

## INFORME DE LA MISIÓN DE EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES EN COLOMBIA\*

### RESUMEN EJECUTIVO

Atendiendo a una petición del Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia, la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos envió a Colombia una Misión de Evaluación de las Necesidades. El objeto de la Misión era evaluar el carácter de las reformas electorales que se proponen y formular recomendaciones adecuadas,

La Misión determinó que se propone una gran variedad de reformas electorales. Además, en el entorno actual hay presión tanto a corto plazo (próximo referéndum) como a largo plazo (futuras elecciones legislativas y locales) sobre la manera de realizar las elecciones. En consecuencia, la reforma electoral ocupa el centro de la atención de una gran diversidad de agentes.

Teniendo en cuenta las circunstancias, la Misión determinó que se podría ejecutar un amplio programa de trabajo para adelantar la reforma electoral, en los siguientes sectores:

- Gestión de la reforma;
- Desarrollo institucional;
- Fomento de la capacidad;
- Educación cívica;
- Desarrollo de los partidos políticos; y
- El sistema de registro.

En cuanto a la propuesta relativa a la votación electrónica, la Misión recomienda que se espere hasta ver cómo evoluciona la situación institucional y termine la aplicación del nuevo sistema de registro. No obstante, la Misión reconoce también que podría haber presión política para que se siga examinando esa cuestión.

En conjunto, la Misión reconoce que la situación en Colombia es sumamente complicada y llega a la conclusión de que, en caso de que se desee recibir asistencia de las Naciones Unidas para aplicar las recomendaciones adjuntas, deberá ejecutarse una etapa completa de análisis preparatorio. Al respecto, en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, el Gobierno y otros agentes internacionales, un programa de actividades a cargo del PNUD y la División de Asistencia Electoral sería muy adecuado para proporcionar toda la gama de asistencia técnica requerida.

---

\* División de Asistencia Electoral, Departamento de Asuntos Políticos, Naciones Unidas - Nueva York.

## **INFORME DE LA MISIÓN DE EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE COLOMBIA**

### **Introducción**

El Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia, en una carta de fecha 17 de octubre de 2002 dirigida al Secretario General, solicitó la asistencia técnica de las Naciones Unidas para la realización de un proceso de reforma electoral nacional, especialmente en los sectores de los procedimientos de votación, la tabulación y el registro de los votantes. El Registrador indicó también que tendría prioridad un estudio de la viabilidad de la votación electrónica.

En respuesta, el encargado de la coordinación de las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas aprobó el envío a Colombia del 9 al 18 de diciembre de 2002 de una Misión de la División de Asistencia Electoral para que evaluara las necesidades de asistencia. La Misión estuvo compuesta por Carina Perelli (Directora de la División) y los funcionarios de la División Marco Carmignani, Sean Dunne y Armando Martínez Valdés. El mandato de la Misión era evaluar la petición y formular recomendaciones sobre posibles respuestas.

Con la asistencia de la oficina del PNUD en Colombia, la Misión se reunió con una amplia variedad de interlocutores, entre ellos funcionarios gubernamentales, miembros de la comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales, representantes de empresas, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones religiosas, representantes del Congreso y el Senado y representantes de los medios de información.

### **Antecedentes**

En Colombia existe una situación política, social, económica y militar sumamente compleja. En esas circunstancias, la reciente elección del Presidente Uribe logró un consenso fundamental y apoyo mayoritario al tema central “la Seguridad ante todo”. En relación con ese y con otros temas de la campaña, está previsto celebrar a mediados de 2003 un referéndum que propone reformas amplias para aumentar la seguridad, combatir la corrupción, mejorar la burocracia gubernamental e introducir varias reformas en el sistema electoral. Entre los interlocutores hubo consenso general en que el referéndum constituye un enfrentamiento entre el Presidente Uribe y un gran sector de la clase política establecida, a fin de recibir un mandato directo del “pueblo”. Por ejemplo, en un punto de esa reforma se propone la reducción de puestos en el Congreso y el Senado.

En ese entorno, hay presión tanto a corto plazo (referéndum) como a largo plazo (futuras elecciones legislativas y locales) sobre la forma en que se celebran las elecciones. La impresión de legitimidad de la forma en que se realice el referéndum propuesto tendrá considerable efecto sobre la viabilidad de sus resultados. Además, en caso de que se aprueben las propuestas

del referéndum, será necesario celebrar las elecciones posteriores de tal manera que se pueda superar la impresión de deficiencia y fraude del pasado. En consecuencia, el sistema electoral ha pasado a ocupar el centro del interés de varios agentes influyentes con intereses creados en el resultado.

