

Consejo editorial

SAMUEL ABAD Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú

CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional Mayor de San Marcos

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú

JULIO COTLER Instituto de Estudios Peruanos Perú

JUAN FERNANDO JARAMILLO Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Colombia

CHARLES D. KENNEY Departamento de Ciencia Política Universidad de Oklahoma (EE. UU.)

CÉSAR LANDA ARROYO Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú

CARMEN MC EVOY University of the South Sewanee (EE. UU.)

JOSÉ MOLINA Universidad de Zulia Venezuela

DIETER NOHLEN Universidad de Heidelberg Alemania

CATALINA ROMERO Facultad de Ciencias Sociales Pontificia Universidad Católica del Perú

MARTÍN TANAKA Facultad de Ciencias Sociales Pontificia Universidad Católica del Perú

DANIEL ZOVATTO Director Regional para América Latina International IDEA

ELECCIONES

Vol. 7, n.º 8, enero-septiembre 2008

ISSN versión impresa 1994-5272 ISSN versión electrónica 1995-6290

DIRECTORA Magdalena Chú Villanueva

> EDITORA Teresa Watanabe Varas

COORDINADORA Carlota Casalino Sen

Tema central: Voto electrónico: aspectos institucionales, sociales, jurídicos y observación electoral

La revista Elecciones puede ser descargada a texto completo a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de Elecciones se encuentran disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

DIALNET

Portal de difusión de la producción científica hispana http://dialnet.unirioja.es/

E-LIBRO

Base de datos de publicaciones en español < http://www.e-libro.com >

ADMINISTRACIÓN

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú Central Telefónica: (511) 417-0630 Correo-e: <publicaciones@onpe.gob.pe> URL: <www.onpe.gob.pe>

Estilo y cuidado de la edición: Odín Del Pozo

Diseño & Diagramación: Erick Ragas

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual Impreso en el Perú Tiraje: 600 ejemplares

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

Suscripción

Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

REVISTA ELECCIONES Fundada en 2002.

Publicación anual de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES serán evaluados por uno o más expertos en el tema, quienes serán los indicados para aprobar la publicación.

Para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), es particularmente grato entregar el N.º 8 de la revista *Elecciones*. Cada año hemos publicado un número, ganando un espacio propio por los temas que se abordan, por la calidad de los contenidos y por su carácter especializado en el asunto electoral. El número creciente de lectores de la Revista —tanto en su versión impresa como en su formato digital— ha sido un aliciente para seguir mejorando de manera constante. Por esa razón, el lector podrá apreciar que el ejemplar que tiene entre sus manos ha sido modificado ligeramente en la forma, con el objetivo de estandarizar la Revista a lo que se produce en el medio.

Respecto al contenido que desarrolla este octavo número de *Elecciones*, consideramos que la automatización de los procesos electorales dada de manera paulatina es uno de los aspectos que destaca en las últimas décadas. En el caso de América Latina se trata de una experiencia heterogénea y su dinámica se presenta en constante modificación, tanto en sus aspectos jurídicos, tecnológicos, políticos, sociales y de cultura, al igual que en las prácticas políticas. Asimismo, a lo largo del tiempo se ha ido reflexionando sobre las garantías que deben preservarse a fin de mantener la integridad del proceso: igualdad, libertad, accesibilidad, anonimato, transparencia, simplicidad, neutralidad, flexibilidad, verificabilidad, confiabilidad son algunos requisitos básicos. En ese sentido, uno de los principales retos frente a la modernización de los procesos electorales es garantizar la integridad de los mismos.

Por lo señalado, la ONPE ofrece en esta ocasión un conjunto de artículos que trabaja como tema central el voto electrónico, las instituciones electorales y lo que deben encarar frente a este tipo de sufragio, las garantías a la integridad del proceso electoral, así como los elementos que se deben considerar cuando se realizan comicios con votación electrónica. Ya sea a través de un caso en particular o mediante una reflexión panorámica, la cuestión será abordada por investigadores especialmente convocados para ello. Adicional al tema central, en esta oportunidad hemos dedicado una sección a los sistemas electorales en América Latina. Así, tenemos una colaboración que analiza las barreras político-electorales de dieciocho países de la región, y dos artículos que estudian diversas reformas al sistema electoral: uno sobre el sistema binominal chileno y el otro sobre la reforma de la organización electoral en Colombia.

Como se podrá apreciar a lo largo de las siguientes páginas, la respuesta de los colaboradores ha sido óptima, pues se recibieron artículos en donde se tratan los diversos aspectos que sobre el voto electrónico se encaran en la actualidad. En esa línea tenemos reflexiones de instituciones electorales sobre su experiencia al respecto; otras sobre aspectos jurídicos, en el sentido de qué tipo de normas pueden garantizar los principios mencionados, así como lo que perciben los electores respecto a ello; y también cómo se realiza o debe realizarse la observación electoral cuando se trata del voto electrónico.

La primera colaboración corresponde a Carlos Ayres Britto, Presidente del Tribunal Superior Electoral y Ministro Supremo del Tribunal Federal del Brasil, quien juntamente con la maestra Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro, escriben sobre «La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia». Se trata de un análisis del camino realizado por el Brasil para incorporar la tecnología a los procesos electorales. El éxito alcanzado en ello es un referente indispensable para todos los países de la región.

El Presidente del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, doctor Luis Antonio Sobrado González, ofrece un artículo titulado «Las instituciones electorales en un contexto de transición tecnológica: hacia el voto electrónico en Costa Rica», donde analiza las normas que permiten su implementación y expresa la experiencia que se ha ido adquiriendo para generar las condiciones

adecuadas para que en el año 2010 el voto electrónico en Costa Rica sea un logro exitoso.

Desde un enfoque sociopolítico, el Profesor titular de la Universidad de Barcelona, Josep M.ª Reniu i Vilamala colabora con un artículo titulado «¿Y dónde está mi voto? Un análisis comparado de los efectos sociopolíticos de la introducción del voto electrónico». Se trata de un estudio sociológico llevado a cabo en diferentes comicios realizados con votación electrónica en España, México y Argentina. Los hallazgos son particularmente interesantes porque revelan lo que los ciudadanos y ciudadanas perciben sobre ello.

A continuación se ofrecen dos colaboraciones que abordan el voto electrónico desde una perspectiva jurídica. Así, Jordi Barrat i Esteve —Universidad de Alicante— con «Aproximación a las urnas electrónicas. Análisis de sus modalidades y evaluación de su utilidad» ofrece un marco para el estudio jurídico del voto electrónico. De igual manera, María Vicenta García Soriano, de la Universidad de Valencia, colabora con un artículo titulado «Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral». De esa manera participa en el nuevo debate generado sobre los sistemas tradicionales de garantías aplicados a las elecciones políticas; ello a la luz de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la política, especialmente en los comicios. Así, analiza y propone un conjunto de elementos a tomar en consideración con el fin de garantizar que los principios de sufragio democrático —universal, libre, igual, directo y secreto sigan siendo los mismos. Sólo de esa manera —señala la autora— se podrá mantener la esencia de la democracia, pues la tecnología se transforma en una herramienta que contribuye con eficiencia a ofrecer mejores posibilidades en el logro del proceso electoral.

El artículo de María Inés Tula, Profesora de la Universidad de Buenos Aires, que lleva por título «La observación electoral con voto electrónico», trata uno de los temas más relevantes respecto a este tipo de sufragio, pues aborda los cambios que éste genera respecto a las formas cómo se controla y fiscaliza un proceso electoral. La observación electoral en sí misma implica la evaluación de los comicios con el objetivo de legitimarlo cuando se cumplen y

respetan los principios básicos inherentes al sufragio, además de consolidar la confianza en el proceso y servir de intercambio de experiencias. En ese sentido, cobra mayor interés un artículo que señala con claridad cuáles son los cambios en la observación cuando hay voto electrónico, los mismos que involucran el impacto de éste en los ciudadanos, los atributos y principios inherentes al sufragio, y si las normas vigentes contemplan los cambios o no. De ahí que el principal aporte de esta colaboración sea el protocolo de observación electoral para las experiencias que se realicen con voto electrónico.

La segunda sección desarrolla diversos ámbitos de los sistemas electorales. En minuciosos artículos se aborda las barreras político-electorales; como casos de países se analiza el sistema electoral chileno y se presenta la cuestión de los órganos electorales colombianos.

Esta sección inicia con un artículo que aborda el ámbito regional y se titula: «Latinoamérica: radiografía de las barreras político-electorales», el mismo que ha sido elaborado en coautoría por los profesores Ana Beatriz Franco-Cuervo y Javier Andrés Flórez Henao de la Universidad del Rosario (Colombia). Se trata de un trabajo comparativo —dieciocho países de América Latina— en el cual se explican las características propias que las barreras estrictamente electorales presentan en la región; para ello desarrollan tanto aquellas que son implícitas al sistema como las explícitas. Asimismo, estudian el efecto de las barreras electorales en países bicamerales y en los unicamerales.

El siguiente artículo corresponde a Dieter Nohlen, quien en «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparativa», analiza el sistema electoral chileno, el mismo que es único en el mundo y desde su creación ha sido objeto de sendas discusiones. Se trata de un sistema electoral binominal el mismo que es definido y ubicado en el conjunto de las actuales tendencias. El autor ubica la discusión respecto al sistema a partir de un conjunto de variables a tomar en consideración. Por lo que uno de los aportes centrales consiste en la metodología del análisis y el énfasis en el contexto de la reforma.

La última colaboración corresponde a Juan Fernando Jaramillo, quien en «La reforma de la organización electoral colombiana», ofrece elementos que

contribuyen al debate sobre la organización electoral de ese país, poniendo énfasis en la necesidad de su despolitización. El autor desarrolla el contexto político colombiano a lo largo de su vida republicana, caracterizado por una larga tradición política institucionalizada donde las elecciones son parte de ella, además de presentar escasos períodos de dictaduras. En ese marco, analiza los hitos centrales de la historia de la organización electoral, la misma que se presenta muy vinculada a los cambios político-institucionales, especialmente en los últimos cincuenta años.

En total son nueve artículos de primera calidad que, gracias a la generosidad de sus autores, podemos presentar al público interesado. Como siempre, la constante colaboración de los miembros del Consejo Editorial, tanto en proveernos de material, cuanto de contactarnos con posibles colaboradores y en opinar sobre la pertinencia de cada texto, garantizan que la calidad sea una de las principales características de la revista *Elecciones*.

Carlota Casalino Sen Coordinadora

Contenido

| Presentación | 3 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voto electrónico: aspectos institucionales, sociales, jurídicos y observación electoral | |
| La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia Carlos Ayres Britto & Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro | 13 |
| Las instituciones electorales en un contexto de transición tecnológica: hacia el voto electrónico en Costa Rica Luis Antonio Sobrado González | 25 |
| ¿Y dónde está mi voto? Un análisis comparado de los efectos sociopolíticos de la introducción del voto electrónico <i>Josep M. Reniu i Vilamala</i> | 51 |
| Aproximación a las urnas electrónicas. Análisis de sus modalidades y evaluación de su utilidad <i>Jordi Barrat i Esteve</i> | 73 |

10 Contenido

| Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral <i>María Vicenta García Soriano</i> | 87 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La observación electoral con voto electrónico María Inés Tula | 111 |
| Sistemas electorales en américa latina: barreras político-electorales y reformas | |
| Latinoamérica: radiografía de las barreras político-electorales Ana Beatriz Franco-Cuervo & Javier Andrés Flórez Henao | 135 |
| La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparativa Dieter Nohlen | 175 |
| La reforma de la organización electoral colombiana Juan Fernando Jaramillo | 195 |
| Guía para autores | 235 |



ASPECTOS INSTITUCIONALES, SOCIALES, JURÍDICOS Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia

Carlos Ayres Britto

Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro

<mariaclaudia@tse.gov.br>
Magíster en Derecho Constitucional
por la Universidad de São Paulo – USP
Asesora y Jefe de la Escuela Judicial Electoral del TSE

[Resumen] Este artículo analiza el camino recorrido por la Justicia Electoral de Brasil en el tema de la informatización del proceso electoral. Las denominadas técnicas de informatización aplicadas en los comicios brasileños, además de velocidad y aceleración en los procesos de votación y cómputo en sí, dieron a dichas elecciones beneficios en materia de seguridad, fluidez y transparencia. El documento pone de manifiesto, asimismo, que todo el procedimiento de inserción tecnológica pretende en este caso no sólo garantizar la veracidad de los resultados obtenidos en las urnas, sino también preservar la transparencia y autenticidad del sistema representativo, así como mantener la creencia social en la democracia como el único sistema capaz de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

[Palabras clave] Democracia representativa, Voto electrónico, Inclusión social.

[Title] The computerization of the Brazilian electoral process: technology at the service of democracy.

[Abstract] This paper is focused on analyzing the progression of the Brazilian Superior Electoral Court in regards to the computerization of the electoral process. The pace and efficiency of voting process and vote count have transformed the national elections into a safe, smooth and transparent process through the insertion of specific computerization techniques. Besides these considerations, the project shows that the entire process of technology insertion in the Brazilian elections seeks not only to assure the authenticity of all citizens voting rights, but to specially preserve the legitimacy of the representative system of government and to enhance the popular belief in Democracy as the sole political regime capable of assuring full exercise and enjoyment of fundamental right.

[Keyword] Representative democracy, Electronic Voting, Social Inclusion.

Britto, Carlos Ayres; Pinheiro, Maria Claudia Bucchianeri. «La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 13-23

[Recibido] 09/09/08 & [Aceptado] 23/09/08

El desarrollo de las sociedades políticas nunca ha facilitado la práctica de la democracia directa, como sí ocurrió en la Antigüedad. En tal sentido, en ese tipo de democracia existe coincidencia entre las figuras de quienes la ejercen, del titular y del destinatario del poder político, siendo de responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con la *polis*, es decir, cuestiones que se refieren a toda la colectividad política.

En el actual contexto de gran crecimiento de los grupos humanos y de multiplicación de los problemas colectivos, que demandan soluciones cada vez más rápidas, fue necesario manejar instrumentos capaces de abordar las deficiencias estructurales de la democracia directa. Por lo tanto, el mecanismo de *representación*, que se realiza a través de un *mandato político*, que es el instrumento más caro de las ciencias políticas y del derecho constitucional, traduce el vínculo de la confiabilidad entre los titulares del poder político y quienes ejercen ese poder, ahora en condición de *representantes*. Así se llega al modelo de democracia representativa o indirecta, que es una forma de democracia centralmente posible.

En tal modelo de democracia centralmente posible, el pueblo no sólo elige a sus gobernantes y parlamentarios, sino también comparte con ellos el ejercicio del poder de crear el derecho y de acompañar, fundamentalmente, la forma de aplicación de este tipo de derecho. Se ha denominado ello como «democracia formal o Estado democrático de derecho» que, con el pasar de los años, cada vez más sirve como una condición para que el derecho se caracterice también por una vertiente popular, con el objetivo de diseñar en el horizonte de la historia el llamado perfil altivo de la «democracia sustancial o Estado de derecho democrático» (la Constitución portuguesa de 1976 lo afirma nominalmente). Es el paso ideal de una situación de democracia del Estado (y dentro de ella) a una situación aún más completa de democracia en la intimidad de todo el cuerpo social.

Continuando con el tema de la democracia representativa (o indirecta), el hecho es que ella se realiza por un mandato político, que es otorgado a todo aquel que, bendecido por *la gloria de la votación y aceptación popular*, ya no

se representa a sí mismo, sino a toda una colectividad; se deja, pues, la condición de individuo-persona para asumir la honorable posición de individuo-representante. Por otro lado, el mandato político que permite el ejercicio de la democracia representativa tiene que estar en los gobiernos republicanos, necesariamente de carácter temporal y se ejerce en virtud de una responsabilidad político-jurídica de carácter personal. La imagen más amplia de la República es incompatible con las prácticas de la herencia, el cargo vitalicio y la irresponsabilidad personal; por esta razón, en una República democrática, el elegido sólo puede permanecer como representante del pueblo para un período determinado. En la República Federal de Brasil, los mandatos son por regla general, de cuatro años,¹ y la reelección en las posiciones del Poder Ejecutivo se permiten por única vez (art. 14.º, párrafo 5 de la Carta política federal).

En dicho flujo de ideas, se hace hincapié en que todo este camino de concreción democrático-representativa se da a través del voto secreto de los electores y por un procedimiento llamado específicamente «proceso electoral». Éste garantiza la *autenticidad* de la voluntad de los electores y la *veracidad* de las urnas como un medio de legitimación de los que deciden postular a un cargo político. Un camino institucional que se manifiesta, hasta la fecha, como un verdadero elemento conceptual de la soberanía popular y del sistema representativo de gobierno.

Lo expuesto constituye el fondo o la base de inspiración que posibilitó, entre nosotros, la eficacia del proceso electoral y la experiencia práctica del protoprincipio de la democracia. Es decir, ha permitido que el Tribunal Superior Electoral de Brasil, responsable de la aprobación de todas las disposiciones que sean necesarias para la aplicación de la legislación electoral (Código Electoral de Brasil, art. 23°, incisos IX y XVIII), iniciase en 1986 su camino hacia la informatización de los procesos electorales. Año en que, bajo la presidencia del ministro Neri da Silveira, se realizó nuevamente un registro informatizado de electores de América Latina, con unos 70 millones de empadronados.

Ya en 1994, el proceso de informatización logró alcanzar la totalización de la contabilidad de los votos en las elecciones generales. Es decir, el acto de votación

Excepto el mandato de ocho años de los Senadores de la República (Constitución Federal, art. 46.º, párrafo 1).

en sí aún dependía de cédulas de papel, pero el conteo final de los resultados fue centralizado en las computadoras del Tribunal Superior Electoral (TSE).

Hace 12 años, prosiguiendo con el camino tomado, la Justicia Electoral de Brasil inició el proceso de informatización gradual de la votación propiamente dicha. Así, en 1996 todas las capitales y ciudades con más de 200.000 (doscientos mil) electores, de un total de 33.000.000 (treinta y tres millones), ya utilizaron en su voto la urna electrónica que fue íntegramente desarrollada con tecnología brasileña, bajo coordinación del Tribunal Superior Electoral.²

El proceso de inserción de la urna electrónica en el entorno electoral brasileño fue prudente y gradual. De esta manera, todos los ciudadanos fueron, poco a poco, internalizando y asimilando la introducción del elemento «electrónico» en la práctica del ejercicio de la democracia que hasta entonces se hacía únicamente en papel. Así, la urna electrónica brasileña, de fácil manejo y perfectamente adaptada a las particularidades jurídicas y sociales del país (entre las que se destaca la posibilidad de voto de los analfabetos³ y discapacitados visuales), fue rápidamente merecedora del agrado, aceptación, confianza y orgullo de los electores a escala nacional.

En las elecciones generales de 1998, además de las capitales y ciudades con más de 200.000 votantes, también las ciudades con más de 40.000 electores pudieron votar por medio de urnas electrónicas, en la que, antes de la confirmación final del voto, era posible visualizar la foto del candidato, tras la digitalización de su número respectivo. Todo ello con el fin de aproximar a los votantes a su candidato y para otorgarles la plena garantía de que el número introducido fuese precisamente el de la persona que se pretende elegir. Así, se preserva la autenticidad del voto y se mantiene el espíritu colectivo de confianza en el procedimiento electoral y la democracia en sí.

Es a partir del año 2000 (elecciones municipales) que Brasil, en una lección de democracia y de desarrollo tecnológico, logró la informatización total de

Para acceder a la totalidad de las cifras relativas al proceso de informatización de las elecciones en Brasil, revisar TSE 2005.

³ La línea «a» del inciso II del párrafo 1 art. 14.º de la Constitución Federal.

votos de alrededor de 110.000.000 (ciento diez millones) de brasileños. Ello se repitió en los comicios de 2002, 2004, 2006 y también se aplicará en las próximas elecciones municipales (octubre de 2008).

Sin embargo, el Tribunal Superior Electoral, lejos de dar por cumplida su misión de mejorar el proceso electoral como un instrumento para consolidar la democracia, ha adoptado nuevas medidas con respecto a las elecciones municipales de este año 2008. El primer paso se refiere a la introducción en la urna electrónica de la foto de los candidatos a la vicealcaldía. Es que, a menudo, estos candidatos a vicealcalde acaban asumiendo de manera definitiva la titularidad del cargo que acompañaron; es así imprescindible su perfecta identificación por los votantes, los mismos que no deben sentirse frustrados en sus expectativas electorales ni engañados en su voluntad, en caso de que ocurriese de hecho la sucesión del jefe ejecutivo por la persona que ocupa el cargo de vicealcalde.

Es más, en las elecciones municipales de 2008, el Tribunal Superior Electoral brasileño comenzará a utilizar una nueva tecnología de vanguardia al servicio del proceso electoral nacional. Me refiero al uso, ya en tres ciudades,⁴ de las «urnas biométricas», es decir, de cabinas electrónicas con un sistema de lectura digital que permitirá la identificación de los votantes a partir de sus huellas dactilares. Por lo tanto, será el propio elector —en lugar del miembro de mesa— quien liberará la urna y la habilitará para la realización del voto, lo que se hará a través del escaneado de su propia huella para lectura digital. Con esto, el Tribunal Superior Electoral tiene la intención de anular las escasas posibilidades de fraude que pudiesen eventualmente cometerse en el momento de la identificación de los ciudadanos.

Para que el sistema de lectura biométrico pudiese probarse en las próximas elecciones municipales (octubre de 2008), el Tribunal Superior Electoral promovió un nuevo padrón electoral en los municipios donde la novedad se pondrá en práctica, obteniendo un registro de la huella digital de todos los votantes de las ciudades involucradas. El objetivo a ser alcanzado por el TSE es que en diez años, todos los electores brasileños ya puedan sufragar en urnas que los identi-

Colorado do Oeste/RO, Fátima do Sul/MS y São João Batista/SC.

fiquen a partir de su huella digital, con lo que se concluirá con la formación de uno de los bancos de datos electorales más precisos y seguros del mundo.⁵

Es conveniente señalar que todo el esfuerzo hecho por el Tribunal Superior Electoral y por la Justicia Electoral Brasileña en la idealización constante de soluciones tecnológicas capaces de mejorar el proceso electoral nacional, echa raíces en la propia Constitución de la República. Instrumento que se basa completamente en el megaprincipio de la Democracia, a la par de otros dos protoprincipios constitucionales: la soberanía popular y la democracia representativa o indirecta (art. 1.º, inciso I, en combinación con el párrafo único del art. 1.º y el remate del art. 14.º, todos de la Constitución Federal [CF] de 1988). Carta política que perpetúa, en una de sus cláusulas, «el voto directo, secreto, universal y periódico» (art. 60.º, inciso 2, párrafo 4 de la CF). Constitución que afirma explícitamente que «todo el poder emana del pueblo» (párrafo único del art. 1.º de la CF) y que establece el deber de «proteger la probidad administrativa, la moralidad para el ejercicio del mandato [...], la normalidad y la legitimidad de las elecciones contra la influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de la función, cargo o empleo» (art. 14.º, párrafo 9 de la CF). Con lo que se deja claramente expuesta la posición y compromiso de respetar la voluntad soberana de los electores y de garantizar la transparencia del sistema representativo, además de señalar la premisa de que el proceso electoral debe ser entendido como fundamentado en una serie de aplicaciones de ética elevada y la más firme autenticidad representativa, bajo la pena de perderse la propia creencia social en el valor de la democracia.

Aparte de la posición central que ocupa la Democracia en la Constitución brasileña, también merecen especial atención en la Carta Magna la libre producción de actividad intelectual y científica (art. 5.°, inciso IX de la CF), y el incentivo y fomento al desarrollo tecnológico del país (art. 5.°, inciso XXIX de

Para obtener más información sobre las urnas biométricas revisar la información en el sitio Web oficial del Tribunal Superior Electoral en Internet: http://www.tse.gov.br/downloads/biometria/index.htm. En la Revista del Tribunal Regional Electoral de Maranhão se expone la fundamentación de ello: «Dependiendo de las normas del TSE, la implementación de la nueva forma de identificación de los votantes está en esencia, en la eliminación de cualquier posibilidad de fraude en la identificación de los votantes, reduciendo la intervención de terceros en ese proceso, y mejorar además el programa de identificación de inscripciones múltiples en el registro nacional de electores, a través del Sistema Automatizado de Identificación de huellas dactilares» (trema 2004: 44).

la CF, junto con los arts. 218.° y 219.°, que ocupan un capítulo específicamente destinado por la *Lex Legum* al tema «Ciencia y Tecnología»). Así, es verdad que —según fue especificado por la misma Constitución Federal— «*la investigación tecnológica se abocará principalmente a resolver los problemas brasileños...*» (art. 218.°, párrafo 2 de la CF).

Ante este marco general, podemos concluir que la Justicia Electoral brasileña, al poner la tecnología nacional al servicio de la mejora de los comicios y, en consecuencia, a favor de la consecución del valor democrático, no ha hecho más que cumplir con los objetivos que figuran en un documento constitucional que, al ser tan generoso con la Democracia, fue llamado *Constitución Ciudadana*.

De esta forma, fue sobre la base de la Constitución que el Tribunal Superior Electoral dio inicio a la informatización de todas las etapas del proceso electoral. Se trata —como ya lo citamos— de «abocar la tecnología para la resolución de los problemas brasileños». Y el problema por resolver consistía en el establecimiento de mecanismos que garantizasen, incluso en un país de dimensiones continentales y de alta densidad poblacional, la realidad de un proceso electoral, al mismo tiempo, rápido, moderno y confiable, capaz de preservar la veracidad de las urnas y de asegurar la más transparente autenticidad del sistema representativo.

Se debe señalar también que la adopción del voto computarizado en Brasil trajo otra consecuencia no prevista en un inicio, pero asimismo relevante para el fortalecimiento de la cultura democrática. Me explico mejor: la implantación gradual de la votación computarizada permitió que se desarrollen interesantes análisis comparativos a partir de la recopilación de los datos proporcionados por las urnas electrónicas y por las cédulas de papel. Todo ello, hay que recalcarlo, siempre en el contexto de un mismo proceso electoral. Y el hecho es que, con la implementación del sufragio electrónico, se produjo una caída representativa de los votos blancos y nulos.

Esa fue la conclusión a la que llegó el experto en ciencias políticas del Instituto Universitario de Pesquisas y Encuestas de Río de Janeiro (IUPERJ) Jairo Nicolau, en un trabajo presentado en el VIII Congreso Luso-Afro-Brasileño

de Ciencias Sociales, celebrado en Coimbra en 2004. Vale la pena, a pesar de su extensión, incluir lo que afirmó, en su trabajo, el referido investigador:

Las elecciones de 1998 son especialmente interesantes, porque pudieron medir el efecto de la urna electrónica sobre los votos no válidos. [...] En cuanto a la tasa de votos en blanco es interesante observar que para todas las posiciones en disputa estos fueron menos frecuentes en los municipios que utilizaron las urnas electrónicas. Y ello a pesar de que la urna electrónica presenta una tecla específica en la que se puede perfectamente leer la frase «en blanco», la cual puede ser activada si los votantes optasen por esta opción. ¿Por qué la urna electrónica redujo drásticamente la tasa de votos en blanco? Una hipótesis es que un número importante de electores que asistía, pero no votaba en el período en el que las cédulas electorales de papel eran utilizadas, podría haberse sentido más alentado a hacerlo. La razón es simple: las cédulas de papel eran bastante complejas porque presentaban una serie de alternativas a escoger y, también, exigían que se escribiese el nombre o el número del candidato, en caso de que el sufragante desease votar por un candidato específico. Otra explicación podría estar asociada al propio proceso de votación electrónica: la votación acaba sólo después de la manipulación de las urnas por los mismos votantes, o sea que el elector necesariamente tiene que expresar sus preferencias [...].

Tradicionalmente, los analistas políticos suman el total de votos blancos y nulos y los analizan como un fenómeno único. [...] Los resultados son muy claros. Para todas las posiciones, la urna electrónica redujo los votos inválidos. (NICOLAU 2004: 16-18)

Después de comprobar la reducción de los votos blancos y nulos como consecuencia de la utilización de urnas electrónicas, el investigador agrega:

En la segunda sección evalué un terrible índice de la historia electoral brasileña, especialmente en los últimos años: la alta tasa de votos no válidos. Argumenté que este mal desempeño no es únicamente el resultado de la protesta contra el sistema político (o el voto obligatorio), sino la consecuencia de una perversa combinación entre ciudadanos con bajo nivel de escolaridad y una cédula de votación que se encontraba entre las más complejas del mundo. La urna electrónica, creada para acabar con el fraude, produjo la más grande reforma política de los últimos años: Al facilitar el voto, permitió que millones de votos nulos o dejados en blanco por la dificultad en la expresión de una preferencia pasasen a contabilizarse para los partidos y candidatos. (NICOLAU 2004: 21)

Todo ello significa que la informatización del proceso electoral brasileño, además de dar lugar a un mayor fortalecimiento de la democracia mediante el establecimiento de mecanismos que garanticen la fluidez de la disputa electoral, la autenticidad del sistema democrático indirecto y la legitimidad de los representantes elegidos, fortaleció también la ciudadanía (en el sentido material

de ésta). Así, millones de brasileños que hasta entonces se cerraban a la vida política y estaban privados de la oportunidad de convertir sus preferencias en un voto, a través de las urnas electorales tuvieron la infraestructura para hacerlo.⁶ Lo más importante es que el «voto electrónico» ha traído una auténtica inclusión cívica y social de ciudadanos que se sentían excluidos del derecho y deber de elegir a sus representantes.

Es evidente, pues, que la aceptación social y la incorporación de la urna electrónica en la práctica de la democracia brasileña tuvieron éxito debido a su perfecta adaptación a la situación social y legal en Brasil, así como por su aplicación gradual por parte del Tribunal Superior Electoral. Además de eso, la política de información y educación del electorado desarrollada por la Justicia Electoral brasileña contribuyó, en particular, para que la sustitución de la cédula de votación de papel por una «máquina de votar» no crease «confusión» o «desconfianza» en los ciudadanos.

Para finalizar, lo que debería quedar bien puntualizado es que la experiencia brasileña de concentración de esfuerzos tecnológicos y científicos para el mejoramiento del proceso electoral ha sido una de las de mayor éxito a escala mundial. Además del beneficio en velocidad y aceleración de los procesos de votación y cómputo en sí, las elecciones nacionales ganaron en materia de seguridad, fluidez y transparencia con la introducción de las denominadas técnicas de informatización.

Sin embargo, contrariamente a lo que pueda parecer, la transparencia del proceso electoral brasileño es sólo el objetivo inmediato y más evidente de las iniciativas encabezadas por el Tribunal Superior Electoral en la búsqueda de una permanente introducción de nuevas tecnologías en todos los comicios. Más que eso, para inspirar dicho procedimiento, siempre en constante evolución, se tiene el objetivo permanente de garantizar la veracidad de los resultados de las urnas, ello como único medio de preservar la más transparente autenticidad del sistema representativo y mantener la creencia en la democracia social.

De ahí la frase, utilizada por la doctrina para expresar la reacción de la sociedad ante la implementación de la urna electrónica en Brasil: una verdadera «fiesta cívica» (cf. LIMA 2003: 38-39).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIMA, Rosa

«Brasil Eficiente. Brasil Cidadão. A Tecnologia a Serviço da Justiça Social, Rio de Janeiro» (Brasil eficiente. Brasil ciudadano. El servicio de tecnología de la justicia social, de Río de Janeiro). En: LIMA, Rosa. *A Tecnología a Serviço da Justiça Social*. Río de Janeiro: Editora e-Papers <www.e-papers.com.br>.

NICOLAU, Jairo

«A Participação Eleitoral: Evidências sobre o caso Brasileiro» (La participación electoral: Evidencias sobre el caso brasileño). VIII Congreso Luso-Afro-Brasileño de Ciencias Sociales: «A questão social no novo milenio». Coimbra, 16-18 de septiembre. Disponible en: http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf (26/9/08).

TREMA

2004 A Evolução do Processo de Votação Brasileiro (La evolución del proceso de votación brasileño). Revista Maranhão Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TREMA). San Luis, vol. 2, n.º 1, p. 1-159, enero-diciembre.

TSE

2005 Informatização da Justiça Eleitoral Brasileira (Informatización de la Justicia Electoral brasileña). Brasilia: Tribunal Superior Electoral, noviembre.

[Sobre el autor]

CARLOS AYRES BRITTO

Brasileño. Doctor en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. Desde 2003 es miembro del Tribunal Supremo Federal. Desde mayo de 2008 es Presidente del Tribunal Superior Electoral. Entre sus publicaciones destacan: Jurisprudência Administrativa e Judicial em Matéria de Servidor Público (1978), Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais, em parceria com Celso Ribeiro Bastos (1982), O Perfil Constitucional da Licitação (2003), O humanismo como categoria constitucional (2007).

Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro

Brasileña. Abogada y Maestra en Derecho Público por la Universidad de Sao Paulo. Profesora de Derecho Constitucional. Asesora y Jefe de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Superior Electoral.

Las instituciones electorales en un contexto de transición tecnológica: hacia el voto electrónico en Costa Rica

Luis Antonio Sobrado González

lsobrado@tse.go.cr>
Magistrado Presidente Tribunal Supremo Electoral (Costa Rica)
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

[Resumen] El artículo versa sobre el proceso de transición hacia el voto electrónico que experimenta Costa Rica. Analiza la normativa que habilita al Tribunal Supremo de Elecciones para implementarlo, la evolución tecnológica del proceso electoral, los criterios de éxito para lograrlo, la situación que se pretende mejorar, la experiencia de un plan piloto en el año 2002 y las expectativas futuras para la automatización del voto en 2010. Concluye que conviene dar ese paso y que existen las condiciones necesarias para hacerlo: disponibilidad tecnológica, suficiente madurez democrática, mecanismo solvente de cedulación, padrón altamente confiable y percepción ciudadana muy positiva respecto de este proyectado salto tecnológico. Todo ello sienta bases sólidas para augurar un resultado exitoso en el esfuerzo por la automatización del sufragio.

[Palabras clave] Voto electrónico, Sufragio, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, Procesos electorales.

[Title] The electoral institutions in a context of technological transition: towards e-voting in Costa Rica.

[Abstract] The article turns on the transition process towards the e-voting that Costa Rica undergoes. It analyzes the norm that the Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rican Supreme Elections Court) qualifies to implement it, the technological evolution of the electoral process, the criteria of success to obtain it, the situation that is tried to improve, the experience of a pilot plan in 2002 and the future expectations for the automatization of the vote in 2010. It concludes that it agrees to take that step and that the necessary conditions to do it exists: technological availability, sufficient democratic maturity, reliable mechanism of certification, highly reliable register and citizen perception very positive respect this projected technological jump. All this feels solid bases to augur a successful result of the effort by the automatization of the suffrage.

[Keyword] E-voting, suffrage, Costa Rica, Supreme Elections Court, electoral processes.

Sobrado González, Luis Antonio. «Las instituciones electorales en un contexto de transición tecnológica: hacia el voto electrónico en Costa Rica». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 25-50

[Recibido] 13/08/08 & [Aceptado] 23/09/08

En las últimas décadas existe una aspiración generalizada de los organismos electorales por automatizar los procesos electorales, con muchas y válidas justificaciones, tales como: reducción de las oportunidades de fraude electoral, disminución de los tiempos de escrutinio, facilidad y accesibilidad al ejercicio del sufragio y mayor economía en la administración de dichos procesos. Asimismo, el mercado exhibe tecnología diversa, cuya utilización ha deparado resultados buenos, regulares y malos, según lo evidencia las experiencias ampliamente conocidas y discutidas en diferentes foros. Sobre este particular conviene precisar que el éxito de la automatización de los procesos de votación no depende únicamente de la solvencia de la tecnología que se escoja, sino en gran medida de la madurez democrática de un determinado entorno político, así como de contar con sistemas sólidos de identificación ciudadana y padrones electorales confiables que garanticen la seguridad y confianza del electorado.

Costa Rica no escapa de esta realidad y ha realizado variados esfuerzos por llegar a esta automatización tras años de análisis, estudios y experiencias que pretendo compartir con los estimables lectores. El documento analiza la normativa que habilita al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para la aplicación de esa modalidad automatizada de votación, la evolución tecnológica del proceso electoral, los criterios de éxito para implementar el voto electrónico, la situación que se pretende mejorar, la experiencia de un plan piloto y las expectativas futuras para la automatización del sufragio hacia el año 2010.

1. Antecedentes

La cuestión del voto electrónico en Costa Rica surge como tema de interés a mediados de la década pasada, cuando el TSE ordena la elaboración de los estudios correspondientes y acuerda, en diciembre de 2002, realizar una primera experiencia piloto coincidiendo con las elecciones municipales. Debido al éxito de ésta, se continuó con la intención de implementar el proyecto para las elecciones nacionales de 2006, con una cobertura prevista del 50% del padrón electoral. Lamentablemente, restricciones presupuestarias del Estado no permitieron la ejecución del proyecto para dichos comicios; sin embargo, la iniciativa es una prioridad para la Institución, de cara a las elecciones del año 2010.

Los procesos electorales costarricenses están regidos por el TSE que, con el rango y la independencia propia de los Poderes del Estado, es el ente encargado de organizar, dirigir y vigilar los comicios —tanto en condición de instancia superior de administración electoral como de juez electoral— y al cual se adscribe el Registro Civil para conformar una organización electoral unificada. Cabe aclarar que este último órgano, además de sus tareas usuales de registrar los hechos vitales y civiles, así como de tramitar las solicitudes de naturalización, tiene importantes atribuciones electorales. El Registro Civil, por intermedio de su Departamento Electoral, elabora la cédula de identidad que en nuestro país es un documento único de identificación tanto para efectos civiles como electorales, administra el registro de electores (bajo la modalidad de inscripción automática) y confecciona el padrón electoral; por otro lado su Dirección General se encarga de la inscripción tanto de los partidos políticos, como de las candidaturas a puestos de elección popular. Las decisiones del Registro son revisables, vía apelación o consulta, ante los magistrados del TSE.

El sistema está sustentado sobre una organización compleja producto de la madurez de nuestra democracia, la cual tiene un desarrollo significativo en el contexto latinoamericano. El país cuenta con una base de datos de electores única, fruto de un proceso centenario de registro de los hechos vitales y civiles, con mecanismos de colección de información y una infraestructura que permite, en muy corto plazo, la inscripción de esos hechos. Este proceso es insumo para la expedición de certificados, la emisión del documento de identidad de los costarricenses y la conformación óptima del registro electoral con una depuración y actualización constantes.

2. NORMATIVA APLICABLE

La Constitución Política de Costa Rica preceptúa, en su artículo 93.º, que el sufragio es una función cívica primordial y obligatoria, la cual se ejerce ante las juntas electorales por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil en votación directa y secreta; asimismo, en el inciso 4) del artículo 95.º, dispone que la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con el principio según el cual el sistema, para hacerlo, facilitará a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho.

Desde 1996 la ley electoral costarricense prevé, en forma expresa, la posible implementación de sistemas electrónicos mediante los cuales ejercer el voto, como de seguido se analiza, de suerte tal que no son necesarias modificaciones legales para concretar esa transición.

El Código Electoral, en su artículo 3.º, establece que el voto es un acto absolutamente personal que se emite en forma directa y secreta, con las excepciones que esa ley contempla, ante las juntas electorales encargadas de su recepción.

El artículo 4.º dispone que los ciudadanos inscritos en el padrón electoral puedan ejercer el derecho al sufragio sólo ante una junta electoral, mediante la presentación de su cédula de identidad y de acuerdo con las disposiciones del TSE.

Respecto al tema, resulta relevante lo preceptuado en el inciso d) del artículo 33.º y en el numeral 114, en tanto se define como material y documentación electorales los instrumentos dispuestos por el TSE, el cual los determinará para asegurar la pureza electoral y el libre ejercicio del voto. Tal determinación puede abarcar sistemas electrónicos en forma de *hardware* o *software*.

Es innegable la voluntad del legislador de implementar el voto electrónico al realizar la simple lectura de las disposiciones «transitorias» de los artículos 85.º bis y 177, referidos a la obligación de los concesionarios y permisionarios de transporte público (modalidad autobús) de colocar sus vehículos y personal a disposición del TSE. En dichos «transitorios» se puntualiza que las disposiciones que al efecto se emitan, serán efectivas hasta que exista el sistema de voto electrónico que permita a cada elector votar en el lugar donde se encuentre al momento de verificarse las votaciones.

Se presagia expresamente en el artículo 104.º el empleo de medios electrónicos de votación, cuando se disponga de instrumentos confiables y seguros, momento en el cual se podrá prescindir de papeletas y de procedimientos inherentes a su uso. En igual sentido, en el artículo 112.º se establecen disposiciones relativas al sistema de papeletas físicas, ordenándose el cese de su vigencia cuando se implementen sistemas electrónicos de votación.

Si bien en el ámbito constitucional no se prevé en forma expresa la implementación del voto electrónico, es lo cierto que sí se establece que la ley regulará el ejercicio del sufragio. De este modo, la remisión al Código Electoral implica disposiciones manifiestas en cuanto al uso de sistemas electrónicos de votación, así como preceptos generales que pueden implicar su uso son desarrollo de aquella previsión constitucional.

3. Transición tecnológica

Evolución del sistema de votación costarricense

Cuando se pondera la posibilidad de hacer uso de las tecnologías de la información a fin de modernizar un sistema electoral, es necesario el análisis de las situaciones que se quieren mejorar y la comprobación de que existan los elementos necesarios para dar ese paso. La idea no debe ser modernizar por la modernización en sí misma que implica el voto electrónico, sino que éste tiene que ser útil para garantizar efectividad, eficiencia y transparencia, así como para permitir una mejor manifestación de la voluntad de los votantes. Así, por esas vías, se puede también reforzar la credibilidad y confianza respecto de los procesos electorales.

El sistema electoral costarricense data de hace sesenta años; durante estas décadas los procesos de votación han sido eficientes, confiables, seguros y de fácil manejo para el electorado. Se ha perfeccionado con el tiempo y sus logros han trascendido nuestras fronteras. Para darle sostenibilidad, el Tribunal ha invertido tiempo y recursos humanos, económicos y técnicos, con lo que ha permanecido en una constante evolución en la búsqueda de nuevos elementos que lo mejoren y conduzcan a un cambio planificado.

Entre los principales logros se puede mencionar el programa de transmisión de datos, lo cual ha experimentado una evolución tecnificada ascendente; en el último proceso electoral se utilizó, incluso, el certificado digital. Con la ejecución de este programa, el país tiene datos preliminares de los resultados de la votación con tanta eficiencia y celeridad que nos hemos convertido en un paradigma latinoamericano a este respecto.

Se cambió el voto mediante impresión dactilar por el de marcado con bolígrafo. Esta decisión, entre otras, garantiza hoy de mejor manera la rigurosidad del secreto de sufragio, puesto que la tecnología permite la identificación de huellas por diferentes dispositivos. Además, redujo las situaciones de afectación del ornato que se presentaban el día posterior a las elecciones en las escuelas y colegios que funcionan como centros de votación, así como la cantidad de anulaciones involuntarias que provocaba el uso de la tinta y el riesgo que ésta comportaba para la integridad de la documentación electoral. Finalmente, permitió rediseñar las papeletas para darles un formato más comprimido y sencillo, facilitando con ello su uso y manipulación para efectos de empaque, transporte y emisión del voto.

Se modificó el padrón de electores que se envía a las juntas receptoras de votos para agregar la fotografía del ciudadano y facilitar así su identificación, lo cual incorporó un elemento de seguridad adicional. A partir del año 2002 se agregó otro elemento con la inclusión, en ese padrón, de un espacio para que el votante consignara su firma, lo que permitió adicionalmente suprimir el procedimiento de entintado dactilar del ciudadano con posterioridad a que votara y así eliminar, para todos los efectos, la inclusión de tinta dentro de los materiales electorales.

Se amplió la cantidad de recintos secretos o mamparas en los locales electorales; cambio que aceleró la recepción de los votos.

En las elecciones municipales de los años 2002 y 2006 apareció una nueva figura: el auxiliar electoral. Éste, con su asesoría, facilita la labor de los miembros de las juntas receptoras de votos e incluso —cuando la situación lo requiere— las integra extraordinariamente.

Se han implementado modificaciones relevantes al Código Electoral y hace varios años se presentó a la Asamblea Legislativa un paquete de reformas —el cual está esperando su aprobación— que busca agilizar y modernizar la normativa electoral.

Situaciones por resolver

No obstante los anteriores aciertos, es también notorio el hecho de que el sistema ha sido superado en el tiempo por la tecnología y por las exigencias de las nuevas generaciones. Una serie de elementos, como los que se puntualizan a continuación, son los que motivan al TSE a tomar la decisión de incursionar en el ámbito tecnológico para modernizar los procesos electorales.

- Crecimiento demográfico: Este aspecto tiene un impacto directo en el abultamiento del padrón electoral, lo cual influye en la cantidad necesaria de distritos electorales, juntas receptoras de votos, miembros que las integran e infraestructura (edificios de escuelas o colegios) requerida para instalarlas, y se traduce en una mayor inversión de recursos económicos, logísticos y humanos. Para citar un ejemplo, en las elecciones de 1970 el padrón electoral era de 675.285 electores, mientras que en 2006 fue de 2.603.770, lo que representa un crecimiento del 74%.
- Normativa vigente: El Código Electoral tiene más de cincuenta años de promulgado. Aunque ha sufrido algunas modificaciones, la mayoría de poca trascendencia, no se ha ajustado a ese crecimiento poblacional, lo que impacta los plazos previstos para la presentación de candidaturas, la convocatoria a elecciones, así como la confección y revisión de las papeletas, culminando en un proceso de escrutinio lento y prolongado.
- Integración de juntas receptoras de votos: Esta situación se vuelve más crítica en cada proceso electoral. Con el aumento normal del padrón se requieren más juntas y miembros de mesa. En los últimos procesos, el TSE ha debido incluir una figura nueva que ya mencioné: los auxiliares electorales; se trata de ciudadanos contratados en condición de funcionarios del Tribunal, como fórmula para paliar las dificultades que derivan del número creciente de juntas y de la disminución del entusiasmo de los ciudadanos a integrarlas, en forma ad honórem, en calidad de representantes partidarios. En la última elección participaron aproximadamente 10.500 auxiliares electorales.
- Costos para la organización de los comicios nacionales: Éstos se han incrementado a una tasa del 67,17%, según datos de 1990 a 2002.

- Desarrollo económico: A causa de este fenómeno, se intensifican los movimientos migratorios y se modificaron los hábitos, las costumbres y, en general, la forma de vida de la ciudadanía.
- Desarrollo tecnológico: Impacta de manera cada vez más profunda y global la mayor parte de las actividades de nuestra sociedad, la cual demanda una respuesta rápida y eficiente a sus necesidades. Este fenómeno tiene una fuerte incidencia en la educación en sus diferentes niveles. El uso de las computadoras y la aplicación de la tecnología en general, tanto en el sector público como en el privado, constituye una ineludible respuesta a las necesidades de los usuarios de los servicios.
- Políticas gubernamentales: El Poder Ejecutivo impulsa políticas de gobierno digital para facilitar el acceso a los servicios y la información por parte de los ciudadanos; ello obliga a las instituciones estatales a buscar nuevas y mejores formas de realizar sus actividades y labores, por medio de la modernización de sus estructuras.
- Abstencionismo: Es un fenómeno que está adquiriendo fuerza, principalmente en el sector joven de nuestra población. Son muchas y distintas las variables que lo producen; no es de interés entrar a valorarlas en este artículo, pero se debe señalar como un indicador inequívoco de cambio.
- Aumento de procesos electorales: Se experimenta un incremento en los procesos electorales con la separación entre las elecciones presidenciales y las municipales (a partir de 2002), las primeras experiencias de una segunda ronda (2002) y de un referendo (2007); cada uno de estos procesos le demanda al Estado una fuerte inversión de recursos.
- Escolaridad de los miembros de mesa: Condiciona el eficiente funcionamiento de las juntas receptoras de votos, principalmente en los procesos de cierre y escrutinio preliminar que realizan éstas. Una baja escolaridad impacta negativamente el escrutinio definitivo a cargo del TSE.

De esta manera el Tribunal inició, hace una década, el análisis requerido para plantear soluciones sobre el particular; entre ellas destaca la tecnificación de los mecanismos de emisión del sufragio.

Adopción de nuevas tecnologías

El tema de la aplicación de tecnología a los procesos electorales ha tomado un auge importante en todos los países del continente. De una u otra forma mecanizan sus registros electorales, la emisión de documentos de identidad electoral y, algunos pocos, el voto.

La cantidad de tecnologías existentes es abundante y las experiencias han tenido diferentes grados de éxito. Existen básicamente dos formas conocidas de votación electrónica: el voto por Internet (*e-voto*) y, con diversas variantes, la urna electrónica.

La adopción de mecanismos tecnológicos implica algo más que la adquisición de los equipos y programas idóneos para alcanzar objetivos claros y precisos. En nuestro caso se determinan como factores críticos de éxito del proyecto de voto electrónico básicamente cinco componentes, adicionales a otros elementos básicos (accesibilidad y facilidad de la operación del sistema, confianza de los electores y partidos políticos, etc.), a saber:

- Logística: Se relaciona con los elementos que hacen posible el desarrollo del proceso electoral, incluidos costos, equipos, instalaciones, recintos, distribución y recolección de material electoral y transmisión de datos, entre otros.
- Técnica: Software y hardware seleccionados que cumplan especificaciones de seguridad e integridad del sistema, robustez, utilidad, así como confiabilidad.
- Socialización: Difusión de los alcances del proyecto dirigido a los actores sociales y políticos.
- Sensibilización: Generar confianza del electorado y de los partidos políticos sobre el uso de la tecnología, cambios y beneficios de ésta.
- Capacitación: Dirigida a la aplicación y uso del voto con el empleo de la tecnología.

4. Experiencia de voto electrónico

Plan piloto del año 2002

En 1996 el Tribunal inicia estudios dirigidos a la modernización del proceso de votación en sus diferentes fases, las cuales casi en su totalidad eran ejecutadas en forma manual. Esos estudios analizan mecanismos alternos para emitir el voto, los mismos que reúnan y superen las características del proceso actual en lo referente a seguridad, confiabilidad, accesibilidad, integridad, transparencia y sencillez en su manejo, con los beneficios y ventajas que ofrece hoy día la tecnología.

Una primera experiencia de votación electrónica la vivió el país en las elecciones municipales de 2002, con un plan piloto. Se seleccionaron 19 centros de votación, con un total de 133 juntas receptoras de votos distribuidas en todo el país. El *hardware* consistió en una computadora personal (PC) corriente con monitor, UPS, CPU, impresora, teclado y parlantes. El *software* fue desarrollado por técnicos del Tribunal. Entre los principales criterios se estableció la entrega de un comprobante y libertad para elegir el sistema de votación (manual o electrónico).

El Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica realizó, a solicitud del Tribunal, una valoración sistemática de las percepciones de los votantes de la modalidad electrónica y concluyó que: «La experiencia del voto electrónico fue bastante positiva en términos de la motivación, la satisfacción y la expectativa que el mismo generó en los electores. Por lo tanto, es posible pensar positivamente sobre la posibilidad de generalizar esta modalidad de votación para todo el territorio nacional en futuras elecciones» (IIE 2002: 45). Al respecto, recomienda una campaña de sensibilización y de educación ciudadana en torno al voto electrónico.

A continuación se muestran los resultados más relevantes de la encuesta realizada por dicha autoridad educativa y que sustenta la anterior conclusión.

Las entrevistas realizadas fueron en total 652, distribuidas en 333 personas que votaron electrónicamente y 319 que sufragaron de forma tradicional, a pesar de haber tenido la opción de votar electrónicamente. Esta distribución obedece al método de selección aplicado, pues implicó escoger prácticamente igual cantidad de votantes con ambos tipos de comportamiento en los centros visitados.

El 55,2% de las entrevistas se realizó en el Valle Central, mientras que un 44,8% correspondió al resto del país (este último porcentaje se vio relativamente afectado por la suspensión del proceso electoral en la vertiente atlántica del país por causas climatológicas). Por otra parte, el 51,5% de los entrevistados estuvo conformado por hombres y un 48,4% por mujeres. En lo que respecta a la edad, los jóvenes de 18 a 29 años totalizaron 25,6%, mientras que un 30,5% se ubicó entre los 30 y 44 años; un 24,8% entre los 45 y 59 años, y un 19% señaló tener 60 años o más. El 37,9% indicó estudios primarios; el 27,8% secundarios; el 17,5%, estudios superiores incompletos y el 16,9% algún grado universitario. Con respecto al momento en el que se realizó la entrevista, un 20,4% correspondió a las primeras horas de la mañana; un 27,3% al final de la mañana; 22,9% al principio de la tarde y 29,4% al final de la tarde (ver cuadro 1).

