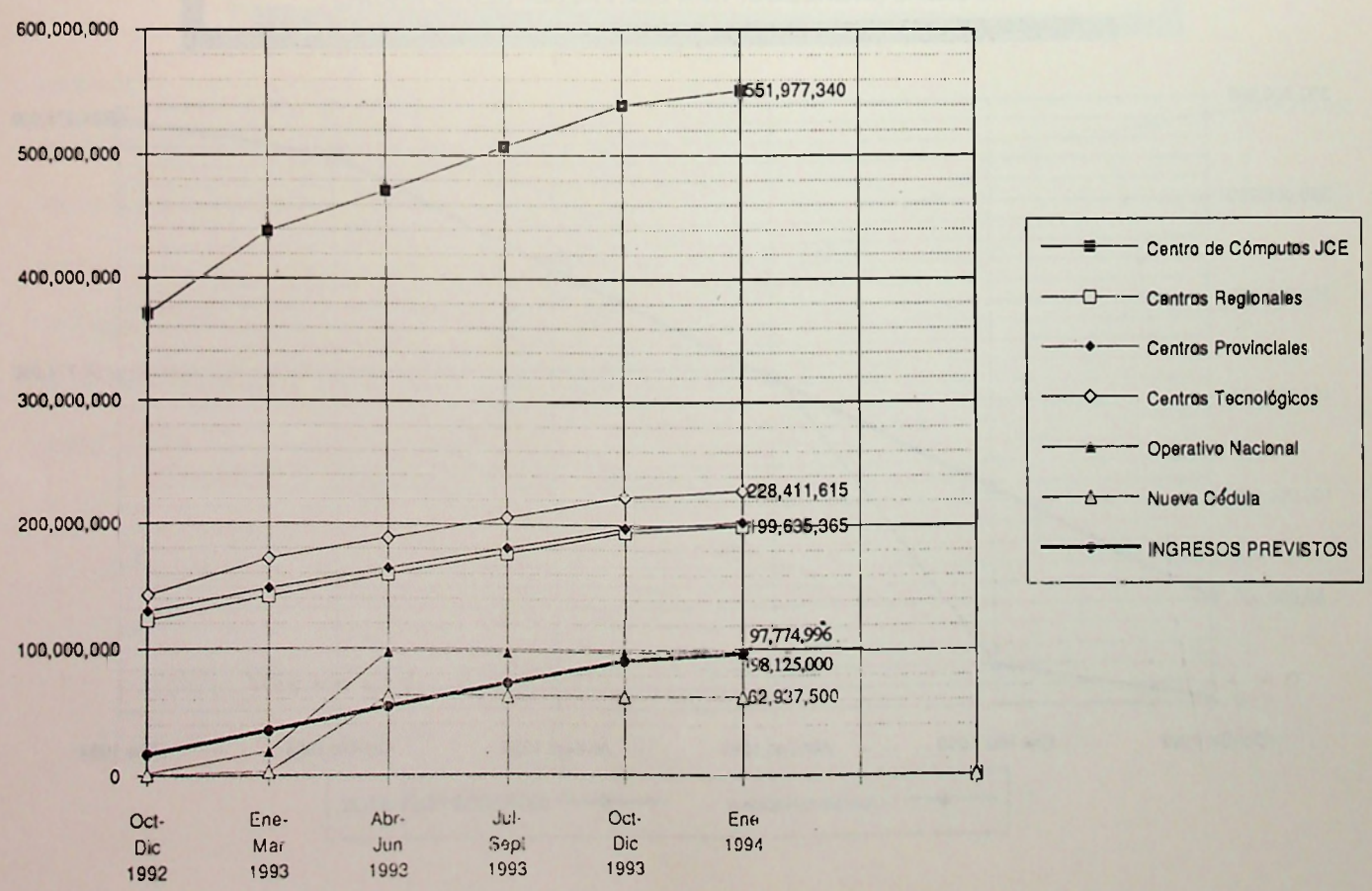
FLUJO DE RECURSOS PARA DIFERENTES OPCIONES (INGRESOS: 1.5% DEL PRESUPUESTO ANUAL)