De sumo interés sistémico para la mayoría de los agentes es la utilización por Colombia de un sistema institucional de gestión de las elecciones basado en alto grado en la participación de los partidos políticos. Los dos órganos principales responsables de la realización de elecciones son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Consejo Nacional Electoral está formado por políticos designados por los dos partidos principales, el Liberal y el Conservador. La Registraduría Nacional del Estado Civil se encarga, mediante su red de registradores (hasta el nivel básico municipal), de las actividades requeridas sobre el terreno para la celebración de elecciones. No obstante, se afirma que los partidos políticos o los candidatos pueden influir sobre la contratación de personal electoral temporario en el plano local y manejarla según su conveniencia. En consecuencia, muchos agentes expresaron preocupación por la impresión de falta de la credibilidad o la imparcialidad necesarias para que las elecciones se celebren sin influencias políticas indebidas.

Aunque el sistema basado en los partidos se usa eficazmente en varios países de todo el mundo, el actual sistema colombiano se ha hecho vulnerable a varias de sus desventajas. Dicha vulnerabilidad se deriva al parecer de enmiendas introducidas en 1991 al sistema electoral a fin de disminuir el carácter exclusivista de un sistema de dos partidos. Un efecto secundario no previsto de ese objetivo ha llevado a Colombia hacia un extremo basado en la personalidad de un espectro entre la democracia centrado en las personas y la centrada en los partidos. Como resultado de ello, los candidatos pueden ganar elecciones gracias casi totalmente a sus propios esfuerzos empresariales y el partido contribuye con poco más que su etiqueta de apoyo. De esa manera, con un bajo grado de control de los partidos sobre sus candidatos, el modelo institucional de partidos para la gestión de elecciones y su inherente sistema de controles y equilibrios queda sumamente debilitado.

También inspira gran preocupación la fuerte impresión que se tiene de que la identidad de los votantes fallecidos es una fuente importante de fraude en el proceso electoral. No obstante, es paradójico que al parecer haya pocas pruebas fehacientes en apoyo de esa afirmación. En cambio habría mucho fraude derivado del proceso de tabulación de los votos y anuncio de los resultados. De ser así (y al parecer varias investigaciones apoyan esa impresión), el incentivo de utilizar “votantes fantasmas” (personas que usan la identidad de votantes fallecidos para votar varias veces) brinda muy poca ventaja.

En general, al parecer es crítica la falta de confianza en el sistema político y administrativo para la realización de elecciones limpias. No obstante, en varios sectores habría verdadera voluntad de reforma del sistema electoral, en formas que no se apartarían de los objetivos de la plataforma “la Seguridad ante

todo”. Es decir que, si se puede refortalecer el sistema electoral, habrá manera de transformar una plataforma de “seguridad ante todo” en una doctrina de “seguridad democrática” mediante la creación de un conducto visiblemente legítimo para que los actuales movimientos insurgentes lleven sus quejas al foro político. Si dichos movimientos se niegan a actuar de esa manera, quedarán política y socialmente aislados (en los planos nacional e internacional) por perseguir objetivos por medios ilegítimos (es decir, mediante el uso innecesario de la fuerza).

### **Análisis de la reforma electoral**

En el anexo A figura una descripción del procedimiento seguido por el sistema electoral colombiano (a diciembre de 2002). Las inquietudes que observó la Misión en relación con el proceso electoral tienen relación con cuestiones que van de sistémicas a oportunistas. A continuación se examinan esas cuestiones en términos de gestión de la reforma, desarrollo institucional, fomento de la capacidad, educación cívica y desarrollo de los partidos políticos.

### **Gestión de la reforma**

En el transcurso de la Misión, varios interlocutores señalaron los cambios que estaban tratando de introducir para mejorar el sistema electoral. No obstante, la mayor parte de ellos tenía poco o ningún conocimiento de las propuestas de los demás. En esas circunstancias, hay motivo tangible de inquietud porque, si varios agentes modifican independientemente el sistema electoral, hay grave peligro de que éste se torne caótico. En consecuencia, es urgente la necesidad de consenso sobre un conjunto de objetivos claros y la determinación de una “vía crítica” para alcanzar esos objetivos con las reformas. Además, puesto que varias de las reformas propuestas incluyen reestructuración institucional, habrá que encargarse de la difícil tarea de designar dentro de la burocracia existente un órgano de coordinación adecuado que cuente con la amplia confianza de los diversos agentes.

### **Desarrollo institucional**

Como ya se señaló, muchos interlocutores expresaron preocupación acerca del modelo de gestión electoral basado en los partidos que se emplea actualmente en Colombia. Al considerar las posibles soluciones de ese problema, varias partes plantearon la perspectiva de adoptar un modelo independiente de gestión electoral. Para la aplicación de esa propuesta se requerirá amplia evaluación y consulta entre una gran variedad de agentes. Por lo tanto, se debería hacer un análisis comparativo de los modelos electorales a fin de determinar toda la gama de posibilidades que podrían considerarse. Además, en cualquier modelo considerado debería tenerse presente no sólo la división interna del trabajo entre los componentes de un organismo de gestión electoral sino también las modalidades más eficaces para la participación de otros sectores de la burocracia, especialmente las fuerzas de seguridad.