Cuadro 1 Características de los votantes entrevistados según opción de voto elegida

| | Absolutos | | | RELATIVOS | | |
|-------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Total | Electrónicamente | Manual | Total | Electrónicamente | Manual | |
| 652 | 333 | 319 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| | | | | | | |
| 360 | 185 | 175 | 55,2 | 55,6 | 54,9 | |
| 292 | 148 | 144 | 44,8 | 44,4 | 45,1 | |
| | | | | | | |
| 133 | 68 | 65 | 20,4 | 20,4 | 20,4 | |
| 178 | 92 | 86 | 27,3 | 27,6 | 27,0 | |
| | 652 360 292 | Total Electrónicamente 652 333 360 185 292 148 133 68 | Total Electrónicamente Manual 652 333 319 360 185 175 292 148 144 133 68 65 | Total Electrónicamente Manual Total 652 333 319 100,0 360 185 175 55,2 292 148 144 44,8 133 68 65 20,4 | Total Electrónicamente Manual Total Electrónicamente 652 333 319 100,0 100,0 360 185 175 55,2 55,6 292 148 144 44,8 44,4 133 68 65 20,4 20,4 | |

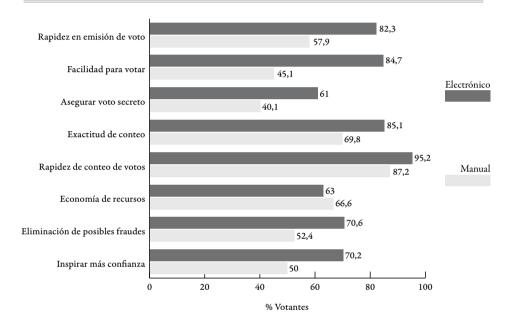
••••

| .: | Absolutos | | | RELATIVOS | | |
|-------------------------------|-----------|------------------|--------|-----------|------------------|--------|
| | Total | Electrónicamente | Manual | Total | Electrónicamente | Manual |
| Principio tarde | 149 | 74 | 75 | 22,9 | 22,2 | 23,5 |
| Final tarde | 192 | 99 | 93 | 29,4 | 29,7 | 29,2 |
| Sexo | | | | | | |
| Masculino | 336 | 176 | 160 | 51,5 | 52,9 | 50,2 |
| Femenino | 316 | 157 | 159 | 48,5 | 47,1 | 49,8 |
| Edad agrupada | | | | | | |
| Jóvenes 18-29 | 167 | 120 | 47 | 25,6 | 36,0 | 14,7 |
| Adultos jóvenes 30-44 | 199 | 118 | 81 | 30,5 | 35,4 | 25,4 |
| Adultos maduros 45-59 | 162 | 63 | 99 | 24,8 | 18,9 | 31,0 |
| Mayores 60+ | 124 | 32 | 92 | 19,0 | 9,6 | 28,8 |
| Escolaridad agrupada | | | | | | |
| Primaria | 247 | 89 | 158 | 37,9 | 26,7 | 49,5 |
| Secundaria | 181 | 97 | 84 | 27,8 | 29,1 | 26,3 |
| Superior no graduado | 114 | 76 | 38 | 17,5 | 22,8 | 11,9 |
| Graduado universitario | 110 | 71 | 39 | 16,9 | 21,3 | 12,2 |
| Estado civil | | | | | | |
| Soltero/a | 184 | 117 | 67 | 28,2 | 35,1 | 21,0 |
| Con pareja | 380 | 186 | 194 | 58,3 | 55,9 | 60,8 |
| Sin pareja | 88 | 30 | 58 | 13,5 | 9,0 | 18,2 |
| Actividad principal elector/a | | | | | | |
| Estudiante | 51 | 41 | 10 | 7,8 | 12,3 | 3,1 |
| Trabaja en el hogar | 134 | 47 | 87 | 20,6 | 14,1 | 27,3 |
| Pensionado/a | 82 | 27 | 55 | 12,6 | 8,1 | 17,2 |
| Trabajador asalariado | 206 | 126 | 80 | 31,6 | 37,8 | 25,1 |
| Patrono | 14 | 8 | 6 | 2,1 | 2,4 | 1,9 |
| Cuenta propia | 143 | 75 | 68 | 21,9 | 22,5 | 21,3 |
| Otro | 22 | 9 | 13 | 3,4 | 2,7 | 4,1 |

Percepción del sistema de voto electrónico

La percepción general, según la opción escogida para votar, la refleja el siguiente gráfico:

 ${\it Gráfico~1}$ Porcentaje de entrevistados que considera el voto electrónico mejor según forma en que votó



- Rapidez: La gran mayoría de los electores estudiados (70,9%) consideró que el voto electrónico ofrece mayor rapidez para emitir el sufragio. Las personas jóvenes y adultos mayores tendieron subrayarlo con mayor intensidad. Asimismo, el 82,3% de las personas que votaron electrónicamente opinó de esta manera, mientras que el porcentaje de los que lo hicieron de forma convencional es de 57,9%.
- Facilidad para votar: El 66,1% de los entrevistados opinó que es más sencillo votar de manera electrónica.

 Entre las personas que optaron por votar electrónicamente, el 84,7% indicó que esta modalidad es más fácil; mientras que entre los que lo hicieron manualmente, únicamente un 45,1% lo consideró así.

Las tres cuartas partes de los votantes con nivel de escolaridad correspondiente a secundaria o superior, consideró que es más fácil votar electrónicamente, no así para los que cuentan menor escolaridad, que en un 53,9% estimó esta forma de sufragar como más sencilla y un poco más de la cuarta parte de éstos (28,5%) consideró que es más fácil hacerlo manualmente.

Es importante hacer notar que si bien en términos generales los adultos mayores son los que presentan el porcentaje más bajo (56,8%) en esta característica del voto electrónico, el 93,8% de los adultos mayores que votaron electrónicamente expresó que esta forma de votar es más fácil que la tradicional.

Otro aspecto interesante es que los jóvenes que votaron manualmente, tendieron a responder que el voto convencional es más fácil: un 41,3% opinó de esta manera, un 28,3% consideró que ambas modalidades son igualmente sencillas y un 30,4% que es más fácil el voto electrónico. Un 38,4% de los adultos mayores que votó manualmente, manifestó que esta forma de sufragar es más fácil que la electrónica.

• Asegurar el voto secreto: De los aspectos considerados, éste es el rasgo en que menos credibilidad alcanza el voto electrónico. El 51% de los votantes, sin importar el nivel educativo, consideró que el voto electrónico asegura más el voto secreto y aproximadamente una cuarta parte de la población entrevistada opinó que ofrece igual seguridad que el voto manual. La tendencia a considerar el voto electrónico como más seguro es, entre los que votaron electrónicamente, del 61,0%, mientras que para los que lo hicieron manualmente es de 40,1%.

De los que votaron mediante papeletas, se observa que son los jóvenes y los adultos mayores los que se debaten con mayor énfasis sobre la seguridad que ofrece el voto electrónico respecto del secreto del sufragio; los primeros oscilan entre dos opciones: (1) el voto manual es más seguro en este punto, y (2) ambas modalidades para votar ofrecen igual seguridad. Para los adultos mayores el dilema se plantea al considerar dos posiciones, a saber, que el voto electrónico es más seguro o menos seguro que el voto tradicional.

De los que votaron electrónicamente, las personas que cuentan con menor nivel educativo, esto es primaria, consideraron con mayor fuerza, que el votar electrónicamente asegura más el voto secreto (70,1%), mientras que esta opinión en los otros niveles educativos representa entre el 55% y el 59%. Entre quienes votaron manualmente, los graduados universitarios son los que —casi un 10% más en los porcentajes que presentan los otros niveles educativos— señalaron que el voto electrónico da más garantías a la rigurosidad del secreto de sufragio.

• Exactitud del conteo: Esta es una de las características del voto electrónico que los votantes entrevistados apoyan más fuertemente. El 77,7% consideró que el conteo electrónico es más exacto en relación con el manual. Más de las tres cuartas partes de los entrevistados, sin diferencias importantes de edad, consideran más exacto el conteo que depara el voto electrónico. Los adultos mayores y las personas que cuentan únicamente con primaria son los que tendieron a expresar más dudas en este aspecto.

Alrededor del 85% de los votantes que optaron por el voto electrónico señaló esta fortaleza, sin presentarse diferencias importantes según la edad; mientras que para las personas que votaron manualmente, este porcentaje es de 69,8%, siendo en el segmento de adultos mayores en donde se observan los porcentajes más bajos.

En relación con el nivel educativo, entre más alto sea éste en los sufragantes mayor confianza expresan en que el voto electrónico permite un conteo más exacto de los votos; es decir, son los graduados universitarios o con estudios universitarios, sin importar la modalidad conque votó, los que subrayaron con mayor fuerza esta característica del voto electrónico.

- Rapidez del escrutinio: Esta es la mayor fortaleza que los votantes entrevistados le asignan al voto electrónico. El 91,4% mencionó que el voto electrónico permite un conteo más rápido. De los que votaron electrónicamente, el 95,2% hizo referencia a este aspecto y de los que lo sufragaron de la manera convencional, el 87,2%. No se presentan diferencias importantes en grupos etarios o nivel educativo.
- *Economía de recursos:* El 64,7% de los votantes entrevistados consideró que el voto electrónico ofrece mayor economía de recursos y a mayor edad más alto el porcentaje del mismo, ya que la población más joven tendió a considerar que, en este aspecto, ambas modalidades para votar son iguales. De la misma manera, según el nivel educativo, son los gra-

duados universitarios los que opinaron que el voto electrónico economiza más recursos.

Éste es el único caso en el que las personas que votaron mediante papeletas superan en su visión favorable del voto electrónico, con muy poca diferencia, a las que lo hicieron de manera electrónica (66,6% y 63,0% respectivamente).

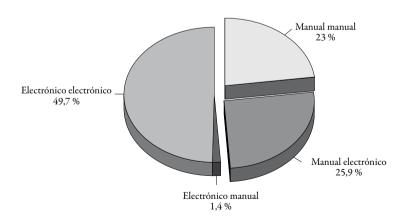
- Eliminación de posibles fraudes: El 62% de los votantes entrevistados opinó que el voto electrónico ofrece mayor seguridad para eliminar posibles fraudes y casi una cuarta parte (24,8%) consideró que no hay diferencias entre una modalidad y otra. Sólo el 13,2% estimó que el voto manual ofrece mayor seguridad contra el fraude.
 - De los que votaron electrónicamente, el 70,6% señaló esta característica, mientras que respecto de los que lo hicieron de la forma convencional este porcentaje fue de 52,4%. De las personas que votaron electrónicamente son los adultos mayores los que tendieron a considerar más fuertemente que el voto electrónico posibilita la eliminación de fraudes; sin embargo, de las personas que sufragaron mediante papeletas, a más edad (de 45 y más años), cerca de una cuarta parte consideró que el voto electrónico ofrece menos seguridad en eliminar posibles fraudes, es decir, que entre los adultos maduros y adultos mayores son más polares las opiniones respecto de las posibilidades de fraude con uno u otro sistema. Por el contrario, los votantes más jóvenes tendieron a no percibir diferencias importantes en lo que respecta a las posibilidades de fraude con una u otra de ambas modalidades.
- *Inspirar más confianza:* El 60,7% de los entrevistados dijo que el voto electrónico inspira más confianza. Este porcentaje es del 70,2% para los que votaron electrónicamente y 50,0% para los que lo hicieron mediante papeletas.
 - Para los que optaron por el voto electrónico, los votantes de mayor edad tendieron a pensar que esta modalidad es más confiable; en tanto que entre los jóvenes una mayor cantidad percibe que ambas modalidades para votar ofrecen igual confianza.
- Disposición a votar electrónicamente en próximas elecciones: El 75,6% de los entrevistados señaló su disposición a votar electrónicamente. A menor edad y a mayor nivel educativo, mayor disposición a sufragar electrónicamente.

De las personas que votaron electrónicamente, el 97,3% manifestó su disposición a seguir votando bajo esta modalidad; no se presentan diferencias importantes según la edad. Entre quienes votaron manualmente, el 53,0% expresó su disposición a votar electrónicamente en una futura elección y un 47,0% manifestó que continuará sufragando manualmente. Los que sostienen más fuertemente esta última opinión son los jóvenes y los adultos mayores.

Cabe resaltar que de las personas que votaron manualmente, el 76,9% de los graduados universitarios estaría dispuesto a optar por el voto electrónico, en tanto que se encuentran en esta disposición únicamente el 41,8% de los que cuentan con primaria; el 58,2% de los que tienen este nivel educativo manifestó su resistencia a votar electrónicamente y de los que cuentan con secundaria el 42,9% señaló preferir la forma convencional.

La consideración simultánea de la opción elegida para votar y de la posibilidad de sufragar en una próxima elección en forma electrónica produce resultados bastantes positivos sobre la viabilidad de generalizar este moderno sistema de votación (gráfico 2).

Gráfico 2 Opción de voto elegida en elección actual y preferida en próximas elecciones



En su gran mayoría, los que votaron electrónicamente en esta elección estuvieron en disposición de repetir la experiencia en el futuro, con una muy leve excepción de sólo un 1% de los votantes. Muy relevante es el impacto causado en aquellos que votaron manualmente, pues poco más de la mitad manifestó la posibilidad de sufragar electrónicamente en las próximas elecciones. Ello implica una disminución de la resistencia provocada probablemente por el temor y el poco acceso a medios tecnológicos, pero superada por la observación del procedimiento electrónico y que condujo a aumentar la disposición a votar de ese modo.

Resta un grupo, que significa poco menos de una cuarta parte de los votantes, que se mantiene en su posición de votar en forma manual. Dicho sector poblacional está constituido mayoritariamente por personas con edades superiores a los 50 años y con escolaridades bajas.

Una porción muy reducida de los que optaron por el voto electrónico afirmó preferir sufragar mediante el mecanismo tradicional en una próxima elección, amparados en la tradición o costumbre, en la seguridad que les genera ese sistema y lo sencillo que lo consideran.

La posibilidad de variar la forma de votar se funda en disponer en el futuro de mayor información producto de la observación del proceso, según lo señaló una cuarta parte de este grupo de votantes. También fueron mencionados el sentimiento de modernizarse, así como la facilidad y agilidad observada en el proceso que permitió a los votantes percatarse de la rapidez para votar y de la seguridad y confianza que esto les generó.

Finalmente, el grupo más tradicional adujo, en una tercera parte, razones de tradición y costumbre. Otras justificantes aportadas fueron la seguridad y confianza que el sistema de voto tradicional genera y seguir considerando que ofrece mayor facilidad al votante.

Indudablemente, este apego a continuar votando de la forma que hasta ahora se ha venido haciendo obedece a las razones señaladas de rechazo y temor al uso de nuevas tecnologías por no resultar familiares al elector, producto lo anterior de escolaridades bajas o de edades avanzadas.

• Claridad al emplear los dispositivos: Con respecto a las instrucciones de voz que ofrecía cada computadora en el momento de emitir el voto, casi la totalidad de los votantes las calificó de muy claras (95,2%), mientras que menos de un uno por ciento (0,6%) las estimó confusas. Esta ten-

dencia es semejante, independientemente de la edad, el nivel educativo o el índice de uso de tecnología.

Del mismo modo, la valoración de la presentación de las opciones en la pantalla también genera una opinión muy favorable y casi unánime: 94% las calificó de muy claras frente a un 2,1% que las consideró confusas. Curiosamente, es entre los sujetos de mayor nivel educativo y de mayor familiaridad con aparatos tecnológicos en donde se concentran más las pocas opiniones negativas. Posiblemente el grado de exigencia sea más alto entre estas personas, puesto que están más acostumbradas a diseños de pantalla muy sofisticados, tales como los de muchas páginas de Internet.

Por último, el uso del teclado también genera opiniones mayoritariamente positivas (92,5%), mientras que solamente un 1,5% lo calificó de confuso. Sin embargo, llama la atención, en este caso, que las opiniones favorables bajan a 90,6% entre los sujetos mayores de 60 años, grupo en el cual un 9,4% consideró que el uso de las teclas es sólo medianamente claro. Esta situación se evidencia también entre los sujetos con nivel educativo equivalente a primaria, entre los que las opiniones positivas alcanzan un 87,6%, y sobre todo entre los sujetos con muy bajo acceso al uso de tecnología, entre los que la proporción de opiniones positivas es de 75,9%, mientras que un 17,2% califica el uso del teclado como moderadamente claro.

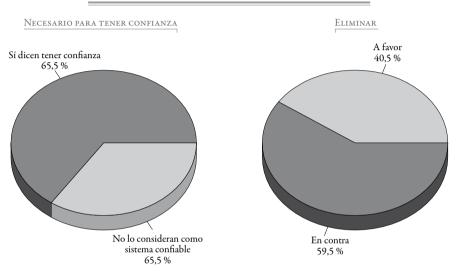
• Uso del comprobante: En lo que respecta al uso de un comprobante impreso, las opiniones son menos consistentes. Específicamente se ha observado que cerca de dos terceras partes (65,5%) lo consideró necesario para tener confianza en el nuevo sistema, mientras que un 34,5% opinó que el sistema es en sí confiable y que no hace falta la impresión de un comprobante (gráfico 3).

Las opiniones favorables al comprobante se concentran en mayor medida entre los sujetos con edades comprendidas entre 45 y 59 años, grupo en el cual un 71,4% consideró el comprobante como necesario; mientras que entre los sujetos de 60 años y más, solamente un 59,4% opinó de esa manera. En lo que respecta al nivel educativo, es en el grupo más alto, es decir aquel con algún grado universitario, en el que se observa la mayor cantidad de electores que considera el comprobante como necesario

(71,8%), seguido por aquéllos con primaria, entre los cuales la proporción es de 69,7%. Por último, en lo que respecta al índice de uso de tecnología, es el grupo central el que muestra la mayor proporción: 77,8%.

GRÁFICO 3

Distribución de los electores que optaron por el voto electrónico según percepción de la necesidad y posibilidad de eliminar el comprobante



Con respecto a la posibilidad de que el TSE elimine el comprobante en elecciones futuras, la tendencia pareciera coincidir con la opinión anterior, pues en este caso la mayoría de los entrevistados (59,5%) está en contra de esta medida. Dicha opinión no establece diferencias importantes según edad, nivel educativo o indicador del uso de tecnología. En general, se puede afirmar que un sector mayoritario de los votantes prefiere que haya comprobante de voto.

- *Tiempo para votar:* El 89,8% de los entrevistados afirmó haber terminado de emitir su voto antes que el sistema les avisara que le restaban 40 segundos, un 9% escuchó el anuncio pero logró concluir, y a un 1,2% se le venció el tiempo sin haber terminado de procesar su voto.
 - La cantidad de electores que logra terminar de procesar su voto antes de la advertencia de los 40 segundos aumenta conforme disminuye la edad, de modo que un 91,7% de los jóvenes menores de 29 años se ubica en

esta categoría, mientras que entre los mayores de 60 años el porcentaje corresponde a 87,5%. Del mismo modo, este porcentaje muestra una relación lineal con el grado educativo, concretamente, conforme aumenta ese nivel se incrementa el porcentaje de personas que logra terminar de emitir su voto antes del anuncio de los 40 segundos; y la misma tendencia se observa según el índice de uso de tecnología, pues a mayor uso de ésta menor tiempo invertido en votar.

Los resultados obtenidos validan plenamente la decisión de continuar con la implementación del voto electrónico en Costa Rica, meta que se espera concretar en los próximos años.

5. Planteamiento actual del tse

El referido plan piloto de 2002 resultó altamente positivo, pues representó una primera experiencia en este terreno con un dispositivo que funcionó adecuadamente y logró amplia aceptación y, especialmente, porque permitió determinar la actitud positiva con que el electorado costarricense enfrenta la automatización del sufragio.

Sin embargo, de cara a la posible generalización de este prototipo de votación electrónica, el *hardware* al que se recurrió evidenció sus limitaciones. Se trata de un equipo relativamente caro y difícil de transportar, dadas sus dimensiones y fragilidad, por lo que sustentar un porcentaje mayor de participación con la tecnología implementada encarecería significativamente los costos del proyecto en sus componentes logístico, técnico y de comunicación. Sobre la base de lo expuesto, el Tribunal ordena nuevos estudios con la finalidad de explorar otras tecnologías.

Se han examinado varios modelos de voto electrónico que, con diferentes grados de éxito y desacierto, implementan otros países. El que más llamó la atención, por reunir muchas de las características requeridas en cuanto a accesibilidad, rigurosidad del secreto de sufragio, seguridad y robustez, así como por su demostrada eficacia, es el de la urna electrónica brasileña.

Se pretendió probar este sistema para las elecciones de 2006; sin embargo, aspectos de índole presupuestaria no permitieron su implementación para los comicios presidenciales. Se intentó nuevamente para las elecciones municipales de diciembre de dicho año, mediante la negociación de un acuerdo de cooperación con el organismo electoral brasileño, pero cambios que se dieron en su conformación no permitieron concretar el proyecto.

En vista de las experiencias descritas y de las lecciones aprendidas, el Tribunal resolvió continuar con sus esfuerzos para poner en práctica el voto electrónico en las elecciones de 2010; para ello sustenta su estrategia, básicamente, en cinco aspectos:

- Hace un llamado al sector académico superior para incentivar la participación de las universidades en el desarrollo conjunto de un prototipo que incluya hardware y software para implementar el voto electrónico. De hecho, se ha podido forjar una importante alianza con el Instituto Tecnológico de Costa Rica —institución universitaria de carácter público— para lograrlo.
- El sistema de información a desarrollar debe diseñarse a la medida, bajo el esquema de ser administrado únicamente por el Tribunal, con altos estándares de seguridad física y lógica que garanticen los principios universales del sufragio.
- El TSE participa en forma activa desde el año 2001 facilitando el software para el voto electrónico a los centros educativos de primaria, secundaria, universidades y colegios profesionales que lo soliciten para la elección de los gobiernos estudiantiles y juntas directivas. Con ello propicia la educación en esta nueva forma de sufragar.
- La ejecución del proyecto es evolutiva; inicia con la urna electrónica, transmisión remota de resultados y escrutinio. En otras etapas se valorará la posibilidad de votar desde cualquier parte del país, hacerlo en línea (*e-voto*) y habilitar el sufragio electrónico desde el exterior.
- Además del componente tecnológico, se incluye el logístico y el de sensibilización y capacitación a la población, como parte integral del proyecto.

Beneficios

Los beneficios que se esperan obtener de este proyecto son los siguientes:

- Economía de recursos humanos y materiales necesarios para cada proceso electoral.
- Disminución de errores por transcripción de datos en actas.
- El sistema podría utilizarse en todos los procesos electorales que administra el Tribunal (elecciones nacionales, municipales y referendos), pero también en procesos de selección de autoridades en los ámbitos universitario, estudiantil y en los colegios profesionales u otro tipo de asociaciones.
- Posibilidad de establecer convenios de cooperación horizontal con otros países del área centroamericana y del Caribe.
- Facilita las condiciones de equiparación de las minorías.
- Optimiza la realización de los escrutinios.
- Garantiza de mejor manera la transparencia, rigurosidad del secreto de sufragio, confiabilidad y unicidad del voto.
- Mayores facilidades para que el elector emita el sufragio.
- Se dan las condiciones tecnológicas que harían innecesario el recuento manual de los votos por parte del TSE, que actualmente provoca inconvenientes lapsos de incertidumbre, especialmente ante resultados electorales ajustados.
- Proporciona las condiciones necesarias para la auditabilidad del proceso.
- Agilización del proceso de transmisión de datos.
- Reducción de los costos del material electoral (impresión de papeletas, actas y otros documentos).
- Disminución de miembros requeridos para integrar las juntas receptoras de votos.

Estimación de costos del proyecto

Una proyección económica preliminar del costo estimado del proyecto, en sus dos etapas, asciende a la suma de \$15.000.000.

Fuentes de financiamiento

Con respecto a las fuentes de financiamiento para estos proyectos, el TSE a través de su Oficina de Proyectos Tecnológicos se ha avocado a la tarea de realizar un sondeo entre diferentes entidades financieras y de cooperación, tanto nacionales como internacionales, con el fin de dar a conocer el proyecto e identificar las características crediticias que éstos ofrecen para un eventual empréstito.

6. Colofón

El análisis del entorno y las variables mencionadas constituyen indicadores de que es imperativo la modernización del proceso de votación. Además, existe normativa que faculta la implementación del voto electrónico, tecnología probada y madurez democrática para dar un paso hacia este nuevo modelo; ello es una necesidad para el país en aras de la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos, la modernización y fortalecimiento de nuestro sistema electoral.

La existencia de un solvente mecanismo de cedulación, con óptima cobertura nacional, así como de un padrón altamente confiable, se combinan con una percepción muy positiva respecto a este proyectado salto tecnológico por parte del electorado. Todo ello sienta bases sólidas para augurar un resultado exitoso del esfuerzo por la automatización del sufragio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política

[1949] Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, vigésima edición. San José de Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

COSTA RICA

1953 Ley Orgánica del Registro Civil y Código Electoral, Costa Rica. Leyes, decretos. San José de Costa Rica: Imprenta Nacional.

Hess, Christian

- 2001 «¿Es viable el voto electrónico?» *La Nación*, 4 de julio. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2001/julio/04/opinion3. html> (26/8/08).
- 2002 «Voto electrónico». *La Nación*, 3 de noviembre. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2002/noviembre/03/opinion5.html> (26/8/08).

IIS (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES)

2002 Informe de resultados de la encuesta sobre la percepción del voto electrónico, diciembre. San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica-Facultad de Ciencias Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales.

RAVENTÓS VORST, Ciska, et ál.

2005 Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan? San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-IIDH-CAPEL-TSE.

TSE (TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL)

- 2002 Estudio de factibilidad, Proyecto Voto Electrónico. San José de Costa Rica: TSE, mayo.
- 2004 Estudio de factibilidad, Proyecto Voto Electrónico. San José de Costa Rica: TSE, junio.

[Sobre el autor]

Luis Antonio Sobrado González

Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense, coordina sus comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital y dirige su *Revista de Derecho Electoral*. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años desempeñándose como profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas.

¿Y dónde está mi voto? Un análisis comparado de los efectos sociopolíticos de la introducción del voto electrónico*

Josep M. Reniu i Vilamala

<jreniu@ub.edu> Profesor Titular de Universidad Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política Universitat de Barcelona España

[Resumen] La utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) ha crecido exponencialmente durante la última década, cubriendo todas las actividades humanas. No obstante, su utilización para la emisión del voto es aún y en determinado sentido una cuestión crítica. Mientras que algunos países han adoptado el voto electrónico por diversas razones, otros parecen reticentes incluso después de haber llevado a cabo diferentes procesos electorales. Es el caso de España, México y Argentina, en los que hemos realizado estudios sociológicos durante estas experiencias de voto electrónico. El artículo presenta y discute los principales hallazgos e intenta dibujar las cuestiones que son realmente relevantes desde el punto de vista del usuario: el ciudadano.

[Palabras clave] Voto electrónico, Voto remoto, Urna electrónica; NTIC, Evaluación sociopolítica.

[Title] Where is my vote? A compared analysis of the sociopolitical efects on the implementation of e-voting.

[Abstract] The use of ICT has been growing exponentially during the last decade, covering all human activities. Notwithstanding this, the use of ICT to cast the vote is still —in some sense- a critical question. While some countries have adopted it due to several reasons (to reduce electoral complexity, to reflect their technological achievements or even to create democratic legitimacy), others seem to be reluctant even after having made different electoral processes —whatever public or private, binding or not. That's the case for Spain, Mexico and Argentina, where we have made different surveys during those e-voting experiences. The paper discusses the main findings of them and tries to outline which questions are really relevant from the users' point of view: the citizen.

[Keyword] E-voting, Remote voting, DRE; ICT, Sociopolitical evaluation.

Reniu i Vilamala, Josep M. «¿Y dónde está mi voto? Un análisis comparado de los efectos sociopolíticos de la introducción del voto electrónico». En: Elecciones, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 51-71

[Recibido] 23/08/08 & [Aceptado] 23/09/08

^{*} Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de investigación SEJ2007-64886 (Ministerio de Ciencia e Innovación).

Introducción

Como es bien sabido, existen diversos argumentos contra el voto electrónico centrados en la percepción social del mismo. Ello pone de manifiesto que la ciudadanía se muestra recelosa —e incluso temerosa— de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). Este tipo de tecnofobia, que parece incluso algo irracional, se debe precisamente a la dificultad de comprensión de cómo operen estas tecnologías por una parte significativa de la población. En este sentido, mientras que en los sistemas de voto tradicionales —utilizando papeletas de papel y urnas tradicionales— los ciudadanos tienen la posibilidad de ver tanto la papeleta como la urna y pueden estar presentes durante el recuento de los votos, con la utilización del voto electrónico todo este escenario se modifica absolutamente.

Más aún, para un número significativo de ciudadanos el momento en el que se vota está revestido de una gran importancia simbólica dentro de su actividad política. Frente al listado de supuestos beneficios de la utilización del voto electrónico remoto, desde casa o el trabajo (por ejemplo, el llamado voto en pijama), estos ciudadanos se resisten a perder la posibilidad de interactuar socialmente. Así, el momento de la votación se entiende como una vía de reforzar su identificación sociopolítica con la comunidad, renovando implícitamente el contrato social con la res publica. Finalmente, el voto electrónico ha sido criticado a menudo como no necesario: en algunos países el sistema y los procedimientos electorales no son lo suficientemente complejos como para justificar la sustitución de los sistemas de voto tradicional por parte de las soluciones de voto electrónico.

Por otro lado, los principales argumentos en favor del voto electrónico se centran en las potencialidades que para el incremento de la participación parecen derivarse, tanto en su vertiente cuantitativa como cualitativa (BRAUN 2005: 115-119; RENIU 2008; TRECHSEL 2005: 45-50). Se dirá así que el voto electrónico ofrece mayores posibilidades a los ciudadanos para su participación en los procesos electorales, en especial para aquellos residentes en el extranjero o los ciudadanos con dificultades para el acceso a colegios electorales debido a situaciones vinculadas a enfermedades o al hecho de residir en zonas

aisladas. Como argumentos adicionales se señalan que el voto electrónico incentiva la participación debido a que permite que los electores cuenten con mayor información. Por último, se presentan también los supuestos beneficios económicos y políticos del voto electrónico, toda vez que su adopción no sólo supondrá una reducción del coste económico de la celebración de comicios tradicionales, sino además contribuirá a la sostenibilidad medioambiental. Todo ello sin olvidar que dichos sistemas permiten recuentos más rápidos que suponen una reducción de la incertidumbre de los procesos electorales y, por ello, refuerzan la legitimidad democrática.

Nuestro interés es, parcialmente, comprobar la validez de dichos argumentos a favor y en contra del voto electrónico. De forma más concreta, nuestro objetivo principal es acercarnos al voto electrónico desde un punto de vista sociopolítico: ¿Cómo evalúan los votantes los procesos de voto electrónico? ¿Qué solución tecnológica prefieren? ¿Cómo consideran su simplicidad, rapidez y seguridad? ¿Por qué —en ciertos procesos— optan por votar de forma tradicional en vez de utilizar el voto electrónico? ¿Son reticentes a la generalización de este tipo de voto?

1. Una aproximación sociopolítica al voto electrónico

Para tener un cierto éxito al acercarnos al estudio de las percepciones sociopolíticas sobre el uso de las NTIC en los procesos electorales uno necesita, inevitablemente, apoyarse en datos sociopolíticos. Mientras que no habrá excesivos problemas en la obtención de diversos estudios de opinión y/o sondeos dedicados a las elecciones tradicionales, lo cierto es que los problemas aparecen cuando nuestro centro de atención son las votaciones electrónicas, pues allí básicamente se carece de dichos datos.

Tabla 1 El conjunto de encuestas*

| 882 545 153 68 608 985 362 | e-Votación | País | Pública/ Privada | Vinculante/ No-vinculante | Solución técnica | Votantes | Entrevistas | % entrevistas / votantes |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|---------------------|------------------------------|---------------------|----------|-------------|--------------------------|
| ESP PUB NV Remoto 545 ESP PUB NV 153 ESP PUB NV DRE 68 MEX PRIV V Remoto 608 MEX PRIV V DRE 985 ARG PRIV V DRE 362 ARG PRIV V Remoto 741 | MP-DC | ESP | PUB | NV | Remoto | 882 | 563 | 63,9 |
| ESP PUB NV Remoto 153 ESP PRIV V DRE 68 MEX PRIV V DRE 985 MEX PRIV V DRE 362 ARG PRIV V Remoto 741 | MP-H | ESP | PUB | NV | Remoto | 545 | 238 | 43,7 |
| ESP PUB NV DRE 68 MEX PRIV V Remoto 608 MEX PRIV V DRE 985 ARS PRIV V DRE 362 ARG PRIV V Remoto 741 | EUR-REUS | ESP | PUB | NV | Remoto | 153 | 85 | 55,5 |
| ESP PRIV V Remoto 608 MEX PRIV V DRE 985 MEX PRIV V DRE 362 ARG PRIV V Remoto 741 | EUR-SBG | ESP | PUB | NV | DRE | 89 | 99 | 0,76 |
| MEX PRIV V DRE 985 MEX PRIV V DRE 362 ARG PRIV V Remoto 741 | CETIB | ESP | PRIV | Λ | Remoto | 809 | 220 | 36,2 |
| MEX PRIV V DRE 362 ARG PRIV V Remoto 741 | TEC-SC | MEX | PRIV | Λ | DRE | 586 | 919 | 93,3 |
| ARG PRIV V Remoto 741 | QUI-SC | MEX | PRIV | Λ | DRE | 362 | 307 | 84,8 |
| | HOS-MDC | ARG | PRIV | Λ | Remoto | 741 | 629 | 91,6 |

EURSBG (Referendo Europeo - ciudad de Sant Bartomeu del Grau); TEC-SC (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Torreón – Consejo Estudiantil); QUF-SC (Facultad de Químicas, Universidad Autónoma de Coahuila – Consejo Estudiantil); HOS-MDC (Sistema Hospitalatio de la región de Mendoza – Consejo Médico Deontológico).

* Abreviaturas: MP-DC (MadridParticipa – Distrito Centro); MP-H (MadridParticipa – Hortaleza); EUR-Reus (Referendo Europeo – ciudad de Reus);

Elecciones 7 (8), 2008

¿Y dónde está mi voto?

No obstante, entre 2004 y 2005 hemos desarrollado diferentes encuestas en España, México y Argentina, intentando delimitar cuáles son las principales percepciones de los ciudadanos tras utilizar diferentes sistemas de voto electrónico. Tal y como muestra la tabla 1, hemos cubierto votaciones electrónicas públicas y privadas (desde consultas ciudadanas hasta el referendo sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea o desde la renovación de la Junta Directiva de un colegio profesional hasta la elección de representantes en Consejos Estudiantiles), siendo dichas votaciones vinculantes y únicamente consultivas, utilizando sólo voto electrónico o también coexistiendo junto al voto tradicional, y mediante voto electrónico remoto o urnas electrónicas (DRE—*Direct Recording Electronic*, por sus siglas en inglés).

Estas encuestas fueron llevadas a cabo a través de dos canales, en persona y/o on-line, dependiendo de la disponibilidad técnica en cada votación.¹ Para todos y cada uno de los casos el porcentaje de personas entrevistadas respecto del total fue suficientemente significativo como para poder presentar nuestras conclusiones respecto de cada proceso.² No obstante, asumimos la posible existencia de un cierto sesgo pro tecnológico en nuestros datos.³ El cuestionario empleado fue el mismo para todas las experiencias analizadas, introduciéndose sólo leves modificaciones de identificación de cada prueba. Nos permitió generar datos acerca de cinco grandes áreas: perfil sociodemográfico, evaluación institucional, evaluación técnica, aceptación de las NTIC y actitud en el futuro acerca de su generalización, así como una sección adicional sobre la posible coexistencia entre el voto electrónico y el voto tradicional (tabla 2). Dicha estrategia metodológica nos brindó la oportunidad de realizar comparaciones entre los diferentes procesos electorales, al igual que entre las diferentes soluciones técnicas de voto electrónico empleadas.

En las votaciones de MP-DC y HOS-MDC sólo se empleó el cuestionario on-line. Por otro lado, se utilizó el cuestionario en persona en las votaciones de EUR-Reus, EUR-SBG, TEC-SC y QUI-SC. Finalmente en MP-H Y CETIB se emplearon ambos canales para la realización de la encuesta.

En términos agregados respondieron nuestra encuesta 3077 votantes de un total de 5230, lo que supone el 58.8%.

Debido a las sempiternas restricciones económicas, así como también a la ausencia de datos comprables, tuvimos que limitar nuestro estudio sólo a los votantes. No pudimos, por lo tanto, realizar grupos de discusión o encuestas en profundidad a aquellos ciudadanos que decidieron no votar, aunque sí fue posible entrevistar —en algunas votaciones— a votantes que optaron por expresar su voto de forma tradicional (por ejemplo en MP-H y CETIB).

Tabla 2 La encuesta

| Secciones | Breve descripción de los datos generados |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Perfil sociodemográfico | Género y edad. En mp (DC & H) se incluyó también los ingresos económicos medios mensuales. |
| Evaluación institucional | Evaluación del proceso, centrándonos en la decisión de utilizar el voto electrónico, la información recibida y la evaluación de la organización del proceso. |
| Evaluación técnica | Evaluación de la solución técnica empleada: información previa sobre el funcionamiento del sistema de voto electrónico, confianza, simplicidad, seguridad, rapidez y satisfacción general con el mismo. |
| Aceptación de las NTIC | Grado de aceptación de la utilización del voto electrónico en procesos electorales vinculantes y/o consultivos. |
| Voto tradicional | Razones aducidas por aquellos que optaron por utilizar el voto tradicional en vez del voto electrónico (sólo en мр-н у сетів). |
| Comportamiento futuro | Autoestimación del comportamiento futuro en relación con la utilización del voto electrónico. |

A partir de este contexto nuestro estudio presenta los principales hallazgos de nuestra investigación, centrándonos en los siguientes ítems:

- a) Evaluación general (satisfacción ciudadana mediante el uso del voto electrónico),
- b) Evaluación institucional (información previa y organización del proceso de votación),
- c) Evaluación técnica (comparación de las diferentes soluciones técnicas utilizadas —voto remoto o DRE).
- d) Predisposición al uso del voto electrónico (actitudes hacia la generalización del voto electrónico, aceptación del voto electrónico para elecciones vinculantes y/o consultas ciudadanas)
- e) Coexistencia de soluciones de votación (actitudes hacia la coexistencia del voto electrónico y del voto tradicional; ¿por qué usar el voto electrónico?)

¿Y dónde está mi voto?

2. EVALUACIÓN GENERAL E INSTITUCIONAL

En términos generales los encuestados se sintieron bastante satisfechos con el uso del voto electrónico,⁴ otorgando una calificación media de 4,2 puntos sobre un total de 5. Excepto en el caso del CETIB, en el que los votantes eran técnicos y dos candidaturas se disputaron la elección, en el resto de votaciones encontramos una alta aceptación de tales sistemas de sufragio (tabla 3).

Tabla 3 Grado de satisfacción con la utilización del voto electrónico

| Votación electrónica | Grado de satisfacción |
|----------------------|-----------------------|
| MP-DC | 4,0 (n = 562) |
| МР-Н | 4,4 (n = 199) |
| EUR-REUS | 4,0 (n = 85) |
| EUR-SBG | n.a. |
| CETIB | 3,8 (n = 163) |
| TEC-SC | 4,7 (n = 919) |
| QUI-SC | 4,6 (n = 307) |
| HOS-MDC | n.a. |
| Valoración media | 4,2 |

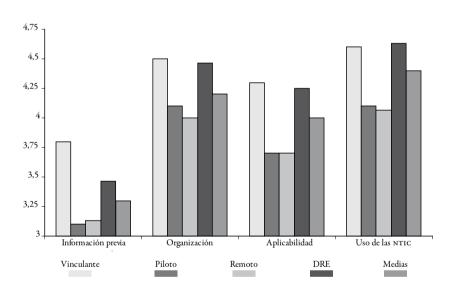
Con objeto de confirmar esta buena impresión inicial nos centramos en diferentes cuestiones institucionales acerca de la información recibida sobre la votación, la labor de la organización, la supuesta aplicabilidad de los resultados y, finalmente, la valoración de la decisión de utilizar el voto electrónico.

A partir de nuestros datos constatamos, por un lado y de forma agregada, que existe claramente un elemento débil en las votaciones analizadas: la información previa a los votantes/ciudadanos es deficiente (gráfico 1). Debemos tener en cuenta que los datos de que disponemos pueden presentar un cierto sesgo pro tecnológico por parte de los votantes, con lo que los valores observados para cada cuestión generalmente son algo más elevados que lo que

⁴ Se preguntó a los votantes que calificaran numéricamente su satisfacción general con la votación electrónica en su conjunto, en una escala de 1 a 5, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho.

podríamos encontrar en una distribución normal. En este sentido, un valor bajo (o relativamente bajo) significará que dicha cuestión puede ser realmente un *agujero negro*, incluso frente a la existencia del citado sesgo. Ésta es precisamente la situación en la que se halla la percepción y valoración de la información previa recibida, mientras que el resto de ítems obtienen unos valores medios aceptables en la escala de 5 puntos anteriormente reseñada.

GRÁFICO 1 Evaluación institucional de los procesos de voto electrónico



Por otro lado, si desagregamos los datos y diferenciamos atendiendo a la variable de sus efectos (ello es, el carácter vinculante o no que en nuestro estudio coincide con el carácter privado de los procesos), obtenemos un escenario en el que existe una distancia significativa en todos los ítems entre ambos tipos de votaciones, siendo el principal la información previa sobre el proceso de votación. Parece que los procesos no-vinculantes (o pruebas piloto) no dedican demasiados esfuerzos a la comunicación, debido seguramente a su carácter meramente consultivo. No obstante, es sorprendente considerar dicha explicación cuando es una administración pública quien está a cargo del proceso: el sentido común nos indicaría que precisamente la administración pública debiera estar interesada en tener éxito y en promover la participación utilizan-

¿Y dónde está mi voto?

do para ello todos sus recursos comunicativos. En la práctica, por desgracia, la realidad deja mucho que desear: ni en los dos procesos de MP (a cargo del Ayuntamiento de Madrid) ni en el relacionado con el referendo sobre el Tratado de Unión Europea (a cargo del Ministerio del Interior) existió una clara y decidida estrategia informativa.⁵

En el resto de cuestiones se aprecian pequeñas diferencias, aunque siempre a favor de los procesos vinculantes. Dichas diferencias insinúan que aunque se utilicen los mismos sistemas de voto electrónico en diferentes procesos, tanto las administraciones públicas como las empresas no asignan los mismos recursos o como mínimo la misma *voluntad* de garantizar el éxito de las votaciones consultivas o no-vinculantes puesto que éstas no tienen efectos legales y/o políticos. Dicha actitud queda reflejada en el estudio, penalizando esta dejadez que parece asumir que los ciudadanos están capacitados para diferenciar cuándo existe un compromiso real o no.

Si nos fijamos en las diferentes soluciones técnicas empleadas constataremos también casi las mismas diferencias: las votaciones que usaron soluciones de DRE aparecen mejor valoradas que aquellas que emplearon el voto remoto por Internet en todos los ítems. Una posible conclusión indicaría que el voto remoto exige un mayor grado de conocimiento (o cuando mínimo familiaridad) con las NTIC mientras que las urnas electrónicas (DRE) usadas parecen y operan como cajeros automáticos. Dicha necesidad de un cierto grado de conocimiento (o competencia tecnológica) implica asimismo que los organizadores deban garantizar un amplio abanico de información, no sólo sobre el sistema en sí mismo sino también sobre el proceso. Tal y como se ha señalado anteriormente, es difícil creer en las simples coincidencias cuando éste ha sido el peor ítem en la evaluación institucional. Finalmente, el resto de cuestiones fueron valoradas siguiendo la misma tendencia que la observada respecto de la variable sobre el carácter vinculante de las votaciones.

Realmente debe decirse que el Ayuntamiento de Madrid mejoró en su labor comunicativa en el segundo evento, MP-H. Por otro lado, y relacionado con dicha actividad comunicativa, merece reseñarse una anécdota relativa a EUR-REUS: el Ministerio del Interior mandó un enorme número de afiches, trípticos e incluso una pequeña encuesta a las 52 ciudades designadas para tomar parte en la prueba piloto. El elemento curioso es que dicha documentación llegó a la mayoría de las ciudades durante la segunda y última semana de votación, con lo que los funcionarios a cargo del proceso en cada ciudad no pudieron —por imposibilidad material y temporal— remitir dicha información a sus conciudadanos.

3. EVALUACIÓN TÉCNICA

Uno de nuestros primeros informes sobre el voto electrónico fue encargado conjuntamente por una administración pública y una empresa tecnológica y, obviamente, un punto de interés fue recabar las opiniones de los votantes sobre la solución tecnológica aplicada (BARRAT & RENIU 2004). Los resultados fueron realmente sorprendentes, tanto por los altos valores obtenidos como por la disponibilidad y capacidad de los votantes a expresar sus opiniones sobre una cuestión técnica. A partir de dichos resultados decidimos seguir utilizando las preguntas formuladas con el objeto de poder así recabar datos que nos permitieran realizar comparaciones sobre la percepción ciudadana acerca de los diferentes sistemas de voto electrónico.6 Los sistemas analizados han sido de dos tipos: voto remoto a través de Internet y urnas electrónicas. Las soluciones de voto remoto analizadas corresponden a las desarrolladas por Scytl (in MP-DC, MP-H, CETIB y HOS-MDC) e INDRA (EUR-REUS), mientras que los DRE fueron responsabilidad de Scytl (EUR-SBG), así como del IEPCC (TEC-SC y QUI-SC). De acuerdo con lo señalado, nos planteamos las siguientes cuestiones: ¿Obtendrán las urnas electrónicas mejores valoraciones debido a su similitud con los cajeros automáticos? ¿Serán críticos los votantes cuando evalúen la seguridad y la confianza de los sistemas de voto electrónico?, y ¿será la rapidez el ítem mejor valorado, tal y como se argumenta habitualmente desde los promotores de los sistemas de voto electrónico?

A fin de confirmar nuestras hipótesis, centramos nuestra atención en cuatro cuestiones centrales vinculadas directamente con las diferentes soluciones técnicas utilizadas. También incorporamos una cuestión adicional, dirigida a

⁶ Tal y como hicimos en la evaluación institucional, se solicitó a los votantes/ciudadanos que calificaran los aspectos técnicos en la escala 1 a 5, donde 1 equivale a muy mal y 5 a muy bien.

Scytl es una firma radicada en Barcelona cuyo origen fue una spin-off en la Universidad Autónoma de Barcelona. En los últimos años ha desarrollado e implementado soluciones de voto remoto en diferentes áreas, tanto pruebas piloto de carácter público como procesos de voto vinculante en el ámbito privado (<www.scytl.com>). INDRA es una compañía española especializada en diversos ámbitos entre los que cuenta las NTIC, los simuladores y los sistemas automatizados de vigilancia, así como equipamiento tecnológico de Defensa. También destaca por su participación en diferentes aspectos de la informatización de las administraciones públicas y, más específicamente, en la gestión de los procesos de recuento de las elecciones nacionales en España (<www.indra.es>). El IEPCC, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, es una institución electoral mexicana que probablemente sea la más exitosa en el diseño e implementación de su propio modelo de urna electrónica. Ésta ha sido utilizada en numerosos procesos, siendo el más importante su empleo en un total de 42 colegios electorales durante la elección de gobernador y diputados del Estado de Coahuila en septiembre de 2005 (<www.iepcc.org.mx>).

percibir si los votantes dispusieron de suficiente información acerca de los sistemas de voto electrónico que iban a emplear (gráfico 2).

Información previa

Sencillez

Rapidez

Seguridad

Confianza

MP-DC MP-H EUR-Reus EUR-SBG CETIB TEC-SC QUI-SC HOS-MDC

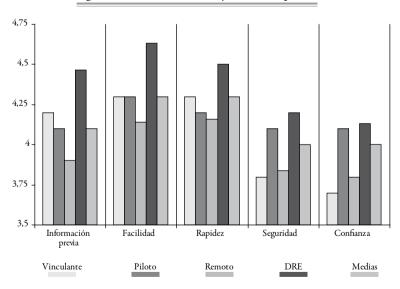
GRÁFICO 2
Evaluación técnica de los procesos de voto electrónico

Obviamente, es más interesante analizar los datos desagregados en función de las características de cada proceso de votación. Empleando los mismos criterios de diferenciación que en la sección anterior, el gráfico 3 presenta los valores tanto para procesos vinculantes/no-vinculantes como para aquellos en los que se utilizaron el voto remoto o urnas electrónicas. Si prestamos atención a la información previa recibida por los votantes encontramos que paradójicamente cuenta con mejores valores que la información institucional proporcionada por la organización de cada una de las votaciones. Una posible explicación puede ser los diferentes grados de responsabilidad para cada aspecto: la administración pública (o las autoridades institucionales en los procesos privados) estuvieron a cargo de dicha información, mientras que la información técnica es una cuestión de especial atención por parte de las empresas tecnológicas, por lo que éstas hicieron un esfuerzo para presentar sus soluciones de manera fácilmente comprensible.

Una cuestión adicional relativa al carácter vinculante o no de cada proceso debe ser tomada en consideración: todos los procesos públicos analizados fueron no-vinculantes, es decir, pruebas *piloto*. Ello podría explicar el porqué las administraciones públicas no asignaron recursos especiales encaminados hacia una estrategia informativa intensiva, a diferencia de lo acontecido en las elecciones privadas y vinculantes. Si consideramos el resto de cuestiones, el gráfico 3 nos muestra que la simplicidad y la rapidez son los dos ítems mejor valorados por los votantes, de forma congruente con los argumentos tradicionalmente empleados para la defensa de los procesos de migración del voto tradicional al voto electrónico. Las diferencias entre grupos son realmente mínimas, por lo que la única cuestión destacable es que las urnas electrónicas obtienen mejores valores debido básicamente a que no exigen un conocimiento específico previo: uno sólo debe saber cómo *tocar* una pantalla táctil para poder así votar.

GRÁFICO 3

Evaluación técnica de los procesos de voto electrónico según carácter de la votación y sistema empleado



Un excelente ejemplo de cómo gestionar una campaña informativa puede hallarse en el proceso seguido por el CETIB. La Junta Directiva lanzó una campaña informativa y de difusión en septiembre de 2004, incluyendo la realización de diferentes pruebas piloto de votación encaminadas a familiarizar a sus colegiados con el voto remoto. Durante los meses de febrero a abril de 2005 se organizaron diferentes conferencias sobre el voto electrónico, y en mayo de 2005 se presentó un manual de operaciones para facilitar la participación en los comicios de junio de ese mismo año (cf. Reniu & Barrat 2006).

Por otro lado, la valoración de la seguridad y la confianza confirma nuestras expectativas al contar con las peores valoraciones bajo cualquier variable. Respecto de la percepción relativa a la seguridad del voto electrónico, los procesos vinculantes son aquellos que concentran mayores dudas para los votantes. La marcada diferencia con los procesos consultivos o no-vinculantes se relaciona seguramente con la irrelevancia del voto debido precisamente a la naturaleza del proceso en sí misma. Igualmente, el voto remoto es percibido como no lo suficientemente seguro en comparación con las urnas electrónicas. Ambas dimensiones se comportan de forma congruente cuando tomamos en consideración la confianza generada por dichos sistemas: los procesos vinculantes y de voto remoto se perciben como incapaces de crear la necesaria confianza que las soluciones de voto electrónico necesitan para consolidar su viabilidad generalizada.

4. ¿Papel o bytes? Las razones de una opción

Aunque nuestro interés central es el análisis del voto electrónico, en algunos procesos se decidió brindar a los votantes la posibilidad de elegir el canal de votación: tradicional en papel o electrónico. Así sucedió en MP-H (consulta ciudadana pública y no-vinculante) y en el CETIB (elección privada vinculante), utilizando ambas un sistema de voto remoto diseñado por Scytl. Esta coexistencia del voto tradicional y electrónico supuso una excelente oportunidad para dirigirnos a los votantes tradicionales y preguntarles acerca de las razones de su elección.⁹ Debido a las anteriormente mencionadas restricciones en la realización de las diferentes encuestas, a dichos votantes sólo les preguntamos de forma adicional: «¿Por qué ha elegido votar de forma tradicional?».