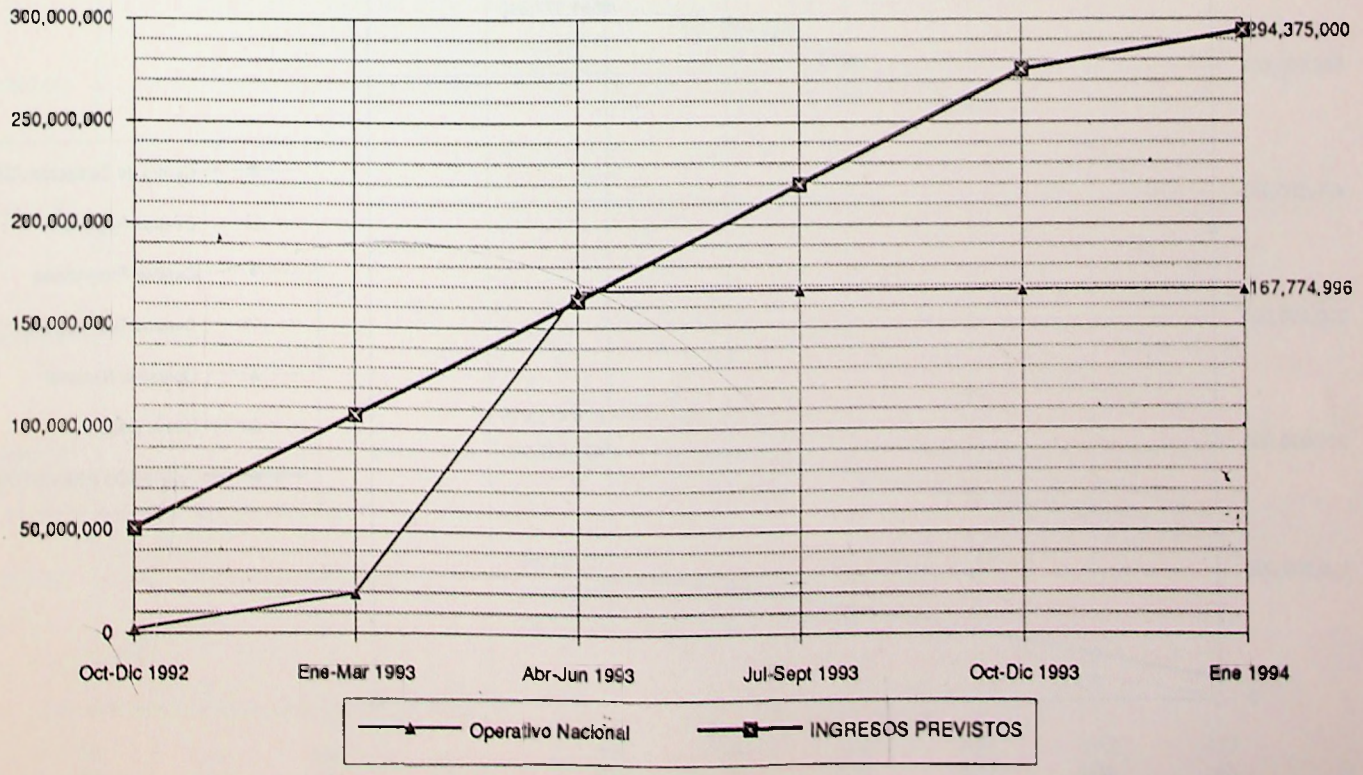
FLUJO DE RECURSOS PARA DIFERENTES OPCIONES (INGRESOS: 1.0% DEL PRESUPUESTO ANUAL)



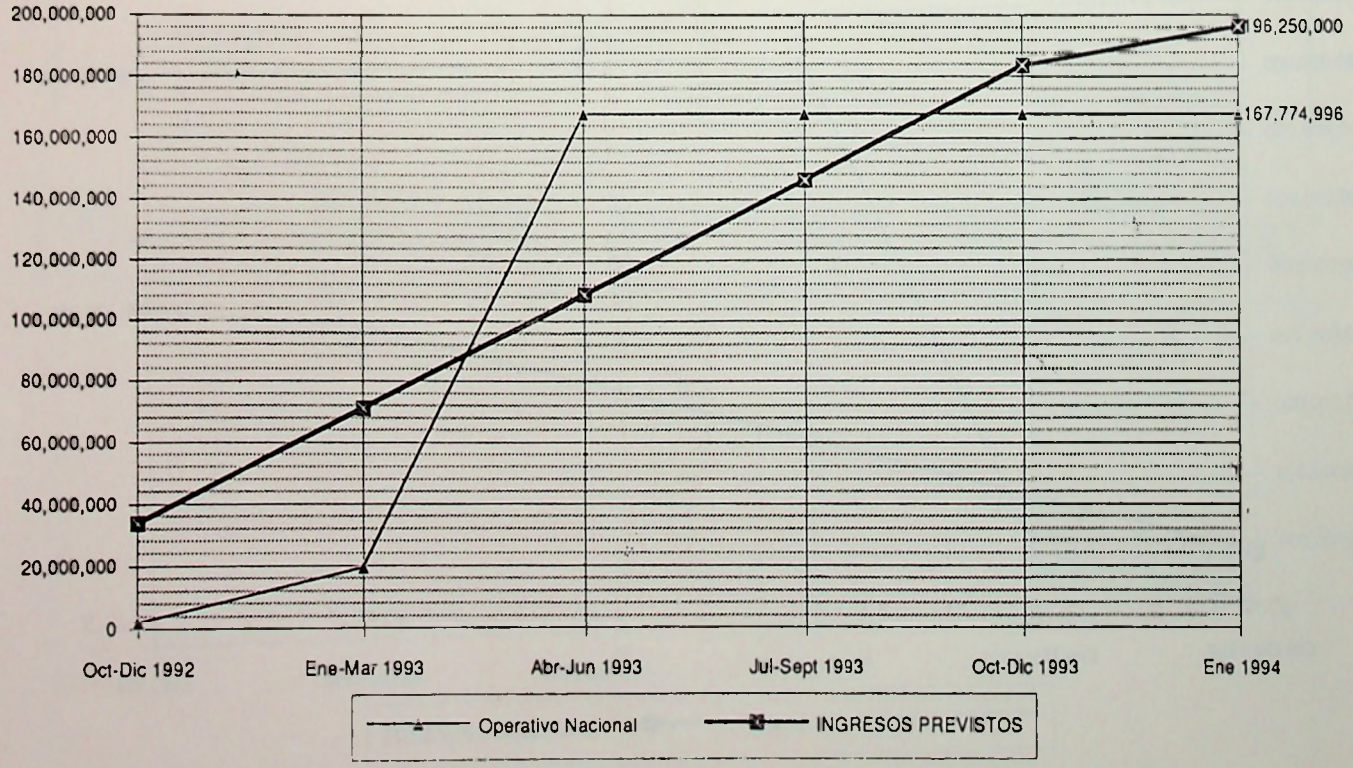
FLUJO DE RECURSOS PARA DIFERENTES OPCIONES (INGRESOS: 0.5% DEL PRESUPUESTO ANUAL)