Debido a la función de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el proceso electoral, diversos problemas con que tropieza en sus actividades diarias afectan también las elecciones. En el plano provincial, los representantes locales manifestaron su preocupación acerca de los procedimientos de gestión presupuestaria en vigor. Debido al proceso de facturación utilizado (las facturas recibidas se envían a un servicio centralizado de contabilidad para el pago) y a los retrasos, algunas oficinas pueden a veces estar cerradas por falta de puntualidad en el pago de los servicios (por ejemplo, electricidad). Por otra parte, los registradores municipales llegan a depender de la buena voluntad de la estructura de gobierno local como recurso provisional. En esas circunstancias, varios interlocutores hicieron resaltar que esa dependencia perjudica la percepción de imparcialidad política (por lo menos) de los registradores cuando se celebran elecciones. Los representantes provinciales estuvieron en general de acuerdo en que era necesaria revisar el procedimiento presupuestario para hacer frente a ese problema.

En vista del carácter de algunas de las inquietudes expresadas, la Misión determinó que era posible hacer algunos cambios para corregir la situación en el marco de procedimiento de la realización de elecciones. Por ejemplo, la preocupación sobre la imparcialidad política de los trabajadores del día de elecciones podría atenderse estableciendo una norma que determine una jerarquía de los sectores a los que habría que recurrir en secuencia hasta su total agotamiento como fuente para la contratación. En ese sentido, se podría recurrir en orden estricto a los sectores académico, privado, público, y finalmente al de las organizaciones políticas, para contratar a los trabajadores del día de elecciones. Además, se podría solicitar oficialmente un mínimo de tres candidatos para cada cargo, de modo que el registrador local pueda escoger entre ellos el más adecuado. Se pueden hacer otros cambios análogos en el sistema electoral mediante otros mecanismos de procedimiento poco costosos que se ajusten a los parámetros legislativos en vigor y, en consecuencia, requieran un mínimo de recursos políticos para su aplicación.

### **Fomento de la capacidad**

Una importante preocupación expresada por la mayor parte de los agentes tiene relación con la falta de programas oficiales de formación del personal acerca de las funciones, procedimientos y leyes electorales. El personal de la Registraduría con quien se habló acerca de esta cuestión hizo hincapié en la falta total de formación introductoria para el proceso electoral o de formación posterior, salvo varias videocintas suministradas por un proveedor externo. Durante las conversaciones con varias partes interesadas, la falta de concordancia en la respuesta a importantes preguntas de procedimiento puso también de manifiesto la falta de formación uniforme. Como el desempeño del personal local es generalmente la característica más visible, y en consecuencia la más examinada, de una elección, influye sobre el grado de confianza con que el votante juzga la elección. En consecuencia, la formación uniforme del personal electoral permanente y temporario puede aumentar rápidamente la confianza del público votante en el resultado de una elección.

En el transcurso de la Misión se celebraron conversaciones con varios grupos de observadores locales. Esos grupos manifestaron inconformidad con el proceso de acreditación, que calificaron de partidista y a menudo encaminado a excluir la participación no partidista. Algunos de esos grupos sugirieron la posibilidad de que un organismo externo proporcionase acreditación imparcial para facilitar la participación. Sobre todo, al parecer no hay en Colombia ningún grupo local de observadores que abarque todo el país ni una red nacional para coordinar las actividades de los grupos localizados. Cuando la realizan grupos con credibilidad, la observación interna es considerada un sólido mecanismo de evaluación imparcial de una elección. Una red u organización de observadores nacionales viable podía aumentar la transparencia y, cuando procediese, aumentar la legitimidad de una elección. A ese respecto, el aumento de la capacidad y la coordinación de esos grupos para la formulación de una declaración amplia sobre la marcha de una elección podría beneficiar la credibilidad de elecciones futuras.

En todo el mundo es fundamental la capacidad de las autoridades de gestión electoral para responder con eficacia a las denuncias de fraude electoral. Como normalmente se trabaja con plazos cortos y en un entorno altamente político, no se dispone de tiempo suficiente para obtener oportunamente pruebas fiables en relación con las denuncias de fraude. En ese caso, la participación de investigadores especializados en fraude electoral y en su investigación puede acelerar considerablemente el proceso. Hay varias maneras de lograrlo que van desde la contratación de personal externo hasta la creación, según sea necesario, de equipos especializados de investigación formados por investigadores gubernamentales en funciones y capacitados con ese objeto.