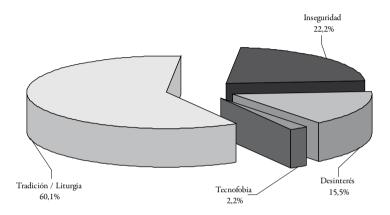
Las respuestas obtenidas, casi idénticas en los dos procesos, no pueden ser más reveladoras (gráfico 4): seis de cada diez votantes que optaron por el papel fundamentaron su elección de modo tradicional, con un argumento central recurrente «siempre votamos utilizando papeletas y urnas transparentes y además nos encontramos en el colegio electoral, compartiendo la *liturgia* democrática». Los restantes argumentos son asimismo relevantes: en segundo

⁹ Se entrevistaron un total de 188 votantes tradicionales, 131 en MP-H y 57 en el CETIB.

lugar aparecen las referencias a la inseguridad de dichos sistemas tecnológicos, lo que llevó a los votantes a descartar el uso del voto electrónico.

GRÁFICO 4

Razones aducidas en la opción por el voto tradicional



La tercera razón en número de respuestas nos devuelve a argumentos ya presentados: el 15% de los votantes decidieron utilizar el papel debido a carencias informativas sobre el sistema, así como por su desinterés en el mismo. Finalmente, sólo unos pocos declararon que su decisión tuvo que ver con algún tipo de *tecnofobia*: tenían miedo o reticencias al uso de las NTIC debido en gran medida a su edad y/o a su ignorancia con respecto a ellas.¹⁰

5. ACTITUDES HACIA EL USO DEL VOTO ELECTRÓNICO EN UN FUTURO PRÓXIMO

Hasta ahora hemos visto cómo los ciudadanos han evaluado el voto electrónico en general, el contexto institucional de cada proceso, las soluciones tecnológicas empleadas y por qué algunos electores prefirieron votar de forma tradicional.

Tal y como se ha puesto de relieve en diversos estudios, en la relación entre edad y uso de las TIC encontramos que un número significativo de personas mayores declararon que no utilizan ni los cajeros automáticos y que prefieren ir personalmente a las entidades bancarias cada mes para retirar sus pensiones. Asimismo, también manifiestan no tener tarjetas de crédito ni teléfonos móviles (BARRAT & RENIU 2004; RENIU 2005, 2008).

¿Y dónde está mi voto?

Finalmente, es el momento de preguntarnos acerca de las actitudes futuras hacia una posible generalización del voto electrónico. Para ello pedimos a los sufragantes que manifestaran su comportamiento en un futuro cercano en el que el voto electrónico pueda estar generalizado, así como que expresen cuál creían que sería el canal de votación que elegirían para votar en procesos electorales públicos y vinculantes (ello es, elecciones generales, autonómicas o locales).

El panorama obtenido no puede ser mejor para una futura implementación del voto electrónico en España, México y Argentina: cualesquiera que sea el proceso electoral considerado existe una alta aceptación y predisposición a la generalización del voto electrónico (tabla 4). Encontramos valores de apoyo por encima del 75%, llegando hasta el 94% en aquellos procesos que utilizaron urnas electrónicas. En lo que hace referencia a estos procesos, no-vinculantes, deben destacarse sus altísimos valores de apoyo atribuibles en gran medida a un cierto *efecto de banalización*¹¹ en el caso de votaciones no-vinculantes y de facilidad en el caso de la utilización de las urnas electrónicas.

No obstante, debemos añadir una consideración adicional: aunque no contamos con datos específicos para la totalidad de los comicios analizados, podemos afirmar que la mayoría de los votantes que apoyan una utilización normal y generalizada del voto electrónico se muestra asimismo como clara defensora de la opción por la *complementariedad*. Ellos aceptarán el voto electrónico en las futuras votaciones (sean vinculantes o no, se utilice el voto remoto o las urnas electrónicas), incluso si no les gusta siempre y cuando exista la posibilidad real de elegir si pueden votar de forma tradicional o electrónica.

Tras diversos procesos no-vinculantes, mayoritarios en España, hemos podido identificar un cierto tipo de afirmaciones por parte de los votantes que pone en cuestión la utilidad y el interés real de dichos procesos. Bajo dichas consideraciones, los procesos no-vinculantes y/o las pruebas piloto son percibidos como vanos, sin ningún efecto real sobre sus vidas y, por lo tanto, sin capacidad para generar ningún tipo de implicación. Ello es precisamente lo que pretendemos denotar con la expresión efecto de banalización: no importa para nada si el proceso es exitoso o no puesto que sus objetivos o motivaciones dificilmente casan con los supuestos estándares de un buen ejercicio de voto electrónico.

Tabla 4
Actitudes de los votantes hacia la generalización y la utilización del voto electrónico en elecciones públicas vinculantes según tipo de consulta y tecnología empleada

| ¿Apoya la generalización del voto electrónico? | Vinculante | No-vinculante | Remoto | DRE |
|---------------------------------------------------------------------|------------|---------------|--------|-------|
| Sí | 76,9% | 87,8% | 78,8% | 93,8% |
| No | 23,1% | 12,3% | 21,2% | 6,2% |
| ¿Utilizaría el voto electrónico en elecciones públicas vinculantes? | Vinculante | No-vinculante | Remoto | DRE |
| | | | | |
| Sí | 77,9% | 86,3% | 80,5% | 88,1% |

Como conclusión, si asumimos que el escenario futuro para el voto electrónico incluirá las elecciones políticas, entonces necesitamos conocer si la ciudadanía aceptará emplear el voto electrónico. En este sentido, la conclusión es igualmente optimista: existe un claro apoyo para la utilización del voto electrónico en cualquier proceso electoral (cerca del 80%), incluso entre aquellos que tomaron parte en procesos no-vinculantes (86%). No obstante, debemos tener presente que nuestros datos presentan —como ya hemos indicado— un cierto sesgo *pro tecnológico*, y seguramente que un sondeo general nos permitiría contar con una aproximación más detallada a las opiniones de los ciudadanos.

6. Aprendiendo algunas lecciones sobre la utilización del voto electrónico

¿Qué podemos aprender de nuestra investigación? Básicamente hemos entendido que el voto electrónico puede ser una herramienta excelente para mejorar la implicación de los ciudadanos en la política. Los intentos por implementar los sistemas de voto electrónico como única solución pueden generar crisis de legitimación, pues la fractura digital estará presente como una variable estructural. Más aún, hemos hallado que los ciudadanos quieren seguir utilizando el voto tradicional pero, aunque parezca paradójico, también apoyan el voto electrónico.

¿Y dónde está mi voto?

A partir de este contexto, lo más sensato parece ser el diseño de un proceso gradual de implementación o *migración*. Si la opción es aplicar el voto remoto, dicho proceso deberá centrarse en los ciudadanos que precisan de medidas especiales para garantizar su derecho de voto: nos referimos esencialmente a los ciudadanos residentes en el extranjero o en áreas aisladas del país. ¹² De manera adicional parece aconsejable la creación de un registro voluntario para aquellos ciudadanos que decidan votar de forma remota, con la consiguiente imposibilidad de votar presencialmente después de depurar el censo electoral correspondiente.

Si la opción es implementar un sistema de voto electrónico mediante urnas electrónicas en los colegios electorales, lo aconsejable sería iniciar dicho proceso seleccionando un pequeño grupo de distritos en los que ofrecer una doble posibilidad de votación: mantener el voto tradicional y, al mismo tiempo, una urna electrónica in situ y funcionando siguiendo los mismos requisitos legales de identificación, registro y votación que los que rigen el voto tradicional.

De todas formas, durante nuestra investigación nos hemos formulado diversas hipótesis respecto de otras tantas cuestiones. Hemos validado nuestras conjeturas relativas a las cuestiones institucionales, en las que hemos esperado valores más elevados para los procesos vinculantes, debido en gran medida al interés y utilidad de los mismos percibidos por los votantes. Tenemos también la certidumbre de que la ciudadanía está algo *cansada* de formar parte de pruebas piloto que no tienen prácticamente ninguna relación con sus preocupaciones cotidianas. Los ciudadanos quieren ver una correspondencia entre su participación y la posterior decisión, mientras que los procesos no-vinculantes sólo sirven determinados objetivos más reducidos, a menudo políticos y empresariales.

En cuanto a las cuestiones de índole técnica, esperábamos hallar mejores valoraciones para las urnas electrónicas frente al voto remoto. El argumento para ello era nuestra creencia en que la similitud entre ésas y los cajeros automáticos

La utilización del voto remoto para residentes en el extranjero fue puesta en práctica en la prueba piloto de las elecciones autonómicas catalanas de noviembre de 2003, empleándose una aplicación de voto remoto diseñada por la empresa Scytl.

podría ser un elemento lo suficientemente sólido como para justificarlo. Tal y como hemos podido constatar, existe una clara diferencia a favor de las soluciones de pantalla táctil en todos y cada uno de los diferentes aspectos: simplicidad, rapidez, seguridad y confianza. También esperábamos que los votantes fueran críticos con la seguridad y, por ende, con la confianza generada por el voto electrónico. Los datos han validado también nuestras hipótesis, especialmente en lo que hace referencia a los procesos de voto remoto. Por último, también esperábamos que la rapidez en la votación fuera el ítem mejor valorado y los datos también han validado nuestra expectativa. Tal y como hemos señalado, para poder considerar al voto electrónico como una opción mejor frente al voto tradicional necesitamos ofrecer ventajas adicionales y, en nuestra sociedad actual, la velocidad parece ser la mejor característica.

Al analizar los motivos por los cuales determinados ciudadanos declinaron utilizar el voto electrónico esperábamos que justificaran su conducta en función de la ausencia de seguridad en el proceso de votación, así como de un cierto sentimiento de *tecnofobia*. Afortunadamente, no pudimos validar esta hipótesis y lo que nos encontramos fue quizá el argumento más impactante: estos votantes optaron por usar el voto tradicional debido a lo que hemos dado en denominar la *liturgia democrática*. El acto de votar es visto así como una parte del proceso de socialización democrática que significa para el votante *sentirse parte de la comunidad política*. No nos engañemos, éste no es un argumento trivial de gente ignorante. Probablemente es la prueba de que la política nunca puede ser confinada a un mundo virtual (o al ciberespacio), puesto que siempre descansará sobre las relaciones interpersonales. Más aún, no encontramos evidencias que apoyen nuestra hipótesis sobre la inseguridad o la tecnofobia, incluso sabiendo que sí existen colectivos recelosos (e incluso temerosos) del mundo de las TIC.

Al cabo, también hemos analizado las actitudes hacia el voto electrónico en un futuro cercano, que esperábamos fueran algo reticentes a su utilización en elecciones políticas vinculantes. Estamos satisfechos con los datos obtenidos puesto que nos muestran un considerable grado de apoyo a la generalización de las soluciones de voto electrónico, así como su utilización en cualquier tipo de proceso electoral. Aunque asumimos que España, México y Argentina nun-

ca serán países líderes en la implementación del voto electrónico, lo cierto es que los datos nos muestran una ciudadanía menos alejada de estas novedades y, en gran medida, dispuesta a introducir mejoras en los procesos de participación política.

7. A modo de conclusión: un decálogo para todo proceso de e-voto

- I) Realizar análisis jurídicos, sociopolíticos y tecnológicos de viabilidad con carácter previo, en los que se evalúen los impactos sobre la dinámica político-electoral tradicional y sobre la cultura política.
- 2) Incorporar a la sociedad civil al proceso de diseño de la consulta/votación, con el objetivo de mejorar la aceptación del proceso y la legitimidad de los resultados.
- 3) Desarrollar una campaña informativa previa, basada en mensajes dirigidos a cada ciudadano, así como un posicionamiento institucional en favor de la participación.
- 4) Elegir sistemas de votación electrónica que no obliguen al ciudadano a realizar trámites previos ni novedosos para poder ejercer su voto (obtención de credenciales, registro previo, etc.), sino que «repliquen» en la medida de lo posible la práctica habitual de votación.
- 5) Optar por sistemas de votación electrónica que incorporen elementos de identificación visual de las diferentes opciones, así como la posibilidad de ser utilizados por discapacitados físicos, visuales y/o auditivos.
- 6) Escoger sistemas de votación electrónica que emitan un recibo en formato papel del voto emitido por el ciudadano, en el que se salvaguarde su derecho al anonimato.
- 7) Establecer un programa de auditorías tecnológicas independientes, con acceso a todos los elementos del sistema de votación, sean éstos físicos (*hardware*) o virtuales (*software*).
- 8) Crear una *mesa de custodios* con objeto de salvaguardar las claves criptográficas de la votación, formada por representantes independientes (juristas, académicos, ONG, etc.).

- 9) Efectuar *catas* aleatorias de verificación de congruencia entre los resultados computados por los sistemas de votación electrónica y los recibos en papel emitidos los mismos.
- 10) Realizar un informe jurídico, sociopolítico y tecnológico independiente, con objeto de valorar el proceso y proponer, en su caso, medidas correctoras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRAT, Jordi & Josep María RENIU

2004 *Electronic democracy and citizen participation*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid-Scytl-Accenture.

Braun, Nadja

2005 «E-voting – worldwide developements, opportunities, risks and challenges». En: AA.VV.: *Reflections on the future of democracy in Europe*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.

RENIU, Josep María

2005 Improving citizen participation through the use of electronic voting. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Reniu, Josep María (ed.)

2008 *E-voting: the last electoral revolution*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Reniu, Josep María & Jordi Barrat

2006 Avaluació de l'ús del vot electrònic vinculant. Informe sociològic i jurídic de les eleccions a la Junta de Govern del Col·legi d'Enginyers Tècnics Industrials de Barcelona — CETIB. Barcelona: Fundació Bofill.

TRECHSEL, Alexandre H.

2005 «Curing democracy's ills? Modern technology and democratic procedures». En: AA.VV.: *Reflections on the future of democracy in Europe*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.

[Sobre el autor]

Josep M.ª Reniu i Vilamala

Doctor en Ciencia Política y de la Administración (UB); Maestro en Derecho Constitucional y Ciencia Política (CEPC); Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (UCM). Actualmente es Profesor Titular de Universidad en el area de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Ha sido Profesor Visitante en centros universitarios de Francia, Egipto, EE. UU., Argentina y México. Es miembro de asociaciones politológicas españolas, mexicanas e internacionales, así como *Referee* en revistas como la *European Journal of Political Research*, la *Revista Española de Ciencia Política* o de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Miembro del Observatorio del Voto Electrónico (OVE) a cargo de la sección sociopolítica. Su principal línea de investigación es el análisis sociopolítico de la utilización de las nuevas tecnologías en los procesos electorales, centrándose en la evaluación ciudadana del voto electrónico. En este sentido ha realizado investigaciones aplicadas en España, México y Argentina.

Dirección postal:

Universitat de Barcelona, Av. Diagonal, 684 (08034) Barcelona, España.

ARTÍCULO ISSN 1994-5272

Aproximación a las urnas electrónicas. Análisis de sus modalidades y evaluación de su utilidad

JORDI BARRAT I ESTEVE

[Resumen] El presente trabajo intenta ofrecer un marco inicial de análisis para el estudio jurídico de los diversos sistemas de voto electrónico. Se brinda una tipología de estas tecnologías y se reflexiona sobre la verdadera necesidad de su implantación en los actuales sistemas electorales tanto de países con democracias ya consolidadas como en naciones con sistemas políticos emergentes.

[Palabras clave] Voto electrónico, Democracia digital, Anonimato, Brecha digital.

[Title] Moving towards electronic ballot boxes. Analysis of their features and evaluation of their usefulness.

[Abstract] This paper provides an initial framework for the legal analysis of the different e-voting systems. There is a classification of these technologies and it focuses in the actual necessity of the e-voting procedures either in consolidated democracies or in developing countries.

[Keyword] Electronic voting, Digital democracy, Anonymity, Digital gap.

Barrat i Esteve, Jordi «Aproximación a las urnas electrónicas. Análisis de sus modalidades y evaluación de su utilidad». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 73-85

[Recibido] 20/08/08 & [Aceptado] 23/09/08

Introducción

Era lógico prever que las nuevas tecnologías terminarían incidiendo en los ámbitos electorales, pues se trata de herramientas con tal capacidad de penetración que pocos espacios —si alguno—pueden permanecer ajenos a su irradiación. Por ello, desde hace unos años, existe un creciente interés por la posibilidad de realizar votaciones vinculantes de forma enteramente electrónica. Los problemas hallados en Estados Unidos durante las presidenciales del año 2000 aceleraron, por otra parte, un proceso que ya venía impulsándose desde diversos sectores.

Desde una perspectiva jurídica, es preciso, como mínimo, desarrollar los tres siguientes apartados: establecimiento de una tipología precisa de las modalidades existentes de votación electrónica, tomar en consideración la oportunidad de introducir estos procedimientos destacando las ventajas e inconvenientes genéricos que pueden aportar y, por último, analizar las garantías y requisitos legales que deberían reunir. El presente trabajo aborda, de forma inicial, los dos primeros temas (para el tercero, cf. BARRAT I ESTEVE 2004a y 2007; CONSEJO DE EUROPA 2004).

1. EL VOTO ELECTRÓNICO: CONCEPTOS Y TIPOLOGÍA

La utilización de medios informáticos en los procesos electorales no constituye, hoy en día, ninguna novedad. Ello a pesar de que ciertas acciones siguen realizándose de forma manual, muchas otras cuentan ya con sofisticada tecnología. Así, por ejemplo, la totalización del resultado (cf. RIERA JORBA 2003) se realiza normalmente de forma electrónica, aunque siempre resta un respaldo en papel con el que pueden verificarse los datos proporcionados.

De esta forma, los estudios sobre el voto electrónico no suelen referirse a las fases ya informatizadas, sino a la introducción de dispositivos electrónicos en el corazón mismo del proceso electoral, es decir, en el momento en el que ciudadano emite su voto. Hoy en día tal operación se realiza mediante la introducción de una hoja de papel en una urna, pero cabe la posibilidad de que tal operación se informatice. Este trabajo adopta precisamente dicho sentido

restrictivo de voto electrónico y analiza diversas modalidades. Empezaremos ofreciendo una clasificación inicial de sus diferentes clases.

A nuestro entender, la primera variable a tener en cuenta consiste en distinguir entre entornos oficialmente controlados o no. Los primeros se encuentran en las casillas tradicionales de votación o, en general, en cualquier otro lugar que cuente con suficiente supervisión a cargo de la administración organizadora de la consulta. De todas formas, una de las grandes potencialidades del voto electrónico consiste en poder ejercer el derecho de sufragio desde cualquier lugar. Las nuevas tecnologías permiten, en este sentido, emitir el voto desde cualquier país, casa, trabajo o, por ejemplo, desde un locutorio de Internet. Cabe pensar, en definitiva, en un voto electrónico emitido desde una casilla parecida a las actuales —entorno controlado— o desde cualquier otro lugar —entorno no-controlado—.

Esta primera distinción es fundamental, pues la elección de uno u otro entorno implica la aparición de problemáticas distintas. Así, verbigracia, mientras un entorno controlado nos permite excluir la posibilidad de coerción inmediata, votar desde el hogar o desde el lugar de trabajo deja la puerta abierta a posibles extorsiones. Por otra parte, la identificación del votante también debe plantearse de forma distinta, ya que en un entorno no-controlado no existe la posibilidad de mostrar —como se hace actualmente— una acreditación tradicional de la identidad.

Si nos fijamos en la primera de las modalidades, es decir, en el caso de voto en entornos controlados, hallaremos tres tipos susceptibles de ser aplicados: papeletas ópticas, computadoras —con propiedades táctiles o no— y dispositivos telefónicos. Mientras estos últimos sólo funcionan lógicamente en modo remoto, es decir, transmitiendo instantáneamente los datos de cada casilla a una central, los dos primeros pueden operar tanto en modo remoto como local. En este último caso, cada casilla funciona de forma aislada hasta el final de la jornada, realiza el escrutinio, confecciona el acta definitiva de resultados y se transmiten los datos de forma tradicional —una llamada convencional de teléfono— o de forma telemática a través de conexiones adecuadamente protegidas. En el caso de entornos no-controlados, solamente sería admisible el

voto remoto mediante Internet, telefonía u otros aparatos análogos. Se ofrece a continuación una descripción inicial de cada uno de estos sistemas.

Las papeletas ópticas constituyen sistemas muy parecidos a los actuales, pues se sigue utilizando papel y urnas tradicionales para votar. La única novedad consiste en que tales cédulas llevan incorporado un dispositivo electrónico que permite que sus datos sean registrados por un lector óptico existente en la embocadura de la urna. Encontramos un ejemplo de esta tecnología en las elecciones a Rector de la Universidad del País Vasco. En tal ocasión, el consorcio empresarial Demotek, impulsado por el gobierno vasco, utilizó —ya de modo vinculante— sus urnas electrónicas basadas en lectores ópticos de papeletas (cf. Demotek 2004, Reniu 2004).

En segundo lugar, las computadoras suponen ya la supresión de las papeletas tradicionales como medio de votación, aunque resulta posible que tales máquinas emitan un comprobante en papel una vez iniciado el proceso. Tal sistema consiste en que el ciudadano opera, mediante botones, lápiz óptico o con la mano, ante una pantalla en la que se muestran las diversas opciones en juego. Una muestra de este sistema operando en modo local se experimentó en cinco localidades catalanas durante las elecciones autonómicas de 2003. Correspondió a la empresa Indra la labor de implementarlo. Por otra parte, en esos mismos comicios, la empresa catalana Scytl posibilitó, de forma experimental, el voto remoto desde entornos no-controlados para ciertos electores residentes en el extranjero (cf. Barrat & Reniu 2004a).

Por último, la referencia a dispositivos telefónicos alude a las diferentes generaciones de aparatos actualmente existentes en este ámbito, aunque es sabido que la convergencia tecnológica que implica la revolución digital tiende a difuminar las fronteras entre un teléfono y una computadora, es decir, los mecanismos incluidos en el apartado anterior. La localidad granadina de Jun, con el asesoramiento de Indra, permitió el voto telefónico en una prueba realizada en marzo de 2004 de forma simultánea a las elecciones parlamentarias andaluzas (cf. BARRAT I ESTEVE 2004b). Por otra parte, las compañías Scytl y Accenture junto con el Ayuntamiento de Madrid también habilitaron un sistema parecido en la consulta popular celebrada

en junio de 2004 bajo la denominación de *MadridParticipa* (cf. BARRAT & RENIU 2004b).

Una vez expuesta de forma somera la tipología de votaciones electrónicas, conviene reflexionar sobre la conveniencia real de introducir tales innovaciones en un ámbito tan delicado como el de la expresión de la voluntad popular.

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ELECTORAL ANTE LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS

El primer interrogante que deberíamos solventar consiste en saber si realmente es necesario que los actuales sistemas electorales modifiquen su estructura e incorporen las últimas novedades técnicas. La respuesta no debe basarse en un ingenuo optimismo tecnológico ya que tal actitud nos arrastraría fácilmente a un escenario en el que la técnica se convertiría en un fin en sí misma cuando, en realidad, los objetivos y prioridades de cualquier modelo electoral deben ser otros. La regulación electoral deberá, en definitiva, cambiarse solamente si conseguimos demostrar que las nuevas herramientas son útiles para mejorar la expresión de la voluntad popular e incentivar los canales de participación ciudadana.

Cabe recordar, de todos modos, que el presente trabajo aborda únicamente la eventual repercusión de las nuevas tecnologías en el momento de la votación de tal forma que no se analizan otros posibles aspectos como la actualización técnica del resto de las gestiones necesarias en todo proceso electoral. Por ejemplo, tanto la transmisión y recuento de los resultados como la elaboración del padrón requieren ingentes recursos informáticos, pero ambas cosas no forman parte de este estudio ya que no afectan, al menos en sentido estricto, al momento en el que ciudadano deposita su voto. Nuestro objetivo consiste en saber si ese aspecto concreto, simbolizado hoy en día, entre otros elementos, por la presentación de una acreditación física de la identidad, la urna (transparente o no) y la existencia de un lugar reservado para marcar la papeleta, necesita realmente una modernización tecnológica o quizá basta con la estructura logística actual.

La solución dependerá en gran medida del escenario político-electoral al que debamos enfrentarnos y deberemos tomar en consideración diferentes variables. Puede suceder, en primer lugar, que nos hallemos ante un sólido sistema electoral en el que no exista necesidad ni jurídica ni ciudadana de introducir grandes reformas. Es lo que sucede, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos donde el debate electoral se centra en la fórmula elegida (proporcional, mayoritaria, etc.), pero no en la implementación práctica del sistema. Se trata de modelos que han ido puliendo sus defectos hasta alcanzar unos procedimientos ampliamente aceptados. Ante tales ejemplos, ¿es realmente prioritario introducir mecanismos electrónicos de votación? ¿No estaríamos quizá asumiendo un riesgo excesivo que podría desacreditar un sistema de probada fiabilidad como el actual?

A mi entender, se trata de preocupaciones acertadas y razonables ya que nos hallamos ante ámbitos sumamente delicados en los que está en juego la expresión de la voluntad soberana de los ciudadanos. No sería, por lo tanto, prudente aplicar innovaciones cuyas consecuencias no hayan sido valoradas y contrastadas de forma suficientemente rigurosa y transparente. Tal necesidad es también válida en aquellos casos en los que no se generen protestas ciudadanas, pues, al no haber sido precavidos en tiempos de consenso, el riesgo de colapso social será más elevado en el momento en el que surjan las primeras dificultades técnicas (cf. el ejemplo holandés en LOEBER 2008). Aun así, estimo que existen diversas razones que aconsejan una introducción pausada de sistemas electrónicos de votación.

Cabe señalar, en primer lugar, que los procesos electorales no pueden quedar recluidos en un marco tecnológicamente anacrónico ya que ofrecerían una imagen poco adaptada a la sociedad actual. Como señala Michael Remmert: «[...] modernizing how people vote will not, per se, improve democratic participation but failure to do so is likely to weaken the credibility and legitimacy of democratic institutions» (2003: lám. 34). Tal apuesta no puede, en todo caso, ignorar el funcionamiento correcto de muchos sistemas electorales. Se trata, en definitiva, de mantener una alerta constante para que, sin renunciar a los éxitos y estabilidad ya alcanzados, los comicios vayan incorporando las tecnologías que caracterizan nuestra época.

Por otro lado, el voto electrónico puede ser enormemente útil para determinados sectores de la sociedad —vale decir, ciudadanos discapacitados, residentes ausentes, etc.— Se trata de colectivos que suelen encontrar muchas trabas para ejercer su derecho a votar y las nuevas herramientas tecnológicas, si se diseñan acertadamente, pueden servir para facilitar su participación. Así, por ejemplo, ambos grupos podrían votar remotamente e incluso, en casos como el de los invidentes, los dispositivos electrónicos podrían facilitar su votación presencial de forma autónoma.

En tercer lugar, los sistemas electrónicos de votación pueden aportar una polivalencia y flexibilidad hasta ahora desconocidas. Hoy por hoy, la logística electoral comporta unos costes económicos, temporales y humanos que dificultan la celebración frecuente de consultas ciudadanas de diverso tipo. En cambio, algunos modelos de voto electrónico —no todos— simplifican sobremanera tal dinámica y permiten aventurar un futuro en el que puedan ofrecerse a los ciudadanos mayores instrumentos de participación.

Por último, suele señalarse que la tasa de participación podría aumentar con la implantación de procedimientos electrónicos. Se afirma que la utilización de nuevas tecnologías haría más atractiva la votación y que determinados segmentos de la población muy abstencionistas, como los jóvenes, podrían cambiar de actitud con estas medidas. Lo cierto, sin embargo, es que no existen estudios concluyentes. Mientras que algunas experiencias han demostrado que el voto electrónico permite aumentar la participación, otras ofrecen resultados contrarios. A título indicativo, cabe incluir entre las primeras las pruebas realizadas con ocasión de las elecciones catalanas de 2003 en las que se permitió a ciertos residentes ausentes, entre ellos los catalanes de México, utilizar experimentalmente Internet para votar. Pues bien, el número de participantes superó, en un 226%, al de los votantes oficiales (cf. BARRAT & RENIU 2004a: § 3/tabla 3). Por el contrario, otras experiencias arrojan tasas muy bajas como, por ejemplo, la primera consulta popular celebrada en Madrid dentro del programa MadridParticipa —0,63% del total del electorado (cf. BARRAT & RE-NIU 2004b)—, aunque la ausencia de precedentes dificulta la comparación y, en consecuencia, la determinación de si son realmente las nuevas tecnologías las que provocan mucha o poca participación. Existen, asimismo, numerosas

variables que influyen en estos resultados ya que, verbigracia, no es lo mismo una consulta o unas elecciones representativas. Tampoco es lo mismo que los sistemas electrónicos actúen de forma única o complementaria e influye, por último, el método empleado, pues no presentan el mismo grado de dificultad sistemas basados en el voto remoto en entornos no-controlados que los modelos de papeleta óptica.

Puede señalarse, como conclusión, que, aun hallándonos antes países con sistemas electorales plenamente fiables, la introducción de nuevas tecnologías puede reportar, siempre que se haga con la debida prudencia, resultados favorables para el enriquecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

De todas formas, no todos los países ofrecen sistemas consolidados. Muchos Estados realizan enormes esfuerzos para aumentar la fiabilidad de su logística electoral, pero chocan reiteradamente con la corrupción, el desinterés o con el analfabetismo de segmentos importantes de la población. ¿Puede el voto electrónico aportar elementos positivos a esta preocupante situación? ¿No estaríamos quizá errando al pretender introducir sofisticados mecanismos tecnológicos en países cuyas prioridades, a la vista de lo expuesto, deberían ser otras?

La respuesta depende tanto de la situación a la que nos enfrentemos como de la opción técnica escogida. Pensemos, en primer lugar, que, aun hallándonos ante países con carencias estructurales en el ámbito socioelectoral, pueden existir grandes diferencias entre ellos de tal forma que no es posible anticipar recetas genéricas ante cuestiones que requieren un estudio individualizado. Adviértase, de todos modos, que —incluso en los casos más extremos— el voto electrónico puede aportar novedades positivas.

Tanto Brasil como la India pueden servirnos de referente, pues se trata de países donde la logística electoral debe enfrentarse a problemas severos. Su dimensión geográfica, las corruptelas, la extensión de la pobreza o el analfabetismo constituyen retos de gran magnitud para cualquier propuesta que pretenda desarrollar de forma democrática unos comicios. Pese a ello, ambos países han apostado por la introducción de urnas electrónicas.

Brasil, por ejemplo, ha logrado generalizar el uso de votaciones electrónicas (cf. RIAL 2003: § 31-47) y lo realmente relevante es que tal modernización tecnológica ha contribuido a paliar algunas de las deficiencias que antes veíamos. De esta forma, el diseño de la pantalla, en el que se hace hincapié en elementos gráficos tales como la foto del candidato, ha permitido que personas analfabetas, sea de origen o funcionalmente, pudieran ejercer su derecho de sufragio de forma incluso más sencilla, intuitiva y segura que con la clásica papeleta. Por otro lado, el hecho de que las computadoras realicen un recuento automático de los votos puede dificultar —aunque no erradicar— los tradicionales peligros de corrupción electoral.

Por otro lado, aun utilizando un sistema distinto, Venezuela constituye un caso similar al brasileño. El voto electrónico ha demostrado allí su capacidad para sortear la extraordinaria polarización política y erigirse como un método aceptado tanto por los sectores oficialistas como por la oposición. En este sentido, tras no pocos desencuentros en convocatorias anteriores, los resultados de las presidenciales venezolanas (2006) fueron aceptados por los principales bandos contendientes y lo mismo sucedió con el referendo constitucional posterior (2007).

En el caso de la India, se ha demostrado la posibilidad de habilitar sistemas electrónicos extraordinariamente sencillos (cf. IDA 2004, TECHAOS 2004). Incluso admitiendo los eventuales defectos del modelo y la facilidad de la fórmula electoral, lo novedoso de la experiencia consistió en ensayar unas herramientas de votación electrónica nada complejas, pero aptas para modernizar —sin excesivo coste— el proceso electoral.

Tras analizar estos ejemplos, puede concluirse que el ordenamiento jurídico-electoral no puede quedar al margen de innovaciones tecnológicas como la de los sistemas electrónicos de votación. Sea por la necesidad de no recluir los procesos representativos en un escenario caduco, sea por la voluntad de facilitar el voto a grupos con especiales dificultades como los residentes ausentes, sea por la posibilidad de reducir la corrupción existente, el voto electrónico debe estar presente en los debates electorales que se planteen.

Todo ello debe hacerse lógicamente con suma prudencia. No caben conductas aventureras que, desconociendo las virtudes de los actuales sistemas, muestren excesiva ingenuidad u optimismo tecnológico. No es admisible, por ejemplo, que el fiasco electoral de Estados Unidos en las últimas presidenciales pretenda resolverse precipitadamente mediante la introducción de urnas electrónicas que no han sido suficientemente controladas (cf. Kohno 2004). Los escándalos generados por empresas como Diebold o la escasa transparencia de algunas de las pruebas llevadas a cabo, como las realizadas en España con motivo del referendo sobre la Constitución europea, suponen un flaco favor a un proceso de modernización tecnológica que, adecuadamente implementado, constituye una necesidad imperiosa para los actuales sistemas democráticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRAT I ESTEVE, Jordi

«Marco jurídico para la implantación de las urnas electrónicas». En: *Memoria del Simposio acerca de las urnas electrónicas para la emisión del voto ciudadano*. México DF: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 11-25. Disponible en: <www3.unileon.es/dp/aco/area/jordi/treballs/evot/iedf.pdf> (14/10/04).

«El derecho de sufragio ante el reto de las votaciones electrónicas. Informe sobre las pruebas desarrolladas en Jun». En: *Memorias del x Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. Santiago de Chile: Congreso Nacional / Facultad de Derecho de la Universidad de Chile / Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática (FIADI), pp. 133-149. Disponible en: <www.3.unileon. es/dp/aco/area/jordi/treballs/evot/jun_xile.pdf> (14/10/04).

«Viabilitat del vot electrònic des de la perspectiva politicojurídica». En: BARRAT I ESTEVE, Jordi & Josep M.ª RENIU I VILAMALA et ál. El vot electrònic a Catalunya: reptes i incerteses. (Col. «Polítiques» / 56). Barcelona: Mediterrània/Fundació Jaume Bofill, pp. 19-76.

Barrat i Esteve, Jordi & Josep Maria Reniu i Vilamala

2004a «Informe de las experiencias de voto electrónico empleadas en las elecciones catalanas de noviembre 2003». En: AA. VV. *Votobit Pro-*

ceedings & 2003/2004 eVoting Reports. León: Electronic Voting Observatory / University of León. Disponible en: <www3.unileon.es/dp/aco/area/jordi/treballs/evot/cat03.pdf> (14/10/04).

2004b Democracia electrónica y participación ciudadana. Informe sociológico y jurídico de la Consulta Ciudadana «MadridParticipa», versión preliminar. León: Observatorio del Voto Electrónico / OVE - Universidad de León. Disponible en: <www.madridparticipa.org/resultados/informes.htm> (20/8/04).

Consejo de Europa

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, final draft, Multidisciplinary Ad Hoc Group of Specialists on Legal, Operational and Technical standards for e-enabled voting (IP1-S-EE), Integrated Project 1 – Making Democratic Institutions Work, IP1 (2004) 31 E Fin (Web). Disponible en: <www.coe.int/t/e/integrated%5Fprojects/democracy/02%5FActivities/02%5Fe%2D voting/02_Draft_Recommendation/IP1(2004)31EdraftREC_e-voting.asp#TopOfPage> (18/8/04).

Темотек

2004 El voto electrónico en Euskadi. País Vasco: Departamento de Interior / Dirección de Procesos Electorales y Documentación. Disponible en: <www.euskadi.net/botoelek/euskadi/antecedentes_c.htm> (11/1/04); <www.euskadi.net/botoelek/euskadi_c.htm> (12/1/04).

IDA-Interchange of Data between Administrations

India's massive e-vote considered a success. IDA / European Union – eGovernment News / 17 mayo 2004. Disponible en: <europa.eu.int/ISPO/ida/jsps/index.jsp?fuseAction=showDocument&documentID=2551&parent=chapter&preChapterID=0-140-194> (21/5/04).

KOHNO, Tadayoshi; Adam STUBBLEFIELD; Aviel D. RUBIN & Dan S. WALLACH

2004 Analysis of an Electronic Voting System. IEEE Symposium on Security and Privacy. Disponible en: <www.avirubin.com/vote.pdf> (18/8/04).

LOEBER, Leontine

2008 «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years». En: KRIMMER, Robert & Rüdiger GRIMM (eds.). *Electronic Voting 2008* (Col. «Lecture Notes in Informatics / lni» P-131). Bonn: Gesellschaft für Informatik, pp. 21-30.

REMMERT, Michael

Developing a common framework for e-voting in Europe: The Council of Europe's draft recommendation on the legal, operational and technical aspects of e-voting. Londres: ACEEEO – Association of Central and Estearn European Election Officials, Conferencia Anual, octubre. Disponible en: <www.coe.int/t/e/integrated%5Fprojects/democracy/02%5FActivities/02%5Fe%2Dvoting/04%5FBackground%5F documents/07_Presentation_MR.asp#TopOfPage> (17/8/04).

RENIU I VILAMALA, Josep Maria

«Informe sobre la implantación del sistema DEMOTEK en las elecciones a Rector de la UPV/EHU celebradas el día 24 de marzo de 2004». En AA. vv. *Votobit Proceedings & 2003/2004 eVoting Reports*. León: Electronic Voting Observatory / Universidad de León. Disponible en: <www.ub.edu/grepa/JMReniu/Informe_UPV_Reniu.pdf> (14/10/04).

RIAL, Juan

2003 *Modernización del proceso electoral: voto electrónico*. Observatorio Electoral Latinoamericano. Disponible en: <observatorioelectoral. org/biblioteca/?bookID=26> (18/8/04).

RIERA JORBA, Andreu

2003 «Votación electrónica a través de Internet». En: *Criptonomicón*, 90. Disponible en: <www.iec.csic.es/criptonomicon/articulos/expertos90.html> (13/8/04).

TECHAOS

Indian EVM compared with Diebold. Tech Caos, bitácora personal / 13 mayo. Disponible en: <techaos.blogspot.com/2004/05/indianevm-compared-with-diebold.html> (28/7/04).

[Sobre el autor]

JORDI BARRAT I ESTEVE

Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra (1991) y Doctor en Derecho por la Universidad de León (1997). Actualmente es profesor titular de Derecho constitucional en la Universidad de Alicante y anteriormente en las Universidades de Navarra, León y Rovira i Virgili. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Piura y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

URL: <http://pagina.de/jordibarrat>.

ARTÍCULO ISSN 1994-5272

Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral*

María Vicenta García Soriano

< Vicenta.Garcia@uv.es>
Profesora Titular del Departamento de
Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Valencia
España

[Resumen] El imparable afán por aplicar las nuevas tecnologías a las elecciones políticas, apoyándose en las más diversas motivaciones, conlleva la necesidad de revisar los actuales mecanismos de garantía de los principios del sufragio democrático para asegurar que éste continúe siendo universal, libre, igual, directo y secreto, sea cual sea el procedimiento utilizado para su expresión. Es necesario, ante el futuro que se avecina, que las garantías que se prevean por el legislador electoral se apliquen no sólo al procedimiento de votación sino también a las fases previas y preparatorias, así como en el momento de realizar el escrutinio y presentar eventuales impugnaciones a los resultados electorales. En el presente artículo se subraya cuáles son los principales problemas a los que habrá que hacer frente y se sugieren algunas soluciones jurídicas que puedan inspirar la futura labor del legislador.

[Palabras clave] Voto electrónico, Garantías jurídicas, Campañas electorales, Escrutinio.

[Title] Juridical aspects of the electronic vote and the guarantees of the integrity of the electoral process.

[Abstract] The unstoppable zeal for applying the new technologies to the political elections, relying on the most diverse motivations, carries the need to check the current mechanisms of guarantee of the principles of the democratic suffrage to assure that this one will continue being universal, free, equal, direct and secret, be which is the procedure used for its expression. It is necessary, before the future that one approaches, that the guarantees that are foreseen by the electoral legislator apply to themselves not only to the procedure of voting but also to the previous and preparatory phases and in the moment to realize the scrutiny and to present eventual challengings to the electoral results. In the present article it is underlined which are the principal problems to which there will be necessary to face and suggests some juridical solutions that can inspire the future legislation.

[Keyword] Electronic voting, Juridical guarantees, Electoral campaign, Scrutiny.

García Soriano, María Vicenta . «Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral». En: Elecciones, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 87-110

[Recibido] 15/07/08 & [Aceptado] 23/09/08

^{*} Este artículo se elaboró en el marco del Proyecto de Investigación SEJ2007-64431 «Modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal que permitan la integración de los nuevos ciudadanos», financiado por el MEC.

1. Cuestiones previas

No es ésta la primera vez que tratamos del conjunto de garantías que rodean el ritual de expresión de la voluntad popular para que, con su aplicación, se genere la confianza del electorado sobre la autenticidad de los resultados proclamados y desaparezca la sospecha de fraude por no haberse respetado los principios del sufragio democrático y la voluntad del electorado (GARCÍA SORIANO 2005).¹ Sin embargo, en un lapso relativamente corto, la traslación de la tecnología más sofisticada al proceso político y la progresiva implantación de la tecnología en el ámbito electoral ha generado un nuevo debate sobre los sistemas tradicionales de garantías que se aplicaban a las elecciones políticas y que resultan imprescindibles para que las elecciones sean fiables.

Podríamos empezar por preguntarnos por qué adoptar el voto electrónico en los comicios. Las motivaciones que se han esgrimido son de lo más variopinto: el afán de aplicar el desarrollo tecnológico al ámbito electoral, la búsqueda de la comodidad, de la rapidez en la obtención de resultados, la convicción de que supondrá un incremento en los índices de participación electoral y con ello una mayor legitimación democrática de los gobiernos... y el convencimiento de que con ello se lograrán algunas ventajas como la reducción de costes del proceso electoral, mayor seguridad, disminución de gastos para el elector —que no tendría que desplazarse—, la simplificación de las elecciones en países con un gran número de votantes y de una gran superficie, así como la mengua de los errores a la hora de votar, y, por consiguiente, del número de votos nulos, baja de la conflictividad a la hora del recuento... (cf. Reniu i Vilamala 2008). Hay quien ve en la utilización de los sistemas remotos de votación, incluso, el resurgimiento de la democracia directa y la recuperación de la soberanía por los ciudadanos.²

No obstante las ventajas, según todas las perspectivas, al menos por ahora, el voto remoto no sustituirá al voto presencial tradicional o al sufragio por correo, sino que el voto presencial se complementará con las distintas modalida-

Específicamente hemos tratado el tema en: «Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de (e-)votación» (2007).

De esta opinión es Santiago Muñoz Machado (2000).

des del sufragio electrónico. Será una «evolución» y no una «revolución»,³ pues la mayor parte de los países utilizan en paralelo varios sistemas. Aunque no todos los logros que se pretende conseguir con la introducción del voto electrónico se muestran factibles, como veremos a continuación, la evidencia de que resulta inevitable la implementación de sistemas de e-votación, nos hace considerar que dicha transición ha de ser acogida críticamente —e implantada con las debidas cautelas—, para no convertir lo que pueden ser válidos instrumentos auxiliares del procedimiento electoral en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir los principios capitales del sistema constitucional o el orden de valores inherente a todo sistema democrático, en especial el proceso electoral (cf. Cano Bueso 2000: 64).

Por eso, la primera cuestión que se nos plantea podríamos formularla del siguiente modo: ¿puede la tecnología, que permite el voto electrónico, mejorar nuestro sistema democrático? O, al menos, ¿presentaría su utilización ciertas ventajas que no menoscaben las garantías que han de rodear unas elecciones democráticas? Únicamente si la respuesta fuese afirmativa tendría sentido, en nuestra opinión, seguir debatiendo sobre el modo en que habría de procederse a la incorporación de la tecnología en el proceso electoral para disfrutar de sus ventajas. La introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (las TIC) sólo merece la pena si pueden ofrecer mejores rendimientos, no sólo desde el punto de vista económico, o de la celeridad en la obtención y difusión de los resultados de las elecciones, o de la comodidad para el elector (pues se supone un incentivo para incrementar la participación —cuyos índices miden la buena salud de una democracia—, aunque esta creencia intuitiva no se ha demostrado),4 sino también desde el punto de vista de la transparencia, objetividad y garantía del principio de igualdad pueden suponer una mejora. Y, permítasenos anticipar las conclusiones, podría aportarlos.

³ Así lo expresa Andreu Riera Jorba (2000).

Laurence Monnoyer-Smith cuestiona si el posible incremento de participación justifica el dinero invertido en el voto electrónico (2003: 128). Por otro lado, consideramos que habría que diferenciar entre los ordenamientos en que el voto es obligatorio y aquellos en los que el elector puede decidir libremente si vota o se abstiene.

Partimos, pues, de la consideración de que las TIC ofrecen una oportunidad innovadora para llevar a cabo mejoras substanciales en la orientación de la democracia (cf. KIM 2002). Efectivamente, la función que cumple el procedimiento electoral como instrumento de legitimación del Estado democrático de derecho requiere que esté rodeado de todas las garantías que permitan el más amplio desarrollo de su finalidad. Los progresos técnicos son meras herramientas para alcanzar los fines que vienen marcados por otras vías, la fascinación por la tecnología no ha de ocultar la esencia de la democracia (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ 2007: 207).

Si las infraestructuras que den viabilidad al voto electrónico son buenas, las ventajas que se obtendrían lograrían superar al sistema tradicional. Ello seguiría garantizando los principios del voto democrático, que ha de ser universal, libre, igual, directo y secreto. Sin embargo, de entrada, esta modalidad de ejercicio del derecho de sufragio, en la mayoría de los casos, no está rodeada, ni siquiera, de las garantías clásicas de los sistemas de votación convencional, como la identificación del votante por su necesaria presencia física en el colegio electoral (cuestión distinta sería el voto por correo), la existencia de cabinas, de urnas o ánforas electorales difícilmente manipulables, la publicidad y transparencia del proceso, etc.

Por último, en la reflexión que expondremos a continuación no podemos obviar que la tecnología puede aplicarse a muchas de las fases del proceso electoral, desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados. No obstante, convenimos en que donde resulta más interesante observar esta incursión es en el momento de la votación. El principal inconveniente a la hora de analizar las garantías con que se llevaría a cabo la aplicación de las TIC es el de la práctica ausencia de referencias a su utilización en las distintas fases del proceso electoral en la normativa que rige los distintos procesos electorales, pese a que, de facto, podría haberse recurrido a éstas. Incluso, en los casos en los que el legislador electoral ha previsto la posibilidad de su utilización, no se concreta

El Código de Buena Conducta en materia electoral adoptado por la Comisión Europea —mediante la Resolución 1320 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y por la Resolución 148 del CPLRE (2003), Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa—recoge los cinco principios fundamentales del sufragio: universal, igual, libre, directo y secreto. También se recogen en el art. 25.º del PIDCP y el art. 21.3 de la DUDH.

en qué momentos del proceso serían factibles de emplearse, ni cómo podría hacerse, ni las garantías con que se aplicarían.

Por ejemplo —permítaseme una muestra extraída de la legislación peruana—, el sistema de e-voto no está previsto en la Ley orgánica de elecciones N.º 26859. Pero en la Ley N.º 28581 que modifica la Ley orgánica de elecciones, se establece, en la Disposición Complementaria Primera, que las normas que regirán para las elecciones generales del año 2006, una autorización a la ONPE «para la implementación progresiva y gradual del voto electrónico con medios electrónicos e informáticos o cualquier otra modalidad tecnológica que garantice la seguridad y la confidencialidad de la votación, la identificación del elector, la integridad de los resultados y la transparencia en el proceso electoral». Sin embargo, ello no viene acompañado de previsiones concretas en relación con las diversas fases en que se desarrolla el proceso electoral, fundamentalmente respecto a la emisión del voto.

2. Algunas precisiones sobre el concepto de voto electrónico

¿A qué nos estamos refiriendo exactamente al hablar de «voto electrónico»? Se ha definido el voto electrónico como el «conjunto de operaciones efectuadas por el elector y destinadas a votar de forma automatizada sin emplear sobres ni papeletas electorales». A esta modalidad de emisión del sufragio hay que sumar la votación a través de Internet, a la que se denomina e-votación o voto telemático, así como tener en cuenta que el *e-voto* «involves the use of electronic means in at least the casting of the vote», esto es, cuando se requiere el uso de medios electrónicos no sólo en el momento de la emisión del voto (Barrientos 2007).

Utilizamos la definición contenida en la Ley sobre la utilización del voto electrónico en las elecciones al Parlamento Vasco. Ver http://www.euskadi.net/hauteslegeak/l15 anex c.htm> (27/8/08).

Recomendación del Comité de Ministros del 30 de septiembre de 2004, Rec (2004), 11 de 30 de septiembre sobre los estándares legales, procedimentales y técnicos de los sistemas de votación electrónica. Puede consultarse en la página del Council of Europe: http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy (27/8/08).

Por su parte, Laurance Monnoyer-Smith (2003: 129-130), nos ofrece una interesante clasificación de los diferentes sistemas de voto electrónico y e-voto utilizados hasta el momento y que distingue entre los sistemas electrónicos: 1. Los sistemas que se sirven de máquinas de votar electrónicas que pueden ser utilizadas en los colegios electorales

En ello reside otra dificultad con la que lidiar a la hora de analizar los aspectos jurídicos del voto electrónico, cual es su multiplicidad. A grandes rasgos diremos que se puede distinguir entre los que el votante se debe desplazar a un recinto electoral tradicional y votar in situ mediante la utilización de tarjetas perforadas o papeletas marcadas por el propio votante, que serán leídas por una urna-tabuladora que realizará el recuento; más avanzada tecnológicamente resulta la opción de emplear una pantalla táctil, aunque el votante necesitaría introducir el voto en papel en una urna para garantizar posibles verificaciones de los resultados, tras una reclamación. Y aquellos en que el elector no habría de desplazarse hasta el colegio electoral ni usar una papeleta puesto que una red de comunicación se utiliza para transportar el voto desde el lugar donde se encuentra el votante hasta una urna digital distante, bien porque emitiría un voto remoto por un sistema de intranet o bien por la utilización de cualquier plataforma conectada a la red.⁹

El voto electrónico a distancia o voto telemático es el que más puede cuestionar los principios fundamentales del voto democrático al conllevar menos ritualización en su ejercicio, que queda en el ámbito de la intimidad, menos transparencia de todo el proceso, disminución del papel que juegan los propios ciudadanos como garantes del sistema (miembros de las mesas electorales o de otros órganos). Sin embargo, se opte por uno u otro sistema, en todo caso se ha de asegurar que el procedimiento de selección de nuestros representantes es fiable.

tradicionales, o bien en otros lugares públicos como bibliotecas, centros recreativos, centros comerciales, etc.; 2. Los que utilizan pantallas táctiles para votar, que son los que se utilizan en los Países Bajos; 3. Los sistemas que emplean a la vez una pantalla y un teclado (tipo PC) como en Brasil; 4. Los sistemas que cuentan con un quiosco móvil que se pone a disposición del público y que pueden aproximarse a las personas con especiales dificultades para desplazarse y que se sirven de una pantalla táctil o de un teclado.

Asimismo, existen los sistemas que permiten el voto telemático, es decir, el voto que se emite fuera de los colegios electorales tradicionales: Entre ellos destacan: 1. El voto por teléfono, tanto fijos como móviles (este método ha sido ensayado en Gran Bretaña); 2. Los sistemas que permiten el voto a través de SMS, que se ensayó en el año 2002 en Liverpool sin mucho éxito; 3. Los sistemas de voto por Internet, que posibilitan la votación desde cualquier terminal, empleados por primera vez en Arizona para las elecciones primarias del partido Demócrata; 4. La votación a través de la televisión interactiva, que necesitaría integrar este servicio en los menús que ofrecen las televisoras. Esta última modalidad también ha sido experimentada en el año 2003 en algunas circunscripciones británicas.

Una clasificación de las diferentes modalidades de voto electrónico se recoge en el segundo Informe sobre tecnologías de voto electrónico realizado por el Observatorio de Voto Electrónico (OVE) el 15 de enero de 2003. Disponible en http://www.votobit.org/informes/infor2.html (27/8/08).

