

PERFIL I

GUATEMALA

Título del proyecto:	Programa de Modernización del Tribunal Supremo Electoral y del Registro Civil.		
Número del proyecto:	GU-0165		
Equipo de país:	Guillermo A. Rivera, (RE2/SC2) Jefe de Equipo; Christina Wedekul, (RE2), Sergio Molina, (COF/CGU) y Carlos Amado, (OEA)		
Prestatario:	Gobierno de Guatemala		
Organismo ejecutor:	Tribunal Supremo Electoral		
Plan de financiamiento:	IDB (FOE):	US\$	15.0
	Cofinanciamiento:	US\$	0.0
	Local:	US\$	3.75
	Total:	US\$	18.75
Fechas tentativas:	Misión Perfil II	Noviembre, 2001	
	Misión de Análisis	Febrero, 2002	
	Directorio	Abril, 2002	

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Los Acuerdos de Paz suscritos tras un largo proceso de negociación (que formalmente ocupó a 3 distintos gobiernos constitucionales) y que culminó, en cuanto a su firma, el 29 de diciembre de 1996, establecen compromisos tendientes a mejorar el sistema electoral, como instrumento esencial para afianzar la legitimidad del poder público y asimismo, para consolidar una democracia funcional y participativa.
- 1.2 El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el organismo de máxima autoridad del país en material electoral, independiente y de reconocida imparcialidad, y cuyas

atribuciones son velar por el fiel cumplimiento de los preceptos constitucionales, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos. Para el cumplimiento de esas funciones, dicha institución requiere fortalecerse en términos de capacitación y formación de personal e infraestructura y equipo.

- 1.3 Por otro lado, uno de los graves problemas se refiere a los bajos índices en los registros de hechos y actos vitales y de participación ciudadana. Lo anterior indica que existe además la necesidad de fortalecer tanto el Registro Civil como la fuente principal de datos del sistema de identificación personal, como el Registro Electoral.
- 1.4 El Registro Civil por ser una de las instituciones más importantes de la administración pública y que es la encargada de brindar seguridad jurídica a las personas en relación a sus actos y hechos vitales (como por ejemplo, nacimientos, defunciones, matrimonios, tutelas, interdicciones, adopciones), debe contar con la colaboración de los distintos órganos estatales. En este sentido, la realidad actual se caracteriza por no poseer una buena cobertura referente a la identificación civil de la población, no existe una institución central y rectora de todo el registro civil para el país, no hay una reglamentación sobre la ley del registro civil en vigencia y en consecuencia cada registrador actúa en forma individual, no hay mecanismos de control y supervisión ni coordinación entre los distintos registros civiles a nivel municipal, el sistema de salud no está coordinado con el registro civil y los archivos de registro civil en muchos municipios han desaparecido. Además, no existe archivo central que reúna todas las registraciones del país y en consecuencia, la dispersión en más de 300 oficinas crea problemas muy serios de mantenimiento y recuperación de archivos.
- 1.5 Por otro lado, la ausencia de un documento de identidad fiable y la escasa participación ciudadana se refleja en elevados índices de abstención electoral y por ende, se hace necesario fortalecer el Registro Electoral. Dentro de ese contexto, cabe señalar que los últimos años se han registrado elevados niveles de abstención, colocando al país entre los últimos lugares en cuanto a participación electoral a nivel mundial y en particular entre los últimos en América Latina. Cabe señalar, que en 1995 sólo votó en la primera vuelta el 46.8% del total de votantes, mientras que en la segunda sólo fue de un 36.9%.
- 1.6 Lo anterior, tiene múltiples motivos como son, entre otros, la falta de educación cívica de la población, la poca consciencia del significado de los procesos electorales, la escasa confianza que inspiran los partidos políticos y sus líderes, la desorganización socio política del país y la ausencia de una cultura política que se oriente hacia la participación ciudadana. Sin embargo, las deficiencias puramente electorales, como son: el bajo nivel de empadronamiento, y la ubicación de los centros de votación únicamente en las cabeceras municipales, en un país donde más del 65 por ciento de la población se concentra en el área rural con elevado nivel de dispersión, tienen un peso propio importante en esta problemática. En la actualidad,, el Congreso de la República recientemente consideró en tres debates

el Proyecto de Ley de Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que incluye además, la creación de un documento de identificación personal. La prioridad de esta reforma es compartida por los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil, y persigue mejorar en forma sustantiva las deficiencias mencionadas. Dentro de este contexto, se hace necesario mejorar de forma significativa la inscripción de ciudadanos que hace el Tribunal Supremo Electoral y por ende, el Registro Electoral, toda vez que esa base de datos es la mejor fuente real y confiable de inscripción de ciudadanos existente en el país, que como auxiliar debe servir para cualquier esfuerzo de instituir un nuevo documento de identificación personal.

EL PROYECTO

A. Objetivos generales

- 1.7 El objetivo general del Programa es apoyar al país en sus esfuerzos por fortalecer el clima de seguridad y previsibilidad jurídica para consolidar el estado de derecho, mediante el mejoramiento del funcionamiento del Registro de Estado Civil, el sistema de identificación personal y por ende el Registro Electoral a fin de contribuir al fortalecimiento y consolidación del sistema democrático de Guatemala, como respuesta al proceso de paz.

B. Objetivos específicos

- 1.8 Los objetivos específicos son: (i) definir la estrategia global para el fortalecimiento del Registro Civil y (ii) continuar el proceso de fortalecimiento y modernización del Tribunal Supremo Electoral. Dichos objetivos requerirán concentración especial en las necesidades de los grupos indígenas y las minorías étnicas.

