

Modernización de los procesos electorales: caminos para la cooperación hacia un espacio democrático regional

Alejandro Tullio¹
Director Nacional Electoral
Republica Argentina

La República Argentina está viviendo un momento excepcional. Celebra, durante el año 2008, veinticinco años ininterrumpidos de gobiernos democráticos; ha superado la crisis política generada durante los años 90 y que estallara a finales de 2001; consolida un proyecto de justicia interna y autonomía externa que brindan el marco para generar relaciones más igualitarias entre los argentinos y, con los índices económicos alcanzados por un gobierno que supo, por primera vez en mucho tiempo, gestionar la política económica desde la óptica del interés nacional, estamos transitando el período de crecimiento más prolongado de nuestra historia.

La construcción de un país más justo e igualitario no está exenta de generar fuertes resistencias, y la política del gobierno no cede ante el forcejeo de sectores que, siendo privilegiados quieren blindar su situación, y tratan de confundir a la sociedad, denominando a sus privilegios, derechos. Ocurrió con quienes quisieron evitar la revisión de los crímenes de la dictadura; ocurrió con quienes resistieron relaciones laborales más equitativas, y ocurre con una de las caras de la concentración económica como es el sector agroexportador.

Este breve comentario trata de situar a los colegas autoridades y expertos en el contexto en que voy a formular algunas reflexiones sobre lo que en esta gestión del Ministerio del Interior, como órgano estatal al que se subordina la Dirección Nacional Electoral, entendemos por modernización electoral.

Nuestra legislación electoral tiene un contrasentido. La edición del Código Electoral Nacional está precedida de un Decreto firmado por un dictador. En estos 25 años de democracia hemos modificado numerosas veces la ley electoral pero no la hemos cambiado sustancialmente.

Algunos aspectos, sobre todo relacionados con la logística y modalidades de votación, han sido fuertemente cuestionados en las últimas elecciones, aunque dichos cuestionamientos no se extendieron en ningún caso a los resultados electorales.

Ello nos obliga a una reflexión inicial: la modernización electoral en la Argentina requiere no sólo de la incorporación de nuevas tecnologías a todas las etapas posibles de los procesos electorales, sino como paso previo, repensar el circuito de actividades necesarias para el desarrollo de las elecciones, todo ello sin pretender alterar el esquema de facultades de la Justicia Nacional Electoral y de funciones de la Dirección Nacional Electoral.

Sin perjuicio de ello, debo hacer una sintética reseña del camino transitado por nuestro país en la materia.

¹ Abogado, Profesor de Derecho Constitucional; es Director Nacional Electoral desde 2001.

La legislación mencionada, impide a nivel federal modificar procedimientos lo que excluye en las elecciones nacionales el voto electrónico, sin embargo la experiencia política nos enseña a no esperar que se den los cambios legislativos para comenzar a transitar el camino de la modernización tecnológica. En un país federal como la Argentina, en el que coexisten 25 ordenamientos jurídico electorales distintos, existen posibilidades de adelantar etapas a nivel subnacional (provincias, municipios) y corresponde a la autoridad ejecutiva federal promover los cambios y asistir a aquellas jurisdicciones cuyas normas permitan innovar.

Indudablemente no es posible referirse a los antecedentes sobre modernización en nuestro país sin señalar a los más notorios, iniciando esta secuencia en la provincia más grande del país, la Provincia de Buenos Aires, en la que los extranjeros con residencia legal tienen derecho a votar autoridades locales y provinciales y en la que en el año 2003, se organizaron para este universo de electores, mesas de votación con voto electrónico no a título de prueba sino en un escenario real y en forma vinculante, introduciendo en el sector rural de la provincia esta experiencia que, meses más tarde, se repitió con particularidades distintas pero en un contexto de elecciones reales en la capital de la provincia de Tierra del Fuego: Ushuaia en la que se consagró un intendente y un Concejo Deliberante "electrónicamente" elegidos.

Ambas experiencias fueron técnicamente valiosas, aunque el panorama político post crisis, determinaba que su impacto público fuera menor a su importancia real.

Sin embargo la provincia de Buenos Aires², continuó y reforzó el programa de voto electrónico en un ejercicio de responsabilidad y previsión al frente de las políticas públicas. Así se desarrollaron elecciones de delegados municipales, se reiteraron las elecciones electrónicas para extranjeros, mereciendo especial énfasis la elección de 2007 por su magnitud y hasta se hicieron elecciones con voto electrónico de autoridades universitarias. Nótese que en la Argentina estas elecciones pueden ser más numerosas en cantidad de votos que en muchas poblaciones y más litigiosas. Todas las elecciones electrónicas fueron exitosas.