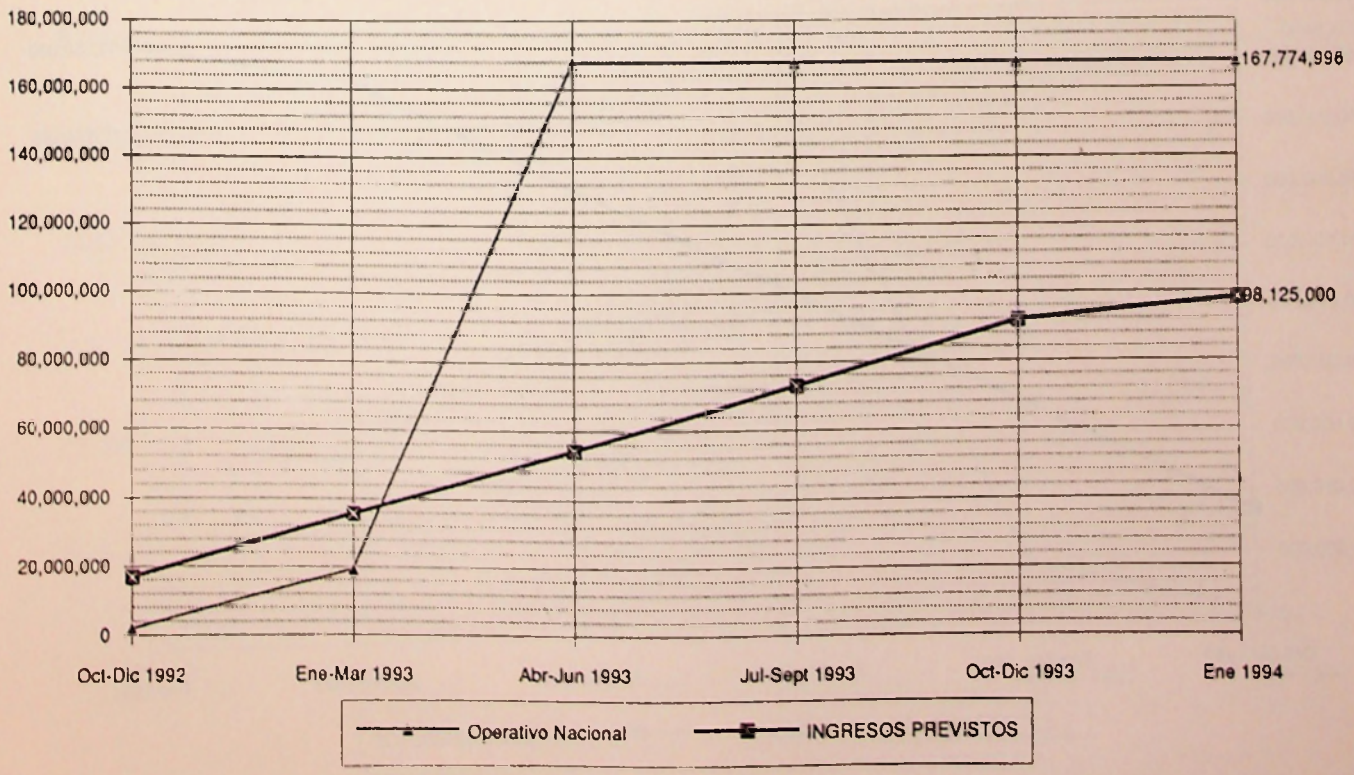
FLUJO DE RECURSOS PARA "OPERATIVO NACIONAL" CON VERIFICACION DE HUELLAS (INGRESOS: 1.5% DEL PRESUPUESTO ANUAL)