La credibilidad de una elección depende en alto grado de la impresión de fiabilidad creada por la institución o las instituciones que se encarguen de su realización. A este respecto, tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral han sido blanco directo o indirecto de acusaciones perjudiciales de mal manejo o indiferencia electoral. No obstante, al parecer se dispone de recursos mínimos para promover en forma reactiva o proactiva la confianza en esas instituciones. Es posible que, mediante una campaña proactiva, se pueda difundir información y mensajes de fomento de la confianza acerca de la función y los deberes de esas instituciones. Además, reactivamente, si el público está consciente del apoyo que prestan esas instituciones a la realización de importantes investigaciones internas o externas sobre denuncias de fraude electoral, su imagen ante el público tal vez sea más bien la de guardianes y no la de colaboradores en esos actos. El desarrollo interno de esas aptitudes de comunicación pública o la subcontratación pueden ser una inversión rentable para aumentar la credibilidad de ambas instituciones para elecciones futuras.

### **Educación cívica**

Varios agentes gubernamentales y no gubernamentales hicieron hincapié en la falta de educación cívica como importante preocupación en Colombia.

Los temas cuya prioridad se observó en esas conversaciones incluyen: ciudadanía, participación, responsabilidad ética y solidaridad. Durante las conversaciones hubo consenso general en que los grupos políticos utilizan la mayor parte de las actividades de educación cívica como pretexto para difundir mensajes partidistas con fines electorales. Con ese fin, los agentes hicieron hincapié en que consideraban que el Gobierno no dedica suficiente atención o recursos a la difusión de verdaderos temas de educación cívica sobre ciudadanía, derechos y deberes. Varios agentes no gubernamentales recalcaron también que estaban dispuestos a apoyar campañas de educación cívica si se las realizara.

### **Desarrollo de los partidos políticos**

A raíz de la reforma del sistema electoral en 1991, la influencia de los partidos políticos ha disminuido considerablemente, especialmente sobre sus candidatos. Un ejemplo a este respecto es el fenómeno de la llamada “microempresa”, en el cual los candidatos establecen micronegocios para financiar sus campañas con todo tipo de fuentes y movilizar votos independientemente de los partidos a que están afiliados. Unas pocas enmiendas de las propuestas en el referéndum previsto están al parecer orientadas a corregir esa situación. Concretamente, el objeto de uno de los puntos del referéndum es aumentar el número requerido de firmas para la inscripción de un partido de 50.000 a 200.000. El efecto de esa enmienda será reducir a seis el número de partidos políticos inscritos, de los 73 que se afirma hay actualmente. En términos del desarrollo futuro de los partidos políticos, eso obligará a los partidos a tratar de obtener un apoyo más amplio que el de un grupo localizado.

Aunque los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, ocupan todavía una posición dominante, el desarrollo de los partidos políticos es un aspecto muy importante del sistema electoral de cualquier país. La interacción entre los partidos políticos, los candidatos y el proceso electoral es una convergencia fundamental que determina muchos resultados políticos. A este respecto, se requiere mucho cuidado en lograr que las reformas del sistema electoral concuerden con cualquier reforma de los partidos políticos, a fin de proporcionar los incentivos y desincentivos adecuados. Por ejemplo, en la situación en que se encuentra Colombia, los procedimientos de designación de candidatos dentro de los partidos podrían ser un aspecto que requiera especial atención. En consecuencia, el desarrollo de las aptitudes adecuadas en los partidos políticos es un aspecto complementario vital para cualquier proceso de reforma electoral.

### **Sistema de registro**

Una actividad importante que realiza actualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil es la introducción de una nueva tarjeta nacional de identidad, que según lo dispuesto en la ley reemplazará el 1° de enero de 2006 todas las anteriores tarjetas nacionales de identificación. La finalidad de la

nueva tarjetas es proporcionar a primera vista prueba de la identidad de un ciudadano colombiano, y también se usará como medio de identificación de los votantes. La nueva tarjeta tiene varios dispositivos de seguridad, incluso capacidad de verificación biométrica (usando comparación digital de huellas dactiloscópicas). No obstante, actualmente la capacidad de producción de esas tarjetas corresponde a 5,5 millones de personas al año, cifra inferior a las necesidades estimadas para el pleno cumplimiento del plazo de enero de 2006. Además, se calcula que para completar el programa se requieren fondos adicionales por un monto de entre 120 y 150 millones de dólares de los EE.UU. Si bien durante la etapa de producción de las nuevas tarjetas de identidad se podrían utilizar también servicios del exterior, habría de todas maneras considerable retraso debido a la labor de recopilación y especialmente de verificación de la información en vista de la capacidad actual.