El voto electrónico plantea no sólo desafíos técnicos sino también jurídicos que pueden resumirse en que el control del proceso hasta ahora en manos de la administración electoral, los representantes de los partidos, los órganos judiciales... etc., ha de ser trasladado en parte al reducto tecnocrático. 10 Puede verse cómo en el proyecto VOTESCRIP (TIC 2000-1630-(02) se ha desarrollado un sistema global de la arquitectura del sistema de votación y recuento. 11

3. Las nuevas tecnologías y las fases previas a la emisión del voto electrónico

Una vez sentadas las bases de nuestra reflexión, es momento de iniciar el análisis sobre cómo las garantías de la integridad del proceso electoral existentes en los diversos ordenamientos se pueden transponer a los cambios que se nos avecinan dado que el voto electrónico, en cualquiera de sus formas, debe contar con ciertas características mínimas como: a) Precisión, no debe ignorar ningún voto válido, contar votos inválidos ni impedir la manipulación de los mismos; b) Seguridad y verificabilidad, únicamente deben votar aquellos ciudadanos que se encuentren en el censo electoral y ejercer un solo voto, el cual debe ser comprobado por el mismo ciudadano y eliminarse ciertos riesgos como la sobrecarga informática; c) Privacidad, garantizar el secreto del sufragio y evitar la coerción; y d) Fiabilidad, el sistema en su conjunto debe ser aceptado por todos los actores involucrados por su eficacia técnica. Asimismo, deberá contar con la aceptación del electorado.

Creemos conveniente ver si las fases que anteceden a la emisión del voto —a las que podemos referirnos como «actos preparatorios», tales como la constitución de los órganos de la administración electoral (juntas electorales, jurados electorales), o la confección de los censos o padrones electorales, en los que la falta de garantías podría poner en peligro todo el proceso electoral—, pueden verse afectadas por los avances tecnológicos y cuáles son los aspectos jurídicos más relevantes a tener en cuenta. Ello debido a que, como hemos señalado líneas arriba, el futuro tecnológico no va a afectar únicamente al lugar o al modo

Así lo ha señalado entre nosotros Juan Cano Bueso (2000: 65).

Cf. Boletin de RedIRIS N.º 66-67, diciembre 2003, enero 2004. Disponible en: http://www.rediris.es/rediris/boletin/66-67/ponencia10.pdf (27/8/08).

en que se vote; además, nos referiremos a la utilización de nuevas tecnologías en las campañas electorales o en la realización y difusión de las encuestas y sondeos electorales... para ver cuáles pueden ser las principales consecuencias de los cambios que se avecinan. Advertimos que, a continuación, vamos a tratar la cuestión desde una perspectiva fundamentalmente teórica, pese a que realizaremos alguna alusión tanto al ordenamiento peruano como al español.

Con carácter previo al período electoral, es necesaria la creación de censos con actualización permanente a los que puedan acceder los electores para efectuar la comprobación —en algunos ordenamientos se han establecido especiales medidas de seguridad para evitar que se utilice para localizar personas amenazadas— incluso puede preverse la posibilidad de la consulta de las listas a través de Internet previa identificación del interesado. Para su confección y actualización ya se han aplicado, en la mayoría de los casos, las nuevas tecnologías, evitando los múltiples errores que se producían en las revisiones del padrón municipal.

La inscripción en los censos (padrón electoral) suele ser automática, pero, para que pueda realizarse la e-votación, y como paso previo, ahora habría que pensar en hacer llegar a los electores una tarjeta inteligente (podría ser una firma digital) y un identificador-clave que permitan la identificación del e-votante y el voto remoto. Si este envío no se hiciera de oficio, se necesitaría un ejercicio de voluntad por parte del elector, por lo que, si en los ordenamientos en que la inscripción censal es automática vemos que los electores apenas si se interesan por comprobar si están correctamente inscritos en listas, la necesidad de realizar una serie de actos previos para obtener el mencionado código, seguramente disuadirá la participación en lugar de incrementarla, como algunos sostienen. Estos sistemas de identificación y registro del votante serían, por otro lado, necesarios para el control y garantía del voto en urnas electrónicas y el voto remoto, por lo que habrían de ser lo suficientemente sencillos para que ningún elector quedase excluido, o la libertad y el secreto del voto vulnerado, por no poder utilizarlos correctamente en el momento de la votación.

Para Josep M.ª Reniu i Vilamala (2007: 39), la forma de expresión del voto apenas tiene relevancia a la hora de determinar la participación. De hecho, en España, donde se han realizado experiencias piloto, la asistencia ha sido escasa.

Pero no sólo se generarían problemas; por el contrario, es cierto que, con la introducción de las nuevas tecnologías, determinados electores con especiales dificultades para desplazarse —personal embarcado, interno en establecimientos penitenciarios, enfermos, etc.— podrían comprobar si sus datos censales son correctos y, en su caso, presentar la correspondiente reclamación evitándose que, a la hora de votar, no puedan hacerlo. A la vez, se ha dicho, que estos electores podrían emitir el sufragio con mayor facilidad. Sin embargo, en los ordenamientos en los que existe el voto por correo, este argumento a favor del voto electrónico se debilitaría.

Por otra parte, hay que tener en cuenta los cambios que posiblemente afecten a los órganos que tienen a su cargo la organización y ejecución de los procesos electorales y que se constituyen en los garantes de la integridad de éste. El legislador, a la hora de diseñarlos, ha procurado que estén cualificados para resolver las cuestiones que se les planteen y para realizar todas aquellas funciones de su competencia, con objetividad y transparencia. Éste es uno de los motivos de la especial composición «judicializada» de las Juntas Electorales en España o de los Jurados Electorales Especiales, de las Juntas Electorales en España o de los Jurados Electorales Especiales, de con uno o más miembros perteneciente a la carrera judicial —por su especial cualificación técnica. Cuando también los integran otros miembros elegidos por sorteo, se busca garantizar la imparcialidad en la actuación de este órgano, pero, en el futuro, con la introducción de las TIC en el proceso electoral, se generarán nuevas necesidades que requerirán de nuevos expertos, por lo que se debería replantear tanto la composición de las Juntas, o de los Jurados, que en la actualidad no cuentan con asesores o consultores cualificados, entre sus competencias.

¿Cómo podría hacerlo el legislador? Por ejemplo, modificando los preceptos correspondientes, se les podría atribuir la competencia para la resolución de cuestiones relativas a las tarjetas inteligentes para la emisión del e-voto, la aprobación del *software*, los nuevos modelos de actas de escrutinio, etc. Asi-

La transparencia tiene como consecuencias: la visibilidad de los trámites, con la participación y el control por los protagonistas de las elecciones, por lo que la invisibilidad de las transmisiones electrónicas exige un reforzamiento de las garantías de control de los soportes materiales lógicos de aquellas, así como del personal que los atiende. Además, esas medidas han de ser conocidas de modo general, pero en particular por los actores del proceso electoral. Dicho control habrá de ser especialmente intenso en los momentos más delicados del proceso: control de programas, control de la votación, realización del escrutinio (cf. Delgado-Iribarren 2004: 183-4).

Véanse los artículos 44.º y 45.º de la Ley orgánica de elecciones.

mismo, podría considerarse la posibilidad de modificar la composición de estos órganos, incluyendo entre sus miembros un experto en TIC. Otro tanto podríamos decir, salvando las distancias, de la existencia de las mesas electorales, cuya composición y modo de integración, útiles hasta el momento, seguramente, debería revisarse —así como su ubicación, pues podrían desaparecer los colegios electorales tal y como ahora están funcionando— porque habrían de ser capaces de proporcionar las garantías suficientes para la salvaguardia de los principios democráticos de una nueva modalidad de votación.

Para que la decisión sobre la orientación del sufragio sea realmente libre es necesaria la información. Las nuevas tecnologías constituyen un medio eficaz para transmitir mucha información a un gran número de personas, al mismo tiempo y de manera rápida y económica. Por ello, las campañas institucionales que lleven a cabo los poderes públicos que convoquen a elecciones —y que van destinadas a informar a los futuros electores—, deberían incluir información sobre el uso de los medios informáticos; ello tendría que estar dirigido, en especial, a los grupos de electores con mayores dificultades para acceder a las nuevas tecnologías, con objeto de que se garantice el principio de voto universal y no se excluya del derecho de participar a determinados sectores del cuerpo electoral. Por otro lado, los poderes públicos podrían utilizar una Web para poner a disposición de los electores toda la información correspondiente a la campaña institucional. Para ello sería conveniente introducir una mención a este soporte en la legislación electoral.

En algunos procesos los candidatos ya tienen sus propias páginas Web y se utiliza la red para establecer un sistema de discusión con los electores, páginas para recaudar fondos, etc. (Rubio Núñez 2000: 287). Se han llevado a cabo algunos interesantes experimentos como el uso de la red para colgar carteles publicitarios o folletos interactivos, si bien se necesitaban modernos sistemas informáticos para poder acceder a ellos. También se ha realizado la transmisión en directo de algunos mítines, la distribución de noticias sobre campañas electorales, se han ofrecido coloquios *on-line* o se han difundido postales de

Los poderes públicos habrán de procurar que los sistemas previstos para la votación puedan ser usados por el mayor número de personas posible. El hacer simultáneo el uso de los sistemas tradicionales con el voto electrónico puede solventar temporalmente problemas de exclusión de determinados grupos menos familiarizados con la tecnología, pero, a la larga, podría crear graves disfuncionalidades.

los candidatos. ¹⁶ Sin embargo, no sólo a través de la red se ha hecho campaña, el teléfono móvil se ha utilizado para enviar SMS o remitir información o solicitud del voto a través del correo electrónico. Nada de esto está regulado en las leyes electorales, con lo que podrían generarse efectos perversos y que impedirían la concurrencia de los distintos candidatos en condiciones de igualdad, la formación de la opinión pública libre, etc.

Por otro lado, no cabe obviar el hecho de que los ciudadanos serían susceptibles de acceder a la información colgada en la Web de las diferentes fuerzas políticas concurrentes, pero se necesitaría una actitud activa por su parte.¹⁷ Si bien las TIC permiten una conexión directa con el votante, a diferencia de lo que ocurre con la TV o la radio, en las campañas por Internet el elector ha de buscar la información y son pocos los que, en las experiencias que se han llevado a cabo, han optado por acceder a ésta. Además, habrá de tenerse en cuenta que éstos serían los mismos canales que podrían utilizar los grupos de presión, colectivos ciudadanos, para llegar a la opinión pública, con lo que podrían confundirse los mensajes. Nada de ello está previsto ni regulado, en la gran mayoría de los ordenamientos, por lo que sería conveniente que, al igual que se reconoce el derecho de las candidaturas a la publicidad en ciertos medios de comunicación, se incluyese, explícitamente, las condiciones para realizar publicidad en prensa digital y tratar los gastos ocasionados por ésta como un componente de la partida de gastos e inversión publicitaria de los partidos.

Realmente, la conculcación de las condiciones de igualdad con que han de concurrir las diversas fuerzas políticas, en este caso no sería un problema de dinero, se necesita poco para organizar grandes operaciones, y, al abaratarse

Una experiencia española en el ámbito de las TIC ha sido la «Candidato.Net», espacio virtual impulsado por una agencia de información que se abre cuando comienza la campaña electoral y se cierra tras las elecciones. Es un espacio innovador de las campañas electorales que permite dirigir preguntas a los candidatos, en el que se facilita información sobre los programas electorales y sobre los candidatos; es independiente de los partidos, pero participan todos ellos.

Ya se han formulado algunas propuestas de cómo deberían ser y qué información habrían de contener las páginas Web de los partidos. Así, puede verse JALONICK, M.C., «State Democratic Party Web Sits, Band Wagon, Campaings and Elections» (1999), citado por Rubio Núñez 2000: 294, cuyas propuestas consideramos de interés y que se refieren a la inclusión de información de contacto tanto de la Web como del partido, biografía de los cargos electos del partido, programa de actividades de participación en los actos y en las campañas de los candidatos del partido, información sobre la inscripción al partido (que puede hacerse por correo-e), links e información general sobre el partido, información sobre las próximas elecciones... También la existencia de chats, suscripción de un boletín semanal, un apartado dedicado a oponentes y otro a cartas al director.

los costes,¹⁸ el acceso sería más fácil. Y en este punto nos enfrentaríamos a una cuestión crucial: la universalidad del voto supone que la legislación electoral no puede, de manera arbitraria, limitar el sufragio a grupos de personas, ni siquiera de manera indirecta, lo que podría ocurrir en relación con aquellos sectores de la población que no pudieran acceder a toda la información necesaria para emitir el voto. Por otro lado, para poder asegurar el principio de igualdad, sólo han de poder votar quienes tengan derecho a ello (cf. Delgado-Iribarren 2004: 182). Pero no todos los hogares disponen de conexión a Internet, ni todos los candidatos están dispuestos a participar en foros o chats en los que los participantes pudieran hacer una crítica a sus programas, a diferencia de lo que ocurre con los asistentes a los actos de campaña electoral, pero, «esto es otra historia». Por consiguiente, para que todos los ciudadanos pudieran acceder a foros, *chats*, etc. en donde se ubique la información, en los que se haga campaña u otro tipo de actividades de los actores electorales, podría preverse la habilitación de «ciberlocales» oficiales.

Quisiéramos referirnos en este apartado a una última cuestión: para permitir el voto libre han sido establecidas ciertas prohibiciones —relativas al período de reflexión, a la prohibición de publicación de encuestas y sondeos en los días previos a la votación... etc.— que no pueden ser trasladadas fácilmente al ámbito de Internet. Sin embargo, nada impediría que los espacios virtuales puedan realizar campaña electoral —por ejemplo, las páginas Web oficiales de los partidos; así, la normativa electoral debería establecer el cierre de estos portales electrónicos durante el período de reflexión previo a los comicios. No obstante lo dicho, y dadas las ventajas que ello conllevaría, a corto plazo, Internet podrá utilizarse de manera generalizada para realizar consultas populares y sondeos de opinión, al igual que para su publicación; por ello, el legislador electoral debería tener en cuenta también los cambios tecnológicos, puesto que difícilmente podrá evitarse la difusión de información electoral por Internet en las horas previas a la votación.

Economizar los costes, sin embargo, no es un problema jurídico, sino político.

4. Las garantías en el momento de la emisión del voto electrónico

Hasta ahora, en los procedimientos de votación convencional en un colegio electoral, se requería como mínimo de las siguientes actuaciones por parte de las mesas de sufragio: la identificación del elector mediante la comprobación de que el votante es quien dice ser, que se trata de un ciudadano incluido en el censo, que le corresponde votar en dicha mesa, y que no ha votado todavía para aquellas mismas elecciones, ni personalmente ni por correo (se asegura con ello el respeto a los principios de sufragio universal e igual). Para honrar la libertad y el principio del secreto del voto, el elector tiene a su disposición mecanismos como la cámara secreta o los sobres que se adaptan al modelo oficial donde introduce la papeleta.

En un futuro, para asegurar que el voto sea libre, los mecanismos del voto electrónico habrán de ser lo suficientemente sencillos para permitir que el elector efectúe, por él mismo, el registro de su voto, en la e-urna o en un terminal de Internet, y ha de disponer del tiempo suficiente (aunque no ilimitado) para que su escasez no constituya una forma de presión (Fernández Rodríguez 2007: 217). Uno de los posibles problemas que podrían plantearse, sería la conculcación del principio del secreto del voto, y también de su libertad, por la eventual desaparición de las cabinas en las que el votante elige o marca su papeleta electoral sin que pueda ser visto ni coaccionado por terceros. En el caso del e-voto «en pijama», ¹⁹ no habría manera de garantizar que en el momento de su emisión el elector no sufriera presiones, por lo que se ha sugerido que el ciudadano debería desplazarse hasta terminales oficiales, con la ventaja de que podría votarse desde cualquier colegio oficial y no sólo en el que le corresponde al elector, como ahora. Sin embargo, esta solución no nos parece acertada por cuanto acabaría con la verdadera esencia del e-voto.

Es evidente que, en unas elecciones democráticas, nadie puede ser obligado o coaccionado —ni física ni moralmente—, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al voto. Por ello, hemos sostenido que a lo largo del proceso electoral las leyes respectivas garantizarán que el elector esté informado y pue-

Denominación del voto efectuado desde casa.

da recapacitar durante el tiempo previsto para ello, de ahí la necesidad de establecer, por ejemplo, el día de reflexión. El sistema de votación ha de impedir, asimismo, que se manipule al votante durante la votación y ha de permitirle ejercer cualquier opción (incluido el voto en blanco y nulo que deberían ser computados como tales).

Además, el voto para ser libre ha de ser secreto. El procedimiento electoral en el que se apliquen las TIC se organizará de manera que en cualquier momento de la fase de votación se salvaguarde el secreto del voto; por ello, se garantizará que la información que el elector proporciona durante el proceso de sufragio no sea utilizada para vulnerar el secreto del voto. Por último, el ciudadano ha de elegir directamente a sus representantes, por lo que no podrá haber interferencias entre el sufragio emitido y la asignación de votos a las diversas candidaturas concurrentes.

En consecuencia, como ya hemos señalado, existen diversos factores que deben ser objeto de control, tales como los trámites de identificación del votante, el diseño de aplicaciones informáticas, la información electoral proporcionada al elector, o las técnicas de control sobre el proceso de sufragio (BARRAT 2004). Así, la Ley orgánica de elecciones garantiza la libertad y el secreto del voto,²⁰ y para ello se establecen una serie de previsiones como la existencia de una cámara secreta, un ánfora, etc., garantías que habrá que conciliarlas con la introducción de las TIC en esta fase del proceso. En pro de la claridad de nuestra exposición nos referiremos a los diversos aspectos que deberían tomarse en cuenta por el legislador:

a) Identificación del elector

Nadie puede emitir más de un voto por lo que habrá de garantizarse un sistema adecuado de identificación del elector (BARRAT & RENIU 2004). En el caso del voto electrónico presencial, la acreditación podría realizarse mediante tarjetas inteligentes que el elector entregaría el presidente de la mesa (BARRAT & RENIU 2004); asimismo, en el voto telemático podrían entregarse al elector, con carácter previo a la votación, las correspondientes

Artículo 7.º: El voto es personal libre, igual y secreto.

acreditaciones (DNI electrónico, PIN, etc.) con el objeto de permitir la identificación del votante, antes de emitir el e-voto, para garantizar la igualdad, es decir, impedir que se vote más de una vez. Con el fin de honrar el secreto del voto, el método tradicional se apoya en la separación física entre la identificación del votante y la emisión del sufragio, lo que asegura el anonimato. En el voto electrónico debería mantenerse dicha separación como se sugiere en la Rec (2004)11, sin que ambos momentos puedan vincularse a posteriori.²¹

b) Decisión sobre el sentido del voto

Las candidaturas deberán competir en condiciones de igualdad. Esta tecnología habrá de permitir el diseño de listas de manera clara, objetiva e inequívoca, por lo que se deberá de adecuar un sistema que no indique preferencia por un partido u otro y que las muestre en su totalidad (sin tener que desplazarse con el *scroll* de pantalla, por ejemplo) y de igual manera (mismo tamaño, misma colocación). El voto ha de ser personal. Para ello será necesario que el sistema electoral electrónico impida cualquier interferencia entre el elector y su voto, mediatizaciones del mismo o manipulaciones. Aquí es donde entra en juego la seguridad informática con el fin de prevenir cualquier ingerencia externa —llámense *hackers*, virus, *sniffers*, etc. (Martínez Cándano 2005).²²

c) Emisión del voto

El voto ha de ser secreto, por lo que será necesario preservar la capacidad de ocultación del mismo. Este principio habla de la no-divulgación del voto, es decir, ha de asegurarse desde el propio proceso electoral electrónico, puesto que es muy fácil que el sistema relacione identidad con opción de voto. Para garantizar ello se hará necesario que desde los programas que controlen dichas operaciones se disocie electrónicamente el voto del usuario. Por una parte, el sistema mantendrá el listado de electores que han ejercitado su derecho al voto

²¹ Son de sobra conocidos los problemas al respecto habidos en votaciones electrónicas en algunos países, en los que podía identificarse al votante y vincularle a una determinada opción de voto.

De especial interés para el tema de la seguridad de los sistemas informáticos nos parece el artículo de Javier Areitio Bertolin «Riesgos tecnológicos del voto electrónico *on-line* por Internet y mecanismos criptográficos» (2003). En él se abordan las posibles utilizaciones maliciosas de las TIC para conculcar los principios del secreto del voto, la igualdad... etc., y, lo que resulta más interesante, propone un protocolo criptográfico para la votación electrónica basado en la firma digital sin conocer el contenido de la firma y un método para construir un voto electrónico no trazable; ello a la vez permite que cualquier elector pueda verificar que su voto se encuentra en la base de datos.

y, por otra, el listado de los votos y las opciones emitidas para el recuento posterior (Areitio Bertolin 2003). Si vemos las actuales previsiones contenidas en la Ley orgánica de elecciones (art. 262.º), tras depositar el voto en el ánfora, el elector firma en la lista de electores e imprime su huella digital; este mismo ritual podría trasladarse al voto electrónico, si bien la firma manuscrita se sustituiría por la firma electrónica y tendría que garantizarse que no pudiera establecerse una correlación entre los datos del elector y la opción elegida por éste.

Se duda acerca de que los sistemas informáticos puedan ofrecer una seguridad absoluta en sus componentes, y, por ello, la votación electrónica necesita de un número mayor de normas o contenidos de seguridad en sí misma.²³ Un protocolo seguro para la votación necesitará de variados mecanismos y técnicas criptográficas. Hasta la fecha se han habilitado diversos sistemas de seguridad. Básicamente se enuncian dos niveles o grupos de esquemas criptográficos utilizables para el sistema del voto electrónico:²⁴ a) Basado en el concepto de *mixing* o en algunas de sus variantes, y b) Basado en funciones *homomórficas*, generalmente utilizando técnicas criptográficas como las de protocolo de conocimiento nulo o firma digital. O el sistema de autenticación del electorado a través de las llamadas «máquinas cazahuellas»²⁵ que impiden la duplicidad del voto (cf. Gonzalo Vega 2005).²⁶

²³ Sobre los resultados de una encuesta realizada al respecto de los distintos tipos de emisión del voto, puede consultarse RENIU I VILAMALA 2007.

Seguimos el planteamiento de Claudia Dorrego Pavone (2001).

Los problemas generados en Venezuela por estas máquinas cazahuellas se debieron a que, cuando el votante deja su huella para poder emitir el sufragio, en este momento quedan registrados los datos de la persona en orden de llegada. En el instante de votar, el nombre del votante no queda registrado en las máquinas SAES3000 de Smartmatic, pero debido a una característica en el sistema operativo de Microsoft, puede obtenerse el orden de los votos a través de la propiedad «Last MFT Modification Time» (que contiene una variable de tipo timestamp) en el sistema de archivos. Teniendo esta información es posible cruzar los datos sobre la secuencia de los votos y la secuencia de los votantes; en pocas palabras, se puede saber que el voto número 3 (según el timestamp de la SAES3000) correspondió al votante número 3 (según la máquina cazahuellas), quedando en entredicho el carácter secreto del voto y, por ende, la libertad del mismo.

El solo hecho de que hayan logrado demostrar que se puede hacer, ya es suficiente para poner en duda el secreto del voto en el proceso automatizado y de hecho causó que estas máquinas fueran desechadas por el Consejo Nacional Electoral.

Morelis Gonzalo Vega (2005) explica que, para que resultara eficiente esta nueva modalidad, desde una página Web del Consejo Nacional Electoral se respondía a todas las consultas de los electores. Por ejemplo, cualquier elector con su número de cédula de identidad obtiene de forma inmediata la información sobre sus datos en el registro electoral, la ubicación de su centro electoral o los pasos a seguir para votar de manera automatizada. Señala que, dados los buenos resultados obtenidos, este sistema automatizado se aplicará en los EE. UU. en futuros procesos electorales.

Sin embargo, habrá de tomarse en consideración por el legislador que la realidad podría tornar ineficaces todas las garantías: un tercero, con consentimiento del titular o sin él, podría utilizar su firma digital, su clave secreta y, por tanto, producirse el fraude. Por consiguiente, deberán preverse mecanismos más sofisticados para garantizar que quien emita el voto sea quien pueda hacerlo; si bien llegar a la certeza absoluta será difícil, al menos, se conseguiría la suficiente para lograr la confiabilidad del sistema.

La única garantía fiable, en la que prácticamente todos coinciden, es la existencia de copia en papel de los votos: la presencia de este voto resulta imprescindible para permitir auditar las e-urnas mediante la impresión de un comprobante de sufragio que pudiera ser visualizado por el elector y depositado automáticamente en un ánfora convencional anexa a la e-urna para que, en caso de duda, se convirtiese en contraprueba. Sin embargo, esta solución sería posible sólo en el voto electrónico presencial pero no en el e-voto. En todo caso, la normativa electoral ya establece sanciones para quienes voten dos o más veces en una misma elección, o para quienes voten dolosamente.

5. LAS GARANTÍAS POSTERIORES A LA VOTACIÓN. ASPECTOS FUNDAMENTALES

La pureza del proceso electoral podría asegurarse con la existencia de instrumentos de verificación de los resultados electorales mediante la obtención de información, por parte de los candidatos, los observadores... etc., que permitiera corroborar los datos electrónicos; como ya se ha apuntado, la propiedad estatal de la urna y los programas lógicos de propiedad estatal que no estuviesen elaborados por una sola empresa también garantizarían la pureza del proceso (cf. Delgado-Iribarren 2004: 189). Pero quedan otras cuestiones por resolver: ¿Con qué base podrían impugnarse los resultados del recuento?, ¿cuáles serían entonces las pruebas que sustentaran las reclamaciones? Habría que dilucidar, por ejemplo, cuál sería la naturaleza jurídica del voto en papel que acompaña al voto electrónico y que podría convertirse en contraprueba, o cómo garantizar la igualdad del voto en el caso de que coexistan el sistema tradicional de votación y el voto electrónico para que el votante no pudiera votar dos o más veces.

El legislador electoral también deberá decidir si el elector que ha optado por el voto a través de Internet tiene la posibilidad de emitir el sufragio con anterioridad al día de las votaciones, una vez dispusiera de la documentación, o bien debería votar el mismo día y a la misma hora en que están abiertos los colegios electorales o si el votante podría cambiar su voto electrónico ya emitido, antes del día de la votación. Nada de ello está resuelto todavía, pero analicemos qué ocurre tras el cierre de los colegios electorales.

Una vez terminada la votación por el sistema tradicional, se llevan a cabo las siguientes operaciones: recuento de votos a cargo de los responsables de las mesas electorales —u otros órganos, como las juntas electorales, cuando realizan el escrutinio general, en el caso español. Se llevará a cabo una verificación en caso de duda o no-concordancia entre la cantidad de votos emitidos y número de votantes anotado. Las papeletas cuestionadas no se destruyen sino que se custodian hasta que se decide sobre su validez. La introducción de mecanismos electrónicos en todas o en las primeras fases enumeradas no siempre reproduce el procedimiento preexistente, garantizando el respeto de los principios democráticos básicos de todo proceso electoral. Sin embargo, algunos de los sistemas electrónicos de votación van a transformar de forma radical estas formas tradicionales de actuar (Cantijoch Cunill 2005).

a) El recuento de votos

Una de las ventajas incuestionables (si no hay impugnaciones) de la utilización de las nuevas tecnologías sería la celeridad en el recuento de votos y el conocimiento de los resultados de la elección al poco de haberse cerrado los colegios electorales, al desaparecer el recuento manual. Es en esta fase en la que la celeridad en el recuento de votos se aduce como uno de los principales avances que va a aportar esta modalidad de votación, en especial en los sistemas electorales más complejos. Sin embargo, se plantean otros problemas, tales como la necesidad de que el sistema sea transparente, base de la confianza del electorado en el mismo, confianza imprescindible para la legitimidad del sistema.

Al respecto, en primer lugar, surge la duda sobre la posibilidad de que los miembros de la mesa de sufragio —elegidos por sorteo y que carecen de conocimientos técnicos— pudieran intervenir en esa fase sin el apoyo de técnicos

cualificados. ¿Terminaría entonces la mesa su función cuando se cerrasen los colegios electorales? ¿Debería intervenir en la fase de recuento una «autoridad electoral» designada por la administración electoral entre los candidatos propuestos —los partidos— entre quienes poseyeran los conocimientos técnicos necesarios? Se ha propuesto una doble verificación supervisada por las autoridades electorales: antes de la entrada en funcionamiento del sistema electrónico de sufragio y tras efectuarse las votaciones, así como la posibilidad de llevar a cabo un doble escrutinio mediante un recuento efectuado por el propio sistema de voto electrónico o por un sistema diferente, siempre supervisado por las autoridades electorales o por eventuales observadores —por ejemplo, los personeros (Fernández Rodríguez 2007: 220-21). Sin embargo, todavía existen problemas de seguridad: en las pruebas realizadas en España en el referendo de 2005, se detectaron fallos de seguridad en el servidor, incluso una entidad privada adujo que se había podido infiltrar en el sistema y acceder a su información (cf. Delgado-Iribarren 2004: 194).

Por último, las garantías jurisdiccionales previstas para los sistemas tradicionales de impugnación del censo, de la proclamación de candidaturas, de la proclamación de electos... etc., deberían adecuarse a las novedades introducidas por el sufragio electrónico.

6. Reflexión sobre las exigencias jurídicas que requiere el voto electrónico

Los sistemas tradicionales, aunque distan mucho de ser perfectos, se han demostrado eficaces para evitar el fraude en los comicios. La introducción de las nuevas tecnologías tiene sentido si puede ofrecer mejores rendimientos desde el punto de vista de la rapidez, de la economía o de la comodidad para el elector, pero ellas también necesitan ser fiables con respecto a la consecución de la transparencia, objetividad del proceso y de las garantías del sufragio; sin embargo, como ya se ha demostrado, el voto electrónico, por el momento, no se ha manifestado eficaz para evitar el fraude.

Como hemos señalado, no existen las garantías suficientes para que las candidaturas concurran en condiciones de igualdad y sus mensajes puedan llegar

al electorado, ni que en las condiciones en que se emite el voto electrónico se asegure el secreto del mismo ni que, si se opta por el voto telemático, el votante pueda actuar libremente, pues no existen garantías suficientes para que el evoto se emita en entornos no susceptibles de manipulación (aunque lo mismo podría ocurrir con el actual voto por correo). En cuanto a la fiabilidad de los resultados, ante la seguridad que proporciona el recuento manual, por ahora se carece de los necesarios mecanismos que permitan tanto la verificación global del correcto funcionamiento del sistema de votación electrónico, como, por ejemplo, la existencia de la verificación individual, que otorgaría al votante la posibilidad de comprobar la correcta asignación de su voto con pruebas criptográficas robustas y sin poner en peligro el secreto del sufragio (Carracedo Verde 2005).

Por otro lado, una de las ventajas que se le suponen al voto electrónico es que puede acabar con el creciente abstencionismo. Sin embargo, lo que no está demostrado es que suponga un incentivo para incrementar la participación allí donde ésta no es obligatoria ni que no genere nuevas brechas entre el electorado en función de si tiene accesibilidad o no a una terminal en caso de voto remoto —existen territorios excluidos de las tecnologías—, de si es hombre o mujer —hasta ahora menos familiarizadas con la tecnología—, de si pertenece a una determinada franja de edad, etc. De hecho, pocas ventajas se ofrecen en la práctica al elector si ha de acudir a las oficinas de registro para obtener la certificación digital que le permita votar a distancia o, en otro caso, si ha de acudir personalmente a depositar el voto electrónico al colegio electoral. El actual sufragio por correo puede solucionar los casos en los que al elector no le sea posible acudir el día de la votación.

No son muchas, pues, las ventajas que proporcionaría el voto electrónico, pero ante la necesidad de que el legislador electoral actúe acorde con los tiempos en que vivimos, ha llegado el momento de que aborde las modificaciones legislativas que sean necesarias para que el derecho electoral acoja los cambios tecnológicos que de facto van a ir instaurándose en este espacio. Además, tenemos el convencimiento de que el procedimiento de votación electrónico, el escrutinio y los demás trámites —si bien pueden generar algunos problemas cuando se implanten—, se irán perfeccionando con el tiempo, como ocurrió

con los sistemas tradicionales, que han necesitado de muchas reformas para eliminar o minimizar el fraude, o las disfuncionalidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA. VV.

2000 *La votació electrònica: un debat necessari*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

ARAYA, Eduardo

2007 «Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina: las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local». *Elecciones*, año 6, N.º 7, noviembre. Lima: ONPE, pp.67-115.

Areitio Bertolín, Javier

«Riesgos tecnológicos del voto electrónico on-line, por Internet y mecanismos criptográficos». Revista Española de Electrónica, N.º 584-585, pp. 60-64.

BARRAT ESTEVE, Jordi

«El derecho de sufragio ante el reto de las votaciones electrónicas. Informe sobre las pruebas desarrolladas en Jun». Memorias del X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática. Santiago de Chile: Congreso Nacional-Universidad de Chile, pp. 133-149. Disponible en: http://www.votobit.org/archivos/jun_xile.pdf (27/8/08)

BARRAT ESTEVE, Jordi & Josep Maria RENIU

2004 «Elecciones catalanas de noviembre de 2003. Experiencias de voto electrónico». Disponible en: http://www.votobit.org/articulos/inforbarsa2.html (27/8/08).

BARRIENTOS, Fernando

«El voto electrónico y el déficit democrático europeo». *Revista Textos de la CiberSociedad*, N.º 12. Disponible en: http://www.cibersociedad.net/textos/articulo.php?art=148> (28/8/08).

CANO BUESO, Juan

«Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico», en: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º 3, junio, pp. 63-82.

CANTIJOCH CUNILL, Marta

2005 «El voto electrónico ¿Un temor justificado?» Revista Textos de la CiberSociedad, N.º 7. Disponible en: http://www.cibersociedad.net/textos/articulo.php?art=72 (28/8/08).

Carracedo Verde, José David

2005 «El voto electrónico y la democracia digital». Disponible en: http://www.cibersociedad.net/recursos/art_div.php?id=63 (28/8/08).

DELGADO-IRIBARREN, Manuel

«Voto electrónico y garantías electorales: las recientes experiencias en Brasil y España». Revista de las Cortes Generales, N.º 63, pp. 175-198.

DORREGO PAVONE, Claudia

w De políticas informáticas. El voto electrónico su problemática social y jurídica», en: *Revista de Derecho Informático*, N.º 31, febrero. Disponible en: http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=632> (28/8/08).

Fernández Rodríguez, José Julio

2007 «El voto electrónico en la balanza», en: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º 17, pp. 205-222.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta

2005 Elementos de Derecho Electoral. Valencia: Tirant lo Blanch.

«Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico». En: Cotino Hueso, L. (coord.). Actas II Congreso tic *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada. (Una versión más elaborada en *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, N.º 4, 2007.)

GONZALO VEGA, Morelis

«En Venezuela, el voto electrónico apuntala la democracia participativa». *Revista de Derecho Informático*, N.º 87, octubre. Disponible en: http://www.bolpress.com/imprimir.php?Cod=2005003212 (28/8/08).

Кім. Alexander

2002 «Cyberdemocracia», en: PAU I VALL, Frances (coord.) El Parlamento del s. XXI: VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos-AELPA, pp. 89-97.

MARTÍNEZ CÁNDANO, Beatriz

2005 «Requisitos indispensables de un sistema de voto electrónico».
Noticias.com, 21 de enero. Disponible en: http://www.cibersociedad.net/recursos/art_div.php?id=52 (28/8/08).

Monnoyer-Smith, Laurence

2003 «Les enjeux inexprimés du vote électronique». Sciences de la société, N.º 60, pp. 127-145.

Muñoz Machado, Santiago

2000 La regulación de la Red: poder y derecho en Internet. Madrid: Taurus.

RENIU I VILAMALA, Josep María

«Oportunidades estratégicas para la implementación del voto electrónico remoto». IDP. *Revista de Internet, Derecho y Política*, N.º 4, pp. 1-11. Disponible en: http://www.uoc.edu/idp/4/dt/esp/reniu.pdf> (28/8/08).

2008 «Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico». IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, N.º 6, pp. 32-44. Disponible en: http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/reniu.pdf> (28/8/08).

RIERA JORBA, Andreu

2000 «Proporcionant seguretat a les votacions Electróniques. Com portar la democracia a Internet», documento n.º 14, mayo-junio. Disponible en http://www.democraciaweb.org/demoa.htm (28/8/08).

RUBIO NÚÑEZ, Rafael

2000 «Internet en la participación política». *Revista de Estudios Políticos*, N.º 109, pp. 285-302. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_109_286.pdf (27/8/08)

SERRA GIMÉNEZ, Francisco

«Problemas políticos, jurídicos de la democracia electrónica». En: CAIRO CAROU, Heriberto (coord.). Democracia Digital. Límites y oportunidades. Madrid: Trotta, pp. 115-125.

[Sobre el autor]

María Vicenta García Soriano

Española. Licenciada en Derecho y en Filología y Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia. Profesora Titular del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de Administración de la Universidad de Valencia. Ha dictado cursos en la Escuela de Derecho español de Varsovia, ha sido «consulente» en la Corte Constitucional Italiana los años 1999-2000. Investigadora en la Universidad de Montpellier. Miembro de la Sociedad Italiana de Estudios Electorales. Entre sus publicaciones destacan los libros *Elementos de Derecho Electoral* (1999, 2005), *Jueces y Magistrados en el Proceso Electoral* (2000), *La presidencia de las Asambleas Legislativas. Un estudio comparado* (2003), con Sánchez Ferriz, R., *Funciones y órganos del Estado Constitucional español* (coords.) (2002), «La Administración Electoral Autonómica» en *Revista Cuadernos de Derecho Público* (2005), «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su incidencia en una futura ampliación del ámbito material de las competencias del Defensor del Pueblo Europeo» en *Revista Teoria del Diritto e dello Stato* (2006). Directora del Proyecto «Modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal que permitan la integración de los nuevos ciudadanos» 2007-2010.

La observación electoral con voto electrónico

María Inés Tula

<ir>
 <inestula@yahoo.com>

 Investigadora Universidad de Buenos Aires

 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET

 Argentina

[Resumen] Este trabajo avanza en la elaboración de un protocolo de observación electoral para la aplicación del voto electrónico. El interés es tanto para el ciudadano común (en su posible participación como autoridad de mesa), como para las organizaciones civiles (fortaleciendo su proceso de observación, de manera informada y crítica). Los actores políticos también podrán mejorar la tarea del control de los comicios, favorecer la confianza en el proceso electoral y la consecuente legitimidad de sus resultados.

Se divide en tres secciones: 1) Descripción del voto electrónico y un repaso sobre algunos motivos de su incorporación; II) Definición de un protocolo de observación electoral para esta modalidad; y, III) Proposición de algunos requisitos indispensables para su puesta en funcionamiento

[Palabras clave] Voto electrónico, Observación electoral, Procesos electorales.

[Title] Electoral Observation with Electronic Vote.

[Abstract] This paper aims to make a contribution to the creation of a protocol of electoral observation for electronic vote experiences. It will be interesting not only for the citizen (who might act as an authority of the polling place) and the civil organizations (enhancing their observation processes in order to act in an informed and critical way). Political actors will also be able to strengthen the electoral controls and favor the citizens' confidence in the electoral processes and the legitimacy of their results.

This paper is organized in three sections: 1) Description of the electronic vote process and summary of the reasons that led to its adoption for the first time; II) Definition of a protocol of electoral observation for experiences with electronic vote; and III) Proposal of some necessary requirements for its implementation.

[Keyword] Electronic vote, Electoral observation, Electoral process.

Tula, María Inés . «La observación electoral con voto electrónico». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 111-131

[Recibido] 15/07/08 & [Aceptado] 23/09/08

Una observación se constituye cuando una institución, persona o grupo de individuos relevan información sobre un proceso electoral a través de medios directos (observación presencial, entrevista a actores partidarios, funcionarios de gobierno, entre otros) o por medios indirectos (análisis del contexto político y social, marco legal, etc.).

Según la opinión de algunos expertos en materia electoral Boneo (s/d) y Núñez Vargas (s/d), la observación de los comicios es el mecanismo para la detección y prevención de errores, distorsiones y manipulaciones. Entre sus objetivos se destacan: a) contribuir a la legitimación del proceso electoral, b) propiciar la credibilidad de los comicios mediante la aplicación de instrumentos que garanticen la transparencia y la integridad, c) la búsqueda de la confianza en las instituciones y en los actores políticos al disuadir las posibilidades de fraude o desequilibrio de las condiciones equitativas de competencia política, y d) la posibilidad de recomendar acciones políticas para mejorar la organización electoral.

La aplicación de nuevas tecnologías al proceso electoral, más específicamente la introducción del voto electrónico, trae consigo una serie de cambios (algunos muy complejos) respecto de las formas tradicionales de controlar y fiscalizar un proceso electoral general. Por este motivo, la observación electoral resulta de suma importancia en aquellas experiencias que se efectúan bajo la modalidad de votación electrónica. Ello básicamente por tres razones: 1) porque permite realizar un diagnóstico sobre cómo impacta el cambio de votación en los ciudadanos y en los diferentes actores que intervienen en el proceso electoral; 2) también, porque ante la heterogeneidad de experiencias que se llevan adelante, la observación es un importante insumo para evaluar si el voto electrónico favorece o afecta negativamente a algunos de los atributos inherentes al sufragio, tales como el secreto, la universalidad, la igualdad, la libertad y la integridad; y, 3) porque es un instrumento que sirve para analizar cuán pertinente resulta la legislación electoral vigente y considerar qué incorporaciones y/o modificaciones debieran hacerse.¹

Por ejemplo, el tratamiento de los delitos informáticos. No todas las legislaciones contemplan iguales aspectos y las sanciones previstas también son variadas. A grandes rasgos, en América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia enfatizan la regulación frente a las siguientes potenciales amenazas: el acceso ilegítimo, la revelación de datos, el daño informático, el daño a sistemas o datos destinados a funciones públicas, la posesión ilegal, la difusión de códigos de acceso a computadoras y a los sistemas de telecomunicaciones y el fraude informático. Al respecto véase: <www.aadat.org>, <www.ulpiano.com>, <www.laleyonline.com>, <www.sadio.org.ar>, <www.delitosinformaticos.org>, <www.cybercrimelaw.net>.

A partir de las observaciones electorales de las experiencias con voto electrónico efectuadas en el territorio de la República Argentina se percibe que la discusión sobre su alcance está limitada a pequeños sectores muy restringidos y, en algunos casos, hasta muy desinformados. Si a esto se le suma la diversidad de opiniones que existe sobre el tema, se concluye en un panorama muy incierto para quienes tienen que participar de la experiencia o convocatoria electoral.

Este trabajo tiene por objetivo avanzar en la elaboración de un protocolo de observación electoral para las experiencias que se realicen con voto electrónico. Se espera que resulte de interés tanto para el ciudadano común (que podría ser convocado a participar como autoridad de mesa) como para las organizaciones civiles que deseen fortalecer su proceso de observación, actuando de manera informada y crítica. También para los actores políticos a fin de contribuir a fortalecer la tarea del control de los comicios, favorecer la confianza en el proceso electoral y la consecuente legitimidad de sus resultados.

Para una mejor comprensión, este análisis se divide en tres secciones. En primer lugar, se describe al voto electrónico y se hace un breve repaso sobre algunos de los motivos que predominaron para su incorporación. Segundo, se define un protocolo de observación electoral para experiencias o pruebas piloto que se efectúen bajo esta modalidad. Tercero, se proponen algunos requisitos indispensables para su puesta en funcionamiento.

1. ¿Qué es el voto electrónico?

En un sentido amplio, el término «voto electrónico» es utilizado para hacer referencia a las diversas tecnologías de la información empleadas en distintas fases del proceso electoral, tales como el registro de los ciudadanos, la confección de mapas en los distritos electorales, la gerencia, administración y logística electoral, el ejercicio del voto en sí mismo, hasta los escrutinios, la transmisión de los resultados y su certificación oficial. En cambio, en sentido estricto o restringido, la expresión «voto electrónico» remite únicamente al

uso de ciertas tecnologías en el acto de votar o en el momento de «contar los votos» (RIAL 2001).²

Algunas de las preguntas que generalmente se formulan son: ¿en qué países se usa y por qué?, ¿qué ventajas y desventajas posee? Si bien el riesgo de generalizar es alto debido a que las experiencias llevadas adelante han sido muy heterogéneas en los distintos países (y dentro de una misma nación en sus diferentes localidades),³ grosso modo puede señalarse que los beneficios o ventajas del «voto electrónico» se asocian a los problemas o dificultades que se intentaron o se buscan —en la actualidad— solucionar con su aplicación.

La primera ventaja reside en la necesidad de contar con resultados electorales rápidos. La *velocidad* es una ventaja cuando el desconcierto generado por la demora de los resultados electorales se vincula con el fraude y la manipulación de los comicios. Precisamente, aquellos países en donde las consultas electorales resultaban más cuestionadas fueron los escenarios donde se emprendieron reformas —en su contexto— significativas en lo concerniente a la organización de los comicios y a la administración de la justicia electoral mediante, por ejemplo, la creación de nuevos órganos electorales y/o la renovación de éstos, así como también cambios en los procedimientos de votación a través de la adopción de diferentes mecanismos electrónicos de votación (Tula 2005).

En México y Paraguay, cunas respectivas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado —considerados tradicionalmente como los casos prototípicos de partidos hegemónicos latinoamericanos—, los años noventa fueron tiempos de turbulentos y complejos procesos de transición hacia un sistema de partidos competitivo. Así, en ambos procesos de apertura hacia una genuina competencia política es que se registraron cambios en las instituciones a cargo de la orga-

En general, esta última definición es la que ha cobrado mayor difusión entre los medios de comunicación, pues cuando se habla de voto electrónico, sólo se piensa en el uso de máquinas electrónicas de votación durante la jornada electoral.

Ya sea: 1) abarcando simultáneamente todas o algunas de las fases que integran el proceso electoral o sólo una, el día de los comicios; y, 2) utilizando diferentes mecanismos de votación (urnas electrónicas) desarrollados por distintos proveedores u organismos de gobierno o también por algunas universidades.

nización y administración electoral, como son el Instituto Federal Electoral (IFE), en México, y el Tribunal Superior de Justicia, en Paraguay.

En Brasil, si bien no se produjeron reformas en el Tribunal Supremo Electoral, sí se encararon modificaciones tendientes a modernizar el proceso electoral a través del reempadronamiento de los electores y la eliminación de la vieja cédula electoral. Sin duda, el giro más importante se dio en 1996 con la introducción de la urna electrónica, la que primero se probó en unos pocos municipios y luego, en 2002, se expandió a todo el territorio nacional como parte de un proceso gradual de incorporación de tecnología.

El segundo beneficio radica en la importancia de fomentar la participación política de la ciudadanía a la hora de votar. Más aún en aquellos países cuya legislación adopta el voto optativo o facultativo, y cuya preocupación central radica en combatir las altas tasas de abstención electoral. De ahí que se intente facilitar el sufragio con el uso de la tecnología, ya sea a través del modo presencial o por Internet u otros dispositivos conectados a la red de redes. Se pretende, así, flexibilizar los puestos o lugares de votación, permitiéndole al ciudadano votar desde cualquier punto del país o incluso desde el extranjero. Su argumento más importante es que al otorgar mayores condiciones de accesibilidad a los ciudadanos, éstos no tienen que sacrificar su propio interés personal a la capacidad de movilizarse el día de votación (BETTINELLI 2001, 2005).

La tercera ventaja se refiere a que el voto electrónico es considerado una herramienta útil para la administración y organización de los comicios (Es-COLAR 2005; TULLIO 2005). Ligado a cuestiones más organizativas, han apelado a esta herramienta los países que poseen grandes extensiones geográficas, como la India con algo más de seiscientos millones de electores o incluso Brasil que supera los cien millones de votantes. También porque elimina los errores u omisiones en la confección de las actas de escrutinio elaboradas manualmente por las autoridades de mesa. Para quienes defienden esta última posición, el voto electrónico es una herramienta que contribuye a disminuir significativamente la cantidad de intervenciones humanas en el recuento de los sufragios, favoreciendo de este modo la exactitud de los resultados.

Del otro lado de la moneda, el aspecto más cuestionado del voto electrónico es la seguridad. Los expertos señalan que sólo con un control exhaustivo del diseño del hardware y el software, así como con mecanismos de auditoría previos y posteriores a las elecciones, se estaría en condiciones de disminuir -aunque no de eliminar- una eventual manipulación (BRUNAZO 2000; Mercuri 2001; Mercuri & Neumann 2001; Rezende 2004). La fiscalización durante todo el proceso electoral efectuada por los partidos políticos y el atento monitoreo de las organizaciones civiles, por ejemplo, resulta clave en este punto. La complejidad que adquiere este procedimiento de control requiere de la especialización de sus observadores, quienes deben ser eficazmente entrenados para detectar fallas o errores de las manipulaciones intencionadas y, poder así, efectuar los reclamos correspondientes ante el organismo electoral competente. Para los especialistas, es imprescindible definir políticas precisas que permitan resolver y distinguir las evidencias de fraude de los eventuales errores o problemas técnicos que puedan suscitarse antes, durante y después de los comicios.

2. Pautas para la observación electoral con voto electrónico

En Argentina, la introducción del voto electrónico se llevó adelante sólo en experiencias provinciales y municipales; sin embargo, ninguna de éstas adhirió específicamente a alguna de las tres razones expuestas anteriormente (al menos en un principio). En efecto, las primeras pruebas piloto desarrolladas durante 2003 en comicios generales y, por lo tanto, vinculantes —en la provincia de Buenos Aires y, después, en el municipio de Ushuaia, en la provincia de Tierra del Fuego— fueron más producto del impulso e iniciativa provenientes de los propios ejecutivos que la necesidad de resolver cuestionamientos puntuales del proceso electoral.

De ahí en adelante, el abanico de provincias y municipios que organizaron pruebas piloto se amplió cuantitativamente. El universo de experiencias incluyó desde la elección de autoridades públicas de gobierno hasta de organismos estudiantiles y consultas populares; asimismo, su uso como mecanismo para la entrega de premios o distinciones y pruebas de demostración en las que se

simuló un acto electoral con candidatos ficticios. La heterogeneidad presente en estas experiencias, tanto en sus objetivos como en su metodología, no permite arribar a conclusiones generales sobre el tipo de impacto que estas prácticas con voto electrónico han tenido sobre la ciudadanía y los partidos políticos. Sin embargo, han sido una herramienta fundamental para conocer cómo opera el cambio en la modalidad de votación (es decir, el pasaje del modelo tradicional con boleta de papel a una urna electrónica) en diferentes contextos sociales y políticos de la extensa geografía argentina. Si bien se trata de experiencias acotadas territorialmente, el análisis y la observación presencial ha permitido elaborar un protocolo de observación, pues la especificidad de este tema en los campos técnico-informático y técnico-electoral ha obstaculizado el universo de comprensión y la familiaridad con el nuevo sistema de votación. Ejemplo de ello es lo que ha ocurrido en algunas pruebas piloto efectuadas en distintas localidades de la Argentina donde el grupo de observadores convocado para evaluar la experiencia solicitaba a los organizadores un listado con los aspectos más importantes a observar; ignoraban así que sus apreciaciones también debían incluir una valoración sobre quienes organizaban y llevaban adelante la prueba.

Dada la centralidad que adquieren tanto el saber técnico-informático como el técnico-electoral es que se pensó en el siguiente esquema de observación con el fin de que los distintos actores que participan en el proceso electoral puedan elaborar su propia evaluación a partir de los elementos que a continuación se presentan. En el punto a) se describen las cuestiones generales que debieran ser tenidas en cuenta en todo proceso de observación (se trate de elecciones tradicionales o de comicios con voto electrónico). En b), se focaliza la atención del proceso electoral con la incorporación de nuevas tecnologías (más precisamente, la urna electrónica) en tres momentos: antes, durante y después de finalizada la jornada de votación.