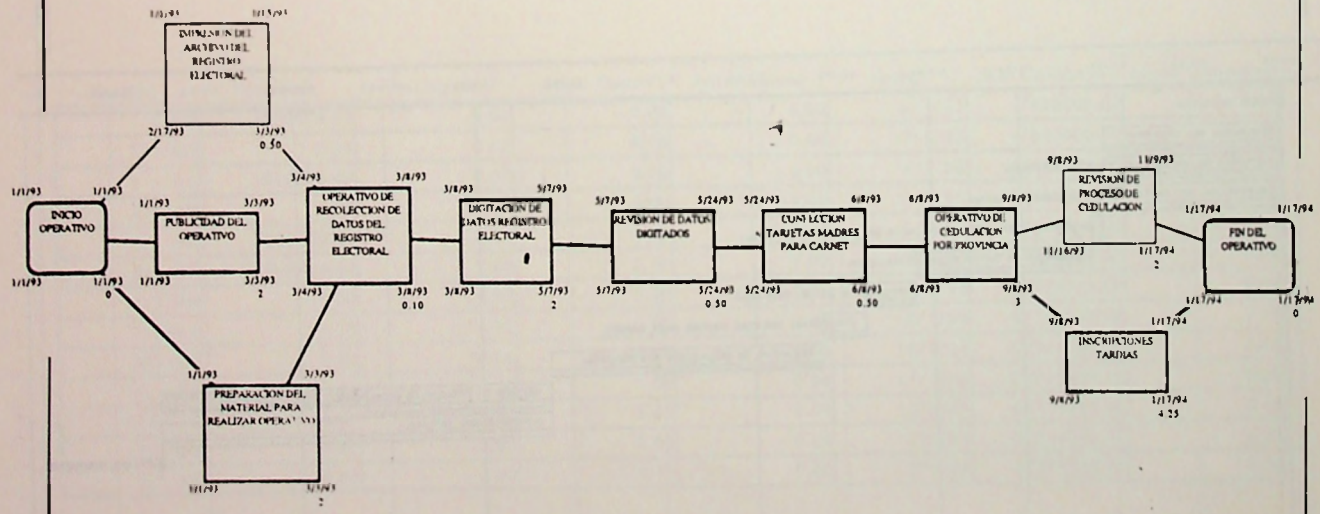


FLUJO DE RECURSOS PARA "OPERATIVO NACIONAL" CON VERIFICACION DE HUELLAS (INGRESOS: 1.0% DEL PRESUPUESTO ANUAL)

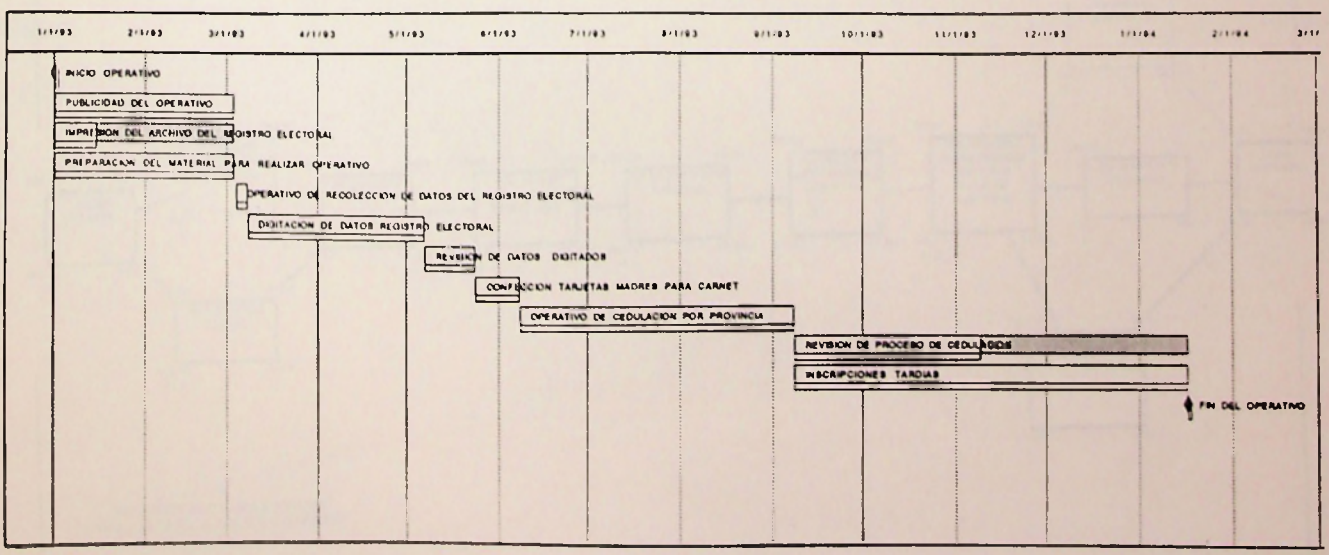


FLUJO DE RECURSOS PARA "OPERATIVO NACIONAL" CON VERIFICACION DE HUELLAS (INGRESOS: 0.5% DEL PRESUPUESTO ANUAL)