El objeto del desarrollo del nuevo sistema de registro civil es hacer frente a una amplia gama de cuestiones contemporáneas que incluyen la falta de información censal, el seguimiento y la validación de las transacciones del sector financiero, el cumplimiento de la ley, los servicios penitenciarios, la seguridad nacional, la identificación electoral y las transacciones con el Gobierno. Esta última cuestión tiene relación con el proyecto denominado “la Agenda de interconectividad”, cuyo objeto es proporcionar a los ciudadanos acceso en línea a los servicios del Gobierno mediante la Internet. En todo el mundo ese tipo de proyecto se denomina generalmente proyecto de “gobierno digital”.

La amplia variedad de los usos que se espera dar a la nueva tarjeta de identidad la pondrá en lugar destacado en una diversidad de sectores, incluso el electoral. En consecuencia, su carácter fidedigno y su vulnerabilidad al fraude o a la tergiversación tendrán efecto directo sobre varios procesos. Si bien en el diseño de la nueva tarjeta de identidad se ha tratado de incluir el máximo de dispositivos de seguridad, el proceso de transición puede prestarse a la “transmisión” del fraude desde la anterior tarjeta de identidad, considerada sumamente vulnerable a la falsificación. A este respecto, el personal de seguridad informó a la Misión de la reciente detención de una persona que portaba tres nuevas tarjetas de identidad válidas. Las formas especiales de fraude relacionadas con las tarjetas de identidad de alta tecnología pueden también plantear inmensas dificultades para el éxito de la investigación y el posterior enjuiciamiento. En consecuencia, puede ser conveniente establecer un grupo especializado de policía e investigadores para hacer frente a esos tipos de fraude. Por otra parte, el establecimiento de una dependencia centralizada con ese fin brinda también la ventaja de poder identificar rápidamente las modalidades de fraude relacionadas con la nueva tarjeta de identidad. Eso constituye un importante primer paso en la mayor parte de las estrategias de prevención destinadas a impedir el fraude.

En términos amplios, los riesgos de fraude organizado en relación con la nueva tarjeta de identidad pueden separarse según las fuentes posibles:

externa e interna. En un período de reorganización burocrática como el que experimenta Colombia, el fraude interno puede constituir una importante causa de preocupación. En casos análogos, otros países han reconocido que el mayor peligro es el de fraude interno debido al perjuicio que podrían causar trabajando dentro de la burocracia los empleados desilusionados. Como “La Agenda de interconectividad” establece un alto nivel de acceso interdepartamental al sistema de registro, ese peligro aumenta por la amplia variedad de posibles puntos de acceso al sistema. En Colombia, el posible riesgo de fraude externo organizado es también sumamente elevado debido a los recursos las posibilidades de los grupos de delincuencia organizada en el país, cuya capacidad para contratar personas diestras y obtener recursos fuera del país aumenta su capacidad de hacer fraude organizado en el sistema. Debido a que se propone que la tarjeta de identidad se use en relación con el sistema financiero, hay que reconocer también que los grupos de delincuentes estarán altamente motivados a encontrar la manera de cometer fraude en el sistema. Además, puesto que la finalidad de “la Agenda de interconectividad” es proporcionar acceso en línea a las transacciones del Gobierno, hay también la posibilidad de que el sistema esté amenazado mundialmente por los piratas informáticos. De manera general, la integridad del sistema de registro hace frente a una gran variedad de amenazas de fuentes internas, externas y posiblemente mundiales. En consecuencia, hay que hacer una evaluación amplia de los riesgos y contar con respuestas adecuadas para hacer frente a cualquier amenaza que pueda presentarse al sistema.

Otro motivo de preocupación acerca del sistema de registro es el carácter estático de la información sobre direcciones registrada en el sistema, pues actualmente no hay planes de actualización de la información sobre direcciones luego del registro inicial de los datos de una persona. El resultado de esa situación es que las personas que cambien de dirección seguirán registradas con su dirección original. Concretamente, eso significa que el uso de esa información para simular datos censales dará resultados cada vez inexactos con el transcurso del tiempo. Además, no es fiable su uso para producir periódicamente un padrón electoral (porque se requiere información actualizada sobre las direcciones), que de otra manera constituiría una ventaja de un sistema continuo de registro civil y reduciría así el costo de la realización de elecciones.

El padrón electoral, denominado censo electoral, se prepara unos pocos meses antes de una elección actualizando el censo anterior mediante enmiendas a los registros existentes y la adición de los nuevos votantes. En los períodos en que no hay elecciones, la oficina del censo electoral se ocupa principalmente de tratar de identificar a las personas fallecidas y suprimirlas del padrón. Para lograrlo se comparte continuamente con el registro nacional información sobre las personas fallecidas. En esa etapa, la información del registro civil podría actualizarse con información del censo electoral (en cuanto a la información sobre cambios de dirección); no

obstante, desafortunadamente esa información no puede transferirse a la tarjeta de identidad sin reemplazar la tarjeta, porque la dirección está cifrada en un código de barras.