En efecto, la administración electoral requiere de autoridades de mesa altamente capacitadas para actuar correctamente durante la jornada electoral, junto con los partidos políticos como fiscales partidarios especialmente entrenados para saber cómo desempeñarse frente a algún conflicto que pueda suscitarse ese día (como, por ejemplo, con alguna falla técnica de dudosa corroboración) y efectuar, en consecuencia, la denuncia respectiva.

a) Información general sobre los comicios

Un observador debe detenerse en los siguientes procesos y subprocesos que determinan una elección:

- Organización de la administración y justicia electoral. Competencias.
- Marco legal del proceso electoral según el ámbito territorial de la votación. Constitución Nacional/Provincial. Carta Orgánica Municipal. Normativa electoral. Reglamentaciones del proceso electoral. Manuales de procedimiento para el día de la jornada electoral.
- Candidaturas. Agrupaciones políticas que compiten en la elección. Procedimientos para la selección de candidatos.
- Caracterización del universo participante. Requisitos legales para la inscripción de las agrupaciones políticas y candidatos. Regulación del financiamiento partidario y uso de recursos públicos.
- Identificación del universo electoral. Confección y actualización del registro de electores. Organismos que intervienen en este proceso. Tamaño del padrón electoral.
- ¿Qué se elige? Cantidad de cargos en juego. Comicios simultáneos o desdoblados.
- Carácter vinculante o no-vinculante de la experiencia.
- Calendario electoral. Fecha que establece la convocatoria a elecciones y presentación de listas partidarias.
- Cantidad de mesas electorales y de electores por cada mesa.
- Cantidad y ubicación de los centros de votación por circuitos electorales.
- Información general sobre el contexto sociopolítico del proceso electoral (campaña electoral pacífica o violenta, plazos y límites para las campañas electorales, libertad de expresión y acceso equitativo en los medios de comunicación, autorización o no para las encuestas pre- y posvotación).
- Procedimientos imparciales para el procesamiento de quejas antes, durante y después de los comicios.
- Procedimiento aprobado para la transmisión de resultados.

b) ¿Qué observar en un proceso electoral con voto electrónico? ¿Por dónde empezar?

Un primer aspecto a tener presente en las observaciones electorales con voto electrónico es destacar cuánto cooperan las autoridades/organizadores de la experiencia piloto en brindar la información solicitada que será sometida a evaluación (leyes, reglamentos, convenios, costos). Si no es posible obtener una información general, sobre el proceso electoral, resulta importante describir los motivos por los cuales éstos no fueron otorgados. En una observación electoral, el hecho de no contar con el material solicitado supone una seria limitación para la elaboración de sus conclusiones y su validez.

Entre otros aspectos que deben observarse, se incluyen:

- Mecanismos utilizados para la adjudicación del software y hardware. Licitaciones públicas, convenios bilaterales con otros países que desarrollan soluciones tecnológicas u otras formas de adjudicación.
- Modalidad de desarrollo de *hardware* y *software*: compra llave en mano, desarrollo propio, etc.
- Antecedentes de los proveedores de software y hardware en comicios generales.
- Si existen normas de certificación u homologación de las soluciones tecnológicas.
- Fundamentos por los cuales se optó por aplicar un sistema de votación remoto o presencial.
- Si se optó por un sistema presencial, motivos por los cuales se eligió un sistema determinado (por ejemplo, a través del Registro Electrónico Directo —RED— o de Lectura Óptica del Voto —LOV).
- Características técnicas del código fuente como longitud y lenguaje de programación, etc.
- Aspectos legales. ¿Están contemplados los delitos informáticos en alguna norma? ¿Qué sanciones están previstas en caso de presentarse algún problema relativo a la intrusión informática?

• Extensión geográfica de la experiencia. ¿Abarca a todo el cuerpo electoral o sólo una parte? ¿Es vinculante o no vinculante? ¿Son comicios generales o sólo de sensibilización? Si son de sensibilización, ¿se usan candidatos reales o ficticios?

- Si cumple con el principio de universalidad, la solución tecnológica debe adaptarse al uso de individuos con capacidades diferentes (teclado braille, audífonos, unidad sonora que oriente al elector, etc.). Su utilización debe ser simple y evitar procedimientos complejos o engorrosos. Programa de educación cívica para los electores que no tienen acceso a la tecnología (eliminación gradual de lo que se conoce como «brecha digital»).
- Si el diseño de las pantallas cumple los parámetros establecidos por la autoridad electoral según número de orden/aparición.
- Si cumple con el principio de integridad del voto, es decir, que el sufragio no pueda ser alterado. Normativa que asegure mecanismos de seguridad robustos para evitar: a) fallas técnicas o errores no intencionales en el software (bugs); b) manipulaciones intencionales en el software realizadas por sus propios programadores durante la etapa de elaboración (ataques internos); c) intentos por ingresar en el sistema y realizar cambios en él desde el exterior (hacking o piratería); y, d) manejo defectuoso del sistema realizado por sus propios operadores.
- Si cumple con el secreto del sufragio. La solución tecnológica admite la separación completa de la identificación del elector y registro de votos. Determinar cómo se guardan los datos, si en forma aleatoria y registro no secuencial.
- Si cumple con el requisito de auditabilidad. Reglamentación que contemple una auditoría previa, durante y posterior a la jornada electoral.
- Existencia de comprobante papel en el sistema de votación.
- Si cuenta con la opción del voto en blanco y admite la posibilidad de anular el voto.
- Posibilidad de corregir el voto antes de confirmarlo.
- Programa de contingencia para el caso de que las máquinas de votación no funcionen.

- Logística electoral. División de tareas para quienes se encargan de la asistencia técnica durante los comicios.
- Transmisión de resultados. Mecanismos para su envío y tipo de seguridad que se emplea para evitar la intrusión informática.
- Costo de la experiencia, abierto en costo del hardware, software, insumos (papel para las impresoras, etc.), consultoría, publicidad, difusión y promoción de la experiencia, tiempo del personal permanente del organizador utilizado en la experiencia, personal temporario contratado para la experiencia, logística de los equipos, logística de las personas, impuestos y tasas (costo de importación de los equipos, etc.).
- Origen de los fondos para hacer frente a estos costos.

b.1) La observación electoral por etapas

Especialistas en temas electorales sistematizaron el estudio de las elecciones a través de la división del ciclo electoral en etapas o partes constitutivas (ANTILLÓN 2000; LÓPEZ 2000; SUKSI 2003). En general coinciden en señalar tres secciones o períodos de tiempo:

• Etapa 1: Preelectoral o previa preparatoria

Esta fase es definida como el tiempo que transcurre desde el llamado a elecciones hasta el comienzo de la votación en los establecimientos acreditados por la autoridad electoral. En este momento debe prestarse atención a lo siguiente:

- Los plazos para el análisis del código fuente y de todos los programas que están incluidos en la máquina de votación.
- Los plazos para la presentación de observaciones y/o impugnaciones al código fuente y el modo de difusión establecido por la legislación en caso de encontrarse errores o fallas.
- Universo de actores autorizados a auditar el código fuente y a presentar impugnaciones. Observar si se prevé la participación de auditores externos y el modo en que éstos son convocados por la autoridad electoral. Revisión de antecedentes.

Cronograma estipulado para los procesos de: i) validación del software y
de ii) inseminación del software en las máquinas de votación.

- Los plazos establecidos para las auditorías de las máquinas de votación una vez que éstas ya han sido inseminadas (tanto externas —si las hubiere como de los partidos políticos).
- Cronograma para la capacitación de autoridades electorales, partidos políticos y electores en general. Responsable de su organización. Contenidos.
- Medios utilizados para difundir el proceso electoral. Cronograma de difusión. Extensión temporal y geográfica.
- Mecanismos para la selección de autoridades de mesa y personal técnico-informático que prestará apoyo el día de los comicios.

• Etapa 2: Durante la jornada electoral

La fase denominada «electoral» tiene un período de duración más corto en el tiempo que las otras dos que integran el mismo ciclo (antes y después). Se trata del día en el que se desarrollan los comicios y el momento en que los votantes manifiestan sus preferencias a través de la emisión del sufragio. En Argentina, la jornada de votación se efectúa los días domingo (de cualquier mes, según la convocatoria y lo que estipule la legislación). Comienza a las 8 de la mañana y finaliza a las 18:00 h.

Durante estas diez horas de actividad, la observación tiene que centrarse en:

- Si las urnas electrónicas se presentan lacradas y con fajas de seguridad.
- Si están todos los útiles necesarios, como el manual de procedimientos, por ejemplo.
- Reglamento para la constitución de la mesa de votación. Mínimo de individuos con el que puede comenzar el sufragio.
- Procedimiento para iniciar la actividad de la urna electrónica.
- Responsabilidades asignadas en el plan de logística electoral. ¿De qué se ocupa la autoridad de mesa?, ¿qué debe hacer el asesor informático? Controles.

- En caso de presentarse alguna falla técnica durante los comicios, ¿quién autoriza a revisar la máquina de votación? Reglamento que indique la presencia mínima de fiscales informáticos partidarios que controlen esa situación particular. La planilla de observación que debe ser entregada a la autoridad electoral con la firma del responsable que solucionó el problema técnico.
- Con el fin de que los ciudadanos practiquen con las urnas electrónicas varias veces antes de sufragar (incluso el día de los comicios) ¿hay capacitaciones ese mismo día y en el propio lugar de votación? ¿Entorpecen éstas el acto electoral? ¿Se usan candidatos ficticios o reales? ¿Existe el riesgo de que estas capacitaciones interfieran en la voluntad del elector? Por ejemplo, el hecho de que quien esté capacitando sólo muestre algunas opciones y no toda la oferta electoral.
- Los asistentes informáticos (aquellos que ayudan al elector en su tarea de votar) ¿respetan una distancia prudencial como para no interferir con el voto del ciudadano y respetar el secreto del sufragio? ¿Es una intervención de oficio o son éstas solicitadas? ¿Mantienen neutralidad en el lenguaje acerca de las opciones de que dispone el elector? Según las regulaciones de cada lugar, ¿se señala a los votantes que tienen la posibilidad de «cortar o no cortar boleta», «emitir o no emitir preferencias», «votar en blanco o hacerlo por opciones partidarias», entre otros?
- Disposición de carteles indicando cómo es el «paso a paso» en el sistema de votación.
- En caso de que la votación no sea obligatoria, ¿cómo son invitados los electores a participar de la experiencia? ¿Hay algún tipo de selección en particular?
- ¿Cuáles son las dificultades más observables que presentan los votantes para emitir el sufragio?
- Forma en que se realiza el acto de escrutinio. ¿Es público?
- Sorteo de máquinas que serán auditadas (comprobante, papel y digitales).
- Modo estipulado de transmisión de datos (manual o utilizando nuevas tecnologías).

 Problemas en la transmisión de datos del modo estipulado. ¿Cómo se resuelven? Modo alternativo de transmisión de datos. Violación de disposiciones de seguridad de estos modos (por ejemplo, empleando una línea telefónica normal en lugar de una especial, datos no encriptados, etc.).

 Relación entre autoridades y proveedores de servicio en el momento del cómputo de resultados. Acceso de los fiscales de las agrupaciones interesadas al centro de cómputo.

• Etapa 3: Postelectoral

La tercera y última fase, la *postelectoral*, concuerda con el momento de la cuantificación y valoración de los resultados electorales. Incluye la transmisión de resultados, la emisión de los cómputos, la difusión provisional, la resolución por la autoridad electoral y el escrutinio definitivo. Las acciones y los problemas que se presentan en esta etapa son:

- Observar si se efectúan las auditorías postelectorales. A través de este procedimiento debe comprobarse que los votos digitales y los votos impresos coincidan en sus resultados.
- Dado que la auditoría postelectoral se realiza sobre un porcentaje de la totalidad de urnas electrónicas utilizadas el día de los comicios: ¿cómo se efectúa la selección de las máquinas que serán auditadas?, ¿es una muestra representativa?, ¿cuánto es el tiempo que se empleará?
- ¿Se presentaron impugnaciones al acto electoral luego de haber finalizado los comicios? ¿Hay alguna planilla que contemple estas objeciones para ser elevadas a la autoridad electoral?
- ¿Cuándo se anuncian los resultados definitivos? ¿Contemplan las normas un plazo para que los resultados parciales que se divulgan no tengan un efecto similar a las encuestas a «boca de urna» en caso de que luego se detecten fallas o errores?

c) El uso de las encuestas como herramienta de evaluación

Las encuestas son una poderosa herramienta de evaluación en las experiencias que se desarrollan bajo la modalidad de voto electrónico. Permiten tomar datos acerca de cómo vivieron los votantes y los otros actores involucrados en el proceso electoral el cambio en el procedimiento de votación. Se observa la predisposición de los electores, si se intimidan o no, cuánto tiempo demoran en emitir su sufragio, si les resulta sencillo o encuentran ciertas dificultades en su empleo, si se animan a solicitar ayuda en caso de que la necesiten, etc.

Sin embargo, si los cuestionarios no son elaborados correctamente podrían inferirse conclusiones erróneas sobre el tipo de experiencia que se llevó adelante. En primer lugar, requiere especial atención la población que es interrogada y el modo en que las encuestas se efectúan. Deben ser representativas y aleatorias, dos condiciones metodológicas que no siempre se cumplen. Una mala costumbre al respecto es cuando se extiende a toda la población las conclusiones resultantes del análisis de las informaciones relativas a esa prueba piloto.

Segundo, se debe observar si las preguntas incluidas en el cuestionario guardan relación con el objetivo de la experiencia. A menudo se aprovechan las pruebas de sensibilización (aquellas que sólo buscan familiarizar a los votantes con las urnas electrónicas) para preguntarle al elector si considera positiva o negativa su aplicación en una próxima elección general. En este caso, extrapolar las conclusiones de una prueba de sensibilización con las elecciones generales donde se eligen cargos públicos representativos resulta incorrecto porque se equiparan experiencias de distinto tipo y nivel. Mientras unas cumplen el objetivo de familiarizar al elector con una nueva forma de votar, las otras tienen como objetivo elegir autoridades. Mientras las primeras son relativamente sencillas y permiten que participen toda la familia, se presentan pocas opciones o éstas son excluyentes del tipo SÍ/NO sin complejidades adicionales como la simultaneidad de los comicios; sin embargo, en la segunda, el voto es secreto y según la modalidad adoptada aumentan los cargos en disputa y también la cantidad de listas partidarias que hay en juego. De ahí que en la mayoría de las encuestas sobre pruebas de sensibilización, los votantes tengan una percepción favorable y positiva en su primera experiencia, dada la sencillez en la selección de opciones y la facilidad en la emisión del sufragio.

Tercero, es común que se realicen diagnósticos basados en las respuestas que dan los ciudadanos sin mediar ningún tipo de control metodológico sobre esas respuestas. Por ejemplo, se les pregunta a los electores si el sistema les resulta seguro. La respuesta abrumadora es que sí. Ahora bien, los expertos en informática aseguran que no es posible medir la seguridad del sistema de votación al momento de votar (por el solo hecho de que la pantalla me confirma lo que voté) sino que para poder responder a este interrogante se requieren de exhaustivos mecanismos de control del *software* y del *hardware*.

No obstante, frente a esta favorable percepción, conviene actuar con precaución por tres motivos. Primero, porque la ciudadanía en general desconoce las eventuales dificultades a las que podría enfrentarse en un acto electoral vinculante. Segundo, porque podría ocurrir que algunos electores no se animen a expresar o no sepan comunicar qué dificultades encontraron ante un mecanismo de votación que se asume como muy fácil y muy sencillo (¿temor al ridículo?). Y tercero, porque podría caerse en lo que se conoce como el «problema de la deseabilidad social» cuando los entrevistados que no tienen un interés particular y opinión firme sobre un tema tienden a declarar como propias las opiniones que creen ortodoxas y compartidas por la mayoría, es decir, responden aquello que socialmente creen es más deseable. Y cuando las preguntan son tan sencillas, no es muy difícil interpretar cuál sería la respuesta que se espera de su interlocutor.

3. Ocho requisitos básicos para la adopción de sistemas de votación electrónica

Por último, más allá de la evaluación que hagan los expertos respecto del contexto en el cual se encaran procesos de modernización tecnológica en las elecciones, de las estimaciones que éstos realicen sobre la conveniencia de modernizar una o varias fases del proceso electoral y de las conclusiones a las que arriben sobre las ventajas y desventajas de los distintos sistemas de votación electrónica, lo cierto es que las decisiones últimas sobre estos temas están en manos de la dirigencia política. Por ello, también se propone una serie de requisitos o condiciones que debieran tenerse presente en caso de que se decida encarar la adopción del voto electrónico.

1. Fuerte presencia del Estado como garante del derecho de sufragio y como regulador del proceso de modernización

El sufragio debe mantener su condición de universal, secreto, libre, igual, íntegro y directo. La integridad debiera considerarse un atributo más del voto, ya que es el derecho que tienen los ciudadanos de que su voto no pueda ser alterado. El Estado debe velar fuertemente por su cumplimiento y asumir un papel fundamental en la regulación normativa de los procesos tecnológicos adoptados.

2. Modernización previa de las primeras fases del proceso electoral

Es altamente recomendable que el cambio del sistema de votación manual por uno de tipo electrónico esté precedido por la modernización en la producción, verificación, y manejo de documentación básica utilizada en el acto electoral.

3. Gradualidad en su implementación

En general, la aplicación de nuevas tecnologías ha sido un proceso largo y progresivo, con numerosas pruebas de ensayo y error. Se recomienda que las experiencias comiencen por ser «pruebas de sensibilización» no-vinculantes en lugares territorialmente acotados. En la medida que los actores que intervienen en un proceso electoral se van familiarizando con el nuevo modelo de votación es importante que se vaya complejizando la experiencia (con una población más numerosa, pruebas vinculantes y concurrentes, con la presencia de varias listas partidarias sumado al secreto del voto) a fin de efectuar una evaluación realista sobre su impacto.

4. Infraestructura de telecomunicaciones mínima

La introducción del voto electrónico requiere de una infraestructura de telecomunicaciones medianamente desarrollada y debe asegurarse los correspondientes canales de interconexión y/o transmisión de la información.

5. Extensa e intensa campaña de difusión pública

Debe ir acompañado de una profunda, masiva y temporalmente extendida campaña de concientización ciudadana. Esta capacitación debe dirigirse especialmente hacia los grupos de electores con mayores dificultades para usar medios

informáticos, tales como las personas de edad avanzada y los que poseen habilidades diferentes. La omisión de esta tarea significaría ignorar el derecho a la igualdad de oportunidades, y acrecentaría las posibilidades de marcar una división basada en la desigual capacidad de adaptación al uso de nuevas tecnologías.

6. Transparencia

La transparencia del proceso debe estar garantizada mediante el acceso al código-fuente del sistema de votación y a los registros de funcionamiento, la obtención de certificados de autenticidad por parte de terceros y la existencia de procedimientos que permitan resolver dudas e impugnaciones manteniendo el carácter secreto del voto. Una licitación para proveer la informatización debe contar con un repertorio de requisitos técnicos y someterse a la auditoría y pruebas de calidad por parte del órgano electoral competente antes, durante y después de los comicios.

7. Incorporación de un comprobante físico del voto

El recuento manual de los votos impresos es la única garantía de que los sufragios puedan ser verificables a través de un mecanismo independiente de la informática.

8. Actualización de las normas existentes en materia de seguridad

El vertiginoso desarrollo de la tecnología informática abre las puertas a nuevas posibilidades de delincuencia. Resulta imprescindible que las leyes acompañen el proceso de modernización, se adapten a los nuevos requerimientos tecnológicos y, de ese modo, se prevengan los delitos informáticos. La reforma legislativa no sólo debe alcanzar a los marcos reguladores en los órganos pertinentes, sino también sentar las bases para la creación de mecanismos de control y seguimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE, Silvia

2005 *El voto electrónico. La experiencia de Ushuaia*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Manchita.

ANTILLÓN, Walter

2000 «Proceso Electoral». En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

BETTINELLI, Ernesto

2001 «La lunga marcia del voto elettronico in Italia». *Quaderni* dell'Osservatorio Elettorale, Nº 46, Florencia, Italia.

«El sistema e-poll en el ámbito electoral europeo: de la posibilidad a la experiencia». En: Tula, María Inés. Voto Electrónico. Entre votos y máquinas: Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Ariel.

BONEO, Horacio

S/d «Observación internacional de elecciones». En: IIDH/CAPEL. Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL

BRUNAZO, Amilcar

2000 «Avaliação de Segurança da Urna Eletronica Brasileira», presentación realizada para la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la República Federativa de Brasil.

Brunazo, Amilcar y Maria Aparecida Cortiz

2006 Fraudes e defesas no voto eletronico. São Paulo: All Print editora.

CAMARAO, Paulo César

2005 *El voto informatizado*, traducción de Marta Torres Raineri de Barreyro y Silvia Borel. Provincia de Misiones, Argentina: Talleres Creativa.

ESCOLAR, Marcelo

2005 «Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada». En: Tula, María Inés, *Voto Electrónico*.

Entre votos y máquinas: Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Ariel.

Fundación Argentina y Asociación Cambiemos Buenos Aires 2004 *Voto Electrónico*. Buenos Aires: Editorial Dunken.

LÓPEZ, Rafael

2000 «Administración Electoral». En IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

MERCURI, Rebecca

2001 Rebecca Mercuri's Statement on Electronic Voting. Disponible en: www.notablesoftware.com (3/9/08).

MERCURI, Rebecca & Peter NEUMANN

2001 System Integrity Revisited, Inside Risks 127, CACM 44.

Núñez Vargas, Eduardo

«Observación Nacional de Elcciones». En IIDH/CAPEL. *Diccionario* electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Programa de voto electrónico

2003 *Voto electrónico*. Buenos Aires: Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

2004 *Voto electrónico 2*. Buenos Aires: Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Argentina.

REZENDE, Pedro

2004 Electronic Voting Systems: Is Brazil ahead of its time? Universidad de Brasilia. Disponible en: <www.cic.unb.br> (3/9/08).

RIAL, Juan

2001 «Modernización del Proceso Electoral: Voto Electrónico en América Latina». Proyecto ARG/00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política del PNUD.

Suksi, Markku

2003 «The Electoral Cycle: On the Right to Participate in the Electoral Process». En: HINZ & SUSKI. *Election Elements: On*

the International Standards of Electoral Participation. Turku/Abo: Institute for Human Rights, Abo Akademi University.

Tula, María Inés

2005 Voto electrónico. Entre votos y máquinas: las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Ariel.

«Aportes para una aplicación eficaz del voto electrónico» Documento de Políticas Públicas, N.º 31. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php?idbv_seccion=8 (8/9/08).

Tullio, Alejandro

«Organización, administración y actores electorales frente a las nuevas tecnologías». En: TULA, María Inés. Voto electrónico. Entre votos y máquinas: las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Ariel.

[Sobre la autora]

María Inés Tula

Argentina. Politóloga graduada en la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de San Martín. Actualmente se desempeña como profesora en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha publicado numerosos artículos sobre elecciones, sistemas electorales y partidos políticos en revistas científicas nacionales e internacionales. Como Directora del Programa de Instituciones Políticas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) entre 2004-2007 participó como observadora de varias experiencias argentinas con voto electrónico, coordinó el libro *Voto electrónico* (Ariel-CIPPEC, 2005) y ganó el Primer Premio Provincial 2006 a la Innovación en la Gestión Pública por el «Proyecto de reglamentación de la aplicación del voto electrónico en la provincia de Buenos Aires» otorgado por la Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En los últimos años, también ha editado los siguientes libros: *Aportes para la reforma política bonaerense*, y, *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*.



BARRERAS POLÍTICO-ELECTORALES Y REFORMAS

Latinoamérica: Radiografía de las barreras político-electorales*

Ana Beatriz Franco-Cuervo

JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO

<jafah2@gmail.com> Universidad del Rosario Colombia

[Resumen] El sistema electoral constituye uno de los elementos institucionales de mayor importancia para la gobernabilidad, la consolidación democrática y su funcionamiento. Influye, asimismo, en las posibilidades que tienen los partidos políticos y los candidatos para llegar a ocupar cargos en el Ejecutivo, o para obtener mayor participación en los órganos legislativos de cada Estado. Aquí se hace una rigurosa revisión de los umbrales naturales y explícitos en el sistema electoral en 18 países de América Latina; se aporta, desde una perspectiva comparada, elementos teóricos, conceptuales y empíricos que permitan formarse un juicio propio y así poder prever el impacto que las medidas planteadas generarían en cada uno de los países sobre sus propios sistemas políticos.

[Palabras clave] Latinoamérica, Umbrales, Sistema Electoral, Democracia.

[Title] Latin America: Understanding its political-electoral thresholds.

[Abstract] At present the electoral system is one of the most importat element for the governance, the democratic consolidation and its functioning. This one has a very importat influence in the possibilities that the political parties have and, inside these, the candidates to obtain positions in the government or to obtain a major participation in the Congress. The present study does a rigorous review of the natural and explicit thresholds in the electoral system in 18 countries of Latin America; It tries to supply, from a compared perspective, a theoretical, conceptual and empirical frame that allows people to make an own judgment on the topic and to predict the impact that the issues raised would generate on its own political systems.

[Keyword] Latin America, Thresholds, Electoral System, Democracy.

Franco-Cuervo, Ana Beatriz; Flórez Henao, Javier Andrés . «Latinoamérica: Radiografía de las barreras político-electorales». En: Elecciones, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 135-173

[Recibido] 25/06/08 & [Aceptado] 23/09/08

^{*} Artículo realizado sobre la base del Estudio comparado acerca de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral, realizado por los autores para PNUD-IDEA.

En la actualidad, uno de los temas de mayor importancia política en Latinoamérica es la implementación o no de barreras o umbrales electorales que limiten el acceso de los grupos políticos a escaños de representación en las corporaciones públicas. Estas barreras, estrictamente electorales, son aquellas que insertan un elemento adicional al sistema electoral en sentido estricto, representado en un porcentaje de votos mínimos exigidos para seguir en el juego político de la repartición de escaños o poder político. Es decir, aquellos grupos políticos que no alcancen ese mínimo de votos (barrera), quedan de inmediato sin posibilidad de acceso a la representación política.

Dichas barreras estrictamente electorales de las que se ocupará este documento son completamente diferentes a otros tipos de filtros que se pueden encontrar en los regímenes electorales de cada país. Esta diferenciación es fundamental para entrar a entender, realmente, el asunto que aquí se trata.

Dentro del sistema electoral propiamente dicho, es decir, aquel que se utiliza en la academia, existe un conjunto de elementos fundamentales que, a través de su interacción, configuran el proceso por el cual los ciudadanos expresan sus preferencias mediante el mecanismo del voto, y estas preferencias manifestadas se convierten, más adelante, en escaños o poder político. Tales elementos son: el principio de representación; el diseño y el tamaño de la circunscripción electoral; las formas de candidatura y votación; las fórmulas de conversión de votos en escaños y, finalmente, un elemento adicional formado por, precisamente, las barreras o umbrales electorales. En este sistema existen dos tipos de vallas electorales: a) implícitas al sistema mismo, verbigracia, el diseño y tamaño de las circunscripciones electorales y las fórmulas de conversión de votos en escaños; y b) explícitas al sistema, el porcentaje de votos mínimos que se necesita para seguir en el juego político, es decir, ese elemento adicional del que hablamos.

Adicionalmente, existen las denominadas barreras legales que no integran el sistema electoral en sentido estricto, pero que sí influyen y forman parte del régimen electoral como un todo. Estas barreras son, por ejemplo, las que condicionan la personería jurídica para las agrupaciones políticas a un porcentaje de votos, sin interferir en la repartición de escaños, entre otras.

Así pues, este artículo tiene como objetivo final, dilucidar acerca de las barreras implícitas y explícitas que existen en los sistemas electorales de Latinoamérica. Ello brindará al lector interesado mayor información y, asimismo, contribuirá al diálogo y el debate sobre este tema, que hoy causa tanta polémica en nuestra siempre tropical región.

Es evidente que el método comparativo es uno de los más utilizados e importantes en la ciencia política, por ello este estudio hará énfasis en una comparación minuciosa de la existencia de estas barreras en las realidades políticas de cado uno de los países a analizar.

Para hacer este tipo de reconocimiento de la forma de utilización y existencia de las barreras político-electorales es necesario sistematizar la información relacionada y observar el efecto que se busca con dichas aplicaciones. Para el caso que nos concierne se comparará de forma rigurosa la existencia de barreras tanto implícitas como explícitas en los diecisiete países de Latinoamérica continental y en República Dominicana. El efecto de las barreras electorales en países que tienen unas mismas raíces ayuda, en mayor medida, a entender la aplicabilidad de éstas en cada nación estudiada. Aunque, hay que aseverar, que la implementación de las barreras político-electorales —incluso teniendo efectos prácticos indiscutibles—, deben ser analizadas desde el contexto del país en cuestión.

1. Un análisis latinoamericano

En Latinoamérica, como en todo el mundo, uno de los elementos institucionales de mayor importancia para la gobernabilidad, la consolidación democrática y el funcionamiento de la misma es, precisamente, el sistema electoral. Este influye en gran medida en las posibilidades que tienen los partidos políticos y, dentro de estos, los candidatos para llegar a ocupar cargos de gobierno (ejecutivos) o para obtener una mayor participación y representación en los órganos legislativos de cada Estado. Estos sistemas particulares no dependen exclusivamente de su diseño institucional, es decir, de buscar lo mejor para el funcionamiento democrático, sino que está minado, permanentemente, por intereses partidistas y coyunturales específicos que buscan, de acuerdo con su posición, la modificación o introducción de elementos del sistema electoral en

sentido estricto, para su beneficio. Su desempeño, es decir, sus resultados dependen también —como ya se afirmó— del contexto en donde se aplique; en otras palabras, las estructuras sociales, los electores (ciudadanas y ciudadanos), la normatividad externa al sistema electoral propiamente dicho, la geografía electoral, entre otros, influyen —y de qué manera— en ellos.

Es importante empezar diciendo que de los dieciocho países a ser estudiados, nueve cuentan con un sistema bicameral tradicional (Cámara de Representantes y Senados) y la otra mitad son, a contrario sensu, unicamerales. En América del Sur todos los países son bicamerales, exceptuando a Venezuela (1999), Perú (1995) y Ecuador; mientras que lo común en los países centroamericanos son órganos legislativos unicamerales, a excepción de República Dominicana y México.

Ello nos brinda, entonces, un orden natural para entrar a explicar y analizar las barreras o umbrales, tanto implícitos como explícitos, en cada uno de estos países. Se empezará con las Cámaras de Representantes o de Diputados, incluyendo los órganos legislativos unicamerales (normalmente denominados Asambleas Legislativas), para luego pasar por la explicación de los nueve senados existentes en el continente. En cada uno de ellos habrá una parte dedicada a las barreras o umbrales implícitos al sistema electoral en sentido estricto —verbigracia, diseño y tamaño de las circunscripciones electorales y fórmulas de conversión de votos en escaños. Pero también habrá otra que tratará las barreras o umbrales estrictamente electorales, es decir, la implementación de un porcentaje de votos definido para que los actores políticos (partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos) puedan entrar a jugar en la repartición de los escaños o poder político.

2. Cámaras de Representantes o Diputados

Como ya se dijo líneas arriba, se tendrán en cuenta tanto las Cámaras de Representantes de los nueve países bicamerales con que cuenta el continente como los nueve países con un solo órgano legislativo, es decir, unicamerales (Ecuador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Venezuela, Perú, Panamá, El Salvador y Nicaragua).

Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto

a) Diseño y tamaño de las circunscripciones

El diseño y el tamaño de las circunscripciones electorales tienen una altísima importancia en el juego político, por ello no es extraño que sea uno de los temas más candentes a la hora de su discusión.¹ Ahora bien, dependiendo del tamaño de la circunscripción existe, de entrada, un umbral de representación implícito para los actores que desean llegar a ocupar escaños en los órganos legislativos. Éste se rige por el principio proporcional; por ejemplo, si el tamaño de la circunscripción es pequeño (2-5 escaños), el umbral de representación es alto; por el contrario, si el tamaño es grande (más de 10 escaños), el umbral de representación es bajo y la representatividad mayor.

| Tamaño de la circunscripción | Umbral de representación | Efecto proporcional |
|------------------------------|--------------------------|---------------------|
| Pequeña (de 2 a 5 escaños) | Alto | Bajo |
| Mediana (de 6 a 9 escaños) | Medio-alto | Medio-alto |
| Grande (+ de 10 escaños) | Bajo | Alto |

En Latinoamérica, el diseño de las circunscripciones está ligado, mayoritariamente, a la división político-administrativa, es decir, a los departamentos, provincias o Estados que configuran políticamente a cada uno de estos países. Por ejemplo, en Brasil la división político-administrativa de 26 Estados se convierte, al mismo tiempo, en la división político-electoral en la Cámara, asignando a cada Estado (dependiendo de su población) una cantidad de curules determinada. Al mismo tiempo en las cámaras de diputados de estos países no existen distritos electorales únicos (circunscripciones nacionales), sino que en todos los casos se distribuyen los escaños en circunscripciones electorales de diferentes tamaños. En los casos de países con Legislativos unicamerales, existe la tendencia a dividir los escaños a asignar entre las circunscripciones propiamente dichas y una circunscripción adicional de carácter nacional, este es el caso de El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

Es una de las razones por las que Colombia no ha podido aprobar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial luego de 17 años de haber sido promulgada la Constitución de 1991, más aún cuando en Colombia históricamente la división político-administrativa ha determinado la división político-electoral del país.

Ante la existencia predominante del principio de representación proporcional, es llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas que existen en dichas naciones. De los 18 países, 13 tienen una tendencia a la conformación de circunscripciones pequeñas mayor al 50%. Así, el 89% de las circunscripciones en Uruguay son de este tipo; en Perú constituyen el 84%; en Argentina la cifra alcanza el 70%; en Paraguay el 61%, así sucesivamente (ver cuadro 1).

Se puede afirmar entonces, que en Latinoamérica, en las elecciones nacionales a la Cámara de Representantes o Diputados, debido a la gran cantidad de circunscripciones pequeñas existentes, la posibilidad de entrada de las terceras fuerzas políticas y de los partidos pequeños a la distribución de escaños está limitada o restringida, por lo menos, en dichas circunscripciones. Allí los grandes partidos obtienen una ventaja enorme con respecto a sus contendores, mientras que los pequeños chocarán, en algunos casos, con una valla natural infranqueable.

El caso de Chile y, de alguna manera, el de Panamá llaman bastante la atención. Chile es un país con un sistema electoral peculiar y, más precisamente, por el diseño y tamaño de las circunscripciones electorales allí utilizadas que son en su totalidad binominales. El efecto es sin duda notorio, donde las dos primeras mayorías (algunos la llaman la mayoría y la primera minoría) se quedan normalmente con el total de las curules a asignar. Obviamente, la agrupación política más beneficiada de este sistema es «la primera minoría», ya que logra obtener la misma o casi la misma cantidad de escaños que la primera fuerza política del país; su efecto es entonces «reductivo» (cf. Nohlen 2004: 57) con respecto a los demás partidos, en detrimento del primer partido y, por supuesto, de la pluralidad en general, pues de entrada ahoga cualquier posibilidad política de las terceras fuerzas. Este modus operandi ha conllevado a que en Chile, que hasta 1973 funcionó y se caracterizaba por su sistema multipartidista atenuado, se configurara a partir de 1989² un sistema de dos grandes bloques de agrupaciones políticas en los cuales confluyen las diferentes tendencias. Modus operandi que facilitó la transición hacia la democracia y la gobernabilidad, en detrimento de la participación y representación, en el actual sistema chileno. No obstante, dos décadas después éste se encuentra en

De 1973 a 1990 Chile estuvo bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet.

entredicho y en pleno debate, y ante el dilema de encontrar la mejor opción para oxigenar el sistema en términos participativos y representativos mediante un sistema electoral y de partidos estables y fuertes, sin resquebrajar la gobernabilidad del sistema político chileno. Gran desafío que aún está pendiente.

Igualmente, en Panamá,³ de las 40 circunscripciones electorales, 26 son uninominales y sólo 14 plurinominales, con el agravante de que 12 son pequeñas y las otras dos medianas; ello convierte el sistema electoral en un benefactor de los grandes partidos políticos panameños.

Adicionalmente, en este caso, sus resultados son opuestos al principio de representación por el cual dice abogar, a saber, el principio proporcional. En Panamá, por consiguiente, el dicho popular «el grande preferirá lo pequeño y el pequeño preferirá lo grande» constituye la piedra angular del debate con respecto al tamaño y diseño de las circunscripciones.

Por otra parte, en algunos países se presentan circunscripciones uninominales ya sea porque el mínimo constitucional establecido es de una curul o bien porque se trata de sistemas electorales segmentados (México) o de representación proporcional personalizada (Bolivia y Venezuela) (ver cuadro 2).

En el caso de México y su sistema electoral segmentado⁴ se escoge, por una parte, 300 diputados (representantes) en circunscripciones uninominales ajenas a la división político-administrativa del país y, por el otro, 200 diputados (representantes) en razón de 40 en cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en las que se divide el país, curules que son asignadas mediante el principio de representación proporcional. En este caso, hay dos efectos claros. Primero, el beneficio que se le otorga a los grandes partidos en las circunscripciones uninominales; y, segundo, el que se presenta en los cinco distritos plurinominales de tipo «grande» que permiten la entrada al juego político de terceras fuerzas. Obviamente, en el caso de México hay que

Nohlen ha denominado el sistema electoral panameño como un sistema que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales (cf. Nohlen 1998: 307).

Se entiende por sistema electoral segmentado aquel que adjudica gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de curules adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de lista de partidos según la fórmula de decisión proporcional (cf. NOHLEN 2004).

tener en cuenta algunas características propias de su sistema político-electoral, como son, por ejemplo, la barrea electoral del 2% allí establecida (se tratará más adelante) y las reglas que tratan de mantener la proporcionalidad entre los votos obtenidos por los partidos y el porcentaje de curules asignadas a ellos, a saber: a) ningún partido podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8% su porcentaje de votación emitida; b) ningún partido podrá obtener más del 60% (300 diputados) de las curules de la Cámara por ambos principios. Estas dos reglas juegan un papel de barrera en sentido inverso, es decir, atenúan la desproporcionalidad en el sistema electoral, barrera inversa única en todo el continente.

Por otro lado, se encuentran dos países con sistema proporcional personalizado que constituyen las excepciones en Latinoamérica. Bolivia y Venezuela utilizan dicho sistema, el cual es muy parecido al alemán. En Bolivia la mitad de las curules en cada departamento deben ser adjudicadas según el principio mayoritario en circunscripciones uninominales y la otra mitad por el sistema proporcional (método D'Hondt) en circunscripciones plurinominales. Es decir, cada uno de los nueve departamentos se constituyen en sí mismos, en circunscripciones plurinominales y, a su vez, se dividen en pequeñas circunscripciones uninominales atendiendo a criterios poblacionales, para escoger la mitad de los diputados por el sistema mayoritario.

En Venezuela, desde 1999, las cosas varían un poco. Al igual que en Bolivia, las entidades territoriales (Estados) son en sí mismas las circunscripciones plurinominales, las cuales escogen el 40% de los diputados; a su vez, éstas se dividen en pequeñas partes, constituyéndose en circunscripciones uninominales, según las curules a asignar por el método mayoritario en cada Estado (60%).

Ver Constitución de México, capítulo segundo «Poder Legislativo» del título III, art. 54, numerales IV y V.

i:-

CUADRO 1 Circunscripciones pequeñas existentes en Latinoamérica (2007)

| País | Total CP País | Total CP pequeñas País | % Circunscripción pequeña | Total de curules | | Cantida ircunso | ıd de cı ripcióı | Cantidad de curules por circunscripción pequeña | or ña | % curules en las circunscripciones pequeñas |
|----------------------|---------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|-----|--------------------|---------------------|----------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------|
| | | | | 5 | 2 | 3 | 4 | 5 | Total | |
| Argentina (a) | 57 | 40 (5/4-4/7-3/19-2/10) | 70,00 | 257 | 20 | 57 | 28 | 20 | 125 | 48,60 |
| Bolivia (b) | 6 | 5 (5/1-4/3-2/1) | 55,00 | 62 | 2 | 0 | 12 | 2 | 19 | 30,60 |
| Brasil | 26 | 0 | 00'0 | 513 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| Chile | 09 | (0 (7/60) | 100,00 | 120 | 120 | 0 | 0 | 0 | 120 | 100,00 |
| Colombia | 33 | 24(5/5-4/4-3/3-2/12) | 73,00 | 161 | 24 | 6 | 16 | 25 | 74 | 46,00 |
| Costa Rica (57) | 7 | 3 (5/2-4/1) | 42,80% | 57 | 0 | 0 | 4 | 10 | 14 | 24,50 |
| Ecuador (101) | 21 | 18 (5/3-4/4-3/8-2/3) | 86,00 | 101 | 9 | 24 | 16 | 15 | 61 | 60,00 |
| El Salvador (c) | 15 | 12 (5/2-4/2-3/8) | 80,00 | 84 | 0 | 24 | ∞ | 10 | 42 | 50,00 |
| Guatemala (d) | 23 | 14 (5/2-4/3-3/7-2/2) | 58,30 | 158 | 4 | 21 | 12 | 10 | 47 | 30,00 |
| Honduras | 16 | 6 (5/1-4/2-3/2-2/1) | 37,50 | 128 | 2 | 9 | 8 | 2 | 21 | 16,40 |
| México | 5 | 0 | 000 | 200 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| Nicaragua | 17 | 12 (4/1-3/6-2/5) | 09'99 | 06 | 10 | 18 | 4 | 0 | 32 | 35,50 |
| Panamá (e) | 14 | 12 (5/1-4/3-3/3-2/5) | 86,00 | 51 | 10 | 6 | 12 | ~ | 36 | 71,00 |
| Paraguay | 16 | 11 (5/1-4/2-3/2-2/6) | 00'69 | 80 | 12 | 9 | ∞ | 2 | 31 | 39,00 |
| Perú | 24 | 21 (5/7-4/2-3/4-2/8) | 87,50 | 120 | 16 | 12 | 8 | 35 | 71 | 59,00 |
| República Dominicana | 23 | 14 (5/2-4/6-3/2-2/4) | 00'09 | 108 | 8 | 9 | 24 | 10 | 48 | 44,40 |
| Uruguay | 61 | 17(3/7-2/10) | 89,40 | 66 | 20 | 21 | 0 | 0 | 41 | 41,00 |
| Venezuela (f) | 25 | 22 (5/1-4/4-3/3-2/14) | 88,00 | 70 | 28 | 6 | 16 | 5 | 58 | 83,00 |

•

CP = Circunscripción plurinominal.

- a) Existe la renovación parcial cada dos años, por lo tanto las circunscripciones cambian.
- tario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Bolivia, de las 130 curules 68 se asignan por el principio mayoritario y el b) Sistema de representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoriexcedente (62) por el proporcional.
- c) En el Salvador, de las 15 circunscripciones plurinominales existentes, hay una nacional con un total de 20 escaños.
- d) En Guatemala, de las 23 circunscripciones plurinominales existentes, hay una nacional con un total de 31 escaños.
- e) Existen en total 78 curules, de las cuales 27 son asignadas en circunscripciones uninominales por mínimo constitucional y las 45 restantes en plurinominales.
- Estado (tres por derecho más las otorgadas por la proporción del 1,1% de su población), el 60% debe ser escogido en circunscripciones uninominales y el otro f) Sistema de representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Venezuela, el sistema establece que de las curules asignadas para cada 40% en plurinominales.

(Fuente: Realizado por el Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislacion es de los países analizados).

Cuadro 2 Circunscripciones uninominales Cámara de Representantes en Latinoamérica (2007)

| País | Total CU País | Total de escaños a asignar | % de escaños en CU |
|---------------|------------------|-------------------------------|--------------------|
| Bolivia (a) | 68 | 130 | 52,30% |
| Guatemala (b) | 1 | 158 | 0,66% |
| Honduras (b) | 2 | 128 | 1,56% |
| México (c) | 300 | 500 | 60,00% |
| Nicaragua (b) | 1 | 90 | 1,10% |
| Panamá (d) | 27 | 78 | 34,60% |
| Paraguay (b) | 2 | 80 | 2,50% |
| Perú (b) | 1 | 120 | 0,80% |
| Venezuela (e) | 98 | 167 | 58,60% |

CU = Circunscripción uninominal.

- a) Sistema de Representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Bolivia de las 130 curules 68 se asignan por el principio mayoritario distribuidas dentro de las plurinominales de la siguiente manera: la mitad de los escaños determinados para cada circunscripción debe ser adjudicado de forma uninominal, si se trata de un numero impar, la curul excedente la ganará la parte uninominal. (Datos de 2005)
- b) En Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú el mínimo constitucional es de una curul.
- c) En México el sistema electoral se denomina segmentado.
- d) Existen en total 78 curules, de las cuales 27 son asignadas en circunscripciones uninominales y las 51 restantes en plurinominales.
- e) Sistema de Representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Venezuela el sistema establece que de las curules asignadas para cada Estado (3 por derecho + las otorgadas por la proporción del 1,1% de su población) el 60% debe ser escogido en circunscripciones uninominales y el otro 40% en plurinominales. De estas uninominales (98) una corresponde al 40% plurinominal pero por el tamaño del Estado de Amazonas quedó solamente con una curul por este método y dos por uninominales. (Datos del 2005)

 (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados). Podríamos decir entonces que en Latinoamérica predominan las circunscripciones pequeñas, pero, asimismo, que el número de curules que están en juego en ellas no supera el 50% de las mismas, exceptuando a países como Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Perú, y, en menor medida, Argentina (ver cuadro 1). Bolivia, México y Venezuela —por sus sistemas electorales diferentes— constituyen casos particulares. En ellos los grandes partidos juegan un papel importante, por el segmento de las curules que se escogen a través del principio mayoritario. Mas, al mismo tiempo, el otro segmento escogido proporcionalmente abre la posibilidad a terceras fuerzas y/o pequeños grupos de entrar al juego político y obtener representación ganando curules, hecho más notorio en México, ya que son cinco circunscripciones de 40 escaños, mientras que en Venezuela y Bolivia predominan, en la parte proporcional, circunscripciones de 2 a 5 escaños, es decir, pequeñas.

En México, por ejemplo, en las últimas elecciones realizadas el año 2006, el 87% de las 500 curules de la Cámara de Diputados (por ambos segmentos) quedó en manos de las tres agrupaciones políticas más grandes del país, a saber: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolución Democrática (PRD) y el tradicional Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es importante señalar que la barrera natural de las circunscripciones uninominales es muy notoria en este caso; de las 300 curules que se asignan en ellas, 293 quedaron en estos tres partidos⁶ y sólo siete en manos de dos fuerzas políticas pequeñas, confirmando que este tipo de circunscripciones restringe enormemente la entrada en el juego político de las pequeñas fuerzas.

Es importante señalar que, sin duda, el tamaño de las circunscripciones electorales constituye una barrera natural con efectos políticos evidentes. Así, por ejemplo, en las circunscripciones pequeñas de la mayor parte de los países analizados los partidos ganadores son siempre las dos primeras mayorías, y sólo a partir de circunscripciones con más de seis curules las terceras fuerzas empiezan a participar realmente en el juego político.

De las 300 curules asignadas en circunscripciones uninominales, 137 fueron para el PAN, 91 para el PRD y 65 para el PRI, para un total de 293, es decir, el 98% del total.

b) Fórmulas de conversión de votos en escaños

Aunque el diseño y el tamaño de las circunscripciones constituyen una barrera natural importante en el juego político, la fórmula de conversión de votos en escaños no se queda atrás y es también un tipo de barrera implícita existente en el sistema electoral que permite administrar los resultados electorales. Además, es propicio traer a colación el hecho de que sin duda el diseño y tamaño de las circunscripciones y la fórmula de conversión de votos en escaños están relacionados completamente. No es lo mismo las fórmulas de conversión de votos en escaños que se utilizan bajo el principio mayoritario —casi siempre existentes en distritos uninominales—, que aquéllas utilizadas bajo el principio proporcional, evidentes en las circunscripciones plurinominales, como tampoco lo son sus fines y objetivos.

Mientras que el principio mayoritario, que se presenta principalmente en sociedades homogéneas, favorece la formación de mayorías en los parlamentos para brindar mayor grado de gobernabilidad al sistema y busca agrupar las fuerzas políticas de un Estado; el principio proporcional, a contrario sensu, busca reflejar en los órganos de representación los diferentes intereses y las distintas tendencias del electorado, principio que es utilizado normalmente en sociedades heterogéneas como las que se presentan en Latinoamérica.

Ahora bien, en las Cámaras de Representantes de Latinoamérica —siguiendo la teoría electoral—, se utilizan tanto fórmulas del principio mayoritario como del proporcional, pero las de este último, sean de cociente o de divisores, son preponderantes en el continente. De los 18 países, 17 emplean fórmulas proporcionales para asignar la totalidad de los escaños o, en ciertas repúblicas, sólo algunas de estas curules, como el caso de México, Bolivia y Venezuela, por tratarse de sistemas electorales diferentes (ver cuadro 3).

La única excepción clara en todo el continente es Chile, que utiliza en su sistema binominal la fórmula de mayoría relativa adaptada; en otras palabras, allí ganan las curules en cada circunscripción los dos partidos más votados en ella, a no ser que el primero obtenga más del doble del segundo, caso tal en el que la primera mayoría se lleva todo el poder político allí disputado. Es claro

entonces que en Chile, aunque el partido más fuerte del país puede verse vulnerado frente a la «primera minoría», es también cierto que es un sistema que ha aglutinado las diferentes agrupaciones políticas en bloques o coaliciones partidistas, entrando a disputar entre ellas los cargos legislativos nacionales de aquel país austral.

Dejando a un lado a Chile por su particularidad, podemos ahora observar las fórmulas que son utilizadas por los dos países con sistemas proporcionales personalizados y por México con su sistema segmentado. Tanto México como Bolivia y Venezuela en su parte uninominal emplean la fórmula tradicional de este principio, es decir, la mayoría relativa. Mientras que en la parte plurinominal se utiliza, en el caso de Bolivia y Venezuela, el método D'Hondt y México, por su lado, lo hace a través de la fórmula de cociente en su versión simple (cuota Hare).

Otro caso particular y único en Latinoamérica es el que se presenta en Nicaragua. Allí, se utiliza, solamente para la asignación de escaños en circunscripciones uni y binominales que existan en el país,7 la fórmula de cociente denominada Hangenbach-Bischoff o Droop que consiste en dividir el número total de votos válidos entre las curules o escaños a asignar en la circunscripción más uno, supuestamente buscando una mayor proporcionalidad. Carece de sentido, precisamente, porque en esas circunscripciones donde existe de entrada una barrera natural tan fuerte por el tamaño de la circunscripción, no es lógico pensar en fórmulas del sistema proporcional sino, más bien, aceptar aquellas del principio mayoritario. Siempre en los distritos uninominales, se aplique la fórmula que se aplique, ganará el partido más votado, y en la binominal los dos más votados, a no ser que el primer partido tenga una diferencia muy grande de votos con su más cercano opositor, caso en el cual éste se podría quedar con ambas curules (como en el caso de Chile). Así las cosas, esta rareza dentro de los sistemas electorales latinoamericanos es un ejemplo para no seguir, lo más lógico sería ampliar el mínimo constitucional que rige en este país centroamericano o aplicarle la fórmula de mayoría simple a las circunscripciones uninominales para ser realistas. En el resto de las circunscripciones de más de dos escaños de Nicaragua, se utiliza el cociente simple (cuota Hare).

Ver Constitución Política de Nicaragua, art. 132.º y la Ley N.º 331 (Ley Electoral de Nicaragua).

Por otro lado, hay que resaltar que lo común en Centroamérica es la utilización de fórmulas de cociente, más específicamente, el cociente simple o cuota Hare. Éste es utilizado por el 75% de los países centroamericanos estudiados, a saber: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y la parte plurinominal de México (200 curules). Los otros dos países, Guatemala y República Dominicana adoptaron el método D'Hondt.

En el caso de Costa Rica es importante hacer una pertinente aclaración. La forma de adjudicación de escaños se realiza a través de la cuota Hare, como se dijo anteriormente, pero si sobran curules o escaños por proveer, éstos se asignan entre los partidos que quedaron con residuos y aquellos que hayan superado el 50% de cociente electoral (denominado subcociente). Muchos piensan que ésta se constituye en una barrera electoral explícita en la medida que se aplica para la adjudicación de los residuos; en otras palabras, todos los partidos entran a disputar con sus cocientes la adjudicación de escaños, pero sólo aquellos que hayan superado el subcociente entran en la repartición de residuos.

En América del Sur, a contrario sensu, las fórmulas de divisores son las más comunes, específicamente el método D'Hondt. Éste es empleado por el 70% de dichos países, incluyendo la parte plurinominal de Venezuela y Bolivia. El otro 30% está conformado por Brasil, Chile⁹ y Uruguay. Brasil es el único que utiliza el cociente simple en la adjudicación de escaños, mientras que Uruguay por su sistema de tres escrutinios es difícil clasificarlo, ya que maneja tanto el cociente simple como el método D'Hondt, en el primero y segundo escrutinio respectivamente.