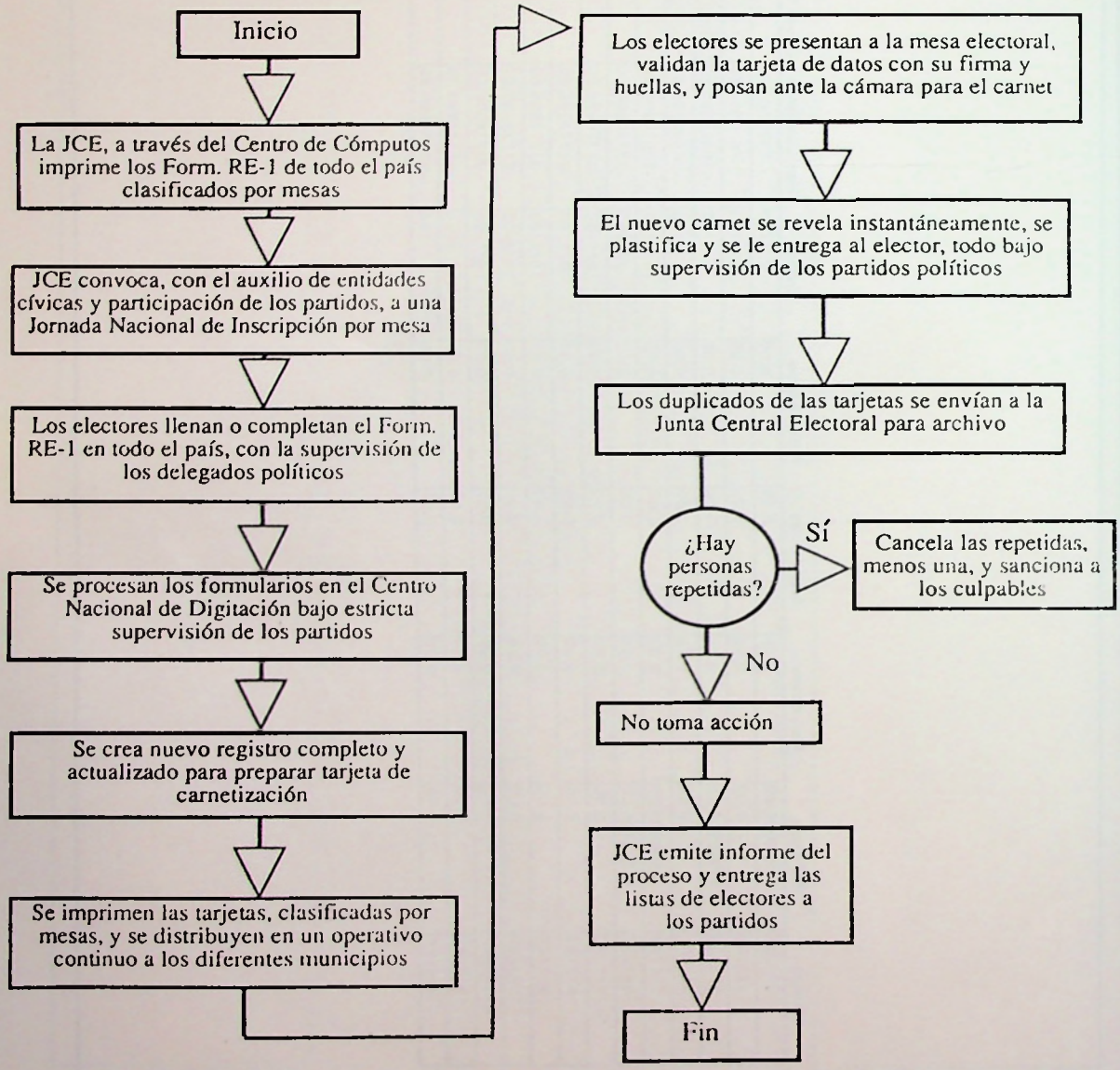


CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES
"OPERATIVO NACIONAL DE CEDULACION"


1/1/93
2/1/93
3/1/93
4/1/93
5/1/93
6/1/93
7/1/93
8/1/93
9/1/93
10/1/93
11/1/93
12/1/93
1/1/94
2/1/94
INICIO OPERATIVO
PUBLICIDAD DEL OPERATIVO
IMPRESION DEL ARCHIVO DEL REGISTRO ELECTORAL
PREPARACION DEL MATERIAL PARA REALIZAR OPERATIVO
OPERATIVO DE RECOLECCION DE DATOS DEL REGISTRO ELECTORAL
DIGITACION DE DATOS REGISTRO ELECTORAL
REVISION DE DATOS DIGITADOS
CONFECCION TARJETAS MADRES PARA CARNET
OPERATIVO DE CEDULACION POR PROVINCIA
REVISION DE PROCESO DE CEDULACION
INSCRIPCIONES TARDIAS
FIN DEL OPERATIVO

Starting	Plan Costs	Plan Income	Actual Costs	Actual Income	Ending	Plan Cumulative	Actual Cumulative
1/1/93	7500000.00	0.00	0.00	0.00	2/1/93	-7500000.00	0.00
2/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	3/1/93	-7500000.00	0.00
3/1/93	11912500.00	0.00	0.00	0.00	4/1/93	-19412500.00	0.00
4/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	5/1/93	-19412500.00	0.00
5/1/93	3600000.00	0.00	0.00	0.00	6/1/93	-23012500.00	0.00
6/1/93	74762496.00	0.00	0.00	0.00	7/1/93	-97774996.00	0.00
7/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	8/1/93	-97774996.00	0.00
8/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	9/1/93	-97774996.00	0.00
9/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	10/1/93	-97774996.00	0.00
10/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	11/1/93	-97774996.00	0.00
11/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	12/1/93	-97774996.00	0.00
12/1/93	0.00	0.00	0.00	0.00	1/1/94	-97774996.00	0.00
1/1/94	0.00	0.00	0.00	0.00	2/1/94	-97774996.00	0.00

Diagrama de flujo del proceso de inscripción y expedición de la Cédula de Identificación Personal y Electoral