En menor medida y con distintos alcances, las provincias de Mendoza, Santiago del Estero, Chaco, Neuquén, Tucumán y Río Negro van transitando el camino de las pruebas y las elecciones con distintas variables de voto electrónico.

Cabe preguntarse si esta etapa de pruebas y elecciones parciales no es demasiado prolongada. Desde el punto de vista de la discusión técnica sobre la tecnología a utilizar, cada prueba permite una evaluación interdisciplinaria sobre la misma y sus implicancias. Desde una óptica eminentemente electoral cada ocasión es una oportunidad de probar las modalidades en que se cumplen tanto las operaciones de emisión del voto como su recuento y procesamiento. Cada vez que se pone en marcha un proyecto de esta naturaleza se puede verificar la relación simbólica del elector con el dispositivo de voto y finalmente, los actores del sistema, tanto los institucionales como los ciudadanos, se compenetran con los mismos y abandonan una insinuada reticencia a la modernización.

² www.votoelectronico.gba.gov.ar

Muchos serán los campos de acción en la tarea modernizadora pero voy a centrarme en el tema que nos nuclea y es cómo la modernización se ve acompañada por la incorporación de tecnología.

En primer lugar cabe señalar que creemos que la relación entre tecnología y modernización electoral es una relación de medio a fin, y que no estamos dispuestos a adecuar los fines a los medios sino todo lo contrario.

Sentado ello, también se debe afirmar que, como otras actividades estatales, los procesos electorales son susceptibles de incorporar a su desarrollo diversas tecnologías, especialmente en el campo del tratamiento de la información y las comunicaciones, pero ello debe tener en cuenta particularidades, impactos políticos y sistemas de control y garantía específicos para la actividad.

La progresiva incorporación de medios tecnológicos abarca desde los procedimientos de identificación del elector, de empadronamiento y registro de electores, de determinación de la cartografía electoral, registro y acreditación de candidaturas, localización de mesas electorales, recuento y transmisión de votos hasta la votación en sí misma.

El primer paso en la tarea es identificar con claridad los problemas que se buscan remediar, los procesos a modernizar, y que sistema o solución ofrece no solo el remedio adecuado y la modernidad deseable, sino las garantías de no introducir un factor de riesgo o desconfianza añadido.

En este sentido en nuestro país, sin perjuicio del camino transitado, nos aprestamos a efectuar la evaluación del impacto de los cambios deseables sobre el proceso electoral para tener una visión común de los alcances de la modernización electoral necesaria y posible.

Existe un contexto institucional necesario para ello. Los organismos electorales deben acompañar este proceso en la convicción de que no serán restringidas las garantías y la seguridad que presiden el actual sistema de votaciones. Los partidos y candidatos deben comprender el efecto que los nuevos sistemas tendrán en aspectos centrales como la campaña, las formas de votación y la fiscalización comicial. Los medios de comunicación deben poder explicar a la población las nuevas formas en que se llevan a cabo los procesos.

Hace algunos años, en la 2ª Reunión Interamericana sobre Tecnología Electoral organizada por la Organización de Estados Americanos tuve la oportunidad de desarrollar en una exposición los contenidos de algunas lecciones a tener en cuenta en la materia.

Creo oportuno simplemente reproducir los corolarios de las mismas, para situar las coordenadas del debate de la introducción de tecnología desde mi punto de vista.

Lección 1: La incorporación de tecnología debe ser parte de un proceso dirigido a dar mayor flexibilidad, transparencia e inmediatez a las actividades electorales preparatorias, a la celebración de elecciones, y al procesamiento y difusión de sus resultados.

Lección 2: En materia electoral todo proceso debe ser progresivo y adaptable a los requisitos cambiantes de las demandas socio-políticas.

Lección 3: Si bien es preciso elaborar criterios básicos, comunes a todos los países en materia de tecnología electoral, el éxito se alcanza a través de la consecución de los objetivos nacionales tenidos en mira al decidir el proyecto.

Lección 5: Los Partidos Políticos son los protagonistas de los cambios en la tecnología electoral, el acceso partidario al control de cada procedimiento es condición previa para afirmar la legitimidad de la transformación tecnológica.

Lección 6: La incorporación de tecnologías aporta capacidad de revisión por parte de la administración electoral por lo que requiere que los actores electorales adecuen sus prácticas internas a las nuevas condiciones de auditabilidad.