Una preocupación común de los interlocutores de la Misión tiene relación con la función de los notarios públicos en el proceso de registro; concretamente, su capacidad de producir documentos de identidad y certificados de defunción para el público. A ese respecto, varios agentes mencionaron la disminución de la confianza en los notarios públicos y los casos de soborno o chantaje que han afectado a varios de ellos. No hay al parecer solución rápida para ese dilema, aparte del fortalecimiento de la capacidad de la red de registradores y de tratar de reemplazar a largo plazo la función de los notarios. No obstante, para que la red de registradores sea eficaz deberá ser sumamente accesible, a fin de que brinde el mismo grado de conveniencia que actualmente ofrecen los notarios públicos.

### **Votación electrónica**

La posibilidad de votación electrónica como aspecto del proceso de reforma electoral se examinó ampliamente con la Misión. Varios interlocutores opinaron que la votación electrónica resolvería algunas de las principales preocupaciones respecto del proceso electoral. No obstante, es paradójica la tendencia notable a que no sea ese el caso en los países de todo el mundo que tratan de establecer sistemas electrónicos de votación. En realidad, el efecto predominante de los sistemas electrónicos o de alta tecnología ha sido intensificar las dificultades de los sistemas manuales o transferir dichas dificultades a otros aspectos que anteriormente no planteaban problemas.

Fundamentalmente, hay que reconocer que los sistemas electrónicos oscurecen el proceso electoral para el ciudadano medio. Por ejemplo, la mayor parte de las personas usan regularmente las computadoras personales para producir hojas de cálculo electrónico. En el proceso de adopción de esa tecnología las personas pueden comparar fácilmente los resultados manuales con el producto computarizado hasta que adquieren confianza en que el proceso automatizado da resultados exactos. No obstante, pocas de esas personas pueden tener una idea de la forma en que una computadora calcula internamente esos resultados, en otras palabras, para la mayor parte de los usuarios se trata de una “caja negra”. En el caso de las elecciones, es difícil proporcionar las mismas oportunidades de comparar las respuestas manual y automatizada hasta lograr el nivel de confianza requerido. En consecuencia, lo único que puede suplir la falta de confianza en la adopción de esa tecnología es la credibilidad de las instituciones encargadas de su aplicación. Como ya se señaló, al parecer las instituciones colombianas no gozan actualmente de la credibilidad necesaria para la transición.

Las soluciones de votación electrónica generalmente dependen mucho del padrón o registro electoral. En la mayor parte de los sistemas electorales se

asigna a los votantes a las distintas mesas de votación, como ocurre en Colombia, hasta un número máximo (400 en Colombia). Eso limita en efecto a los votantes a votar únicamente en la mesa que se les ha asignado, a menos que estén registrados con varias identidades. Como ya se señaló, el pleno uso de la nueva tarjeta de identidad no está previsto hasta principios de 2006 porque el uso práctico de sistemas electrónicos de votación en lugares determinados puede no ser aconsejable si se utiliza una mezcla de tarjetas de identidad (viejas y nuevas).

### **Recomendaciones**

Sería beneficioso para el proceso de reforma electoral en curso que se prestara atención a los siguientes sectores:

- A. Gestión de la reforma:
  - a. La coordinación de iniciativas; y
  - b. La determinación de una vía crítica para hacer las diversas reformas deseadas en el sistema electoral.
- B. Desarrollo institucional:
  - a. Asistencia de expertos en la realización de un análisis comparativo detallado de diferentes modelos de órganos de gestión electoral;
  - b. Examen y recomendaciones acerca de los procedimientos administrativos para la gestión financiera; y
  - c. Examen y recomendaciones acerca del marco legislativo y regulador.
- C. Fomento de la capacidad:
  - a. Análisis y preparación de módulos de capacitación adecuados para el personal permanente y temporario que trabaja en el proceso electoral;
  - b. Análisis y recomendaciones para aumentar la capacidad en relación con los observadores nacionales;
  - c. Análisis y recomendaciones para el establecimiento y funcionamiento de una dependencia de investigación de fraude electoral; y
  - d. Análisis y recomendaciones acerca del desarrollo de la capacidad de información pública a fin de mejorar entre el público la imagen y el conocimiento de las funciones de la Registraduría y el Consejo en el proceso electoral.
- D. Educación cívica:
  - a. Examen, análisis y recomendaciones en relación con los mecanismos más efectivos para la realización nacional de campañas no partidistas de educación cívica y electoral.
- E. Desarrollo de los partidos políticos:
  - a. Examen y evaluación en relación con la función de los partidos políticos y recomendaciones sobre mecanismos de desarrollo de los partidos que mejoren el proceso electoral.