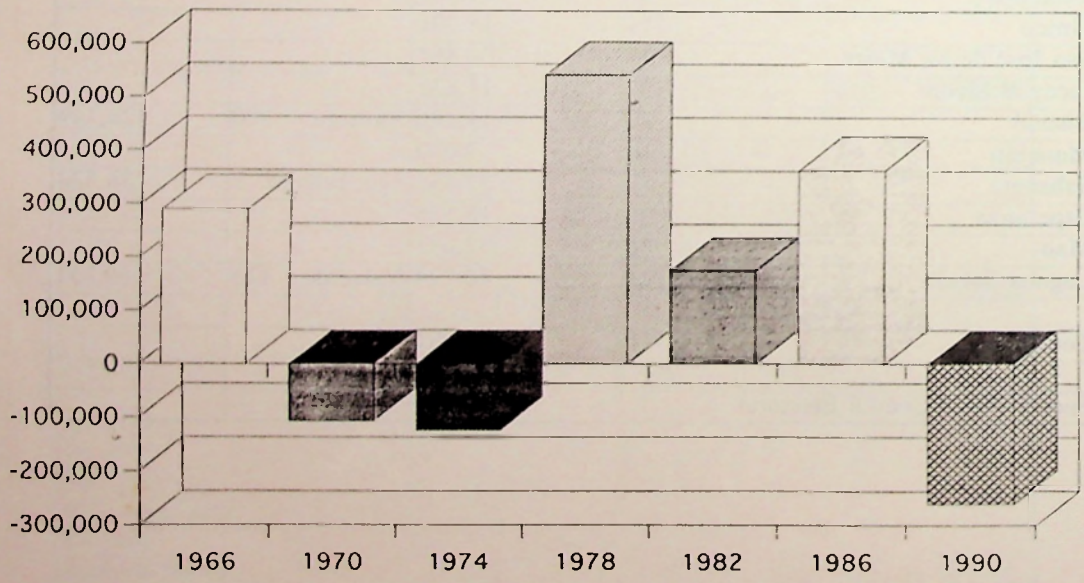


RELACION DE INSCRITOS EN EL REGISTRO ELECTORAL (al 14-3-92) Y MESAS ELECTORALES POR MUNICIPIO					
MUNICIPIO	MESAS ELECT.	INSCRITOS RE	MESAS PROV		INSC. PROV.
Distrito Nacional	1,431	869,703	D. N.	1,431	869,703
Higüey	109	48,163			
San Rafael Yuma	14	6,793	Altagracia	123	54,956
Azua	113	56,615			
Padre Las Casas	33	17,519			
Peralta	12	6,483	Azua	158	80,617
Neiba	46	22,823			
Tamayo	28	12,667			
Villa Jaragua	23	10,298	Bahoruco	97	45,788
Barahona	89	39,226			
Cabral	32	14,790			
Enriquillo	17	7,562			
Vicente Noble	20	9,131			
Paraíso	14	6,082	Barahona	172	76,791
Restauración	13	4,705			
Dajabón	35	16,471			
Loma de Cabrera	36	14,814	Dajabón	84	35,990
San Francisco Macorís	186	85,764			
Pimentel	27	11,640			
Villa Riva	60	24,993			
Castillo	44	17,033	Duarte	317	139,430
El Seibo	78	31,889			
Miches	22	10,791	El Seibo	100	42,680
Bánica	14	5,588			
Comendador	27	13,491			
Pedro Santana	11	3,696			
Hondo Valle	16	8,047			
El Llano	14	4,778	Elías Piña	82	35,600
Moca	177	83,068			
Gaspar Hernández	53	18,756			
Cayetano Germosén	9	4,397	Espaillat	239	106,221
Hato Mayor	62	28,270			
Sabana de la Mar	25	9,842			
El Valle	12	5,666	Hato Mayor	99	43,778
Duvergé	29	11,444			
La Descubierta	7	3,773			
Jimaní	11	4,049			
Postrer Río	7	2,942	Independ.	54	22,190
La Romana	112	57,647			
Guaymate	19	7,813	La Romana	131	65,460

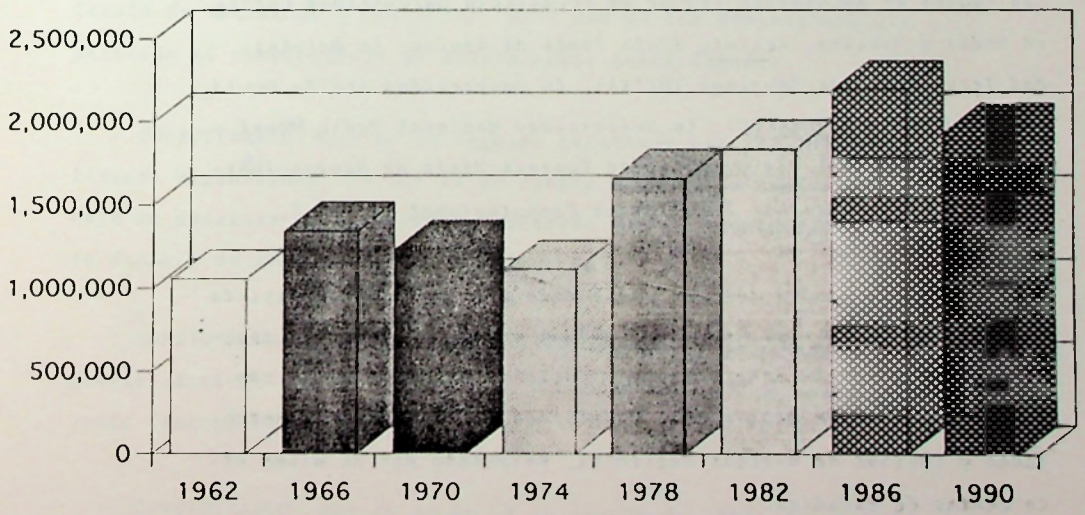
La Vega	238	111,844			
Jarabacoa	61	27,978			
Constanza	43	19,474	La Vega	342	159,296
Cabrera	39	15,543			
Nagua	82	34,339			
Río San Juan	20	7,722			
El Factor	27	10,225	M. T. S.	168	67,829
Monseñor Nouel	144	60,330			
Maimón	14	6,491	M. Nouel	158	66,821
Montecristi	34	13,100			
Guayubín	41	16,507			
Villa Vásquez	21	9,099			
Pepillo Salcedo	10	4,859			
Castañuelas	17	7,747			
Las Matas de Sta. Cruz	6	3,017	Montecristi	129	54,329
Bayaguana	37	15,578			
Yamasá	86	32,210			
Monte Plata	49	19,345			
Sabana Grande de Boyá	47	16,177	Monte Pta	219	83,280
Pedernales	13	6,554			
Oviedo	6	3,319	Pedernales	19	9,873
Baní	108	54,780			
San José de Ocoa	81	32,476			
Nizao	14	7,546	Peravia	203	94,802
Puerto Plata	111	55,753			
Imbert	34	12,388			
Altamira	54	21,351			
Luperón	28	10,155			
Sosúa	28	11,280			
Los Hidalgos	24	9,637			
Villa Isabela	22	8,931	Pto. Pta.	301	129,495
Villa Tapia	33	17,042			
Salcedo	64	31,319			
Tenares	45	18,677	Salcedo	142	67,038
Samaná	56	23,348			
Sánchez	30	16,191	Samaná	86	39,539
San Cristóbal	168	74,493			
Villa Altagracia	74	29,724			
Yaguate	40	15,012			
Bajos de Haina	52	27,343			
Cambita Garabito	44	14,955	S. Crist.	378	161,527
Las Matas de Farfán	65	28,338			
San Juan de la Maguana	178	70,156			
El Cercado	33	14,671			