Lección 7: La incorporación de tecnologías es un proceso que tiene una secuencia. Si los pasos previos no responden a los estándares de calidad necesarios se pone en riesgo el resultado global.

Lección 8: La logística electoral adquiere una nueva significación y debe enfrentar nuevos desafíos.

Lección 9: las nuevas tecnologías facilitan las opciones de preferencia y las combinaciones electorales. La tecnología puede reducir la distancia entre la manifestación de la voluntad del ciudadano y el resultado electoral.

Lección 10: La existencia de un comprobante físico del voto contribuye a la confianza del votante y constituye una salvaguarda suficiente

Lección 11: El sistema de comunicaciones y de transmisión de datos debe responder a criterios de seguridad, exclusividad y confidencialidad.

Lección 12: Los ciudadanos son los destinatarios del voto electrónico. Su uso debe ser una solución en términos de accesibilidad, confiabilidad y seguridad. La capacitación previa es condición necesaria para el éxito.

Lección 13: Los ciudadanos de toda edad, formación y condición, incorporan las nuevas tecnologías con mayor facilidad que las burocracias administrativas, jurisdiccionales o partidarias.

Lección 14: La legislación debe ser flexible en lo instrumental y rigurosa respecto de las garantías que ofrece a todos los actores democráticos

Lección 15: Sin perjuicio del hardware a utilizar, el órgano jurisdiccional de organización electoral debe tener el monopolio en la supervisión y auditoría de los componentes de software electoral.

Lección 16: Sin negar la posibilidad de participación del sector privado en la gestión del voto electrónico, el proceso no debe quedar cautivo de una tecnología determinada o un proveedor único.

Lección 17: Los sistemas de votación electrónicos son una herramienta dentro de un proceso más amplio de modernización del proceso electoral. Sin embargo, no son neutrales. El cambio en la forma de votar traerá aparejados cambios en la vida política, la forma de hacer campaña, la postulación de candidatos y la administración electoral pero no eliminará automáticamente ninguna de las impugnaciones sobre el sistema político.

Ahora bien, como dijimos que la modernización del proceso electoral implica una reingeniería de los procesos y subprocesos que tienen lugar para hacer posible una elección y cada actividad debe ser reconocida claramente, corresponde describir las actividades que entiendo susceptibles de modernización:

- 1. Identificación del universo electoral:** Confección y actualización del Registro de Electores. Procesar las incorporaciones por edad, cambio de domicilio y rehabilitaciones y las exclusiones por fallecimiento o inhabilitaciones
- 2. Identificación del universo institucional participante:** Registro de listas partidarias y de alianzas, para lo cual la autoridad electoral debe evaluar la viabilidad de las propuestas institucionales.
- 3. Propuesta de candidaturas:** una vez oficializados los actores institucionales de la elección, la autoridad electoral debe evaluar la habilidad de los candidatos propuestos por los mismos, considerando en el mecanismo de designación, la aptitud general del candidato, y su elegibilidad para el cargo.
- 4. Campañas:** La autoridad electoral debe controlar la duración, adecuación legal y costos de las campañas para verificar el cumplimiento de la legislación general y de financiamiento.
- 5. Logística:** La autoridad electoral realiza operaciones de organización logística de elecciones que pueden clasificarse en los siguientes rubros:
 - Determinación y adecuación de los lugares de votación
 - Adquisición de material
 - Distribución de material y documentación
 - Stock de contingencia
 - Planeamiento del despliegue y repliegue de documentación y urnas
- 6. Autoridades de Mesa:** designación de autoridades de las mesas o juntas receptoras de votos, capacitación y remuneración de su actividad.
- 7. Seguridad:** Organización, seguimiento y control de los despliegues, comunicaciones, planes de contingencia, etc.
- 8. Sistema de votación:** Al voto manual con boletas de papel impresas se presenta la alternativa del voto automatizado, en sus distintas variantes.
- 9. Escrutinio de mesa:** recuento de votos, la confección de actas y transmisión de resultados para su procesamiento centralizado.
- 10. Escrutinio definitivo:** La autoridad electoral resuelve impugnaciones, y recuenta los votos cuando correspondiere y efectúa la suma de los votos válidos.
- 11. Conversión de votos en cargos:** La autoridad electoral aplica la fórmula del sistema electoral para la conversión de votos en cargos y la asignación de los mismos a los candidatos.

Como vemos, estas tareas se relacionan unas con otras. Sin embargo en reuniones interamericanas tenemos la oportunidad de compartir experiencias particulares sobre algunos de estos procesos y de ese intercambio debería surgir la posibilidad de cooperación en la materia.