Así las cosas, en la parte plurinominal podemos decir que de los 18 países de Latinoamérica, el 50% utiliza el método D'Hondt (o en su versión de cifra repartidora) para la adjudicación de las curules, y el 40% el cociente simple, con prevalencia del resto mayor para los residuos. El otro 10%, constituido por Chile y Uruguay, por las razones esgrimidas anteriormente no entra en esta clasificación (ver gráfico 1).

Tener en cuenta lo explicado anteriormente.

⁹ La República de Chile es la única que posee un sistema binominal de principio de representación mayoritario.

CUADRO 3 Fórmulas de conversión de votos en escaños para las Cámaras de Representantes de Latinoamérica

| País | Fórmulas proporcionales | | _ Eármulas mayaritarias | |
|-------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--|
| rais | Cocientes | Divisores | Fórmulas mayoritarias | |
| Argentina | NA | D'Hondt | NA | |
| Bolivia (a) | NA | D'Hondt (parte plurinominal) | Relativa (parte uninominal) | |
| Brasil | Simple (Hare) / Media Mayor | NA | NA | |
| Chile | NA | NA | Relativa (sistema binominal ganan las dos primeras mayorías) | |
| Costa Rica | Simple (Hare) / Resto Mayor | NA | NA | |
| Ecuador | NA | D'Hondt | NA | |
| El Salvador | Simple (Hare) / Resto Mayor | NA | NA | |
| Guatemala | NA | D'Hondt (cifra repartidora) | NA | |
| Honduras | Simple (Hare) / Resto Mayor | NA | Relativa (si las hay) | |
| México (b) | Simple (Hare) / Resto Mayor (Parte plurinominal) | NA | Relativa (parte uninominal) | |
| Nicaragua | Hagenbach-Bischoff (simple + 1 en CU y binominal) | NA | NA | |
| | Simple (Hare en plurinominales) | | 21. | |
| Panamá | Simple (Hare) | NA | Relativa | |
| Paraguay | NA | D'Hondt | NA | |
| Perú | NA | D'Hondt (cifra repartidora) | NA | |
| República Dominicana | NA | D'Hondt | NA | |
| Uruguay (c) | Simple (Hare - en el primer escrutinio) | D'Hondt (en el segundo escrutinio) | NA | |
| Venezuela (a) | NA | D'Hondt (parte plurinominal) | Relativa (parte Uninominal) | |

.:::

CU = circunscripción uninominal

NA = No aplica

- a) Sistema proporcional personalizado
- b) Sistema segmentado

c) Varios escrutinios. En Uruguay existen tres escrutinios. El primero adjudica escaños en el ámbito de las circunscripciones, utilizando el sistema de cociente simple. El segundo escrutinio se realiza a escala nacional con el método D'Hondt (todos los escaños / 99). El tercer escrutinio se efectúa descontando de los adjudicados a escala nacional aquellos otorgados en las circunscripciones, los restantes se adjudican por la «tabla de cocientes decrecientes» y demás normas establecidas.

 (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados)

Finalmente, es importante señalar que las fórmulas de circunscripción de votos en escaños, aunque funcionan también como barrera a la hora de adjudicar las curules, no se comparan —de ningún modo—, con la valla ejercida por el tamaño de las circunscripciones. Las fórmulas entran a jugar un papel más o menos importante solamente en circunscripciones grandes, donde hay alguna posibilidad de que ciertos partidos, por la fórmula utilizada, pierdan o ganen escaños.

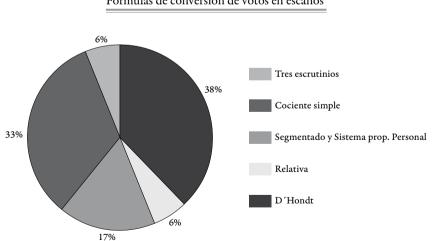


GRÁFICO 1 Fórmulas de conversión de votos en escaños

 (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados)

Ahora bien, teórica y prácticamente las fórmulas del principio mayoritario son las más excluyentes con los partidos pequeños, mientras que las fórmulas utilizadas en el principio proporcional son mucho más benévolas con las pequeñas fuerzas políticas. Entre ellas, normalmente se le adjudica un papel más proporcional e incluyente a las fórmulas que utilizan el cociente, siendo la más proporcional —en teoría— el método de cociente modificado, pues el divisor será menor dando mayores posibilidades a los pequeños partidos. Por lo tanto, el método de divisores es relegado a un segundo plano en materia de proporcionalidad e inclusión, aunque, como ya se dijo, su influencia final es baja comparada con otras barreras o umbrales utilizados.

Sin duda, los sistemas electorales deben evaluarse de acuerdo con los objetivos buscados por ellos mismos. Así, en primera instancia, podríamos afirmar que en la región, Chile parece ser el país más excluyente, pero como su principio de representación se puede clasificar como mayoritario (único en Latinoamérica que lo utiliza) su objetivo es, precisamente, la formación de mayorías y un sistema legislativo eficiente en detrimento de la representatividad, por lo tanto es posible aseverar que el sistema electoral chileno cumple con sus objetivos.

En los demás países latinoamericanos hay una división en partes iguales entre los que utilizan cocientes y los que emplean procedimientos de divisor (D'Hondt principalmente), por lo que se puede aseverar que se buscaría proporcionalidad con la fórmula utilizada. No obstante, lo que se hace con la mano se borra con el codo, ya que, en este caso, el tamaño de las circunscripciones debilitan notoriamente la inclusión que de alguna manera permitirían las fórmulas aplicadas. Brasil, por su lado, sería el país más fiel a los objetivos de su principio de representación, el proporcional; en primera instancia por tener solamente circunscripciones grandes y, en segunda, en la medida que utiliza el cociente simple para la adjudicación de escaños, permitiendo la entrada con mayor facilidad de pequeñas fuerzas políticas a la Cámara de Representantes.

Barreras electorales explícitas

En Latinoamérica el uso de la barrera electoral explícita, es decir, el mínimo de votos que se necesitan para entrar a jugar en la repartición de escaños (normalmente estableciendo un porcentaje de los votos válidos emitidos a escala nacional o del distrito, dependiendo del caso) no es muy utilizado debido, entre otras cosas, a que las barreras naturales o implícitas que ya se han enumerado son suficientemente altas para establecer por ley otra valla adicional.

Sin duda, las barreras electorales propiamente dichas están en contradicción con el principio de representación proporcional (cf. Nohlen 2004: 265), ya que su efecto lo que busca es, finalmente, no representar a cabalidad las preferencias de los electores. Vale la pena decir que la utilización de este tipo de barreras se da en países que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos allí existentes y la reagrupación de las pequeñas fuerzas, al igual que la conservación del poder por parte de aquellos que lo tienen.

CUADRO 4
Barreras electorales explícitas en Cámara de Representantes de Latinoamérica (Datos a 2007)

| País | Barrera electoral |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | 3% en cada circunscripción (electores inscritos o padrón electoral) |
| Bolivia | 3% de los votos válidos en todo el país (solamente para las circunscripciones plurinominales) |
| Colombia | 50% del cociente electoral simple de la circunscripción |
| México | 2% de barrera en la porción proporcional de la cámara |
| Perú | 5% votos válidos a escala nacional o 5% de las curules en más de una circunscripción (seis curules)-(2010*) |

 ⁽Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados)

Aun así existen algunas excepciones a la regla. En cinco países de los 18 estudiados (es decir en el 28%) se observa alguna barrera electoral explícita para la Cámara de Representantes o de Diputados, la misma que trata de impedir la entrada de terceras fuerzas o fuerzas minoritarias a esta corporación pública

^{*} En Perú, luego de la última reforma electoral, se aceptó una barrera del 4% para las elecciones de 2005 y, a partir de las siguientes, dicha valla subiría a 5%.

(ver cuadro 4). De ellos, cuatro países tienen un sistema bicameral tradicional y solamente uno, Perú, es unicameral (desde la reforma de 1995). A su vez todos están ubicados en América del Sur, exceptuando a México, situación que en parte muestra la inclinación de países demográficamente grandes a este tipo de herramientas electorales.

Perú es el único país de estos cinco que da doble opción a la barrera, en la medida que brinda la posibilidad de pasar el 5% de los votos válidamente emitidos o de obtener el 5% de las curules a asignar, es decir, seis escaños, con la condición de que correspondan a más de una circunscripción. Todos los demás establecen la barrera a un porcentaje de votos.

A su vez, en Latinoamérica no se presentan las denominadas barreras escalonadas utilizadas cuando las coaliciones o alianzas políticas están reglamentadas; entre más partidos se unan a ésta, la barrera va creciendo proporcionalmente (dicha modalidad se emplea en países como Polonia, Hungría y Rumania, todos de Europa del Este).

En el caso de Argentina, el *Frente para la Victoria*, ¹⁰ en los últimos años, ha sido mayoría en la Cámara. De los 257 diputados, 115 pertenecían a este Frente, y fue, además, la única agrupación que ganó diputados en todas y cada una de las provincias (recordemos que en Argentina existe la renovación parcial cada dos años). La valla del 3% en Argentina no hace referencia a los votos válidamente emitidos como en el resto de los países, sino al padrón electoral de cada circunscripción, volviendo, por lo tanto, este umbral algo más elevado de lo normal. No es lo mismo el 3% de los que votan, que el 3% del padrón electoral de una determinada circunscripción. Claro que ello se ve minimizado en la medida en que en Argentina el voto es obligatorio, ¹¹ lo que reduce la diferencia entre los que realmente votan y los que están registrados en el padrón electoral, aunque nunca esta diferencia llega a cero. ¹²

Movimiento formado para respaldar la candidatura de Néstor Kirchner en 2003 y que, recientemente, apoyó a su esposa Cristina en su aspiración que resultó victoriosa para remplazarlo en la Casa Rosada.

Ver art. 37º de la Constitución de Argentina.

En las últimas elecciones realizadas el 28 de octubre de 2007, en Argentina, votaron alrededor de 20 millones de personas de los 27 millones con posibilidad de hacerlo; es decir, hubo una participación del 75% aproximadamente, aún con la obligatoriedad del voto.

Por su lado, en México queda mucho más claro el efecto no sólo de las barreras electorales propiamente dichas, sino también de las naturales o implícitas, como se dijo anteriormente. La barrera electoral del 2% (1996) para el segmento proporcional de la Cámara de Diputados de este país, dio como resultado que ésta quedara mayoritariamente en manos del PAN, el PRD y el PRI con el 74% de las 200 curules allí asignadas. Sólo seis partidos adicionales lograron superar esta barrera electoral y apoderarse, entre todos, de las 53 curules restantes, es decir, del 26%.

Así las cosas, es evidente que las barreras electorales propiamente dichas sí afectan el resultado final de la composición de los órganos legislativos, pero es aún más fuerte el efecto que juega el tamaño de las circunscripciones en dicho proceso. En las pequeñas circunscripciones que, como se ha visto, son mayoría en Latinoamérica, carece de sentido un umbral electoral ya que en sí misma la circunscripción impedirá el acceso de terceras o pequeñas fuerzas a esta corporación. Por su lado, como ya se ha mencionado, en las circunscripciones uninominales es casi imposible que las fuerzas políticas minoritarias accedan a curules.

Concluyendo, entonces, si de lo que se tratase fuese del cumplimiento de los principios de representación y, específicamente del proporcional, la ingeniería electoral debiera concentrarse más en lo concerniente a un diseño y tamaño más apropiado de las circunscripciones electorales, a través de las cuales se podrían reflejar mejor las diferentes fuerzas políticas existentes en un país, en la conformación de su órgano legislativo. Pero si de lo que se trata es de buscar el reagrupamiento de las diferentes fuerzas políticas en función de la eficiencia del sistema (concentración y gobernabilidad) lo más conveniente y lógico, según la ingeniería electoral vigente anteriormente descrita, sería pensar en barreras electorales en las circunscripciones grandes, no en las pequeñas que en sí mismas son vallas gigantescas para los partidos más pequeños.

Barreras legales

Como ya se mencionó inicialmente, las barreras netamente legales hacen referencia a condicionamientos especiales, los cuales pueden tener gran variedad

de formas, tales como la póliza de seguridad que deben acreditar ciertos partidos y agrupaciones políticas para participar en la contienda; el porcentaje mínimo de votos que se necesita para que se tenga derecho a la reposición económica de los gastos de campaña; o los condicionantes para el otorgamiento de las respectivas personerías jurídicas, entre otros.

Al respecto, sólo Colombia limita el otorgamiento de la personería jurídica a los partidos políticos a un porcentaje de votos que, en el caso de la Cámara, no es igual al necesario para la adjudicación de escaños (50% de la cuota Hare en la circunscripción), sino que es del 2% del total de votos válidos para esa corporación en todo el país. Los demás países con barreras electorales explícitas —verbigracia, Bolivia, Argentina, Perú y México— no establecen en su normatividad este tipo de barrera como requisito para el otorgamiento de las personerías, pero sí tienen otro tipo de exigencias. Por ejemplo, en Perú solamente aquellos partidos que hayan alcanzado al menos una curul en el Legislativo podrán tenerla, los otros la perderán trascurrido un año después de la realización de los comicios; en México, por su parte, está establecido que es necesario el 0,26% del censo electoral para iniciar una agrupación política (las denominan en formación), pero consideran partidos solamente a los que tienen representación parlamentaria.

3. Senados

Como se ha mencionado a lo largo del texto, en Latinoamérica continental existen solamente nueve senados (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), la mayoría ubicados en América del Sur exceptuando los de México y República Dominicana.

Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto

a) Diseño y tamaño de las circunscripciones y fórmulas de conversión de votos en escaños

De forma general podemos decir, en primera instancia, que el número de curules en los senados es mucho menor que el de las cámaras, en todos los casos. En segunda instancia, es importante señalar que el principio mayoritario es el privilegiado en estas corporaciones, siendo utilizado en cinco de los nueve senados existentes. En tercera, existen tres casos de circunscripciones nacionales únicas y un caso de sistema combinado. En cuarta y última instancia hay que aclarar que la división político-administrativa de los Estados que tienen en su organización legislativa senados es fundamental, ya que la diferencia entre Estados unitarios y Estados federales puede dar idea del sentido de representación en estos órganos legislativos.

Los cinco países cuyos Senados se orientan bajo el principio mayoritario son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y República Dominicana. Todos ellos tienen semejanzas y diferencias (ver cuadro 5).

Argentina y Bolivia utilizan las circunscripciones trinominales (cada provincia o departamento, dependiendo del caso, es una circunscripción) y en ellas ganan las mayorías de la siguiente manera: la primera mayoría obtiene dos curules y la segunda —algunas veces llamada «primera minoría»— la tercera y última curul. Las diferencias entre ambos países radican que en Argentina existe la renovación parcial del Senado cada dos años (período de seis años, 1/3 en cada elección), mientras que en Bolivia la renovación es total (período de cinco años). En este caso, esta renovación parcial en Argentina no afecta el tamaño de las circunscripciones debido a que se hace por provincias, cada dos años le corresponde el turno a provincias diferentes. La segunda diferencia es que Argentina es un Estado federal, mientras Bolivia es unitario.

En Brasil, también Estado federal, cada uno de sus Estados conforma una circunscripción y tiene derecho a tres curules, pero su tamaño no es trinominal. Allí, por la existencia de la renovación parcial cada cuatro años (período de ocho años), cada Estado se convierte en una circunscripción uninominal en ciertas renovaciones parciales y en una binominal en las otras. La fórmula de mayoría utilizada es el famoso *first past the post* (mayoría simple), cuando el Estado en cuestión es una circunscripción uninominal y ganan las dos primeras mayorías en caso de que el Estado sea binominal, para la renovación en cuestión. Por eso algunas veces se renueva 1/3 y otras 2/3 del Senado.

En Chile el sistema utilizado en el Senado es exactamente el mismo que en la Cámara de Representantes. Existen 19 circunscripciones binominales en las cuales ganan las dos primeras mayorías a no ser que la primera fuerza supere por más del doble a la segunda, caso tal en el que ésta se queda con ambos escaños.

En República Dominicana se divide el país en 30 circunscripciones uninominales y se adjudican los escaños por la fórmula *first past the post* (mayoría simple), con renovación total cada cuatro años. Obviamente este sistema restringe enormemente la obtención de curules por parte de las terceras fuerzas y/o partidos pequeños.

En estos cinco Senados es notoria la influencia tanto del tamaño de las circunscripciones uninominales como de las fórmulas mayoritarias para la adjudicación de escaños. Por ejemplo, en República Dominicana, actualmente, el Senado está dominado casi completamente por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), de posición centrista, el cual obtuvo el 73% de las curules (22), mientras que los otros partidos fuertes del país, a saber, Partido de la Revolución Dominicana y el Partido Reformista Social Cristiano obtienen solamente ocho curules de las 30 en disputa. En general, en todos estos países, en la composición de este órgano, se le da primacía al fortalecimiento de los grandes partidos impidiendo el acceso de pequeñas fuerzas políticas. Aquí valdría la pena cuestionarse sobre lo que cada uno de estos cinco Senados representa en dicho país y, sin duda, también el papel que éstos juegan en el proceso de toma de decisiones del Poder Legislativo.

Ahora bien, la nación con un sistema claramente combinado es México (Estado federal) que tiene una parte de su Senado electo en circunscripciones trinominales y la otra en una lista única nacional con una barrera del 2%, tema que se tratará luego. De las 128 curules senatoriales que posee México (desde 1996), 96 se escogen en los Estados que para el efecto se convierten en circunscripciones trinominales; el excedente —es decir, 32 escaños— se elige a través de una lista nacional única en circunscripción nacional (1/4 del Senado). La fórmula utilizada en las circunscripciones trinominales, al igual que en Bolivia y Argentina, es de mayoría, donde la primera mayoría se queda con dos curules

y la segunda mayoría con la tercera curul en disputa. Mientras que en la parte proporcional de circunscripción nacional única se utiliza el cociente simple (cuota Hare) con resto mayor para los residuos. Por lo tanto, por un lado propenden por la consolidación de los grandes partidos, y en la otra por una apertura a las otras fuerzas aunque limitada fuertemente con el umbral del 2%.

Los otros tres países que cuentan con Senado en su estructura legislativa son Colombia, Paraguay y Uruguay, repúblicas que tienen, para esta corporación, un sistema que Nohlen califica de representación proporcional pura. En ellos se escogen la totalidad de los senadores a través de una circunscripción nacional única favoreciendo la inclusión de las diferentes fuerzas políticas dentro del sistema y, obviamente, la posibilidad de representación de las mismas. En los tres se utiliza como fórmula de conversión de votos en escaños, el método D'Hondt (en su versión de cifra repartidora en Colombia, 2003). Por lo tanto, de todos los Senados reseñados, estos tres serían los que abogarían por una mayor y justa representación en esta Cámara, más aún si se tiene en cuenta que su división político-administrativa es unitaria.

Finalmente, en general, los sistemas utilizados en los Senados benefician a los grandes partidos de cada país en detrimento de la inclusión de las terceras o pequeñas fuerzas políticas, aunque, como ya se ha dicho, su función por ser principio mayoritario no es precisamente ésta. Adicional a que en tres de los casos, verbigracia, Argentina, Brasil y México tienen estructura federal, donde los senados representan básicamente los Estados o provincias integrantes de la unión

Barreras electorales explícitas

De los nueve países, solamente dos utilizan este tipo de herramienta electoral como instrumento para buscar la agrupación de las fuerzas políticas del país en sus senados. En Colombia, se aplica una valla del 2% (a partir de 2003) en la circunscripción única nacional que, como se verá más adelante, redujo considerablemente las diferentes agrupaciones políticas con participación y representación en esta corporación; por otro lado, en México también se em-

plea una barrera del 2% para el Senado, exclusivamente en su segmento proporcional de circunscripción única nacional que escoge a 32 senadores.

El resto de los países, al aplicar el principio mayoritario en circunscripciones pequeñas que funcionan como umbrales naturales o implícitos al sistema, se abstienen o simplemente no requieren este tipo de barreras electorales propiamente dichas. Estas repúblicas abogan por la efectividad del sistema y la agrupación de las fuerzas políticas del país, en detrimento de la representación de todos los intereses allí existentes. Por su lado, Uruguay y Paraguay, utilizando un sistema de representación proporcional puro, tampoco consideran necesarios o pertinentes estos umbrales, permitiendo el ingreso de terceras o pequeñas fuerzas y su posibilidad de representación (ver cuadro 5).

En México, de los 32 escaños que se escogen en lista nacional en la cual se aplica el 2% de umbral electoral, el PAN, el PRI y el PRD obtuvieron el 63% de estas curules (22),¹³ donde el PAN fue el más beneficiado y tres partidos adicionales (el Verde, el del Trabajo y Convergencia) pudieron obtener, entre todos, las diez curules restantes (37%) a razón de cuatro para los Verdes, tres para el Partido del trabajo y dos para Convergencia; el último escaño lo ganó Irma Martínez que es catalogada como «sin grupo».

El Partido de Acción Nacional ganó once escaños, el Partido Revolucionario Institucional se quedó con seis y el Partido de la Revolución Democrática con los otros cinco.

CUADRO 5 Senados de América Latina (2007)

| | | Circ | Circunscripciones | les | | Fórmula de | Barrers | |
|-------------------|--------------|---------|-------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| País (1) | Uninominales | Grandes | Medianas | Pequeñas | Resumen | conversión de votos en escaños | electoral | Período |
| Argentina (72) | 0 | 0 | 0 | 24 (3/24) | 0 uninominales 24 plurinominales (todas trinominales) | Mayoría calificada (dos curules al partido con mayor número de votos y la tercera al siguiente partido en votación) | No aplica | 6 años (renovación parcial cada dos años se renueva 1/3 del senado) |
| Bolivia (27) | 0 | 0 | 0 | 9 (3/9) | 0 uninominales 9 plurinominales (todas trinominales) | Mayoría calificada (dos curules al partido con mayor número de votos y la tercera al siguiente partido en votación o primera minoría) | No aplica | 5 años (renovación total) |
| Brasil (81) | 0 | 0 | 0 | 26 (uni o binominales) | 0 uninominales 26 Estatales (Cada estado escoge 3 senadores) | Mayoría relativa o los dos candidatos más votados (existen circunscripciones uni y binominales) | No aplica | 8 años (renovación parcial cada 4 años / uno o dos tercios alternativamente) |

::-

| | | | ٠ |
|--|---|---|---|
| | , | ۰ | • |
| | ۰ | ۰ | ٠ |
| | , | ۰ | • |
| | | | ٠ |
| | | | |

| | | Circ | Circunscripciones | Se | | Fórmula de | Demonstra | |
|----------------------------------|--------------|------------------------------------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| País (1) | Uninominales | Grandes | Medianas | Pequeñas | Resumen | conversión de votos en escaños | ballera electoral | Período |
| Chile (38 + senadores nombrados) | 0 | 0 | 0 | 19 (2/19) | 0 uninominales 19 binominales | Las dos más altas mayorías, salvo que la primera obtenga más del doble de la segunda, en tal caso gana ambas curules. | No aplica | 8 años (renovación parcial cada 4 años / regiones de número par y la región metropolitana y en el otro a los impares) |
| México | 0 | 1 (32/1) Circunscripción | 0 | 32 (3/32) (cada Estado | 0 uninominales | Mayoría = mayoría relativa para los dos primeros escaños. El tercer escaño será para la primera minoría | No aplica | 6 años (, |
| (170) | | nacional. adicional. | | curules) | | Proporcional (circunscripción nacional)= cociente simple (Hare) y resto mayor. | 2% votación válida emitida. | (TEHOVACION LOCAL) |
| Paraguay (45) | 0 | 1 (45/1) Circunscripción Nacional única. | 0 | 0 | 0 uninominales 1 plurinominal única (nacional) | Método D'Hondt | No aplica | 5 años (renovación total) |

| ·# |
|----|
|----|

| | | Circ | Circunscripciones | SS | | Fórmula de | D | |
|---------------------------------|--------------|-----------------------------------------------|-------------------|-------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------|------------------------------|
| País (1) | Uninominales | Grandes | Medianas | Medianas Pequeñas | Resumen | conversión de votos en escaños | electoral | Período |
| República Dominicana (30) | 30 | 0 | 0 | 0 | 30 uninominales 0 plurinominales | Mayoría relativa (First past the post) | No aplica | 4 años (renovación total) |
| Uruguay (30) | 0 | 1 (30/1) Circunscripción Nacional Única | 0 | 0 | 0 uninominales 1 plurinominal única (nacional) | Método D'Hondt | No aplica | 5 años (renovación total) |

• (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-Ope sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados).

4. Reflexiones finales

Los sistemas electorales, en sentido estricto, son herramientas muy sensibles a los cambios que se les introducen. La interrelación de sus elementos es lo que produce los efectos finales del sistema electoral, además de la influencia importante que juegan otros componentes del contexto político-electoral de un Estado, tales como la geografía electoral, las estructuras sociales, el comportamiento del electorado y las normas legales ajenas al sistema electoral. Todo ello junto permitiría que los objetivos buscados por el principio de representación que se utiliza sean una realidad y no, como pasa generalmente, un ideal bastante apreciado, pero poco logrado y efectivo.

Sin duda, el proceso de construcción y reestructuración de los sistemas electorales en todos los países está, permanentemente, minado por los intereses políticos y coyunturales que, bajo el paradigma de la búsqueda de sus propios beneficios, presionan insistentemente para la introducción de nuevos elementos o la modificación de los ya existentes en el sistema electoral en cuestión. Es decir que no son el resultado de una opción académica, sino más bien de la imposición, de la negociación o del compromiso de las partes, en una coyuntura específica.

Para el caso particular acá tratado, si de lo que se tratase fuese del cumplimiento de los principios de representación y, específicamente del proporcional, la ingeniería electoral debiera concentrarse más en lo concerniente a un diseño y tamaño más apropiado de las circunscripciones electorales, a través de las cuales se podrían reflejar mejor las diferentes fuerzas políticas existentes en un país, en la conformación de su órgano legislativo. Pero si de lo que se trata es de buscar el reagrupamiento de las diferentes fuerzas políticas en función de la eficiencia del sistema (concentración), lo más conveniente según la ingeniería electoral vigente, anteriormente descrita, sería —además de racional y obvio— pensar en la introducción o modificación de barreras electorales en las circunscripciones grandes.

Sin embargo, las barreras electorales propiamente dichas están en contradicción con el principio de representación proporcional (cf. NOHLEN 2004:

265), ya que su efecto lo que busca es, finalmente, no representar a cabalidad las preferencias de los electores. Vale la pena decir que la utilización de este tipo de barreras se da en países que buscan el fortalecimiento de algunos de los partidos políticos allí existentes y la reagrupación de las pequeñas fuerzas, en función de la eficiencia del sistema, pero naturalmente en detrimento de la representatividad del mismo. De igual manera, y en determinadas coyunturas, como una herramienta más que facilita la conservación del poder por parte de aquellos que lo tienen.

Es recomendable, entonces, que si se van a implementar o ampliar las barreras electorales explícitas, se haga inteligentemente, es decir, con el conocimiento de sus efectos reales y tangibles de acuerdo con la estructura del sistema electoral vigente. Ya que, por ejemplo, carece de sentido aplicar estas barreras en circunscripciones pequeñas que en sí mismas se constituyen en vallas prácticamente infranqueables para algunas agrupaciones políticas.

Adicionalmente, resulta contradictorio introducir barreras electorales en sociedades tan heterogéneas y convulsionadas como las latinoamericanas, más aún cuando se pregona el fortalecimiento de la democracia en la región. Valdría la pena revisar a qué tipo de democracia se está haciendo referencia: ¿a la poliarquía de los que han logrado conquistar, ejercer y controlar el poder por décadas o a la democracia que implica desarrollo, transformación y progreso generalizado? Aunque esta última opción representa mayores dificultades y retos, que al parecer Latinoamérica y su dirigencia no están dispuestas a enfrentar y se prefiere como de costumbre el camino fácil consistente en coartar, reprimir y aparentar, pero que a largo plazo sale bastante caro, tanto para unos como para otros. Qué bueno sería que todos leyéramos o releyéramos el Elogio de la dificultad de Estanislao Zuleta y en lugar de tomar el camino fácil, enfrentáramos el reto de hacer posible lo aparentemente imposible: lograr que Latinoamérica emprenda el camino real de la consolidación democrática, lo cual sólo será posible, como lo dice Max Weber, si se intenta lo imposible una y otra vez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía primaria

• Argentina:

Constitución de la Nación Argentina 1994.

Código Electoral Nacional 1972. Decreto N.º 2.135/83, del 18 de agosto de 1893, con las modificaciones introducidas por la Ley 25.610, del 19 de junio de 2002.

• Bolivia:

Constitución Política del Estado 1995. Ley 1615 del 6 de febrero de 1995.

Código Electoral 1999. Ley N.º 1984 del 25 de junio de 1999 con las modificaciones introducidas hasta la Ley n.º 2232 del 25 de julio de 2001.

• Brasil:

- Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Incluye las modificaciones introducidas por la Enmienda Constitucional N.º 32 del 12 de septiembre de 2001.
- Código Eleitoral da República do Brasil 1965. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley N.º 9504 de 1997.

• Colombia:

- Constitución Política de Colombia 1991. Con las modificaciones introducidas hasta 2006.
- Ley 403 de 1997 (27 de agosto de 1997). «Estímulos para los sufragantes». Bogotá, Colombia.
- Ley 130 de 1994 (23 de marzo de 1994). «Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dicta normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones». Bogotá, Colombia.

Régimen Electoral Colombiano (compilación de normas vigentes) 1997. Legis Editores S.A. Bogotá, Colombia.

• Costa Rica:

- Constitución Política de la República de Costa Rica 1949. Incluye las modificaciones introducidas por la Reforma N.º 8106 del 3 de junio de 2001.
- Código electoral y otras disposiciones conexas 1952. Reformado por la Ley N.º 7653 del 28 de noviembre de 1996 y con las modificaciones introducidas hasta la Ley N.º 8121 del 23 de julio de 2001.

• Chile:

- Constitución Política de la República de Chile 1980. Con las modificaciones introducidas en el año 2000.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones, Ley N.º 18.700 de 1988. Con las modificaciones introducidas por la Ley N.º 19.884 del 5 de agosto de 2003.

• Ecuador:

Constitución Política de la República del Ecuador 1998.

- Reglamento General a la Ley de elecciones, 7 de marzo de 2000. Publicado en el Registro Oficial N.º 39 del 20 de marzo de 2000.
- Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, 29 de junio de 2001. Publicado en el Registro Oficial N.º 366 del miércoles 11 de julio de 2001.
- Codificación de la Ley de elecciones, 5 de julio de 2000. Publicado en el Registro Oficial N.º 117 del lunes 11 de julio de 2000.

• El Salvador:

- Constitución Política de la República 1983. Incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Ley N.º 56 del 6 de julio 2000.
- Código Electoral 1992. Incluye las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley N.º 55 del 29 de junio de 2000.

• Guatemala:

- Constitución política de la República de Guatemala 1985. Incluye las modificaciones introducidas por el Acuerdo Legislativo N.º 18-93 del 17 de noviembre de 1993
- Ley Electoral y de Partidos Políticos 1987 (Decreto N.º 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente reformado por los Decretos números 51-87 y 74-87 del Congreso de la República).
- Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. (Acuerdo N.º 181-87 del Tribunal Supremo Electoral). Guatemala, 1987.

Honduras:

- Constitución de la República de Honduras 1982, Decreto N.º 131. Incluye las modificaciones introducidas hasta el Decreto 2 de 1999.
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas 1981. Incluye las modificaciones introducidas hasta el Acto Legislativo N.º 180-92 del 30 de octubre de 1992.

• México:

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. Incluye las reformas aprobadas hasta julio 2001.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990. Incluye las modificaciones introducidas hasta noviembre 1996.

• Nicaragua:

- Constitución Política de Nicaragua 1987. Incluye las reformas introducidas hasta 1995.
- Ley Electoral de Nicaragua, promulgada en 19 de enero de 2000 y publicada el 24 de enero de 2000.

Panamá:

Constitución Política de la República de Panamá 1972. Incluye las modificaciones introducidas hasta el Acto Legislativo N.º 2 de 1994.

Código Electoral de Panamá 1993. Incluye las modificaciones introducidas hasta la Ley 22 del 14 de julio de 1997.

• Paraguay:

Constitución Política de la República de Paraguay 1992.

Código Electoral Paraguayo, Ley N.º 834 del 17 de abril de 1996.

• Perú:

Constitución Política del Perú 1993. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley N.º 27365 del 2 de noviembre de 2000.

Ley Orgánica de Elecciones, N.º 26859 de 1997.

• República Dominicana:

Constitución Política de la República Dominicana 2002.

Ley Electoral de la República Dominicana, Ley N.º 275 de 1997.

• Uruguay:

Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967. Incluye las modificaciones introducidas hasta 1996.

Disposiciones sobre la Integración de Juntas Electorales, Comisiones Receptoras de Votos y se dan otras formalidades para los comicios. Decreto-Ley N.º 10.259 de 1942.

• Venezuela:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.

Ley Orgánica del Poder Electoral 2002.

Ley Orgánica de Sufragio y Organización Política 1997.

Bibliografía secundaria

BOTTINELLI, Oscar; Dieter Nohlen & Juan Rial

1990 *Uruguay: sistema electoral y resultados electorales*. Heidelberg: Universidad de Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft.

BREA, Franco

- 1984 *Introducción al proceso electoral dominicano*. Santo Domingo: Editora Taller.
- 1986 Legislación electoral de la República Dominicana. Cuadernos de CAPEL, N.º 19. San José de Costa Rica: CAPEL.
- 1987 Administración y elecciones: la experiencia dominicana de 1986. Cuadernos de CAPEL, N.º 19. San José de Costa Rica: CAPEL.

CAPEL

- 1989a Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil, dossier, Misión de observación. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 1989b *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 1989c *Boletín electoral latinoamericano II*, enero-julio-diciembre. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 1990a *Boletín electoral latinoamericano III*, enero-junio. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 1990b *Boletín electoral latinoamericano IV*, julio-diciembre. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Franco-Cuervo, Ana Beatriz & Bibiana Andrea Clavijo Romero

2007 Senado 2006. Impacto de la reforma político electoral. Cuadernillos del Observatorio de Procesos Electorales OPE, marzo. Bogotá: Universidad del Rosario.

FRANCO-CUERVO, Ana Beatriz; Bibiana CLAVIJO & Javier FLÓREZ

2008 Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales en el sistema electoral. Documentos de trabajo N.º 2, PNUD-IDEA.

HERNÁNDEZ, Rubén

1990 *Derecho electoral costarricense*. San José de Costa Rica: Editorial Juricentro.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto

«El Régimen Electoral Colombiano». En: Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica. Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 13-75. Disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1045/3.pdf> (4/9/08).

Lijphart, A.

- 1994a Electoral Systems and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.
- 1994b «Presidentialism and Majoritarian Democracy. Theoretical Observations». En: LINZ, J. J. & A. VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press, pp. 91-106.

LIJPHART, A. (ed.)

1992 Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press.

LIJPHART, A. & B. GROFMAN (eds.)

1984 Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives. Nueva York: Praeger.

Nohlen, Dieter

- 1978a Wahlsysteme der Welt. Múnich: Piper.
- 1978b *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen*. Ein Handbuch. Múnich: Piper.
- 1981 Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- 1984a Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika. Heidelberg: Esprint Verlag.
- 1984b *Un análisis del sistema electoral nicaragüense*. Managua: Fundación Manolo Morales.

- «Sistemas electorales y participación política en América Latina».
 En: Sistemas Electorales y Participación Política en Latinoamérica.
 Madrid: Fundación Friedrich, pp. 15-38.
- 1993 Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 1996 Elections and Electoral Systems. Nueva Delhi: McMillan India.
- 1997 Sistemas Electorales en Europa del Este: génesis, crítica, reforma. México: Instituto Federal Electoral.
- «Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios». En: NOHLEN, Dieter et ál. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 294-333.
- 2001 «Calificación electoral en Alemania Federal». En: OROZCO HENRÍQUEZ, J.J. (ed.). Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas. México: IFE, PNUD, UNAM, IFE, International IDEA, pp. 61-76.
- 2002 «Political Participation in New and Old Democracies». En: International IDEA. *Voter Turnout since 1945. A Global Report.* Estocolmo: International IDEA, pp. 13-19.
- 2003 El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, editado por Claudia Zilla. México: IIJ/UNAM.
- 2004 Sistemas electorales y partidos políticos, 3.ª ed. México: FCE.
- 2006 El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales, edición e introducción por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa-UNAM.
- 2007 *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto.* Bogotá: Universidad del Rosario.

Nohlen, D. (ed.)

2005 *Elections in the Americas*, dos tomos. Oxford: Oxford University Press.

ZULETA, Estanislao

1997 Elogio de la dificultad y otros ensayos. Cali: Fundación Estanislao Zuleta. Disponible en: http://www.elabedul.net/Articulos/el_elogio_de_la_dificultad.php> (4/9/08).

[Sobre los autores]

Ana Beatriz Franco-Cuervo

Colombiana. Politóloga, Universidad de los Andes. Doctora en Ciencia Política con énfasis en Sistemas Electorales, Universidad de Heidelberg. Profesora e Investigadora de la Universidad del Rosario. Directora del Observatorio de Procesos Electorales (OPE)-Universidad del Rosario.

JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HEANO

Colombiano. Politólogo, Universidad del Rosario. Máster en Estudios Políticos (en curso), Universidad Nacional de Colombia. Joven Investigador del Observatorio de Procesos Electorales (OPE)-Universidad del Rosario. Profesor de Cátedra de asignaturas relacionadas con sitemas políticos y sistemas electorales.

La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparativa*

DIETER NOHLEN

<dieter.nohlen@urz.uni-heidelberg.de> Universidad de Heidelberg Alemania

[Resumen] El sistema binominal, no obstante sus beneficios, sigue cuestionado; por ello conviene su reforma. Desde una perspectiva comparativa, el sistema vigente es a menudo la solución más probable entre las alternativas en debate. En lo teórico esto se establece confrontando los efectos del sistema electoral vigente en Chile con criterios de evaluación expresados homogénea y universalmente en procesos de reforma electoral. Las debilidades del sistema binominal se dan en la función de representación. Al subsanarlas se debe conservar la efectividad respecto a otras funciones, como también defenderlo ante críticas centradas en fenómenos como el clientelismo. Respecto al diseño, se sugiere enfocarse primero sobre los objetivos de la reforma: formar consenso; sólo después, tratar los elementos técnicos de su materialización.

[Palabras clave] Sistema electoral binominal, Criterios de evaluación, Reformas electorales, Escrutinio.

[Title] The reform of the binominal system from a comparative perspective.

[Abstract] The binominal system, despite its benefits, continues to be questioned, so it is worth reforming. From a comparative perspective, the current system is sometimes the most likely solution among the alternatives being debated. Theoretically, this is established by comparing the effects of the current electoral system in Chile with evaluation criteria expressed uniformly and universally in electoral reform processes. The weaknesses of the binominal system are found in the function of representation. When correcting them, the effectiveness with respect to other functions must be preserved, and it must be defended against critiques centered in phenomena such as favoritism. Regarding design, it has been suggested that the focus first be placed on the goals of reform: forming a consensus; only then can the technical elements of its implementation be discussed.

[Keyword] Electronic voting, Juridical guarantees, Electoral campaign, Scrutiny.

Nohlen, Dieter. «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparativa». En: Elecciones, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 175-194

[Recibido] 20/07/08 & [Aceptado] 23/09/08

^{*} Agradezco a José Reynoso, mexicano, candidato a Doctor en la Universidad de Heidelberg, por las correcciones lingüísticas del texto. Publicado en: *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, N.º 1. Universidad Católica de Santiago de Chile, Santiago, 2006, pp. 191-202.

176 Dieter Nohlen

Cuando David Altman me invitó a «contribuir y dejar (mi) marca en el (nuevo) debate» sobre la reforma del sistema electoral en Chile, promovido esta vez por el anuncio de la presidenta Michelle Bachelet de querer cambiar el sistema binominal, me pregunté qué podría aportar yo como politólogo europeo al debate interno chileno. Desde que se practica el sistema binominal en Chile, se lo está analizando y discutiendo continuamente, aunque con grados de intensidad cambiante según épocas (FERNÁNDEZ 2000). Dado que Chile es el único país en el que se aplica este sistema electoral, parece más que probable que su mundo político y politológico disponga, en la práctica, de los mejores conocimientos acerca de su funcionamiento y de sus efectos. Respondí afirmativamente a la sugerencia de mi estimado colega pensando en poder aportar al debate algunos criterios teóricos y comparativos que resultan de mis estudios de los sistemas electorales y sus reformas a escala mundial llevados a cabo durante mis cuarenta años de docencia e investigación en la Universidad de Heidelberg (véanse especialmente NOHLEN 1981; 2004). El propio lector chileno puede concluir si estas consideraciones podrían ser útiles para el debate chileno en general o individualmente para la propia argumentación en él, cuando se defiende esta u otra causa. Por mi parte, no me voy a pronunciar —en forma expresa— en favor de ningún sistema. Esta reserva me corresponde a mí no tanto por venir de fuera, sino por su conformidad con mi propia convicción teórica y metodológica que se va a desprender a lo largo de las reflexiones siguientes.

1. ¿SE DEBE REFORMAR EL SISTEMA BINOMINAL?

Es casi imposible encontrar un sistema político en el que la opinión pública no dude de la conveniencia del sistema electoral vigente. El sistema electoral se encuentra de alguna manera en debate continuo en todos los países. Por cierto, hay épocas altas y bajas, el debate se inflama y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se termina de manera definitiva. Existe incluso una necesidad de retomar el tema de vez en cuando, pues en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las conveniencias del sistema vigente. Sin embargo, hay que diferenciar entre situaciones digamos normales, en las que, animado por la academia y a través del examen comparativo con sus alternativas, el sistema electoral vigente se

reafirma conscientemente, y otras en las que el sistema electoral sigue siendo un tema de discrepancia y conflicto continuos. El debate no desemboca en una solución, su presencia manifiesta o latente (como el *ceterum censeo* de Cicerón) señala una falta de legitimidad, tal vez capaz de erosionar la adhesión al sistema político. Observando los debates de reforma electoral en el mundo, efectivamente en su gran mayoría no llevan a un cambio del sistema electoral vigente. Este desenlace lo comparten también los informes de las comisiones de reforma electoral, aun cuando recomiendan una reforma, lo que es indicativo de la inercia que suele reinar en el ámbito político. Para que florezca una reforma del sistema electoral de determinado alcance, en general, hacen falta circunstancias extraordinarias.

Respecto a Chile, es bien notorio que existen, en el ámbito académico y político, fuertes discrepancias en el análisis de los efectos y especialmente en la valoración del sistema binominal, lo que se manifiesta en el propio hecho del continuo debate. Desde su implantación, el sistema se encuentra intensamente cuestionado, sobre todo por razones de su génesis y de los diferentes efectos que, correctamente o no, se le atribuyen y que se suman en un coro de críticas, pese a que éstas a veces se contradicen. Se observan incluso síntomas de odio al sistema binominal y erupciones de irracionalidad. Aunque en el correr del tiempo ganó mayor legitimidad y apoyo efectivo entre determinados sectores anteriormente críticos, reconociendo así sus aportes empíricos al desarrollo democrático de Chile postautoritario, el sistema binominal nunca se estableció firmemente como elemento propio e insustituible de la nueva democracia chilena. Más allá de las circunstancias electorales que motivaron la decisión programática de Michelle Bachelet, esta situación de un continuo cuestionamiento —aunque a menudo irracional— del sistema binominal, parece indicar que es históricamente oportuna una reforma electoral. Frente a las condiciones señaladas, sin embargo, alcanzan especial relevancia consideraciones que pueden orientar el debate y el diseño del nuevo sistema electoral.

2. ¿Qué está en debate?

Obviamente, el sistema electoral. Esta tajante respuesta no nos libera de una definición, pues del uso del concepto compartido por todos los participantes

178 Dieter Nohlen

en el debate depende si éste se desarrolla inteligiblemente. Entonces, consideramos por sistema electoral el modo cómo los electores expresan su preferencia en votos y cómo estos votos se transforman en escaños. Así, el sistema de registrar a los ciudadanos queda fuera de atención, como también se obvian asuntos que tienen que ver con el derecho de sufragio en sus dimensiones clásicas, señaladas por el postulado democrático de que éste sea universal, igualitario, secreto y directo. Es cierto que la relación numérica entre ciudadanos y representación puede ser distorsionada en un sistema electoral concreto—como es el caso de Chile—, pero ello no es necesariamente una consecuencia del sistema electoral como tipo, sino de su realización histórica. Esta diferenciación conceptual es importante, es una condición irrenunciable de un buen diagnóstico de la relación entre sistema electoral, sistema de partidos y otros fenómenos supuestamente dependientes suyos; y esto, por su parte, un requisito obligado para toda reflexión de reforma responsable.

Otro requisito consiste en un cierto conocimiento de los tipos de sistemas electorales y su clasificación. Conseguir este conocimiento con precisión se ha vuelto más complicado por la gran variedad de nuevos sistemas electorales hoy en día aplicados en diversos países. Chile es un buen caso de la peculiaridad de sistemas en uso. Ya no basta con poder diferenciar entre sistemas de mayoría y representación proporcional. Y entre los sistemas combinados, por ejemplo, tampoco es suficiente diferenciar entre sólo dos. Existen los sistemas de representación proporcional personalizada (el alemán y su copia, el neerlandés), el segmentado (el mexicano y el japonés, por ejemplo) y el compensatorio (el italiano entre 1994 y 2005). Esta clasificación precisa es importante cuando en el debate se llama la atención a experiencias foráneas para fortalecer el argumento propio. El sistema chileno binominal es un sistema sui géneris. No es mayoritario, porque no favorece al partido o a la alianza de partidos que gana la mayor cantidad de votos. Y el efecto sobre la relación de votos y escaños es bastante proporcional. Al mismo tiempo, excluye de la representación política a los partidos que no sepan coaligarse con otros. Así descrito, es un buen ejemplo de cómo puede resultar difícil la clasificación. Lo que está en debate es la conveniencia de una reforma de este sistema electoral.

3. ¿Qué importancia tiene el sistema electoral?

En el marco de este debate, un acabado análisis del papel del sistema electoral no puede sino iniciarse con una ponderación mesurada de la incidencia de las instituciones en el desarrollo político. Frente a posturas netamente institucionalistas que enfatizan su importancia como variables independientes, y otras de corte más «blando» que colocan en el centro de la causalidad a la cultura política, el enfoque histórico-empírico que resume mi propia postura (NOHLEN 2003, ORTIZ ORTIZ 2006), afirma que si bien las instituciones cuentan, su rol y desempeño dependen de la contingencia política conformada por una combinación de factores de variada índole.

Así, en Chile confluyen diversos elementos que en su conjunto pueden explicar el desarrollo político de estabilidad y progreso después de la redemocratización. No obstante, entre otros factores en el tiempo llaman la atención: el derrumbe de la democracia, la larga dictadura, el aprendizaje histórico de estas amargas experiencias que se manifiesta en un mayor grado de civilidad, en un menor grado de polarización, en la formación de dos bloques políticos, en la continuidad en el ejercicio del poder, dando estabilidad al sistema político, etc. En la medida en que mencionamos fenómenos de la estructura del sistema de partidos y la forma de generar mayorías, entran en la escena de las relaciones causales las instituciones y, específicamente, el sistema binominal. No cabe duda de que ha tenido efectos, precisamente por su tan criticada génesis, por el hecho de haber sido impuesto por el régimen militar (en términos analíticos como factor independiente). De esta manera, el sistema electoral no se generó por acuerdo de los actores que posteriormente tenían que entenderse con él. Así, el sistema binominal no reflejaba los intereses y estructuras del sistema de partidos renaciente en la fase de reinauguración de la democracia a finales de los años ochenta, sino que los partidos (como factores dependientes) tenían que adaptarse a sus condiciones de éxito. Sería ingenuo negar el efecto bipolar y centrípeto que ha ejercido el sistema binominal sobre la estructura del sistema de partidos chileno. Y por su parte, este efecto ha contribuido a la gobernabilidad del país. La clase política en Chile está mucho más consciente de este impacto que la academia, donde se ha llegado hasta el extremo de afirmar que la gobernabilidad se consiguió a pesar del sistema binominal. Si no

180 Dieter Nohlen

me equivoco, el clamor por reformar el sistema electoral chileno —más allá de intereses personales y partidistas— se fundamenta justamente en buena parte en el deseo de intelectuales y determinados círculos políticos de liberarse de su impacto de corsé; asimismo, la reserva al respecto y defensa incluso del binominalismo, más extendidas entre los políticos, se nutre de la incertidumbre y del miedo de que a través de su reforma se reduzca tal vez el aporte del sistema electoral a la gobernabilidad del país.

4. ¿Hay intereses en común entre la academia y la política?

Por otra parte, los sistemas electorales son parte de una tríada a la que también pertenecen los sistemas de gobierno y los sistemas de partidos. Estos últimos responden, lo repito, a influencias de otros factores, dentro de los cuales sólo algunos son susceptibles de cierta intervención tecnológica (por ejemplo, sistema electoral y sistema de gobierno). Sin embargo, una vez configurados (variable dependiente), los sistemas de partidos generan a su vez, una serie de efectos sobre otros fenómenos políticos (variable independiente), situación que se produce precisamente en procesos de reforma electoral. Esta relación de causalidad circular no debe perderse de vista.

Así, en tiempos de reforma electoral, la perspectiva causal dominante en el debate es aquella en la que el sistema electoral figura como factor independiente. De esta manera, en la academia y en la opinión pública en general, crecen las propuestas de reforma y se discuten sus probables efectos sobre el sistema de partidos en el supuesto de que hay una amplia libertad de opción en el proceso de su reforma. El factor sistema electoral y su elección con miras a influir mediante este mecanismo en la representación política aparece aquí como un elemento de máxima importancia. En realidad, sin embargo, en tiempos de la reforma electoral, es el sistema de partidos el que ocupa el lugar del factor independiente. Son los partidos políticos los que toman la decisión sobre el futuro sistema electoral. Son ellos los que determinan el margen de opciones real, que es en general mucho más reducido que lo que el debate mismo da por entender. Este desfase está en el origen de la distancia que se observa entre la academia y la política en cuestiones de reforma. Mientras que la primera tiene el sueño de influir a través de una reforma en la estructura del sistema de parti-

dos, la segunda trata de adecuar el sistema electoral simplemente a sus necesidades. Si no se toma entonces bien en cuenta el factor sistema de partidos, las propuestas pasan por alto las posibilidades reales de reforma electoral.

5. ¿Cuál es el mejor sistema?

El debate sobre sistemas electorales históricamente ha sido muy marcado por la confrontación entre los dos tipos básicos, la representación por mayoría y la representación proporcional. Hasta hace poco (LIJPHART & GROFMAN 1984), el ejercicio académico consistía —por lo demás— en escoger en el ámbito normativo entre diferentes sistemas electorales. Los especialistas se expresaban por su sistema predilecto, incluso hacían depender su capacidad profesional de la posibilidad de proponer un receta precisa (SARTORI 1994). Muchos consultores internacionales siguen en esa línea, viajando con un sistema electoral en su maleta. Mi postura al respecto es totalmente distinta y se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) No hay un sistema electoral ideal o *best system*. De modo que no se trata de sustituir un sistema que opera en la realidad política, al cual se atribuyen todas sus sentidas o supuestas maldades, por otro teóricamente ideal, del cual se espera la realización de todas las imaginadas bondades que en la política se ofrecen al ser humano. Es importante, primero, diferenciar entre el mundo teórico y el empírico; y, segundo, considerar reformas institucionales en términos relativos. Lo que realmente pasa en procesos de reforma electoral es sustituir una solución institucional con efectos cuestionables por otra con resultados a lo mejor menos cuestionables, sustituir sistemas que son más expuestos a la crítica y más costosos en cuanto a valores (por ejemplo, legitimidad) por otros que lo son menos.
- b) El mejor sistema electoral es el que se adapta mejor a los requisitos de lugar y tiempo. Esta tesis implica que el contexto político y sociocultural importa mucho a la hora de diseñar un sistema electoral, pues es el que decide de alguna manera si éste va rendir mejor en relación con los valores prioritarios, cuya realización se espera. Como dice Robert A. Dahl

182 Dieter Nohlen

(1996), la solución institucional debe ser confeccionada (*tailored*). No se trata, pues, de escoger entre sistemas electorales, sino de diseñarlos. Esta tesis ya tiene consecuencias para una reforma electoral: beneficia a sistemas electorales que permiten un diseño específico, es decir, favorece a los sistemas combinados.

c) La decisión respecto a los sistemas institucionales la toman los propios legisladores. Aunque si existiera un sistema ideal, o en términos relativos, si hubiera uno teóricamente mejor que otro, la puesta en práctica de la reforma electoral sería dependiente de la política misma. Como ya dije líneas arriba, es en esto que se diferencia la política de la academia. Mientras que para los científicos sociales rige tal vez el criterio de la excelencia teórica que a menudo fundamenta opciones categoriales de tipo blanco y negro, en la política a lo mejor se impone el del consenso, criterio explícitamente válido con relación a las instituciones políticas. Esta dependencia del consenso genera indecisiones e inercias y hace que, según mi experiencia, el sistema electoral vigente siempre siga siendo, a pesar de toda la crítica que recibe, una de las opciones más probables entre todas las reformas en debate.