Vallejuelo	17	7,232		
Bohechío	11	5,068	San Juan 284	125,465
San Pedro de Macorís	100	58,031		
Los Llanos	41	18,454		
Ramón Santana	10	4,467	S. P. M. 151	80,952
Cotuí	109	50,099		
Cevicos	28	10,564		
Fantino	22	12,847	S. Ramírez 159	73,510
Santiago	489	231,513		
Tamboril	45	21,444		
Jánico	44	18,901		
San José de las Matas	71	30,864		
Licey al Medio	24	11,831		
Bisonó	27	14,196	Santiago 700	328,749
Monción	16	7,070		
Sabaneta	59	31,456	Sgo. Rdguez 7	38,524
Esperanza	36	18,596		
Mao	58	32,031		
Laguna Salada	21	10,224	Valverde 115	60,851
Total	6,716	3,261,084		
Fuente: Junta Central Electoral				

Incremento votantes 1962-1990



Votantes 1962-1990



JUNTA CENTRAL ELECTORAL

AMABLE DIAZ CASTILLO, Secretario de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, CERTIFICA: Que en los archivos a su cargo, existe una Resolución que copiada textualmente dice así:

"RESOLUCION

NUM.- 9/92.-

VISTA la Ley No. 8/92 del 13 de Abril de, 1992;

VISTA el acta levantada por Secretaría con motivo de la reunión celebrada con los partidos políticos en fecha 20 de agosto de 1992;

VISTAS las actas redactadas con causa de las diversas reuniones celebradas con técnicos que han venido asesorando a la Junta Central Electoral en el asunto de que se trata, dentro de los cuales se encuentran los de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Recinto Santo Tomás de Aquino, la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA), la Universidad Acción Pro-Educación y Cultura (UNAPEC), la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), la Universidad Eugenio María de Hostos (UNIREMHOS), y el Instituto Tecnológico Computacional (I.T.C.).

VISTO el estudio técnico presentado por el referido Recinto Santo Tomás de Aquino, el cual contiene varias opciones, y especialmente, el denominado Operativo Nacional de Inscripción con Centro Nacional de Digitación, Cedulación con Fotografía Instantánea y Control de Huellas Digitales, preparado por el mismo alto centro de estudios.

VISTO el informe elaborado por una comisión de técnicos electorales designados por este Organismo en su Sesión del día 1° del mes en curso.

VISTA, finalmente, la comunicación de fecha 12 de agosto de 1992, suscrita por los Partidos Reformista Social Cristiano (PRSC), Revolucionario Dominicano (PRD), de la Liberación Dominicana (PLD) y Revolucionario Independiente (PRI), mediante la cual respaldan la opción denominada Operativo Nacional de Inscripción con Centro Nacional de Digitación y Cedulación con Fotografía Instantánea y Control de Huellas Digitales.

CONSIDERANDO: Que la Ley No. 8/92 del 13 de abril de 1992, ordenó entre otras cosas, a cargo de la Junta Central Electoral, la refundición en un solo documento, de los carnés de la Cédula de Identidad Personal y del Registro Electoral, el cual se denominará Cédula de Identidad y Electoral, para uso de los dominicanos que precisen el cumplimiento de determinados fines legales.

CONSIDERANDO: Que en la reunión celebrada con los partidos políticos reconocidos, el día 20 de agosto del año en curso, se produjo un consenso entre éstos en relación con la refundición de que se trata y en acatamiento a la citada ley.

CONSIDERANDO: Que en igual sentido se han pronunciado los informes técnicos que ha tenido a la vista para fines de estudio la Junta Central Electoral.

CONSIDERANDO: Que en fecha 12 de agosto de 1992, los Partidos Reformista Social Cristiano (PRSC), Revolucionario Dominicano (PRD), de la Liberación Dominicana (PLD) y Revolucionario Independiente (PRI), se dirigieron a la Junta Central Electoral, informándole de-

su respaldo a la alternativa denominada "Operativo Nacional de Inscripción con Centro Nacional de Digitación y Cedulación con Fotografía Instantánea y Control de Huellas Digitales, entendiendo el control de las huellas digitales como una aspiración a lograr, en la medida de lo posible. Otorgamos el indicado respaldo a esta alternativa por considerarla como la más viable, tanto por razones técnicas como económicas, al tiempo de ofrecer mayores garantías que las demás para la organización del próximo certamen electoral con las seguridades que todo el pueblo dominicano espera".