C. Componentes y Areas de Actividad

- 1.9 El programa financiará la realización de un diagnóstico global que permita definir la estrategia de fortalecimiento del Registro Civil, la cual se implementará por medio de la puesta en marcha de experiencias pilotos a nivel de circunscripciones municipales representativas de la problemática del país. Además, se efectuará un análisis jurídico de lo existente con énfasis en materia de registro civil y de vecindad, para preparar una propuesta moderna en lo legal, institucional y de sostenibilidad económica y financiera como componente indispensable a la hora de replicar esas experiencias pilotos y la estrategia de recuperación de archivos.
- 1.10 El Programa identificará las actividades de fortalecimiento institucional del TSE, incluyendo las necesidades de recursos humanos, capacitación y formación, infraestructura y equipo, dando seguimiento a los esfuerzos que en la actualidad se ejecutan en este sentido.
- 1.11 El proyecto complementará el programa de educación cívica que está ejecutando el TSE conjuntamente con la sociedad civil para promover una mayor

participación ciudadana, con particular atención en la de los jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas y las minorías. Además, el programa financiará las actividades para mejorar la base de datos del TSE, con la meta de incorporar técnicas modernas en la identificación de las personas, así como contar con la información que permita la adopción de un nuevo documento de identificación personal que sustituya a la actual Cédula de Vecindad.

- 1.12 El Programa financiará actividades para actualizar y depurar el Registro Electoral, a fin de permitir su descentralización. Del mismo modo se mejorará en forma significativa la base de datos con la captación de imágenes como al recoger las firmas y huellas digitales para llegar a un padrón fotográfico y poder instituir mecanismos de control de inscripciones, mediante un sistema biométrico.
- 1.13 El Programa desarrollará actividades de diálogo y comunicación con la sociedad civil. Para ello, se desarrollarán actividades dirigidas a establecer: (i) un plan de comunicación e información, con estrategias adecuadas; (ii) un programa piloto de comunicación e información comunitaria focalizado en las áreas rurales y urbanas que permita conectar las diferentes ramas del TSE con la población, a fin de facilitar el conocimiento, la interacción y la participación ciudadana en las actividades electorales; (iii) seminarios, conferencias, talleres para mejorar el diálogo con el sector público, político y parlamentario, la comunidad académica y los agentes económicos.

II. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

D. Organismo ejecutor

- 2.1 El Tribunal Supremo Electoral tendrá la responsabilidad de la ejecución general del Programa, cuyas funciones serán las siguientes: (i) ejercer la dirección del Programa y coordinar su ejecución; (ii) mantener informado al Gobierno de Guatemala y al BID, en cuanto a la marcha del Programa; (iii) emitir los pasos a seguir para la aplicación de las normas contractuales; (iv) presentar al Gobierno de Guatemala y al Banco informes anuales y de progreso semestrales de las actividades; (v) asegurar que los recursos de contrapartida del Programa sean incorporados al presupuesto; (vi) solicitar los desembolsos de los recursos y autorizar el uso de los mismos; y (vii) mantener reuniones periódicas para analizar la marcha de la ejecución y supervisar el logro de los objetivos de cada actividad.

III. ESTRATEGIA DEL PAÍS Y DEL BANCO

- 3.1 El Programa coincide con los lineamientos de la estrategia del Banco, relacionados con el avance del proceso de gobernabilidad, por medio de la consolidación de los procesos de paz y la necesidad de ampliar los espacios de participación ciudadana. Dentro de ese contexto, la estrategia del Banco considera necesario el fortalecimiento de los mecanismos de participación democrática, mediante el apoyo a la implementación de la reforma del sistema electoral

(partidos políticos, comités cívicos, Padrón Electoral, documento de identificación, etc.) y el fortalecimiento institucional del Tribunal Supremo Electoral.

- 3.2 El Gobierno de Guatemala, en una misiva de fecha 9 de mayo del presente año, ratificó la prioridad del Programa y al mismo tiempo solicitó una misión de identificación para iniciar el diálogo con las autoridades respectivas, que conlleve la puesta en marcha de un Programa de Modernización del Tribunal Supremo Electoral y del Registro Civil.

IV. ASPECTOS ESPECIALES

- 4.1 No se prevé que este Programa tenga impactos negativos sobre el medio ambiente. Sin embargo, para las actividades de infraestructura se desarrollará e incorporará bases de concurso con especificaciones técnicas ambientales sencillas.
- 4.2 El Programa dará especial énfasis al aprendizaje y diseminación de lecciones aprendidas y al uso de “benchmarking” en su seguimiento. Además, se establecerán metas claras que permitan la evaluación de la ejecución del Programa y de la realización de los ajustes que sean necesarios en el transcurso del Programa.

V. MONTO DE FINANCIAMIENTO

- 5.1 Se estima que el monto tentativo del Programa será de US\$15.0 millones, con una contraparte financiera de US\$3.75 millones por parte del gobierno que podría incluir financiamiento paralelo de otras fuentes, por un total general de aproximadamente US\$18.75 millones. Aunque el Programa no se clasifica como un programa que contribuye a reducir la pobreza (PTI), o de mayor Equidad Social (SEQ), los beneficios que se producirán en términos de mejoras en la gobernabilidad y consolidación de la democracia, de resultar exitoso, serán significativos.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 6.1 La etapa de identificación fue completada con un Taller para el Equipo del Proyecto y se ha programado la realización de estudios puntuales que faciliten la preparación del Perfil II para el próximo mes de noviembre.