**F. Sistema de registro:**

- a. Examen, evaluación y recomendaciones en relación con las maneras de mejorar el actual sistema de registro que ayuden a mantener la integridad del sistema y la precisión en su uso en el proceso electoral.

**G. Votación electrónica:**

- a. Por ahora se recomienda que las propuestas-reformas relacionadas con un sistema electrónico de votación se dejen pendientes hasta que esté plenamente establecido el sistema de registro.

**Función de las Naciones Unidas**

En el poco tiempo disponible, la Misión de Evaluación de las Necesidades sólo pudo hacer un análisis superficial del sistema electoral y las condiciones actuales. La amplitud, profundidad e interdependencia de las reformas que se consideran son clara indicación de la necesidad de realizar una etapa completa de análisis preparatorio en que las recomendaciones precedentes podrían utilizarse como directriz inicial.

Varias de esas recomendaciones pueden aplicarse parcialmente en un corto período de tiempo para ayudar a hacer frente a los problemas con que probablemente se ha de tropezar en el próximo referéndum. No obstante, la mayor parte de las recomendaciones tienen relación con un enfoque estratégico a largo plazo de la reforma del sistema electoral.

Si las autoridades de Colombia desean aplicar todas o algunas de las recomendaciones esbozadas anteriormente, la mejor manera de satisfacer una petición oficial de ese tipo será mediante una asociación entre la Oficina del PNUD en Colombia y la División de Asistencia Electoral. El primer paso de dicho programa de trabajo sería ejecutar la etapa total de análisis preparatorio que, en vista de la complejidad de las circunstancias, cabría esperar que requiriera un periodo de seis meses.

**Conclusión**

Actualmente se propone en Colombia un programa de reforma electoral amplio y de gran trascendencia. La mejora del proceso electoral será posiblemente beneficiosa para la solución de una variedad de problemas políticos y sociales. Al parecer el sistema de las Naciones Unidas está bien preparado para trabajar con el Gobierno y otros miembros de la comunidad internacional para asistir en ese proceso, si se lo solicita.

Sean Dunne  
División de Asistencia Electoral  
Departamento de Asuntos Políticos  
Naciones Unidas Nueva York  
10 de enero de 2003

## **ANEXO A: PROCESO ELECTORAL DE COLOMBIA A DICIEMBRE DE 2002**

### **Disposiciones institucionales**

La responsabilidad de organizar y realizar todas las elecciones, referéndum y plebiscitos en Colombia recae sobre su sistema electoral, constituido por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Registrador, elegido por el Consejo Nacional Electoral para períodos de cinco años, dirige no sólo las elecciones sino también el sistema de identificación de todos los ciudadanos colombianos mediante la emisión de una tarjeta nacional de identidad. La actual Registradora ha desempeñado su cargo durante tres meses y faltan unos dos años para que termine su período, pues reemplazó al anterior Registrador a mitad de período.

La Registraduría es una organización nacional y jerárquica que tiene registradores adjuntos (designados por el Registrador) en cada uno de los 32 departamentos de Colombia y en las ciudades para los cuales se han emitido más de 100.000 tarjetas nacionales de identidad. Los registradores adjuntos designan a los registradores municipales en todas las demás ciudades. Los registradores municipales (por lo menos uno para cada una de las 1.096 municipalidades) designan a su vez a los escrutadores (Artículo 48 del Código Electoral) para las elecciones.

### **Partidos políticos**

La actual fragmentación de los dos partidos políticos principales (Liberal y Conservador) se deriva de la reforma constitucional de 1991 y la correspondiente legislación, destinados inicialmente a combatir el carácter exclusivista de un sistema de dos partidos. En la Constitución se dispuso, en primer lugar, que hubiera casi completa libertad para presentar un número ilimitado de listas para los cargos de elección; en segundo lugar, un mínimo de requisitos para establecer un partido (50.000 firmas o votos, o representación en el Congreso: Artículo 108 de la Constitución Nacional); y, en tercer lugar, pocas barreras a la participación en el proceso electoral, pues no sólo los partidos sino también los movimientos políticos y sociales, o aun un grupo considerable de ciudadanos, pueden presentar candidatos una vez reconocidos por el Consejo Nacional Electoral.