6. ¿Sistemas electorales o requisitos funcionales?

En Chile ya florecen las propuestas de reforma, ante la sensación de científicos sociales y gente políticamente interesada en poder manejar la supuesta variable independiente del proceso político. Ya en la actualidad hay protagonistas, por ejemplo, del sistema uninominal, del binominal, del binominal con lista adicional, del sistema de circunscripciones pequeñas y medianas, del sistema de representación proporcional, del sistema de representación proporcional chileno preautoritario, etc. Contando todas las contribuciones, se puede llegar fácilmente a tal número de sistemas electorales que convendría felicitar al país por la riqueza del debate, si esta diversidad no tuviera inconvenientes que ponen límites a su fructífero desenlace.

a) En primer lugar, los participantes tienden a venir cada uno con su sistema electoral, defendiendo sus bondades sobre la base de expectativas

- desmesuradas de sus efectos positivos, acompañado de una crítica desmesuradamente negativa del sistema electoral vigente.
- b) Segundo, a menudo profesan la idea ya comentada de un «best system» que a veces incluye la transferencia de un sistema determinado que ha probado su excelencia en otro país, sin que se respete adecuadamente el contexto chileno.
- c) Tercero, los protagonistas de un sistema electoral determinado se fijan frecuentemente sólo en una única función, con la que su sistema cumple bien, dejando de lado las demás. Con ello, una reforma electoral se reduce a sustituir un problema de representación por otro, distribuyendo los costos de otra forma.
- d) Cuarto, el debate se desenvuelve entre posturas rígidas, las que no dejan de encontrar el punto de partida de un intercambio que puede llevar a un compromiso.

Para demostrar los posibles efectos, conviene citar aquí el llamativo ejemplo de Italia. Allí, todo empezó a finales de la década de 1980, cuando durante años se discutió la reforma del sistema electoral hasta que se frustró en el ámbito parlamentario ante una veintena de propuestas diferentes. De repente, la reforma les sobrevino a los políticos por iniciativa popular en medio de una crisis del sistema político. Sin embargo, la reforma de 1994 ni fue entendida bien (se la definió como introducción del sistema mayoritario, aunque el sistema acordado era de carácter proporcional compensatorio) ni fue tampoco reconocida como suficiente para mejorar el funcionamiento del sistema de partidos, de modo que el debate no se terminó con ella. Al contrario, siguió intenso e ininterrumpido. En 2005, finalmente, se introdujo otra reforma, impuesta esta vez por el gobierno, de la que se decía que insertaba la representación proporcional de nuevo; ello tampoco era cierto, pues se introducía un sistema de premios: la alianza de partidos más votada se dota de la mayoría absoluta de los escaños. La confusión conceptual, resultante de las tantas ingenuas participaciones en el debate, llegó a su colmo cuando la oposición política, en contra de la intención con la cual se había diseñado el sistema de premios, ganó con este nuevo sistema la elección parlamentaria de 2006, y el gobierno —a cargo de la administración electoral— trató de deslegitimar el resultado electoral, es decir, su propia acción.

184 Dieter Nohlen

Según mi experiencia, en vez de confrontar sistemas electorales y sus pro y contra, es conveniente debatir primero funciones u objetivos que se esperan cumplir por parte del sistema electoral, y después tratar de dilucidar, por medio de qué elementos técnicos, y con cuál diseño se puede lograr el cumplimiento de las funciones consensuadas.

7. ¿Qué criterios se deben considerar para evaluar los sistemas electorales?

Respecto a tales funciones, es necesario recordar que los sistemas electorales tienen primero un horizonte de efectos limitado y, segundo, dentro de este marco, ejercen efectos «próximos» y efectos «distantes» —según la terminología de Douglas W. Rae (1968). En vista del debate chileno, quisiera sugerir las funciones en términos que expresen una relación directa y primordial con el sistema electoral. Esta relación se manifiesta en los efectos mecánicos y psicológicos que ejercen los sistemas electorales, o sea en el proceso de transformación de los votos en escaños y en la estructuración del voto mismo, debido a que el elector considera en su votación el efecto mecánico del sistema electoral. El voto útil es, por ejemplo, un fenómeno de orden psicológico ejercido en parte por el sistema electoral. Por otro lado, la gobernabilidad suele ser considerada como una de las funciones del sistema electoral. Pese a que es un objetivo de alto valor, cuya relación con el sistema electoral interesa mucho, la gobernabilidad es un fenómeno relacionado sólo indirectamente con el sistema electoral, es un concepto mucho más amplio y su logro depende de muchos otros factores (véase, entre otros, ACHARD y FLORES 1997), sobre los que el sistema electoral puede o no tener influencia. Por esta razón, no figura entre las funciones enumeradas a continuación. Todas ellas, sin embargo, pueden contribuir a su manera a la gobernabilidad democrática.

Si dejamos de lado las expectativas irreales, así como consideraciones partidistas relacionadas con el poder, aun siendo éstas sin duda con frecuencia las fuerzas motoras de los debates e iniciativas de reforma electoral, obtendremos básicamente cinco requisitos funcionales planteados a los sistemas electorales que desempeñan en todo el mundo un papel en el debate al respecto:

- I) Representación, concerniente a una representación que refleje en el Parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre votos y escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación.
- 2) Concentración y efectividad, vinculadas a una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de lograr una capacidad política de decisión y acción para el Estado. Los parámetros que marcan el logro de tal efecto son, por un lado, el número reducido de partidos y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolores o de coalición o incluso la gobernabilidad.
- 3) Participación, referido a las mayores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no sólo entre partidos, sino también entre candidatos. El parámetro para identificar el logro de tal efecto es si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto.
- 4) Simplicidad, en el sentido que el electorado sea capaz de entender el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.
- 5) Legitimidad, pues engloba a todos los demás criterios y procura la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, la aprobación de las reglas de juego democráticas.

Ahora bien, para la más reciente evolución mundial de los sistemas electorales resulta, pues, sintomático que en debates e iniciativas de reforma ya no se expongan las distintas funciones de los sistemas de forma marcadamente disyuntiva excluyente, según el lema del «o esto o lo otro», sino más bien de manera agregadora, según el lema del «tanto esto como aquello». Lo que se aprecia en los más recientes debates e iniciativas de reforma en cuanto al diseño de sistemas electorales es la atención que se le pone al simultáneo cumplimiento de las ya mencionadas funciones, como lo demuestra el encargo dado a finales de la década de 1990 a la Comisión Jenkins en Gran Bretaña: «The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the

186 Dieter Nohlen

need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP's and geographical constituencies» (*The Independent Commission on the Voting System*, 1998). Es decir, deben tenerse en igual consideración la representación, la efectividad y la participación.

En este sentido, el desarrollo de los sistemas electorales está estrechamente relacionado con la transformación de los requisitos o exigencias funcionales que se plantean a dichos sistemas. Si en el pasado se partía preferentemente del sistema de pluralidad o del de representación proporcional, así como de las ventajas específicas mutuamente excluyentes que se les atribuían, en la actualidad se parte de la base de unas metas multidimensionales, tratando de dilucidar qué tipos de sistemas electorales pueden cumplir mejor con tales metas en el marco de contextos específicos. La tendencia internacional señala que son los sistemas combinados, a saber la representación proporcional personalizada, el sistema compensatorio y el segmentado (paralelo) los que cumplen mejor con estos requisitos. Es por eso que están en la mira de los ingenieros institucionalistas, y por ello es que efectivamente se han extendido tanto.

Ahora, lo que es imperioso tomar bien en cuenta es que esas funciones no se pueden sumar simplemente, adicionar, acumular, sino que se encuentran en una relación mutua de trade-off. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se aumenta la función de representación de un sistema electoral, se baja probablemente al mismo tiempo la función de concentración y viceversa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones —como efectivamente los sistemas electorales combinados tratan de hacerlo— es muy probable que el sistema electoral pueda perder en simplicidad y transparencia, y, si esto ocurre, puede también mermar su legitimidad. Entonces, existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta. De perderlo de vista puede significar que el trabajo de una comisión, aunque técnicamente de alto estándar, vaya a parar a los archivos. Es bien significativa la última experiencia británica. Las metas multidimensionales encargadas a la Jenkins Commission indicaban claramente que se iba a buscar una alternativa frente al sistema de

Este informe puede consultarse en: http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.

mayoría relativa que sólo podría encontrarse entre los sistemas electorales combinados. La propuesta presentada del *additional member system* (AMS) trataba, precisamente, de tomar en cuenta todas las recomendaciones expuestas, por supuesto en grado diferente. Por cierto, la recomendación de la proporcionalidad fue la menos atendida, mientras que el fuerte carácter de concentración del sistema cumplía con las expectativas de mayorías de gobiernos estables. La función de participación fue particularmente bien considerada por medio de la introducción del *alternative vote*. El voto personal, como se lo practica en la República Federal de Alemania, fue descartado como insuficiente. Finalmente, la gran mayoría de los diputados quedaba relacionada con su distrito, dado que el 80% de los mandatos se adjudicaban invariablemente en circunscripciones uninominales y los mandatos proporcionales en muchas circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño. A pesar de cumplir con la tría de los principales criterios funcionales de los sistemas electorales a la vez, la propuesta de la Jenkins Commission lesionaba uno de los adicionales que en este caso resultaba decisivo: el criterio de la simplicidad. Era poco probable que el sencillo sistema de pluralidad podría ser sustituido por un sistema tan complicado. El exceso sofisticado en el cumplimiento de las funciones recomendadas contribuyó al propio fracaso de la reforma.

¿Qué significa todo esto para el caso de Chile? La nueva experiencia internacional ya descarta que sea oportuno proponer sistemas electorales para Chile que no respeten su necesaria multidimensionalidad funcional. ¿Sería conveniente introducir el sistema uninominal? En los últimos decenios, no se conoce ningún país que haya encaminado sus pasos en esta dirección. Al contrario, Nueva Zelanda abandonó este tradicional sistema del mundo anglosajón; además, en Gran Bretaña, como hemos visto, y también en Canadá, las comisiones de expertos prefieren el cambio a un sistema combinado. Para Chile, el objetivo tendría que consistir también en lograr un sistema electoral capaz de cumplir en un cierto grado con cada una de las funciones y de llegar a un determinado equilibrio entre ellas. Este equilibrio no excluye que se dé prioridad, según el diagnóstico que se haga del contexto político chileno, a una u otra de ellas, me imagino el de la efectividad sobre la representación, sabiendo que es imposible potenciar a un máximo todas a la vez. A este propósito se suma el desafío relacionado con el cuarto criterio, el de la sencillez. En este sen-

188 Dieter Nohlen

tido, hay margen de reforma para un proceso incrementalista, pues el punto de partida, el sistema binominal, es bastante sencillo. El sistema electoral debe ser inteligible, humanamente viable. Dicho aspecto constituye una de las fuentes de legitimidad del sistema electoral, recurso que necesita para el ejercicio de su función global en un sistema político.

8. ¿HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL?

Si aplicamos los criterios para evaluar el sistema binominal, resulta sorprendente su capacidad, por lo menos a primera vista, de cumplir con ellos bastante bien. No se pueden negar sus efectos de efectividad y participación; también rinde, aunque en menor medida, con la función de representación. El déficit se manifiesta: (1) en la exclusión de partidos del Parlamento que no pueden formar parte de las alianzas electorales. Parece correcto criticar el sistema binominal como sistema de representación proporcional excluyente (AUTH 2006). Si miramos más de cerca, se observa que (2) la competencia entre partidos se desplaza del ámbito interbloque al intracoalicional, lo que sustrae importancia al acto electoral, dado que buena parte de esta competencia se decide en el proceso preelectoral de la formación de candidaturas en la esfera de las élites. Las condiciones de éxito que impone el sistema, conducen (3) a una restricción de la libertad de movimiento de los partidos, lo que a su vez reduce la dinámica política más allá de las alianzas políticas ya tradicionales. La creciente presión por parte de los consensos, negociados dentro de los bloques por las élites, incluso obliga (4) al electorado a votar por los acuerdos intracoalicionales, sin considerar los abanderados del bloque, sin libertad de votar ideológica y programáticamente.

Todas estas tendencias de efectos son inteligibles y las encontramos señaladas en las críticas del sistema binominal, y hay observaciones empíricas que las confirman. Sin embargo, la pregunta es si se puede considerarlas como compensadas por las ventajas del sistema en el cumplimiento de funciones, como hemos visto, muy importantes. Recuérdese que hay *trade-offs* en el cumplimiento de las funciones por parte de los sistemas electorales. La evaluación tiene que ser justa. Cualquier sesgo en la evaluación parece contraproducente para que las voces críticas, por su mayoría en el ámbito académico, sean escu-

chadas en el espacio de los que toman las decisiones, es decir, en el medio de los legisladores.

Otras críticas al sistema binominal, incluso más fuertes (y más interesadas por parte de los políticos mismos) se refieren a fenómenos también observables empíricamente, cuya evaluación, sin embargo, parece poco acertada y que contradice incluso a la experiencia a escala internacional. Se expresa en equívocos respecto a la función de participación. Así, se critica en Chile (1) la personalización del voto. La argumentación en contra de este efecto del sistema deja fuera de vista que la personalización del voto es un importante logro de un sistema electoral. Comparando a escala internacional, su desarrollo más amplio es uno de los objetivos más requeridos en la gran mayoría de debates sobre reforma electoral (para España véase Montalbes Pereira 1998). Se critica también (2) la estrecha vinculación del diputado con su distrito, que se percibe como problemática, mientras que en otros países es un objetivo buscado (explícitamente recomendado por la comisión Jenkins) y motivo para introducir circunscripciones uninominales o de tamaño pequeño. Se cuestiona, asimismo, (3) la alta continuidad del personal político en el mandato, y se lo relaciona también causalmente con el sistema binominal. Se olvida primero que la política es una profesión (recuérdese el famoso discurso de Max Weber), cuyo ejercicio no sólo requiere «pasión y mesura», sino también experiencia, y segundo que la representación se fundamenta en una relación de confianza entre elector y elegido que sólo crece a través de los años. En la buena teoría política, el acto electoral implica la afirmación o privación de la confianza. El argumento clave detrás de las tres críticas parece ser que el sistema binominal —a través de la personalización, del distritalismo y del continuismo — fomenta el clientelismo. Es un argumento de miras estrechas, pues el clientelismo florece también en países con cualquier otro tipo de sistema electoral; en España, por ejemplo, el clientelismo de partido en circunscripciones plurinominales con listas cerradas y bloqueadas. Es un fenómeno sociocultural que, donde existe, se abre camino independientemente de la institucionalidad dada, cambiándose tal vez el tipo de clientelismo. Hay que saber indagar de modo adecuado las causas de los fenómenos en cuestión y reconocer al mismo tiempo los límites de la ingeniería institucional.

190 Dieter Nohlen

Finalmente, se critica el carácter elitista de la política chilena como efecto del sistema binominal. Dicho análisis parece bastante acertado. No obstante, ¿también lo es su evaluación crítica? Pienso que este carácter elitista de la política ha sido un elemento muy oportuno en el proceso de transición y consolidación, de formación de consensos sobre la marcha política de un país tan marcado por escisiones profundas, por ideologías excluyentes y polarizaciones del tipo de «negar sal y agua», por cuentas históricas abiertas, etc., posturas más extendidas hoy en día en la sociedad que en su élite. Como señalan experiencias de sociedades heterogéneas, el carácter elitista de la política es tal vez el mejor camino para organizar civilmente la convivencia política. No hay que perder de vista el enorme avance de Chile en la consolidación de la democracia. La defensa de la funcionalidad de algunos elementos del sistema binominal no implica, sin embargo, renunciar a mi postura de reformarlo, o sea de readecuarlo a nuevas realidades y requerimientos.

9. ¿Qué sugerencias?

Sintetizando mis consideraciones respecto a la reforma del sistema electoral chileno, mi recomendación sería: (1) emprenderla, pero con mucho cuidado; (2) seguir una determinada lógica en su elaboración; (3) considerar en el debate primero las funciones adscritas a los sistemas electorales y después los elementos técnicos o los diseños completos para su materialización. Más específicamente, mi sugerencia es (4) tomar en cuenta las diferentes funciones de representación, concentración/efectividad y participación e intentar un determinado equilibrio entre las primeras tres, para lo cual existen los elementos técnicos para conseguir los efectos políticos deseados. Pienso que conviene (5) mantener los grados de efectividad y participación del sistema binominal en el futuro sistema electoral chileno y (6) tratar de aumentar en algo la función de la representación. Esta sugerencia se pronuncia por (7) llevar a cabo un proceso de reforma incrementalista, culminando en un cambio bien mesurado, predecible y medible en sus efectos. En el diseño específico hay que (8) respetar, además, el criterio de la sencillez en la medida de lo posible y también el criterio de la legitimitad. Este último no sólo depende de las características técnicas y bondades axiológicas del sistema electoral sino también de la forma en que ha sido introducido, o sea, hay que (9) buscar el consenso de las fuerzas vivas del país. Este consenso es tal vez el mayor respaldo que se puede (10) proveer para que el nuevo sistema electoral pueda contribuir a la consolidación y profundización de la democracia. Espero no haber desaprovechado «la mayor de las libertades» que gentilmente David Altman me ofreció «para decir lo que quieras sobre los cambios institucionales» (correo electrónico del 2/3/2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARD, Diego & Manuel FLORES

1997 *Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

ALTMAN, David

2005 «De un sistema paralelo a uno compensatorio (proporcional personalizado)». Santiago: Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.flacso.cl/flacso/areas/obsrse/Propuestas_David%20 Altman_2a%20version.pdf> (6/9/08).

Aninat, Cristóbal

2005 «Una alternativa al binominal». La Tercera, 7 de octubre. Disponible en: http://www.flacso.cl/flacso/areas/obsrse/Opinion_Cristobal_Aninat.pdf> (6/9/08).

Аитн, Рере

2006 «De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente», mimeo, Santiago: Fundación Chile 21. Disponible en: http://www.flacso.cl/flacso/areas/obsrse/Propuestas_Pepe%20Auth.pdf> (6/9/08).

CRUZ-COKE, Ricardo

1984 Historia electoral de Chile 1925-1973. Santiago: Editorial Jurídica.

**Molítica 30, pp. 311-315.

Dahl, Robert A.

1996 «Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience». En: Shapiro, Ian & Russell Hardin (eds.). Political Order. Nueva York: New York University Press, pp. 175-206. 192 Dieter Nohlen

FERNÁNDEZ, Mario

«El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances». Estudios Sociales 59, pp. 45-61.

«El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas». En: SQUELLA, Agustín & Osvaldo SUNKEL (eds.). Democratizar la democracia. Reformas pendientes. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, pp. 105-119.

FRANCO, Rolando

1988 Los sistemas electorales y su impacto político, Cuadernos de CAPEL 20, San José de Costa Rica: IIDH/ CAPEL.

INTERNATIONAL IDEA (ed.)

1997 The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Estocolmo: International IDEA.

Lijphart, Arend

1994 Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford University Press.

LIJPHART, Arend & Bernard GROFMAN

1984 Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives. Nueva York: Agathon Press.

LIPSET, Seymour Martin; Dieter Nohlen & Giovanni Sartori

1996: Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de CAPEL 41. San José de Costa Rica: IIDH.

Montalbes Pereira, Juan (ed.)

1998 El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997). Madrid: CIS/ Parlamento de Andalucía.

Nohlen, Dieter

1981 Sistemas electorales del mundo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- «El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno». *Estudios Públicos* 18, pp. 69-86.
- «Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política». *Política* 32, pp. 5-42.
- 2000 «Binominal Electoral System». En: Rose, R. (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 24.
- El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, edición de Claudia Zilla. México: UNAM.
- 2004 Sistemas electorales y partidos políticos, tercera edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2005 «Chile». En: Nohlen, D. (ed.): *Elections in the Americas*, vol. 2: South America, Oxford: Oxford University Press, pp. 253-293.
- El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales, editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa/UNAM.

Nohlen, D. & Rainer-Olaf Schultze, et ál.

2006 Diccionario de Ciencia Política, dos tomos, México: Porrúa.

ORTIZ ORTIZ, Richard

2006 «Contextos, instituciones y actores políticos. Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones en América Latina». En: NOHLEN 2006: 1-62.

RAE, Douglas W.

1968 The Political Consequences of Electoral Laws. Boston: Yale University Press.

SARTORI, Giovanni

- 1976 Parties and Party Systems. A Framework for Análisis. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1994 Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. Houndmills: Macmillan.

TAAGEPERA, Rein & Matthew S. SHUGART

1989 Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven-Londres: Yale University Press. 194 Dieter Nohlen

TRINDADE, Hélgio (ed.)

1992 Reforma eleitoral e representação política. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.)

1996 Simposio sobre reforma electoral, memoria. Lima: IFES/USAID

VALENZUELA, Arturo & Peter SIAVELIS

«Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso chileno». Estudios Públicos 43, pp. 27-87. Disponible en: <www.cepchile.cl/dms/archivo_1320_1445/rev43_valenzuela. pdf> (6/9/08).

VALLÉS, Josep María & Agustí BOSCH

1997 Sistemas electorales y gobierno representativo. Madrid: Ariel.

WALKER, Ignacio

«Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal: una reflexión y una propuesta». *Política* 34, pp. 209-218.

[Sobre el autor]

DIETER NOHLEN

Alemán. Doctor en Ciencia Política. Profesor Emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Especialista en instituciones políticas y experto en temas electorales. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Elections in the Americas* (Ed., 2 tomos. Oxford: Oxford University Press, 2005); *Diccionario de Ciencia Política* (2 tomos, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006); *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* (editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa, UNAM, 2006); *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2007); «Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales» (*Elecciones* 5 (6). Perú, 2006, pp. 15-44).

La reforma de la organización electoral colombiana*

Juan Fernando Jaramillo

<juanferjara@hotmail.com> Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Colombia Colombia

[Resumen] En este ensayo se propone reformar a fondo la organización electoral colombiana. Para ello se describen los antecedentes históricos y la estructura actual de la organización electoral en el país. Luego, se abordan los problemas que representa la decisión de entregarle a los partidos políticos la dirección y el control de los organismos electorales, y se plantea la necesidad de crear una organización electoral que brinde garantías de imparcialidad y transparencia a todos los participantes en las elecciones.

[Palabras clave] Colombia, Organización electoral, Partidos Políticos, Elecciones.

[Title] The reform of Colombian electoral organization.

[Abstract] This essay proposes to reform thorough of the Colombian electoral organization. The document describes the historical antecedents and the present structure of the electoral organization in the country. Then it focuses on the problem of giving to the political parties the direction and the control of the electoral organisms and considers the necessity to create an electoral organization which offers guarantees of impartiality and transparency to all the participants in the elections.

[Keyword] Colombia, Electoral organization, Political parties, Elections.

Jaramillo, Juan Fernando «La reforma de la organización electoral colombiana». En: Elecciones, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 195-233

[Recibido] 07/06/08 & [Aceptado] 23/09/08

Introducción

Desde hace varios años, se ha extendido en Colombia la convicción acerca de la necesidad de reformar la organización electoral del país. Por eso, dentro de las críticas en contra de las últimas propuestas de reforma política presentadas al Congreso se encuentra la de que ellas no se ocupan de este asunto, uno de los más sensibles dentro del sistema político colombiano. Precisamente, el presente escrito tiene por fin contribuir al debate que se adelanta acerca de la organización electoral en el país, con el propósito de plantear la necesidad de su despolitización y, por ende, de eliminar el Consejo Nacional Electoral.

Para lograr una mejor comprensión del tema, es importante tener en cuenta el contexto político colombiano. Tradicionalmente, la vida política del país ha sido regida por dos partidos: el Partido Liberal y el Partido Conservador; ellos fueron creados a mediados del siglo XIX, los dos de inspiración civilista. Este hecho explica que en Colombia hayan sido muy escasas las épocas de dictadura militar y que la inmensa mayoría de los gobernantes haya ascendido al poder a través de elecciones —con lo cual se ha ido consolidando la tradición de que las elecciones constituyen el mecanismo apropiado para asignar la titularidad del poder político.

A pesar de lo anterior, durante mucho tiempo, la desconfianza acerca de la transparencia en el proceso electoral generó grandes controversias e incluso llevó a que, alternativamente, los partidos llamaran a la abstención y se negaran a reconocer el triunfo del oponente. Por eso, a partir de 1948 se decidió que la organización electoral sería controlada en forma paritaria por los dos partidos.

En 1991 fue dictada una Constitución que sustituyó a la de 1886. La nueva Carta fue concebida como un inédito pacto social entre los colombianos, para responder a la situación de violencia generalizada que azotaba al país y generar condiciones de estabilidad institucional. Dentro de los propósitos de la Carta se encontró el abrir el espacio político a nuevos partidos y movimientos, de manera que el régimen político fuera más democrático, representativo e incluyente. Ello significó también modificaciones en la organización electoral.

Sin embargo, las nuevas normas electorales y de partidos contempladas en la Constitución de 1991 favorecieron la proliferación y fragmentación de las agrupaciones políticas, lo que condujo al debilitamiento de los partidos y del mismo Congreso de la República. Por eso, desde 1995 se empezó a plantear la necesidad de modificar esas normas, propósito que finalmente se cristalizó en el Acto Legislativo 01 de 2003, que reformó profundamente las normas constitucionales que regulan los partidos políticos, las elecciones, la organización electoral y el mismo Congreso de la República. En el campo de la organización electoral, la reforma política de 2003 estableció un nuevo método de integración de los organismos electorales superiores, que fue utilizado por primera vez en los años 2006 y 2007 para elegir a los magistrados del Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil, respectivamente.

El presente documento consta de cinco partes. En el primer apartado se expondrán los antecedentes históricos del modelo vigente de organización electoral colombiana. Los capítulos dos y tres se ocuparán, respectivamente, de describir la estructura actual de la organización electoral colombiana y la forma en que los directivos de la misma son nombrados. A continuación, el cuarto apartado tratará sobre los problemas que genera la decisión de entregar la dirección y el control de la organización electoral a los partidos políticos. Finalmente, en el quinto capítulo se presentará una propuesta de reforma de la organización electoral colombiana, dirigida a obtener que ella cumpla con el propósito de constituir una garantía de la transparencia e imparcialidad de los procesos y los organismos electorales.

1. Antecedentes históricos de la actual organización electoral colombiana

Después de la independencia de las colonias españolas en América, las nuevas naciones adhirieron en sus Constituciones los principios republicanos y liberales. Para ello determinaron, entre otras cosas, que la cuestión acerca de quiénes ejercerían el poder político se decidiría a través de elecciones. Sin embargo, la realidad siguió otras sendas: en la gran mayoría de los países la vida política se desarrolló al ritmo de las luchas entre los caudillos, las guerras civiles, las insurrecciones y las dictaduras de diversos tipos. Al lado de todos estos hechos se

celebraron, periódicamente, elecciones —y una de las particularidades de los dictadores y de los regímenes de facto en Latinoamérica ha sido su pretensión de legitimarse a través de comicios—; pero, por lo general, los sucesos electorales se caracterizaron por el control oficial sobre ellos, por las limitaciones establecidas para los grupos opositores y por las repetidas manipulaciones de los resultados electorales.¹ Por eso, se puede afirmar que en Latinoamérica la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, igual, directo y secreto, y por el establecimiento de la representación de las minorías y de la representación proporcional.

Colombia no fue la excepción a esa tendencia general en Latinoamérica. A manera de ejemplo, en 1878, José María Samper, destacado constitucionalista del siglo XIX, quien luego de ser dirigente liberal pasó a apoyar al Partido Conservador, decía que la Constitución vigente en ese momento, la de 1863, requería ser reformada con el fin de «[...] allanar, con principios permanentes practicados en toda la Unión, los conflictos electorales, de modo que haya en Colombia ciudadanos colombianos [...] y que las elecciones sean donde quiera libres, puras y decentes, y jamás perturbadoras del orden público y de la seguridad de los intereses».²

Samper escribió, en ese mismo año, un programa del Partido Conservador, en cuyo punto 14 se indicaba que en el Partido «[...] queremos un sistema electoral honrado, libre, puro, decente, noble, verdadero, exento de todo pan-

Al respecto García Calderón anotaba, en su libro escrito en 1912: «El desarrollo de las democracias iberoamericanas difiere considerablemente del admirable espíritu de sus cartas políticas. Estas encierran todos los principios del
gobierno aplicados por las grandes naciones europeas: armonía de los poderes, derechos naturales, sufragio liberal,
asambleas representativas. Pero la realidad contradice el idealismo de estos estatutos importados de Europa. Las
tradiciones de la raza dominante han creado, de hecho, sistemas de gobierno simples y bárbaros. El caudillo es el
eje de esta política. Jefe de un partido, de un grupo social o de una familia poderosa por la importancia de sus relaciones, impone su voluntad tiránica a la multitud. En él se concentran el poder y la ley. De su acción permanente
depende el orden en el interior, el desarrollo económico, la organización nacional; su autoridad es inviolable, superior a la Constitución y a las leyes». Y sobre las elecciones decía él: «Fuera del régimen de los caudillos, la mentira
política domina: la libertad de los sufragios no es sino una promesa platónica inscrita en la Constitución; las
elecciones son obra del gobierno» (1979 [1912]: 203). Sobre este punto, ver también —entre muchos otros— los
textos de Mols (1985), Wynia (1990), Pierson & Gil (1957), Busey (1964) y Brandenburg (1958). Para comentarios más detallados sobre la historia electoral de cada uno de los países latinoamericanos y acerca de las elecciones
realizadas en ellos durante el siglo xx, ver Nohlen 1993.

Ver el periódico El Deber, N.º 1, del 1 de octubre de 1878, publicado en Bogotá. Las columnas de Samper en ese periódico han sido recuperadas por el profesor Rubén Sierra, de la Universidad Nacional de Colombia.

dillaje, aceptable, por sus principios y su práctica, para el patriotismo y la dignidad de los ciudadanos. Hoy día no hay elecciones sino zambras y fraudes».³ Y más tarde anotaría:

¿Cómo podrá lograrse que haya en la emisión del sufragio dignidad y pureza, que los escrutinios sean veraces, y que los hombres que se estiman y respetan vuelvan a ser electores? Es menester que las elecciones dejen de ser escenas tumultuosas de zaguanes y portales en las que el palo, el revólver, la bayoneta-sable y el puñal se disputan el asalto de las mesas; es menester acabar con esas urnas envilecidas por el fraude o la violencia; es menester que se supriman esos falsos sorteos de jurados que son triunfos anticipados de los defraudadores del sufragio.⁴

De la misma manera, el Consejero de Estado, Bonifacio Vélez, afirmó sobre las elecciones en la época anterior a la Constitución de 1886:

Hasta el año de 1886, las elecciones populares las hacía el partido dominante. El Presidente de la República era el *leader* en estos trabajos. El Gran Consejo Electoral, los Consejos Departamentales, Juntas, Jurados Electorales y Jurados de Votación, se componían de miembros del partido que usufructuaba el Poder; y las votaciones se hacían por el sistema del voto uninominal, el cual daba, con pocas excepciones, el triunfo a los amigos del Gobierno. Es un hecho indudable, y que reconoce nuestra historia política, que la mayor parte de nuestras guerras civiles, que han ensangrentado el país, han tenido su origen en la falta de Gobiernos verdaderamente representativos, y en la exclusión odiosa y sistemática que se había implantado en la República con nuestros gobernantes de círculo.⁵

Para ponerle punto final a esta situación, en el acuerdo sobre reforma constitucional de 1885, preparatorio de las discusiones para la que sería la Constitución de 1886, se determinó expresamente, en el art. 18.º, que el Poder Electoral sería organizado constitucionalmente como un poder independiente.⁶ Sin em-

Ver el periódico El Deber, N.º 5, del 15 de octubre de 1878, en el cual él formula el programa del Partido Conservador. En el punto 5 ya había anotado que era indispensable reformar la Constitución federal de 1863 «en lo relativo a elecciones», pues era absurdo que «la República esté a discreción de las fullerías electorales de los estados, cuando de su suerte depende la elección del Presidente de la Unión, de los Senadores y Representantes y de los Magistrados de la Corte Suprema; sin que haya modo de impedir los actos de fraude, corrupción o violencia que alteran el sufragio».

⁴ Ver el periódico *El Deber*, N.º 34, del 4 de febrero de 1879.

Citado por Montoya 1938: 25. El texto fue extractado de la expedición de motivos del proyecto de ley que se convirtió en el Código Electoral de 1816 — la Ley 85 de 1916 — que rigió durante varias décadas. Montoya anotaba luego «[...] que los hechos históricos dicen que la Constitución del 86 no eliminó aquellos abusos del partido dominante. ¿Cómo podía hacerlo, cuando ni siquiera consagró el principio de representación de las minorías? Y tanto es así que por aquel desconocimiento hubo dos guerras civiles...».

⁶ Los textos del acuerdo sobre reforma y de la Constitución dictada en 1886 se encuentran en el tomo IV de РОМВО & GUERRA 1986.

bargo, en el trámite de los debates la intención inicial se diluyó. A pesar de ello, en la Constitución de 1886 se incluyeron dos artículos de interés para la organización de las elecciones. Así, en el art. 180.º se dispuso que habría jueces de escrutinio para decidir sobre todos los conflictos electorales.⁷ Y luego, en el art. 181.º, se estableció que «[1]a ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones [...]».

La creación de los jueces de escrutinio se consideraba como una garantía para la pureza de los comicios. El mismo Samper, en un libro en el que analizó la Constitución de 1886, manifestaba al respecto que:

[...] dispone la Constitución que haya jueces de escrutinio, no con el carácter de jurados que decidan de hecho y arbitrariamente, según el interés de los partidos, sino con el de jueces de derecho, sujetos a ley, estables y seguros, encargados de decidir las cuestiones que se susciten sobre la validez o nulidad de las actas de escrutinio, de las elecciones mismas, o de determinados votos. Y no solamente aquellos jueces han de ser de derecho, como garantía para todos, sino que estarán sujetos a responsabilidad, como lo está todo juez o magistrado que falla contra la justicia en cualquiera causa. En cuanto al tiempo que hayan de durar aquellos jueces y el modo con que sean nombrados, toca a la ley determinarlo.

Una vez que tales prescripciones se cumplan, el sufragio será una verdad: tendrá segura independencia; contará con la garantía del Poder Judicial, que no es la de jurados de partido; tendrá su sanción en la responsabilidad de los jueces de escrutinio; y afirmado sobre la sólida base de la legalidad, conjurará las apelaciones a las armas de los partidos vencidos en los comicios y asambleas electorales, por cuanto los vencedores no fundarán su autoridad en la violencia o en el fraude, sino en limpias decisiones que llevarán el sello de la cosa juzgada. (Samper 1951: 447-48)

Empero, lo cierto es que los jueces de escrutinio fueron suprimidos por el Acto Legislativo N.º 3 de 1910, mediante la disposición transitoria D. Así, todo lo concerniente a la organización electoral quedó diferido a la ley, aun cuando con la limitación contenida en el art. 180.º se estipulaba asegurar la separación entre la organización de las elecciones y los escrutinios.

El Código Electoral de 1916 estableció una organización electoral de cobertura nacional. A su cabeza se encontraba el Gran Consejo Electoral, el cual

Fl artículo 180.º prescribía: «Habrá jueces de escrutinio, encargados de decidir, con el carácter de jueces de derecho, las cuestiones que se susciten de validez o nulidad de las actas, de las elecciones mismas, o de determinados votos. // Estos jueces son responsables por las decisiones que dicten, y serán nombrados en la forma y por el tiempo que determine la ley».

estaba integrado por nueve miembros, elegidos cuatro de ellos por el Senado y cinco por la Cámara de Representantes. A él le correspondía realizar el escrutinio general de los votos emitidos en las elecciones para Presidente de la República y declarar al elegido, al igual que nombrar a los miembros de los Consejos Electorales existentes en cada departamento.⁸

Para la integración de los organismos electorales, la Ley N.º 85 de 1916 dispuso que se utilizara el sistema del voto incompleto, sistema implantado desde las leyes N.º 42 de 1905 y N.º 80 de 1910 y el cual operaba también para la integración de las asambleas representativas. Por obra de él, las dos terceras partes de los cargos se adjudicaban a miembros del partido mayoritario y el resto al segundo partido. De esta forma, el Partido Liberal, el cual se encontró en la oposición durante el período comprendido entre 1885 y 1930, en las llamadas etapas de la Regeneración y de la Hegemonía Conservadora, pudo participar también en el escrutinio de las elecciones. Con todo, este hecho no impidió la continuación de las prácticas de fraude electoral que fueron corrientes en este período y las cuales habrían llegado a su punto máximo en las elecciones presidenciales de 1922, en las cuales los liberales acusaron al gobierno de haber realizado un masivo fraude electoral (cf. Delgado 1986: 94 ss, 108 ss; González 1978: 23 ss).9

La estructura electoral creada mediante la Ley N.º 85 de 1916 fue posteriormente variada por la Ley N.º 7.ª de 1932, la cual dispuso, entre otras cosas, que la integración de los organismos electorales de escrutinio no se haría más de acuerdo con el sistema del voto incompleto, sino que para el futuro se aplicaría el método del cuociente electoral.

Con todo, de acuerdo con Hernán Montoya, quien fue el Jefe de la Oficina de Identificación Electoral creada en los años treinta, el funcionamiento de

La ley 85 de 1916 derogó la ley 7.ª de 1888, el primer Código Electoral expedido luego de que entrara en vigencia la Constitución de 1886. La ley 7.ª de 1888 había establecido también una organización electoral de cobertura nacional, pero la estructura por ella creada había sido modificada en varias ocasiones (1892, 1905, 1909 y 1910) en lo referido a los cuerpos que la constituían, sus funciones, el nombramiento de sus integrantes, etc.

Delgado anota que en la práctica los organismos escrutadores estuvieron durante un largo tiempo bajo el control del Poder Ejecutivo (1986: 21).

todas estas dependencias electorales fue más teórico que real y estuvo sujeto a los intereses de los partidos:

En términos generales, las corporaciones llamadas a regular el derecho y el ejercicio del sufragio, tienen pésimo funcionamiento; y algunas son meras existencias teóricas. Y para que no se piense que exagero, basta con querer practicar una visita al Gran Consejo Electoral de Bogotá, o dirigir cualquier comunicación o queja a un Consejo Electoral Departamental. El primero se mantiene casi permanentemente cerrado y cuando se desea un dato ninguno se consigue.

Hay dos motivos poderosos por los cuales no funcionan dichas entidades sino en vísperas de elecciones:

1.º El ser oneroso el cargo;

2.º El estar integradas tales entidades por ciudadanos vinculados estrechamente a la política. Estas mismas causas afectan a los Jurados Municipales.

En estas circunstancias, con un ramo electoral independiente, sin nadie que lo llame al cumplimiento de sus deberes, o que lo llame tardíamente, es imposible que la cedulación y el sufragio marchen como se desea. Muchas veces, los mismos miembros de los Jurados buscan, o por lo menos desean la «sanción» de destitución, como medio que los releve de un cargo que sólo tiene importancia para ellos cuando se aproximan las elecciones. Entonces sí hay que disputarse el puesto para que lo ocupen los hombres más vivos y activos de cada partido.

[...]

En la actualidad, precisamente en aquellas corporaciones donde la política debía estar proscrita, prevalece el criterio político desde el origen mismo de la selección de sus miembros; y los partidos discuten, se disputan en encendidos tonos la mayoría en esas entidades, y el que no la tiene eleva protestas de inconformidad y de rebeldía. ¿Cuál es el origen de tal aspaviento? ¿Qué mayor privilegio puede tener un partido porque cuente con más miembros o representantes que otro en corporaciones que no van a decidir sobre el triunfo o el fracaso de una doctrina política? [...]. (Montoya 1938: 99)¹⁰

Para remediar esta situación se decidió conceder más prerrogativas al Presidente de la República en materia electoral. Así, la Ley N.º 7a. de 1934 le asignó la suprema inspección en las elecciones populares de 1935; la Ley N.º 187 de 1936 lo autorizó a nombrar dos inspectores por departamento, los cuales se encargaban de supervisar el proceso de cedulación y el desarrollo de las elecciones; y la Ley N.º 41 de 1942 determinó que el Presidente designaría dos delegados, de diferente filiación política, para cada circunscripción electoral, los cuales tenían el encargo de velar por el cumplimiento de las normas electorales en los comicios. Asimismo, la Ley N.º 120 de 1936 modificó la integración

En el texto, Montoya (1938) también critica las prácticas de fraude electoral existentes en la época.

¹¹ La figura de los delegados presidenciales se mantuvo hasta el año 1990, cuando fue eliminada por la Ley 6 de 1990.

del Gran Consejo Electoral para establecer que sus nueve miembros serían elegidos por el Senado, la Cámara y el Presidente —a razón de tres por cada uno (cf. Montoya 1938: 71-72; Registraduría del Estado Civil 1988: 201 ss.; Vives 1984: 213 ss).

Por otra parte, desde finales del siglo XIX diferentes congresistas habían presentado diversos proyectos de ley tendientes al establecimiento de una cédula electoral, documento que tenía que ser expedido a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral y el cual debería ser exhibido por el ciudadano en el momento de votar. La adopción de la cédula era considerada como un paso fundamental para garantizar la pureza de las elecciones, por cuanto se argumentaba que con ella se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época. Se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época. Se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época. Se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época. Se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época. Se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época. Se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época.

Fue solamente al final de la etapa de la hegemonía conservadora cuando se aprobó el establecimiento de la cédula electoral, mediante la Ley N.º 31 de 1929. Sin embargo, su entrada en vigencia fue suspendida hasta el año 1935. El Partido Liberal ascendió al poder en 1930 y se propuso impulsar el proceso de cedulación, tal como lo había exigido repetidamente desde la oposición. Para ello se constituyó en 1934 un Departamento de Identificación al interior de la Policía Nacional, el cual pasaría en el siguiente año a depender directamente del Ministerio de Gobierno. Este departamento se encargó del control y clasificación de las cédulas, mientras que la preparación y la elaboración de ellas corría a cargo —como antes— de los alcaldes y de los jurados electorales municipales respectivamente.

Montoya trae comentarios muy completos acerca de los diferentes proyectos discutidos antes de que la cédula fuera aprobada (cf. 1938: 17 ss).

En este sentido, González (1978: 30) comenta que David Bushnell en su artículo «Aspectos de historia electoral colombiana del siglo XIX», publicado en *Política y Sociedad* en el siglo XIX (Univ. Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1975), afirma que durante la época de la hegemonía conservadora la táctica principal de los conservadores era la aplicación arbitraria del requisito del alfabetismo y trae esta cita tomada de la página 71 del escrito de Bushnell: «Una vez implantando el requisito, se administraba con la obvia presunción de que todo buen conservador sabía leer y escribir a no ser que se comprobara claramente lo contrario; y con los liberales, viceversa. Así fue que en la elección presidencial de 1914, por ejemplo, en el godísimo pueblo cundinamarqués de Guasca se emitió el 20% del número de votos emitidos en la misma Bogotá, aunque Guasca tenía a lo más un 5% de la población de Bogotá (y si de alfabetos se tratara, supongo que Guasca tendría tal vez el 2% de los de Bogotá)». Ver también DIX 1967: 188 y VIVES 1984: 119.

El proceso de cedulación fue, empero, objeto de acerbas críticas por parte del Partido Conservador, en ese momento en la oposición, el cual decidió abstenerse de participar en las elecciones presidenciales de 1934 y 1938, y en las parlamentarias de 1935, 1937 y 1939, argumentando que le faltaban garantías electorales, que la cedulación era un instrumento del Partido Liberal y que existían ya más de un millón de cédulas falsas.¹⁴

En vista de todos estos problemas, en el año 1948, el Congreso aprobó la Ley N.º 89, «sobre organización electoral», con la cual se instauraron las bases del modelo de organización electoral existente actualmente. El modelo se ajustó al principio establecido en el referido art. 180.º de la Constitución de 1886 acerca de la separación entre las funciones de organización de las elecciones y las relativas a los escrutinios. El artículo primero de la ley establece los fines de la norma, con lo cual explicita cuáles eran los problemas que quería solucionar:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales.

A la cabeza de la organización electoral se puso una Corte Electoral. Inicialmente, la Corte fue conformada por el más antiguo ex presidente de la República, el rector de la Universidad Nacional, el gerente del Banco de la República y los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia. Los dos últimos tenían que ser de distinta filiación política, es decir, uno liberal y otro conservador (art. 3°). De todos modos, la ley estableció que en ningún caso la Corte Electoral podría estar integrada por «más de tres miembros pertenecientes a un mismo partido» (art. 5.°).

Montoya lo veía así: «La oposición aprovechaba la oportunidad para iniciar por este ramo (el de la cedulación) sus ataques al Gobierno, por falta de garantías, y calificaba de farsa todo el proceso de cedulación desde su origen mismo hasta la Oficina Central». Ver también González 1978: 38 ss. Éste comenta que, sin embargo, de acuerdo con los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en publicación del año 1970, p. 44, en determinados años (1945-1949), el número de las personas ceduladas fue superior al de las personas mayores de edad.

A la Corte Electoral le correspondía todo lo relacionado con los escrutinios y con la declaratoria de elección de los candidatos a escala nacional. Además, tenía las funciones de nombrar y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, de aprobar el nombramiento de los visitadores designados por el Registrador y de determinar los destinos de los delegados departamentales nombrados por el mismo Registrador, en todos los casos por unanimidad (art. 4.º). Por su parte, al Registrador le fue asignada la organización material de las elecciones, incluyendo la expedición de la cédula de ciudadanía y la elaboración de los registros electorales.

Es importante anotar que la ley contempló distintas medidas dirigidas a garantizar que los dos partidos estuvieran representados en igualdad de condiciones en los organismos electorales. Así, en ella se estableció que el Secretario de la Oficina de Identificación sería nombrado por el Registrador y tendría una filiación política distinta a la de éste (art. 17.º); que el Registrador designaría a los visitadores, con la aprobación unánime de la Corte Electoral, y que esos cargos se distribuirían por partes iguales entre los dos partidos (art. 18.º); que los delegados departamentales del Registrador serían siempre dos, de distinta filiación política (art. 13.º, f); que los nombramientos de los registradores municipales se harían de tal manera que la filiación política de los nombrados correspondiera por igual a los dos partidos tradicionales (art. 20º, f); y que todas las comisiones escrutadoras municipales estarían integradas por igual por ciudadanos pertenecientes a los dos partidos (art. 65.º).

Sin embargo, en ese momento la labor de la Corte Electoral fue infructuosa, pues su entrada en funcionamiento coincidió con el inicio de la época de la violencia. Como consecuencia de la violencia generalizada, los liberales se negaron a participar en las elecciones de 1949, 1951 y 1953 y, finalmente, recibirían con beneplácito, junto con un sector de los conservadores, el golpe militar de Rojas Pinilla, en el año 1953.

Luego del retiro de Rojas del poder, en 1957, los liberales y los conservadores suscribieron el pacto del Frente Nacional, mediante el cual se comprometieron a distribuirse el poder político en forma paritaria, por un término de

16 años.¹⁵ Dentro del marco de las conversaciones que condujeron al pacto, se dictó el decreto 399 de 1957, en el cual se decidió que formarían parte de la Corte Electoral los dos ex presidentes más antiguos y cuatro delegados más, nombrados estos últimos por la Corte Suprema de Justicia, siempre respetando la representación paritaria de los dos partidos.

Posteriormente, la Ley N.º 23 de 1979 decidió excluir a los ex presidentes de la Corte Electoral¹6 y dispuso que ella se compondría de nueve miembros, todos elegidos por la Corte Suprema de Justicia, a razón de cuatro por cada uno de los dos partidos mayoritarios y uno por el tercer partido, todo de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones parlamentarias. Finalmente, la Ley N.º 96 de 1985, la cual decidió sustituir el nombre de la Corte por el de Consejo Nacional Electoral, redujo el número de los miembros del organismo a siete, corroborando sin embargo el método de distribución de sus asientos, al afirmar que cada uno de los dos partidos mayoritarios colocaría tres representantes y el tercer partido tendría uno, todo según las últimas elecciones parlamentarias.¹7

El pacto fue luego ratificado por el plebiscito del 1 de diciembre de 1957. Los puntos más destacados de él, anotando el período de su vigencia de acuerdo con las modificaciones que se le practicaron, fueron: la alternancia en la Presidencia entre liberales y conservadores en los cuatro períodos comprendidos entre 1958 y 1974; la integración paritaria de todos los cuerpos de elección popular (1958-1970) y la prescripción de que en todos ellos las decisiones se tomarían con una mayoría equivalente a las 2/3 partes de sus miembros, con lo cual se obligó a liberales y conservadores a realizar un trabajo legislativo mancomunado (1958-1968); la composición paritaria de los órganos máximos de la justicia (1958-1991); la distribución entre los dos partidos, por partes iguales, de todos los cargos de la administración pública que no fueran de carrera (debiéndose aclarar que la carrera fue casi inexistente), entre 1958 y 1978, y desde este último año hasta 1991, la orden de que en los nombramientos en los ministerios, gobernaciones y demás cargos de la rama Ejecutiva no pertenecientes a la carrera se diera una «participación adecuada y equitativa» al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

Como bien lo reporta Noriega (1980: 30 ss), la exclusión de los ex presidentes fue objeto de amplia discusión en la comisión senatorial encargada del estudio del proyecto que se convertiría luego en la ley 23 de 1979. Él mismo abogaba por el mantenimiento de ellos en la Corte, argumentando que su presencia le brindaba respeto y decoro al organismo. Al final se desistió de ellos, con el argumento de que su inclusión en la Corte había tenido por objeto facilitar el entendimiento de los partidos después de la época de la violencia y que, dado que ese fin ya se había obtenido, podía renunciarse a su presencia. Además, se añadió que, en la práctica, los ex presidentes no acudían a las sesiones de la Corte, con lo cual entorpecían su buen funcionamiento.

Ver REGISTRADURÍA DEL ESTADO CIVIL 1988: 23 ss. Esta manera de integración del Consejo fue luego asumida por el Código Electoral de 1986, pero, como veremos a continuación, modificada por la Constitución de 1991.

2. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA

En contraposición a la derogada Constitución de 1886, la Carta Política de 1991 se ocupa en varios apartes de la organización electoral. La nueva Constitución ratificó básicamente el esquema organizativo electoral vigente desde 1948, aun cuando modificó varios aspectos de él, dejando su regulación más detallada a la ley.

Así, en su art. 113.º declara que al lado de las tres ramas tradicionales del poder público existen otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, categoría en la cual se incluye a la organización electoral. Luego dispone, en su artículo 120.º, que «[l]a organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas».

Asimismo, el título IX de la Constitución está dedicado al tema de las elecciones y de la organización electoral, y allí establece cuáles son las funciones del Consejo Nacional Electoral y cómo son nombrados tanto sus miembros como el Registrador Nacional del Estado Civil.

Desde 1991, se han tramitado distintos proyectos de Código Electoral en el Congreso de la República, con el objeto de adaptar la legislación a la nueva Constitución. Sin embargo, hasta ahora todos han fracasado. De esta manera, continúa en vigor el Código Electoral expedido mediante el decreto 2.241 de 1986, el cual constituye un reordenamiento de las leyes N.º 28 de 1979, N.º 85 de 1981 y N.º 96 de 1985.¹8

Los órganos directivos de la organización electoral colombiana, como ya se vio, son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado

Con estas tres leyes se había reemplazado el anterior Código Electoral, la ley N.º 85 de 1916 con sus disposiciones complementarias. Es importante anotar que el actual Código Electoral ha sido modificado a través de las leyes N.º 62 de 1988 y 6.ª de 1990. Además, mediante la norma N.º 58 de 1985 se dictó la primera Ley de Partidos en Colombia, que sería luego modificada por la Ley N.º 130 de 1994.