Incorporar tecnología implica tomar riesgos e invertir grandes cantidades de recursos económicos. En muchas oportunidades los organismos electorales no tienen ni el margen para arriesgarse ni los fondos para invertir.

Tanto en esos casos como en aquellos que se encuentran en una situación más favorables, hay un principio general en materia electoral: minimizar los riesgos; además los costos económicos no deben poner en entredicho las mejores intenciones modernizadoras.

En este sentido la cooperación regional aparece como una oportunidad en todos los sentidos. Conocer la experiencia de Panamá en materia de registro de candidaturas "on line", la de Guatemala en materia de cartografía electoral con su reciente y exitosa descentralización o la de Venezuela en materia de identificación de electores mediante la base de datos y los captahuellas, es prácticamente imprescindible para dar pasos seguros en los cambios que deben gestionarse en cada país.

Si bien cada estado tiene un contexto legal, cultural y económico distinto, los procesos y subprocesos son asimilables y fácilmente adaptables porque lo electoral responde a prácticas universales, más allá de las sagradas particularidades que nos enriquecen.

Pero la cooperación no surge espontáneamente; debe ser fruto de un contexto internacional favorable, de decisiones políticas claras, de voluntad de intercambio y de acciones permanentes en este sentido.

Las relaciones interinstitucionales reconocen etapas distintas que progresivamente deben transitarse: las relaciones institucionales, que comprenden el conocimiento de los organismos y sus responsables; la participación o acompañamiento electoral, que constituye un paso cualitativo importante en el reconocimiento de prácticas electorales justas y transparentes; la pertenencia a organizaciones colectivas, como los Protocolos de Quito o Tikal así como las reuniones anuales que organiza el sistema interamericano a través de la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la OEA; y como fase superior las actividades de cooperación inter organismos.

A treinta años de iniciada la última oleada de democratización en la región, la construcción de un espacio democrático regional que complemente los espacios económicos formados y en formación debe estar presente en nuestra agenda.

Ese Espacio Democrático debe reconocer y contener a las distintas expresiones que adopta la democracia y sus procesos políticos internos en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Para gozar de legitimidad y de una visión abarcativa de las realidades políticas que condicionan lo electoral, debe ser protagonizado por los gobiernos y los organismos electorales y así, poder formular relaciones de cooperación horizontal, aprovechando la experiencia pero con voluntad de superar los mecanismos hasta ahora ensayados por el sistema interamericano.

La cooperación regional adquiriría nuevas dimensiones y deberían reformularse algunas prácticas que no han tenido el resultado que las inversiones puestas en ellas hubieran merecido.

En muchos casos, tanto los Estados como los Organismos Internacionales recurren a expertos internacionales, ONG internacionales o empresas privadas para requerir

asistencia en la formulación de estrategias de desarrollo de una determinada actividad o de fortalecimiento institucional, y luego se requiere asistencia técnica adicional para desarrollar dichas estrategias.

Creo firmemente, y de hecho mi país contrata privadamente la realización de actividades críticas en materia electoral con exitosa performance, que muchas actividades pueden ser llevadas adelante por empresas, expertos y consultores que intervengan, cuando sea necesario y con alcances limitados, para poner en acto las estrategias de los Estados.

Pero en la etapa de apoyo a la formulación de la estrategia organizacional, creo valioso considerar un esquema donde los miembros directivos de los organismos electorales contribuyan desde una responsabilidad y una visión compartida con el receptor, sin perjuicio de la absoluta libertad de cada Estado para aceptar las recomendaciones que los mismos realicen.

Un sistema de consultas de alto nivel en materia electoral general y de tecnología en particular puede permitir superar las diferencias de contexto y de prácticas entre países de la región y contribuir a un esquema regional como el propuesto.

No se si este ese el mejor momento para proponer la cooperación horizontal y para dar los pasos hacia ese Espacio Democrático Regional, pero es nuestro momento. Siempre habrá excusas para postergar iniciativas como estas, con los aportes que requieren estos rudimentos, pero hoy hay razones poderosas para avanzar: Brasil y Venezuela son la vanguardia en materia de tecnificación integral del proceso electoral; otros países avanzan significativamente en la modernización de los procesos preparatorios de la elección y otros muchos tenemos voluntad de participar.

Gracias colegas de la Republica Bolivariana de Venezuela por darnos el ámbito para describir nuestra situación y exponer nuestras ideas sobre la cooperación que nuestros países deberían desarrollar en esta materia.