CONSIDERANDO: Que no solo los Partidos Reformista Social Cristiano (PRSC), Revolucionario Dominicano (PRD), de la Liberación Dominicana (PLD) y Revolucionario Independiente (PRI) respaldaron la citada opción de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, sino que también otros partidos políticos reconocidos la secundaron.

CONSIDERANDO: Que para la selección de las empresas técnicas que hayan de participar en la prestación de los servicios a que se contrae la presente Resolución, así como la adquisición de los equipos necesarios para estos fines, se hace necesaria la celebración deuno o más concursos de acuerdo con la ley, los cuales deberán ser dirigidos por funcionarios designados por la Junta Central Electoral.

CONSIDERANDO: Que tratándose de un programa que tiende al fortalecimiento institucional y a la modernización de un servicio pú-

blico y oficial que el Estado debe ofrecerle a la ciudadanía, tal como lo proclama en uno de sus Considerando la aludida Ley No.8/92, es obvio que los gastos en que se incurra durante todo el proceso de unificación y refundición, deben correr por cuenta del Estado Dominicano.

La JUNTA CENTRAL ELECTORAL, en uso de sus facultades legales,

R E S U E L V E :

PRIMERO: O R D E N A R la refundición de los carnés de la Cédula de Identidad Personal y del Registro Electoral en un solo documento que se denominará Cédula de Identidad y Electoral, de conformidad con lo que dispone el Art.4 de la Ley No.8/92 del 13 de abril de 1992, el cual servirá para cumplir con los propósitos de identificación personal y de empadronamiento electoral requeridos por las leyes Nos.6125 del 7 de diciembre de 1962 y 55 del 17 de noviembre de 1970, y sus modificaciones.

SEGUNDO: A P R O B A R en su mayor parte, las sugerencias hechas a la Junta Central Electoral en el Operativo Nacional de Inscripción con Centro Nacional de Digitación, Cedulación con Fotografía Instantánea y en la medida de lo posible, Control de Huellas Digitales, el cual documento fue completado por la opinión de los técnico electorales de este Organismo en su informe del 8 del mes en curso. Los originales de ambos documentos -el Operativo Nacional de Inscripción antes mencionado y el informe de los técnicos electorales de la Junta Central

JUNTA CENTRAL ELECTORAL
Santo Domingo, R. D.

TERCERO: O R D E N A R, consecuentemente, que el Operativo Nacional de Inscripción con Centro Nacional de Digitación y Cedulación con Fotografía Instantánea y en la medida de lo posible el Control de Huellas Digitales, se lleve a cabo dentro del calendario previsto por los técnicos electorales de este Organismo, es decir, durante los días 18, 19, 20 y 21 de febrero de 1993 y el operativo de revisión, digitación, procesamiento e impresión, a partir del 1ro. de marzo hasta el 30 de octubre del mismo año. Las demás cuestiones no previstas en este último informe, serán reguladas y supridas por todo lo que se ha dispuesto al respecto, en el Operativo Nacional de Inscripción con Centro Nacional de Digitación y Cedulación con Fotografía Instantánea y en la medida de lo posible Control de Huellas Digitales.

CUARTO: D I S P O N E R que todos los gastos en que se incurra con respecto al proceso de unificación y refundición de que se trata, deben ser cubiertos por el Estado Dominicano.

QUINTO: O R D E N A R la celebración de uno o más concursos de acuerdo con la ley, para la selección de la o las empresas técnicas que hayan de participar en la prestación de los servicios de que se trata y en la venta de los equipos necesarios para estos fines, los cuales serán dirigidos por funcionarios designados posteriormente por la Junta Central Electoral.

SEXTO: O R D E N A R que la presente Resolución sea publicada en un diario de circulación naci-nal y fijada en la Tablilla de Publicaciones de la Junta Central Electoral.

REPUBLICA DOMINICANA
JUNTA CENTRAL ELECTORAL

D A D A en Santo domingo, Distrito Nacional, Capital de la REPUBLICA DOMINICANA, a los diecinueve (19) días del mes de Octubre del año Mil Novecientos Noventa y Dos (1992). (FIRMADOS) DR. MANUEL R. GARCIA LIZARDO, Presidente; DR. JOSE HENRIQUEZ ALMANZAR, Miembro; DR. POMPILIO BONILLA CUEVAS, Miembro; DR. FULGENCIO ROBLES LOPEZ, Miembro; DR. BIENVENIDO PIMENTEL MACHADO, Supléente de Miembro; y AMABLE DIAZ CASTILLO, Secretario. "

MRGL
ADC/al.

La presente es copia fiel y conforme a su original, al cual me remito, la que expido, firmo y sello para ser notificada a la PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA (PUCMM), en Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la REPUBLICA DOMINICANA, hoy día diecinueve (19) del mes de Octubre del año Mil Novecientos Noventa y Dos (1992).-

AMABLE DIAZ CASTILLO,
Secretario de la Junta Central Electoral.

JUNTA CENTRAL ELECTORAL
Santo Domingo, R. D.

Colección Revistas Ciencias Jurídicas
PUCMM

Obra donada a la biblioteca virtual de la Escuela Nacional de la Judicatura por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Esta colección contiene doctrina, legislación y jurisprudencia de los volúmenes históricos de la revista desde el año 1977 a 2015, constituyendo un aporte a la cultura jurídica y el estudio del Derecho.

EDICIONES DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA
Santiago de los Caballeros, R.D.