Civil. Desde su creación, los dos órganos han materializado el mandato contenido en la Constitución de 1886 acerca de la separación entre las funciones de escrutinio y las electorales. Así, mientras que el Consejo Nacional Electoral ha estado siempre a la cabeza de todas las tareas de escrutinio, a la Registraduría le ha correspondido la organización material de todos los procesos electorales.

Los organismos escrutadores son, con excepción del Consejo Nacional Electoral, de carácter transitorio. Ello significa que para cada elección se designan sus integrantes. El nombramiento es de forzosa aceptación. En orden ascendente, los organismos escrutadores son: los jurados de votación, encargados de atender las mesas de votación y de realizar el primer conteo de los votos, y los cuales son nombrados por los registradores distritales y municipales.

A continuación están las comisiones escrutadoras distritales, municipales y zonales, conformadas por dos ciudadanos, los cuales son nombrados diez días antes de las elecciones por el Tribunal Superior de Distrito Judicial respectivo. Ellas se encargan, respectivamente, de la práctica de los escrutinios a escala del distrito capital de Bogotá, de los municipios y de las zonas en que estos últimos son divididos cuando el número de habitantes así lo requiere. Igualmente, las comisiones distritales y las municipales tienen la tarea de declarar la elección de los concejales y los alcaldes, y de expedir las credenciales correspondientes.

En el ámbito departamental se encuentran los delegados del Consejo Nacional Electoral, dos por cada circunscripción, quienes son nombrados quince días antes de las elecciones. Estos delegados realizan el escrutinio general de la circunscripción respectiva en las elecciones para Cámara de Representantes y asambleas departamentales, así como también expiden las credenciales correspondientes.¹⁹

Finalmente, el Consejo Nacional Electoral, máximo cuerpo escrutador y el único con carácter permanente, realiza el escrutinio general de los votos en las elecciones para Presidente de la República y senadores. A él le corresponde, ade-

Antes de la Constitución de 1991, a los delegados del Consejo Nacional Electoral les correspondía también realizar el escrutinio de las elecciones para Senado en su jurisdicción departamental y expedir las credenciales respectivas. Con la Constitución de 1991, esta facultad pasó a manos del Consejo Nacional Electoral, que hace el escrutinio de todas las votaciones a escala nacional y expide las credenciales correspondientes.

más, conocer y decidir por la vía administrativa sobre las impugnaciones presentadas contra las decisiones de sus delegados, así como dirimir los desacuerdos que se presenten entre éstos. En las tareas de escrutinio, el Registrador Nacional del Estado Civil actúa como secretario del Consejo Nacional Electoral.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene sus oficinas centrales en Bogotá y cuenta con dependencias en todo el país. En el ámbito de los departamentos y del distrito capital de Bogotá son dirigidas, respectivamente, por los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, y por los registradores distritales, en todos los casos dos, los cuales son nombrados directamente por el Registrador Nacional. Los delegados tienen entre sus funciones la de nombrar a los registradores municipales del estado civil y a los demás empleados electorales de su sección, al mismo tiempo que los registradores distritales designan a los registradores auxiliares del Distrito y a los demás funcionarios de él.

Como se ha manifestado, tradicionalmente el campo de acción del Consejo Nacional Electoral estuvo limitado a la práctica de los escrutinios en todos los procesos electorales y al ejercicio de funciones similares a las de una junta directiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta situación cambió con la Ley N.º 58 de 1985, la primera ley de partidos políticos dictada en el país;²⁰ con la Ley N.º 62 de 1988, la cual confirió poder disciplinario a organismos derivados del Consejo Nacional Electoral; y, fundamentalmente, con la Constitución de 1991.

A pesar de la aprobación tardía de esta ley, lo cierto es que desde hacía muchas décadas se discutía en Colombia sobre la necesidad de reglamentar la actividad de los partidos políticos. Así, por ejemplo, Montoya comenta en su libro (1938: 51-57), el proyecto de ley presentado en 1926 por el senador Antonio José Restrepo, en el cual se incluía la exigencia del registro de los partidos ante la organización electoral. Cepeda Ulloa (1987) recopila en su publicación los diferentes proyectos de ley de partidos que se debatieron en el Congreso desde 1959. En su libro incluye también un proyecto de ley (al final fallido) presentado en 1986 para derogar en su totalidad la ley N.º 58 de 1985. También hace referencia a las varias demandas de inconstitucionalidad que se elevaron contra la referida ley. Todo ello permite entender el recelo que despertaba la regulación de las actividades partidarias, sobre todo por el temor de que su reglamentación fuera utilizada por el Estado para controlar los partidos e inmiscuirse en su vida interna. Ver, por ejemplo, las críticas de Noriega (1980: 96 ss), al proyecto que posteriormente se convertiría en la ley N.º 28 de 1979, en el cual se incluía inicialmente un articulado destinado a la regulación de los partidos políticos. Igualmente, ver ECHEVERRY 1982: 7-8; CAMARGO s/f: cap. XXII.

La Constitución de 1991 le otorgó carácter constitucional a una serie de funciones del Consejo, al determinar en su art. 265.º cuáles serían sus atribuciones especiales. Éstas son actualmente:²¹

- 1) Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
- 2) Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

Desde la Ley N.º 96 de 1985, para la resolución de los recursos el Consejo puede pronunciarse sobre las situaciones de hecho y sobre cuestiones de derecho. Antes de esta ley, la antigua Corte Electoral sólo estaba facultada para tomar posición acerca de las situaciones de hecho, puesto que todo lo relacionado con la interpretación jurídica le incumbía únicamente a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (cf. Hernández 1988: 81; VIVES 1984: 96-97).

Es importante precisar que las decisiones del Consejo Nacional Electoral tienen un carácter meramente administrativo, razón por la cual pueden ser impugnadas ante la justicia contencioso-administrativa. Aun cuando en varias ocasiones se ha propuesto que se modifique la ley o la Constitución para que los fallos del Consejo Electoral (o de la antigua Corte Electoral) pasen a ser irrecurribles, esta sugerencia no ha contado con éxito.²²

- 3) Servir de cuerpo consultivo del gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
- 4) Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plena garantía.

Entre las funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral en la Constitución de 1991 se encontraba la de elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, tal como se verá más adelante, esa función le fue retirada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003. Por eso, no se enunciará en este aparte.

Ver, por ejemplo, de la Calle (1982: 1-2) y su Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral (COLOMBIA 1983: 1-7). Asimismo, ver el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987: 55).

- 5) Distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos. Al respecto es importante precisar que el art. 109.º de la Constitución establece que el Consejo fijará los montos máximos de gastos para las campañas y para las contribuciones particulares a éstas. Además, cabe añadir que el financiamiento de las campañas operó tradicionalmente mediante el sistema de reposición de votos, pero a partir de la reforma constitucional que autorizó la elección presidencial inmediata por una sola vez (el Acto Legislativo 02 de 2004) y de la Ley de Garantías Electorales que fue dictada a continuación (la Ley N.º 996 de 2005), se estableció la financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales y la entrega anticipada de un importante porcentaje de esa financiación estatal.
- 6) Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
- 7) Reconocer la personería jurídica de los partidos y de los movimientos políticos.
- 8) Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. Sobre este punto interesa anotar que el Estatuto de los Partidos Políticos (Ley N.º 130 de 1994) y la Ley de Garantías Electorales (Ley N.º 996 de 2005) establecen que los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deben garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral, y que el Consejo Nacional Electoral será el encargado de hacer cumplir estas disposiciones.
- 9) Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la elección de sus candidatos a la presidencia, a las gobernaciones departamentales o a las alcaldías municipales, o para la toma de decisiones internas.
- 10) Darse su propio reglamento.

De la misma manera, las leyes contemplan funciones adicionales del Consejo Nacional Electoral. Así, el estatuto básico de los partidos establece que al Consejo le corresponde sancionar a los partidos y agrupaciones por violación

a sus normas, e investigar y sancionar las denuncias sobre violación de los reglamentos sobre publicidad política y electoral. Del mismo modo, la Ley N.º 62 de 1988 dispone que el Consejo debe designar antes de cada debate electoral un Tribunal Nacional y Tribunales Seccionales de Garantías Electorales (uno por cada entidad territorial), para asegurar el normal proceso de las elecciones y la imparcialidad de los funcionarios públicos.

También el Código Electoral establece una serie de facultades del Consejo Nacional Electoral, tal como se indica a continuación, aun cuando en este caso es importante mencionar que, recientemente, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de muchas de esas facultades:²³

- Designar sus delegados para las tareas de escrutinios en cada circunscripción electoral.
- 2) Aprobar los nombramientos de secretario general, visitadores nacionales, delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y registradores distritales de Bogotá, que son realizados por el Registrador Nacional del Estado Civil (declarada inconstitucional).
- 3) Aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de los sueldos y viáticos (declarada inconstitucional).
- 4) Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos (declarada constitucional, de manera condicionada).
- 5) Aprobar los proyectos del Registrador Nacional con respecto a las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y la tarjeta de identidad.

La decisión de la Corte se tomó a través de la Sentencia C-230 de 2008, que conoció sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra un amplio número de normas del Código Electoral. El texto de la sentencia no se conoce todavía, pero del comunicado expedido por la Corte se puede extraer que las normas declaradas inconstitucionales fueron aquellas en las que se contemplaba que ciertos cargos debían ser ocupados por personas pertenecientes a diferentes partidos políticos, lo cual significaba que para ejercer algunas posiciones era necesario demostrar una afiliación política determinada, y las que permitían la injerencia del Consejo en actividades propias de la Registraduría. Es importante mencionar que en la sentencia se exhortó al Congreso de la República «[...] para que antes del 16 de diciembre de 2008, profiera la ley que tenga por objeto armonizar el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991, con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 y en particular, la reglamentación de la carrera administrativa especial prevista en el artículo 266 de la Carta Política ».

- 6) Aprobar los proyectos del Registrador en relación con los municipios que deben zonificarse para facilitar las inscripciones, votaciones y escrutinios, y con la determinación del número de ciudadanos que puede sufragar en cada mesa de votación (declaradas inconstitucionales).
- 7) Realizar las labores de junta directiva del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por otro lado, la Constitución de 1991 se limita a disponer que las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil serán determinadas en la ley y que entre ellas se habrán de incluir la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas (art. 266.°). Estas facultades fueron confirmadas en el Acto Legislativo 01 de 2003 (art. 14.°).

El Código Electoral no determina específicamente cuáles son las labores de la Registraduría, pero sí precisa cuáles son las atribuciones de los funcionarios directivos a escala nacional, regional y municipal, esto es, del Registrador Nacional del Estado Civil, de los delegados del Registrador Nacional en las diferentes circunscripciones, de los registradores del distrito especial de Bogotá, de los registradores municipales y auxiliares y de los delegados de estos últimos. Resumiendo, podemos encontrar que las tareas más importantes de la Registraduría son las siguientes:

- I) La organización material y la vigilancia del desarrollo de todo el proceso electoral. En consecuencia, ella debe proporcionar las regulaciones de carácter técnico necesarias para el buen desarrollo de las elecciones y suministrar todos los enseres y elementos que sean necesarios.
- 2) La preparación y el suministro a los electores de las tarjetas de votación para todas las elecciones. Esta norma se respalda en el art. 258.º de la Constitución de 1991, la cual estableció que todas las papeletas electorales debían ser elaboradas y distribuidas oficialmente.
- 3) La elaboración del registro civil.
- 4) La expedición de los documentos de identidad, es decir, de la cédula de ciudadanía y de las tarjetas de identidad.
- 5) La elaboración y actualización del censo electoral.

- 6) La publicación de los resultados de las elecciones.
- 7) La actuación en los diferentes niveles de la organización como secretarios de los distintos organismos escrutadores y como coclaveros del arca triclave.
- 8) La realización de investigaciones para los Tribunales Nacional y Regionales de Garantías Electorales.

3. Nombramiento de los directivos de la organización electoral

El Código Electoral establecía que los siete magistrados del Consejo Nacional Electoral serían nombrados por el Consejo de Estado en pleno,²⁴ es decir, en sesión en la que participan todos los integrantes de este cuerpo. El Código relacionaba en forma directa la composición del Consejo Nacional Electoral con los resultados electorales inmediatamente anteriores. Cada uno de los dos partidos mayores obtenía tres asientos en el Consejo, y el tercer partido tenía derecho a un magistrado. En la práctica, la norma significaba que cada uno de los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, tenían derecho a tres bancas en el Consejo. La afiliación política de los consejeros se comprobaba con una simple declaración juramentada de su parte.

La Constitución de 1991 corroboró que la designación reposa en el Consejo de Estado. Sin embargo, en armonía con su propósito de ampliar el espacio político a otros partidos y movimientos, dispuso que el Consejo Nacional Electoral debía reflejar la composición política del Congreso y que los nombramientos se efectuarían sobre ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos.²⁵ Igualmente, en la Carta política se determinó que la ley

Anteriormente, los magistrados de la Corte Electoral habían sido nombrados por la Corte Suprema de Justicia. No es ocioso expresar que la decisión de que los magistrados fueran designados por un organismo judicial, siguiendo las normas sobre distribución de los asientos entre los partidos, permitió que para los nombramientos se tuvieran en cuenta criterios adicionales a los meramente partidistas.

Para las elecciones parlamentarias de 1991, ordenadas por la nueva Constitución luego de declarar en receso permanente al Congreso elegido en 1990, se dispuso (art. transitorio 32) que el número de miembros del Consejo Nacional Electoral en funciones habría de ser aumentado en cuatro magistrados, según ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos que no se encontraran representados en el Consejo, todo de acuerdo con los resultados que hubieran obtenido en las elecciones de constituyentes del 9 de diciembre de 1990. El partido más votado de ellos obtuvo dos puestos y los dos siguientes un asiento cada uno.

establecería el número de los integrantes del Consejo, declarando únicamente que no podían ser menos de siete.

Posteriormente, el artículo 36.º de la Ley N.º 130 de 1994 —el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos— dispuso que dos de los puestos del Consejo Nacional Electoral serían para los partidos que no hubieran alcanzado representación en el Consejo Nacional Electoral y que no participaran en el gobierno. Con base en lo anterior, el Consejo de Estado decidió que el Consejo Nacional Electoral contaría con nueve integrantes. De ellos, siete serían designados de acuerdo con la norma constitucional que determinaba que la composición del organismo debía reflejar la integración del Congreso, mientras que los otros dos consejeros serían elegidos según lo estipulado en la ley de partidos, es decir, que habrían de ser delegados de dos agrupaciones que no habían alcanzado representación en el Consejo y no se encontraban participando en el gobierno.

Las normas anteriores fueron modificadas por el art. 14.º del Acto Legislativo 01 de 2003, en el cual se dispuso que el Consejo Nacional Electoral cuenta con nueve miembros, los cuales son elegidos por el Congreso de la República mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

De acuerdo con el Código, el período de los magistrados del Consejo Electoral era de cuatro años, tiempo que se empezaba a contar desde el 1 de septiembre inmediatamente posterior al inicio de cada uno de los respectivos períodos constitucionales del Congreso. El Código establecía que los magistrados no podían ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. Esta restricción parcial fue generalizada por la nueva Constitución, la cual dispuso que los magistrados no eran reelegibles. A su vez, el Acto Legislativo 01 de 2003 corroboró que el período es de cuatro años, pero estableció la posibilidad de reelección por una sola vez.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se exigen las mismas calificaciones que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, las cuales, según el art. 232.º de la Constitución son: ser colombiano de nacimiento y en

ejercicio de la ciudadanía; ser abogado titulado; haber desempeñado durante diez años cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito y por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente; y no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

Importa aclarar que el Código dispone, en norma que no fue contrariada por la Constitución, que los candidatos a magistrados del Consejo deben haber estado libres de responsabilidades políticas en el tiempo anterior a la designación. Ciertamente, el art. 17.º establece como requisito para la elección que, en los dos últimos años, el candidato no haya sido elegido para alguna corporación pública ni haya actuado como miembro de directorio político. También dispone que los miembros del Consejo Nacional Electoral no pueden ser elegidos para cargos de elección popular durante el período en el que fueron nombrados como magistrados, ni dentro del año siguiente a la dejación del cargo.

El art. 15.º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispuso que los miembros del Consejo Nacional Electoral «[...] tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia». Ello implica que los miembros del Consejo Nacional Electoral no pueden ser removidos sino a través del procedimiento especial fijado en la Constitución para el juzgamiento de los altos funcionarios, es decir, a través de un proceso en el Congreso de la República.

Hasta la reforma del año 2003, los magistrados del Consejo Nacional Electoral ejercieron sus funciones de manera permanente, aun cuando sin sujeción a jornada ni a una remuneración mínima.²⁶ Ellos no eran, pues, funcionarios de tiempo completo y podían continuar con el ejercicio de sus respectivas actividades profesionales, aun cuando la ley les imponía ciertas restricciones.²⁷ Por

El decreto 760 de 1989 les otorgaba un ingreso fijo al establecer que los miembros del Consejo Electoral devengarían el 75% de la asignación mensual total de los consejeros de estado.

El art. 23.º del Código disponía que durante su tiempo de permanencia en el cargo y en el año posterior a su retiro los magistrados estaban inhabilitados para: a) ejercer la profesión de abogado, como litigantes o asesores, en asuntos electorales o contractuales de derecho público, salvo, en este último caso, cuando actúen en defensa de la administración; b) celebrar por sí o por interpuesta persona contratos con el Estado; y c) acceder a los cargos de Presidente de la República, Ministro o Viceministro, Contralor General de la República, Procurador

ello, la ley establecía que el Consejo se reuniría por lo menos una vez al mes y, además, por convocatoria de su presidente o de la mayoría de sus miembros, o por solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil. Esta situación fue modificada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, en el cual se determinó que serían servidores públicos de dedicación exclusiva.²⁸

El presidente es elegido por el mismo Consejo para un período de un año. El quórum deliberatorio es de la mitad más uno de sus miembros y para la toma de decisiones se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la corporación.

Así también, desde 1948, el nombramiento y la remoción del Registrador Nacional del Estado Civil le correspondía al Consejo Nacional Electoral. El Código Electoral preceptuaba que el período del Registrador era de cuatro años. Este período fue ampliado a cinco por la Constitución de 1991, la cual añadió, sin embargo, que el Registrador no podía ser reelegido.

El Acto Legislativo 01 de 2003 modificó sustancialmente el punto de la elección del Registrador —y con ello la relación entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría—, al establecer que el Registrador ya no será nombrado por el Consejo Nacional Electoral, sino que será escogido, mediante un concurso de méritos organizado de acuerdo con los términos legales, por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.²⁹ El Acto Legislativo determinó que su período será de cuatro

General de la Nación, Jefe de departamento administrativo, Miembro del Congreso o Gobernador de departamento.

Las condiciones laborales de los magistrados han despertado controversias. Antes de ser aprobada la reforma, el columnista Roberto Posada criticaba la manera en que funcionaba el Consejo: «Lo cierto es que el Consejo Electoral se clientelizó y burocratizó. Sus magistrados no tienen horario; escasamente trabajan medio tiempo y devengan más de 12 millones de pesos al mes. El Estado les otorga oficina, secretaria, teléfono, carro y chofer. ¡Cuentan con asesores pagados! No tienen inhabilidades. Pueden ejercer y en efecto ejercen la profesión de abogados, salvo en asuntos electorales. Y, por si fuera poco, asisten con viáticos oficiales a todas las elecciones que se celebran fuera de Colombia». (El Tiempo, 30/04/2003). También la determinación de convertir a los magistrados en servidores públicos de dedicación exclusiva fue controvertida, dados los gastos que ella ocasiona. Las críticas fueron respondidas por el Presidente del Consejo de la siguiente manera: «Anteriormente, los magistrados venían una vez al mes a sala, tenían unos honorarios de 11 millones de pesos, podían tener una pensión, podían tener contratos, podían litigar, podían hacer lo que quisieran [...] ¿Qué es mejor: un funcionario de tiempo completo bien remunerado y que le ha dado resultados al país o uno que viene una vez al mes a sala». (El Tiempo, 30/04/2003).

El procedimiento para el nombramiento del Registrador Nacional del Estado Civil fue establecido en la Ley N.º 1134 de 2007 y fue aplicado por primera vez en el año 2007.

años, pero que puede ser reelegido por una sola vez. Además, estableció que el Registrador debe reunir las mismas condiciones exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no puede haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

4. Entrega de la organización electoral a los partidos políticos y los problemas que ello representa

Tradicionalmente, la organización electoral colombiana se ha caracterizado por el control que han ejercido sobre ella los partidos políticos. Durante mucho tiempo eso significó que estuviera dominada en forma paritaria por las dos agrupaciones políticas que han gobernado tradicionalmente al país, el Partido Liberal y el Partido Conservador. De esta manera, la organización electoral fue marcada directamente por el predominio bipartidista en el sistema político colombiano.

El control bipartidista sobre la organización electoral se evidenciaba al examinar la estructura de la Registraduría y de los cuerpos escrutadores, tal como estaba contemplada en el Código Electoral —siguiendo los parámetros fijados en la Ley N.º 89 de 1948—. Así, en el caso del Registrador Nacional y el secretario general de la Registraduría el Código dispone que el primero nombra al secretario general, y ordenaba que este último fuera de filiación política distinta a la del Registrador Nacional.

Por otro lado, tanto los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil y los registradores del distrito capital de Bogotá, como los miembros de las comisiones escrutadoras distritales, municipales y zonales y los delegados del Consejo Nacional Electoral son siempre dos. A ello se debe agregar, además, que el código estatuye que en los municipios con más de 100.000 cédulas de ciudadanía vigentes el número de registradores municipales debe ser de dos. Para todos los casos, el Código Electoral establecía que debían ser de «distinta filiación política», lo cual en la realidad colombiana significó tradicionalmente que las dos posiciones se distribuían entre los libe-

rales y los conservadores, o entre agrupaciones derivadas y afines a uno de los dos partidos.

No obstante, es importante anotar que todas las normas del Código Electoral que ordenaban que para los cargos mencionados debía tenerse en cuenta la filiación política de las personas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, en la sentencia C-230 de 2008.³⁰

También el art. 10.º del Código Electoral era muy indicativo acerca del control de los partidos políticos sobre la Registraduría. El artículo establecía que «[...] los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados paritariamente, en igualdad de circunstancias, en la organización electoral, sin perjuicio del régimen de imparcialidad política y garantías que corresponde a todos los ciudadanos». Como se aclaró antes, la realidad política colombiana permitía deducir claramente que los dos partidos mencionados eran el liberal y el conservador.

Claro está que el mencionado art. 10.º podía aplicarse solamente a los cargos de libre nombramiento y remoción, pues no a los comprendidos dentro de la carrera administrativa, cuyo cubrimiento debe estar ajeno a la militancia política de los aspirantes a ellos.³¹ Sin embargo, lo cierto es que, durante

Al respecto se indicó en el comunicado de prensa de la Corte, el n.º 11 del 6 de marzo de 2008: «En nuestro sistema constitucional, el pluralismo político ya no se expresa exclusivamente a través de los partidos o movimientos políticos, sino que la participación ciudadana desborda los canales por ellos ofrecidos y como consecuencia de ello, constitucionalmente no es necesario ni adecuado condicionar el acceso a cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil a la pertenencia a un partido político y menos todavía so pretexto de garantizar imparcialidad o de garantizar la [no] alteración de los resultados electorales en detrimento de algún partido o de asegurar la transparencia de conformidad con una visión estrictamente partidista. De este modo, la referencia a la filiación política como condición de acceso a dichos cargos impone una exigencia que no pueden cumplir quienes no tienen afiliación a ninguna de esas agrupaciones políticas, por decisión propia. Además, la persona tiene derecho a no revelar cuál es su posición política y a mantener el secreto de su voto. [...] En cuanto se refiere a los nombramientos de los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Corte subrayó que esos cargos son de carrera administrativa especial y como tal deben ser provistos mediante concurso de méritos, en los términos del artículo 266 de la Constitución. En tal sentido se ordenó que antes del 31 de diciembre de 2008, el Registrador convoque el respectivo concurso y mientras tanto esos nombramientos serán en provisionalidad».

El sistema de carrera fue introducido en la Registraduría a través de los decretos 1.487 y 3.492 de 1986. Este último determinó cuáles cargos no eran de carrera y, por lo tanto, debían distribuirse de acuerdo con el sistema de la paridad. Antes de los referidos decretos, los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil eran de libre nombramiento y remoción. En efecto, en el decreto 2.400 de 1968 y en su decreto reglamentario 1.950 de 1973, reguladores de la administración del personal civil de la rama ejecutiva, se estipuló expresamente (arts. 3.º y 18.º, respectivamente) que no eran funcionarios de carrera los «de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación está regulada por leyes especiales». Por eso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

mucho tiempo, el sistema de carrera administrativa no tuvo mayor desarrollo en el país, a pesar de las distintas disposiciones dictadas para implementarla. Y la Registraduría Nacional del Estado Civil no constituía una excepción a la regla.³²

Evidentemente, la posibilidad de que algunos partidos se tomen los cargos de la Registraduría genera muchos recelos y dudas acerca de la capacidad de este organismo para garantizarle condiciones de transparencia a todos los intervinientes en las elecciones. Por eso, en el Acto Legislativo 01 de 2003 se dispuso que la Registraduría Nacional tendrá un régimen de carrera especial, al cual se ingresará mediante concurso de mérito.³³ Lamentablemente, esta norma aún no ha sido reglamentada legalmente.

Como se observa, algunas formas de control de los partidos sobre la organización electoral han sido eliminadas, bien sea a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional —al determinar que la afiliación política no puede ser tenida en cuenta para proveer los cargos de la organización electoral—, o bien a través del procedimiento de reforma constitucional —tal como ocurrió con el establecimiento del sistema especial de carrera electoral—. Sin embargo, todavía continúa vigente una de las fórmulas más importantes para asegurar el control de los partidos políticos sobre la organización electoral, cual es la de entregarle a las agrupaciones políticas, por decisión constitucional, el control del Consejo Nacional Electoral.

Como ya se ha manifestado, los asientos de la antigua Corte Electoral fueron regularmente distribuidos por partes iguales entre los liberales y los con-

en concepto pronunciado en 1984, expresó que el sistema de administración de personal con base en la carrera administrativa estaba «excluido de plano con respecto al que presta sus servicios a la Registraduría Nacional del Estado Civil dado el carácter de libre nombramiento y remoción de todos los empleados adscritos a su organización, previsto por su estatuto orgánico y expresamente atribuido por los decretos 2.400 de 1968 y 1.950 de 1973» (ver la recopilación de la jurisprudencia en materia electoral del Consejo de Estado, publicada por ESPINOSA & GONZÁLEZ 1988: 183).

- No es ocioso mencionar que luego de expedirse la Constitución de 1991 se entendió que el art. 10.º del Código Electoral había sido derogado tácitamente. Por otra parte, en la mencionada sentencia C-230 de 2008 se declaró su inconstitucionalidad.
- El inciso tercero del art. 15.º del Acto Legislativo prescribe: «La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley».

servadores. Solamente hasta la Ley N.º 23 de 1979 se decidió que mientras que estos dos partidos enviarían cada uno 3 ó 4 representantes, según fuere el número total de integrantes del organismo, el tercer partido en votación tendría derecho también a un representante. Este fue, pues, el único miembro de un partido diferente a los liberales y a los conservadores que tuvo acceso al órgano directivo de la organización electoral.

El control liberal-conservador del organismo electoral fue materia de amplias discusiones.³⁴ La Constitución de 1991 reaccionó ante ellas y, en armonía con su intención de abrir el espacio político para otras fuerzas, decidió, como ya se vio, que la integración del Consejo Nacional Electoral reflejara la composición política del Congreso.³⁵ Esta disposición fue modificada por el Acto Legislativo 01 de 2003 que estableció que los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral serán elegidos por el Congreso de la República, de listas presentadas por los partidos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. De esta manera, la composición actual del Consejo depende directamente de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos con presencia en el Congreso de la República.

Pues bien, la decisión de entregar el control de los organismos electorales a los partidos políticos no es la más adecuada para alcanzar el propósito de que la organización electoral brinde a todas las fuerzas políticas garantías de transparencia en las elecciones. Ciertamente, los métodos seleccionados en la Constitución de 1991 y en el Acto Legislativo 01 de 2003 para determinar la integración del Consejo Nacional Electoral generan múltiples problemas.

En relación con el sistema determinado en la Constitución de 1991 se encuentra, en primer lugar, que el hecho de que los miembros del Consejo Nacional Electoral fueran nombrados con base en ternas presentadas por los grupos políticos traía consigo el que estos delegados adquirieran obligaciones

³⁴ Ver, por ejemplo, Camargo (s/f: 521); Vives (1984: 93); Gómez Mejía (1978: 78); Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987: 55); y Santamaría & Silva (1984: 112). Estos últimos relatan que el Partido Comunista proponía, en un proyecto de reforma electoral, eliminar la paridad en la organización electoral, democratizándola y permitiendo la participación en ella de nuevas fuerzas políticas.

No es ocioso añadir que en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se observa un acuerdo general acerca de este método de integración del Consejo Nacional Electoral. Dicho método también fue recomendado en el informe elaborado por la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987: 55).

para con sus partidos. Así las cosas, no se veía claro cómo podrían ellos entrar a ejercer sus funciones de manera absolutamente imparcial, puesto que el cumplimiento de sus tareas les podía acarrear dificultades con su propia organización política. Lo anterior se hacía incluso más evidente al observar que los candidatos propuestos por los partidos eran normalmente personas que habían estado comprometidas durante mucho tiempo con las actividades partidarias.

Pero, además, el modelo de integración descrito permitía que los partidos más fuertes impidieran que el Consejo se pronunciara en su contra, con lo cual esas agrupaciones podían excluirse del control del Consejo Nacional Electoral. De acuerdo con el Código Electoral, en todos los casos las decisiones del Consejo Nacional Electoral se tomarán por las dos terceras partes de los integrantes. Ello significaba que los partidos que obtuvieran una tercera parte de los asientos del Consejo o más³6 tenían la posibilidad de obstaculizar cualquier decisión del Consejo que los pudiera afectar.

Por otra parte, la determinación de que sólo los partidos con representación parlamentaria podían enviar delegados al Consejo Nacional Electoral significaba que las agrupaciones que contaban con muy buena votación en los ámbitos regionales y locales pero no tenían representación en el Congreso de la República quedaban excluidos del Consejo. Ello a pesar de que en algunos casos la votación de esos partidos regionales superaba por mucho la de algunos partidos con asiento en el Consejo. De la misma manera, este sistema de nombramiento implicaba que los partidos nuevos y la mayoría de los pequeños se quedaran sin representación en el Consejo, lo cual favorecía la aparición de discusiones indeseables acerca de la imparcialidad del organismo electoral.

De hecho, en varias ocasiones, un partido ha logrado obtener la mayoría de los puestos del Consejo. Así sucedió en 1992, cuando de los once miembros del Consejo Nacional Electoral seis pertenecían al Partido Liberal. Una situación similar se podría haber presentado tras las elecciones de 1994, de no haber mediado la decisión del Consejo de Estado de señalar que el Consejo Nacional Electoral contaría con nueve integrantes, siete designados de según la norma constitucional que determinaba que la composición del organismo debía reflejar la integración del Congreso, y dos elegidos de acuerdo con lo estipulado en la ley de partidos; es decir, que habrían de ser delegados de dos agrupaciones que no habían alcanzado representación en el Consejo y no se encontraban participando en el gobierno. Sobre la base de esta definición, el Consejo de Estado resolvió asignarle al Partido Liberal cuatro Consejeros, al Partido Conservador dos y al Movimiento Nacional Conservador uno. Posteriormente, se eligió a un representante por el Movimiento de Salvación Nacional y otro por la AD-M-19, como delegados de los partidos no presentes en el gobierno. Luego, en los años de 1998 y 2002, el Partido Liberal obtuvo nuevamente la mayoría de los asientos del Consejo al contar con cinco de sus integrantes en las dos ocasiones. Finalmente, en el año 2006, los partidos de la coalición uribista obtuvieron más de la mitad de los asientos del Consejo.

Otra desventaja del método de integración del Consejo Nacional Electoral fijado por la Constitución de 1991 era que la composición de este dependía de los resultados electorales periódicos, lo cual implicaba que los miembros debían ser sustituidos regularmente. Esta característica, acompañada de la prohibición de la reelección, impedía que la experiencia de los miembros del Consejo redundara en un mejor funcionamiento del organismo y determinaba que cada cuatro años ingresaran personas nuevas que tenían que empezar por aprender todo desde el principio. Este hecho es especialmente cuestionable si se tiene en cuenta que la materia electoral exige experiencia y conocimientos específicos.

Finalmente, la composición partidista del Consejo daba pie a que surgieran ásperas discusiones acerca de cuál debía ser la proporción de asientos de cada partido y cuáles debían ser los partidos representados en el organismo. Además, como se vio en distintas oportunidades, propició debates inconvenientes acerca de cuál debía ser la filiación política del Registrador Nacional del Estado Civil, funcionario que, como ya se dijo, era elegido por el Consejo Nacional Electoral y tiene la tarea de organizar materialmente las elecciones. Esta situación no le hacía ningún bien a la imagen y a la credibilidad del órgano electoral, el cual tiene dentro de sus funciones fundamentales la de brindarle a todos los grupos la certeza de que todo lo relacionado con el proceso electoral es realizado dentro de un marco de absoluta imparcialidad.

Como ya se indicó, el Acto Legislativo 01 de 2003 reformó las normas sobre la integración del Consejo Nacional Electoral. Allí se dispuso que el Consejo se compondrá de nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno, mediante el sistema de cifra repartidora, de listas presentadas por los partidos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

Las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 agravan aún más los problemas que presentaba la fórmula de designación de los miembros del Consejo contenida en la Constitución de 1991. Ciertamente, los magistrados del Consejo continúan siendo elegidos por los partidos políticos, con lo cual no se garantiza que actúen de manera imparcial para brindar garantías a todos los partidos y ciudadanos acerca de la transparencia de las

elecciones. Igualmente, los partidos más fuertes pueden impedir todavía que el Consejo tome determinaciones en contra de ellos. De la misma manera, la representación en el Consejo queda reservada únicamente a los partidos con representación en el Congreso de la República y los conflictos acerca de la composición del mismo se mantienen.³⁷ Pero, además, el nuevo sistema eliminó la representación de los partidos menores en el Consejo Nacional Electoral, que había contemplado el Estatuto de los Partidos, y eliminó la participación del Consejo de Estado en el nombramiento de los integrantes del Consejo, intervención que permitía morigerar de alguna forma el carácter meramente político de su designación.

En realidad, en relación con el Consejo Nacional Electoral el resultado de la reforma será el de una mayor politización del Consejo Nacional Electoral, con el agravante de que los asientos del Consejo quedaron reservados para los partidos políticos más fuertes. Evidentemente, esta situación afecta la confianza en la transparencia de los procesos electorales, lo cual resulta aún más peligroso si se tiene en cuenta la polarización y la desconfianza que generó la instauración de la reelección presidencial inmediata.

Sin embargo, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 sí merece ser destacada en un punto, cual es el de la designación del Registrador Nacional del Estado Civil. Como se ha manifestado, desde 1948, el Registrador era designado y removido por el Consejo Nacional Electoral. Esta situación permitía que el Consejo o sus integrantes tuvieran injerencia en las actividades de la Registraduría, a favor de determinados partidos o movimientos políticos. Pues bien, en el Acto Legislativo 01 de 2003 se determinó que el Registrador Nacional del Estado Civil ya no será nombrado por el Consejo Nacional Electoral, sino por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos reglamentado por la ley.

³⁷ La elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral en el año 2006, realizada de conformidad con el sistema establecido por el Acto Legislativo 01 de 2003, generó importantes conflictos, inclusive con amenazas de denuncias penales, pues al final se frustró el propósito de que la coalición de partidos que apoya al Presidente Uribe lograra la mayoría de las dos terceras partes de los asientos del Consejo.

La modificación del sistema anterior de nombramiento del Registrador elimina un canal muy importante de intervención del Consejo en la Registraduría, con lo cual se garantizó una mayor independencia de ésta en relación con los partidos. En este mismo sentido obra la aludida sentencia C-230 de 2008 de la Corte Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad de una serie de normas del Código Electoral que exigían que el Registrador obtuviera la aprobación del Consejo Nacional Electoral para poder tomar diversas medidas. Empero, el hecho mismo de que en adelante el Registrador no va a ser nombrado o removido por el Consejo, aunado a que todavía no ha sido posible dictar un nuevo Código Electoral, acorde con la Constitución de 1991 y sus reformas, así como con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, permite prever que en el futuro se van a presentar muchos conflictos entre estas dos instancias, como de hecho ha ocurrido varias veces después de expedido el Acto Legislativo 01 de 2003.

5. REFLEXIONES FINALES: LA NECESIDAD DE REFORMAR A FONDO LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA

Durante muchas décadas, los colombianos consideramos que la organización electoral del país funcionaba de forma adecuada y garantizaba, de manera general, la transparencia de los comicios. Y, ciertamente, se puede decir que el modelo instaurado a partir de la Ley N.º 89 de 1948 confirió legitimidad a los procesos electorales. Dado que los dos partidos tradicionales se controlaban mutuamente en los organismos electorales y que todas las decisiones del Consejo Nacional Electoral se tomaban por las dos terceras partes de los votos, se logró impedir muchas formas de manipulación electoral y se puso fin a la práctica de rechazar los resultados electorales con el pretexto de que se había agenciado un fraude electoral.

El modelo de control liberal-conservador sobre la organización electoral entró en crisis junto con el dominio bipartidista del país. Por eso, en la

En el mencionado comunicado de prensa N.º 11, del 6 de marzo de 2008, la Corte dijo al respecto: «La Corte recabó en la coordinación que se debe observar, en el ejercicio de la competencia a cargo de cada uno de los órganos de la organización electoral, sin desmedro de su autonomía. De igual modo, fueron retiradas del ordenamiento jurídico, las normas del Código Electoral que desconocen el ámbito de competencia propio de la Registraduría Nacional del Estado Civil».

Constitución de 1991 se intentó ampliar el espectro político a otros partidos y organizaciones y, en armonía con lo anterior, se dispuso que la organización electoral estuviera bajo el dominio de los partidos mayoritarios.

Sin embargo, lo cierto es que la politización extrema del Consejo Nacional Electoral implica que éste no constituya una garantía de la transparencia e imparcialidad de los procesos electorales. Pero, además, esta situación ha impedido que el Consejo asuma tareas fundamentales para la legitimidad del sistema político colombiano, tales como ejercer un control activo sobre la vida interna de los partidos políticos, sobre la financiación de las campañas electorales, y sobre las actividades de los medios de comunicación y de las empresas encuestadoras en los procesos electorales.

Por lo anterior, todo indica que es necesario impulsar una reforma a fondo de la organización electoral colombiana. En la misma Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se llegó a plantear la posibilidad de crear un tribunal electoral, a la manera de Costa Rica o Uruguay, que reúna tanto las funciones de organización de las elecciones y control de los partidos políticos, como la facultad de juzgar sobre los procesos electorales.³⁹ Sin embargo, este diseño tiene el problema de que concentra todas las decisiones en materia electoral y de partidos en un solo órgano, que es a la vez administrativo y judicial, lo que impide un control real sobre sus actividades.

Por ello, parece más conveniente asumir en el país una fórmula de organización electoral similar a la que tienen México y Chile. En estos dos países se diferencia claramente entre, por una parte, la administración material de las elecciones y el control de los partidos, y por otro lado, la definición de las controversias surgidas alrededor de las elecciones y de todos los actos relacionados con los procesos electorales y sus actores. Así, mientras las primeras tareas son

Esta fórmula ha sido implantada en un buen número de países en la región. En algunos de ellos se ha llegado incluso a establecer que las decisiones de carácter judicial tomadas por los tribunales electorales son absolutamente inimpugnables, de manera que ni siquiera pueden ser atacadas a través de recursos constitucionales como el de la tutela o amparo. Importa aclarar que esta última situación fue objeto de censura por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del caso Yatama vs. Nicaragua (Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C N.º 127).

confiadas a un ente administrativo, la labor de dirimir las controversias es adjudicada a un organismo de carácter judicial.⁴⁰

La aplicación de este modelo de organización electoral al caso colombiano significaría suprimir el Consejo Nacional Electoral, de manera que todas sus funciones sean asumidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ello arrojaría por lo menos cuatro ventajas.

En primer lugar, pondría fin a la injerencia de los partidos en la organización electoral. Claro está que para ello es necesario continuar con el sistema de nombramiento del Registrador que fue introducido por la reforma constitucional de 2003, de acuerdo con la cual este funcionario es elegido por los presidentes de las Altas Cortes, a través de un concurso público de méritos. No obstante, es necesario advertir que la supresión del dominio de los partidos sobre la organización electoral no significa que ellos no puedan cumplir con funciones de vigilancia sobre los organismos electorales, a través de mecanismos diseñados especialmente para cumplir con ese objetivo.

En segundo lugar, la eliminación del Consejo Nacional Electoral implicaría que todas las controversias que genere la actuación de la Registraduría pueden ser tramitadas inmediatamente ante el órgano judicial encargado de dirimirlas. Ello asegura que se desarrolle la jurisprudencia acerca de temas fundamentales para la actividad política y electoral —y por ende para la democracia—, tales como la vida interna de los partidos, y la imparcialidad y objetividad de los medios de comunicación y de las empresas encuestadoras en las campañas, etc.

Sobre este punto es importante mencionar que, actualmente, los conflictos surgidos con ocasión de las distintas etapas de los procesos electorales son conocidos antes que nadie por el Consejo Nacional Electoral. Ello implica que muchos temas conflictivos nunca son tramitados ante la justicia. Dos razones podrían explicar esta situación: a) que la composición política del Consejo conduzca a que éste no se pronuncie sobre muchos temas, con lo cual no se crea un acto administrativo que pueda ser demandado ante la jurisdicción con-

⁴⁰ En el artículo de Jaramillo (2007) se encuentra un análisis comparativo de los organismos supremos electorales en Latinoamérica.

tencioso administrativa; y b), que —dado que los conflictos electorales están marcados por las urgencias propias de los procesos electorales—, su trámite ante el Consejo Nacional Electoral entraña que sea superfluo acudir luego ante la justicia, puesto que cualquier decisión judicial ya sería tardía para el proceso electoral respectivo.

En tercer lugar, esta medida pondría punto final a la duplicidad institucional que existe en materia administrativa electoral en el país. Tanto la Registraduría como el Consejo Nacional Electoral tienen facultades administrativas en materia electoral, lo cual no pocas veces genera confusiones y conflictos acerca del órgano competente para resolver ciertos asuntos. La concentración de todas las competencias administrativas en materia electoral permitiría un mejor desempeño y mayor coordinación en el desarrollo de las funciones electorales.

Finalmente, se evitarían las colisiones entre la Registraduría y el Consejo, sobre las cuales, como ya se manifestó, se puede augurar que van a ser cada vez más frecuentes, en razón de que el Registrador ya no es nombrado por el Consejo Nacional Electoral.

Evidentemente, quedan muchas preguntas abiertas sobre la organización electoral. Así, por ejemplo, es importante indagar si es conveniente que la justicia contencioso-administrativa continúe encargada de resolver los conflictos de carácter electoral, o si sería más adecuado crear un tribunal electoral especializado. También es cierto que muchas de las tareas fundamentales que han sido confiadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil presentan problemas muy serios, tal como ocurre con el registro civil, con la identificación de las personas y con el registro electoral. De la misma manera, los fraudes y manipulaciones electorales perpetradas en el marco de la denominada parapolítica han evidenciado serias debilidades en los procedimientos electorales y en la misma Registraduría.

Todos los puntos anteriores son de importancia definitiva para la organización electoral y merecen ser objeto de una seria reflexión. Sin embargo, en este artículo nos hemos querido enfocar en la necesidad de ponerle punto final al

control de los partidos políticos sobre la organización electoral colombiana, con el fin de lograr que ella esté en condiciones de brindarle garantías de transparencia a todos los participantes en los procesos electorales. Para ello consideramos que es preciso suprimir el Consejo Nacional Electoral, para depositar en la Registraduría Nacional del Estado Civil todas las funciones relacionadas con la organización y escrutinio de las elecciones, y con los partidos políticos. De esta manera, el Registrador, nombrado a través de un concurso de méritos dirigido por las Altas Cortes, cumplirá con las tareas administrativas propias de los procesos electorales, y sus decisiones podrán ser impugnadas de manera inmediata ante las autoridades judiciales correspondientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brandenburg, F.

«Political Parties and Elections». En: DAVID, H. E. Governments and Politics in Latin America. Nueva York: The Ronald Press Company, pp. 186-224.

Busey, J.

1964 Latin America. Political Institutions and Processes. Nueva York: Random House.

Calle, Humberto de la

1982 Comentario introductorio al coloquio «Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia», 30/11/82. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeo.

«La reforma electoral en Colombia». En: IIDH/CAPEL. *PG*, vol. III, pp. 171-192.

CAMARGO, Pedro Pablo

s/f Crítica a la Constitución colombiana de 1886. Bogotá: Edit. Temis.

CEPEDA ULLOA, Fernando

1987 El régimen de los partidos en el derecho político colombiano. Bogotá: Ministerio de Gobierno.

Colombia

- 1983 Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- 1984 Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- 1988 Informe del Registrador Nacional del Estado Civil al Consejo Nacional Electoral. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Comisión de Estudios sobre la Violencia

1987 *Colombia: Violencia y Democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Delgado, Óscar

1986 *Colombia elige: Mitaca 84-Perspectivas 86.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Dix, Robert H.

- 1967 *Colombia: The political dimensions of change.* New Haven-Londres: Yale University Press.
- 1987 The politics of Colombia. Nueva York: Praeger Publishers y Hoover Institution Press.

ECHEVERRY URUBURU, Álvaro

«Institucionalización de los partidos y democracia política». Ponencia presentada en el coloquio «Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia», 01/12/1982. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeo.

Espinosa Pérez, Carlos A. & Gladys González Medina (comps.)

1988 *Jurisprudencia electoral del Consejo de Estado*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

GARCÍA CALDERÓN, Francisco

1979 [1912] Las democracias latinas de América. La creación de un continente. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Gómez Mejía, Alberto

1978 Derecho electoral colombiano. Bogotá: Litoformas de Colombia.

GONZÁLEZ, Fernán

**Legislación y comportamiento electorales: evolución histórica ».
 En: *Revista Controversia* n.ºs 64-65. CINEP, Bogotá, pp. 1-59.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto

1988 Derecho electoral. La elección popular de alcaldes. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

JARAMILLO, Juan Fernando

«Colombia: El difícil camino de la renovación política». En: VÉLEZ NÚÑEZ, Rubén (ed.). Sistemas electorales andinos. Bogotá: Parlamento Andino, pp. 43-106.

2007 «Los órganos electorales supremos». En: Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto; Jesús Orozco & José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica et ál., pp. 371-436.

Mols, Manfred

1985 Demokratie in Lateinamerika. Stuttgart: Ed. Kohlhammer.

Montoya, Hernán

1938 La cédula y el sufragio. Bogotá: Imprenta Nacional.

NACIONES UNIDAS

2005 Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano.
 2 vols., Bogotá: ONU (División de Asistencia Electoral)-Registraduría Nacional del Estado Civil-UNDP Colombia-Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

Nohlen, Dieter (ed.)

1993 Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

NORIEGA, Carlos Arturo

1980 La nueva ley electoral. Nuestra democracia, ¿Una farsa? Bogotá: El Greco Impresores.

«Análisis del proceso electoral». Ponencia presentada en el coloquio «Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia», 01/12/1982. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeo.

Pierson, W. & F. Gil

1957 Government of Latin America. Nueva York: McGraw Hill Book Co.

Pombo, Manuel Antonio & José Joaquín Guerra

1986 *Constituciones de Colombia*, 4.ª ed. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 4 tomos.

PRETELT, Jorge Ignacio

«El organismo electoral colombiano en la consolidación de la democracia». En: Pretelt, Jorge Ignacio & Juan Manuel Ramírez (comps.). Democracia política y electoral en América Latina. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, pp. 373-444.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

1988 *Historia electoral colombiana*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos

1976 *25 años de evolución político-constitucional: 1950-1975.* Bogotá: Univ. Externado de Colombia.

SÁCHICA, Luis Carlos

1977 Constitucionalismo colombiano. 5.ª edición. Bogotá: Edit. Temis.

1992 *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 10.ª edición. Bogotá: Edit. Temis.

Samper, José María

1951 DERECHO PÚBLICO INTERNO DE COLOMBIA, tomo II. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

SANTAMARÍA, Ricardo & Gabriel SILVA

1984 Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la apertura democrática. Bogotá: CEREC.

VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio

1984 Tratado del derecho electoral colombiano. Bogotá: Editorial Temis.

Wynia, G.

1990 *The Politics of Latin America Development*. 3.ª edición. Cambridge: Cambridge University Press.

[Sobre el autor]

Juan Fernando Jaramillo

Colombiano. Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad-DeJuSticia. Algunos apartes de este artículo se fundamentan en una investigación que realiza el autor en el marco del proyecto sobre reforma política que es financiado por IDEA-PNUD.

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser inéditos en español, además de ser concisos. El sistema de arbitraje de los artículos se realiza a través de la revisión de uno o más expertos en el tema, del Consejo Editorial, quien lo evalúa y presenta un informe. Los artículos contarán con la aprobación del Consejo Editorial, así como de la Dirección de la Revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

El documento debe ser remitido en formato DOC (Ms Word). Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino ser enviadas en un archivo adjunto en formato JPG o TIFF (resolución 300 pp). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en EXCEL, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato.

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

- I) Para la sección central, Derecho e Historia Electoral, la extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
- 2) Se debe omitir colocar en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar en anonimato en el proceso de arbitraje.
- 3) El texto de artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 12 puntos.
- 4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 3cm a cada lado.
- 5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo, en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

- 1) Título en español e inglés
- 2) Resumen y *Abstract* entre 100 y 120 palabras cada uno.
- 3) 5 palabras claves en inglés y castellano
- 4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras. Aparte incluir filiación institucional, correo electrónico, URL, blog.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por *American Psychological Association* (APA), en *Publication Manual of the American Psychological Association*, 5.ª ed., 2001, y se incorporan modificaciones. Los autores deben adecuarse al esquema presentado a continuación. En las Referencias bibliográficas al final de cada ensayo, los apellidos de los autores van en versalitas.

• Libro (un autor)

Referencia:

LIPHART, Arend

1987 Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo.

Barcelona: Ariel.

En el texto: (LIPHART 1987)

Si el libro tiene más de una edición o volúmenes o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

SARTORI, Giovanni

1989 Teoría de la democracia. 2 vols. Madrid: Alianza.

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República*. 7ª. ed., 11 t. Lima: Editorial Universitaria.

(BASADRE 1983: VI, 57) que equivale al tomo sexto, página 57, de la obra de Basadre del año 1983.

Libro (dos o más autores)

Referencia:

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)

2005 *Historia de las elecciones en el Perú*. Estudios sobre el gobierno representativo. Lima: IEP.

En el texto: (ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ, 2005)

En el texto (3 o más autores):

(Moya Anegón, López Gijón & García Caro 1979)

Si son más de tres los autores, debe citarse sólo el primero:

(Moya Anegón 1979)

Capítulo de libro

Referencia:

GAMBOA, César

«Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896». En Aljovín de Losada & López (eds.). Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo. Lima: IEP, pp. 179-228.

En el texto: (GAMBOA 2005)

• Artículo de publicación periódica

Referencia:

Huntington, Samuel

«El sobrio significado de la democracia». Estudios Públicos. 33: 24-56.
Santiago.

En el texto: (Huntington 1989)

· Artículo de un diario

Referencia:

SALAZAR VEGA, Elizabeth

2008 «Los últimos repatriados de Tarapacá». *El Comercio* (25 de julio): A8. Lima.

En el texto: (SALAZAR VEGA 2008)

Documentos de Internet

Referencia:

ROSANVALLON, Pierre

«La democracia en América Latina». En PNUD. Contribuciones para un debate. Comentarios. Revisado el 13 de septiembre de 2007 en <www. ndipartidos.org/es/node/1336>.

En el texto: (Rosanvallon 2004)

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver consultas sobre su artículo que le alcance la Coordinación de la revista.

La revista *Elecciones* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Sin embargo, los autores de los artículos publicados en la revista recibirán cinco ejemplares de ésta, además de 15 sobretiros del artículo.

Para cualquier consulta dirigirse a:

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
Gerencia de Capacitación, Investigación y Asistencia Técnica Electoral
Área de Investigación Electoral
Jr. Washington 1894, piso 11, Lima 1, Perú
Tel. (51 1) 417-0630 anexo 8336
<publicaciones@onpe.gob.pe>.