Además, Colombia utiliza un sistema de listas múltiples sin combinación de los votos de todas las listas de un partido determinado. En la actualidad, cada partido puede tener varias listas por circunscripción y prácticamente cada uno de los legisladores es el único candidato elegido de su lista. La práctica electoral de listas múltiples, conocida comúnmente como operación avispa (porque las listas múltiples inspiran la imagen popular de un enjambre de avispas), socava la unidad de los partidos y contribuye a problemas de gobernabilidad. Durante las elecciones legislativas de 2002 hubo 322 listas para 102 puestos en el Senado y 883 listas para 166 en la Cámara de

Representantes. El partido Liberal presentó 148 listas para el Senado y el Conservador 25, lo que indica el nivel de fragmentación dentro de los partidos. La falta de cohesión y control en los partidos tradicionales se pone también en evidencia porque no hubo candidato presidencial del partido Conservador en 2002 y el Presidente elegido (un ex-liberal) fue presentado por un movimiento y no por un partido.

Como consecuencia, Colombia representa el extremo basado en la personalidad de un espectro continuo entre la democracia basada en el individuo (personalidad) y la centrada en los partidos. Las personalidades fuertes y los partidos débiles dan como resultado campañas con poco contenido programático que halagan los intereses locales y no los nacionales, factores a menudo asociados con ineffectividad política y con un intenso trueque de favores por votos. Los candidatos ganan las elecciones casi totalmente mediante sus propios esfuerzos empresariales y el partido contribuye con poco más que su etiqueta de apoyo. Los fuertes incentivos al cultivo de un voto personal explican el fenómeno de las llamadas microempresas, cuando candidatos legislativos establecen micronegocios para financiar de cualquier fuente su propia campaña y movilizar votos independientemente del partido que los apoya.

Esa fragmentación se agrava aún más por el método constitucional de traducir votos en puestos (artículo 263), basado en cuotas simples y saldos mayores. Con arreglo a ese sistema, el número de votos válidos se divide por el número de puestos que hay que llenar y se obtiene una cuota electoral. Se asignan los puestos a las listas que igualan o superan esa cuota. Si quedan puestos sin llenar (muchas listas no alcanzan la cuota), se distribuyen entre las listas que tienen mayores saldos en orden decreciente. Durante las elecciones senatoriales de 2002, sólo se llenaron con cuotas 12 puestos, mientras que otros 90 se llenaron con los saldos y el sistema permitió que 7 senadores obtuvieran un puesto en el Congreso con menos de 40.000 votos.

### **Proceso electoral**

Cuatro meses antes de la fecha de las elecciones, los ciudadanos que tienen por lo menos 18 años de edad pueden (el voto no es obligatorio) inscribirse para votar en su lugar de residencia (no se requiere inscripción cuando el ciudadano permanece en la misma municipalidad en que obtuvo la tarjeta nacional de identidad). Los registradores municipales publican las listas de votantes y los electores pueden verificar cualquier error u omisión dentro de los tres meses anteriores a la elección.

El padrón electoral (denominado censo electoral) se mantiene de elección a elección. De esa manera, si un votante cambia su residencia entre una elección y otra, debe encargarse de volverse a inscribir en la nueva municipalidad, si procede. La división responsable del censo electoral trabaja todo el año con la división de identificación para suprimir del censo electoral a las personas fallecidas, compartiendo información.

El Registrador nacional prepara las listas de votantes para cada mesa y establece su número y ubicación, considerando que no se permiten más de 400 votantes por mesa. La votación se realiza de las 8.00 a las 16.00 horas. Para las elecciones presidenciales del 26 de mayo de 2002 hubo 7.583 mesas, servida cada una por tres escrutadores (y sus tres suplentes).

La tarjeta nacional de identidad es el único e imprescindible documento necesario para que vote un ciudadano. El Registrador está emitiendo nuevamente tarjetas nacionales de identidad a los ciudadanos de por lo menos 18 años de edad y se ha dispuesto que las versiones antiguas de la tarjeta de identidad caduquen el 1° de enero de 2006. El electorado se calculó en 24.208.311 ciudadanos para las últimas elecciones presidenciales de mayo de 2002 y, considerando el crecimiento de la población, durante los tres años próximos habrá que emitir unos 24 millones de tarjetas para cumplir el plazo.

La Registraduría ha emitido hasta ahora 4,5 millones de nuevas tarjetas de identidad, con más dispositivos de seguridad gracias a un sistema automático de identificación de impresiones dactilares (AFIS) que registra datos biométricos y personales en códigos de barras seguros bidimensionales impresos en la tarjeta. La tarjeta contiene también un holograma, la fotografía y la firma de su portador, el lugar y la fecha de nacimiento y el lugar y la fecha de emisión.

No se ha hecho comprobación del número de personas fallecidas que permanecen en el censo electoral, aunque algunas de las personas entrevistadas en la Oficina del Procurador General y un ex Contralor calcularon que eran más de 4 millones.

Cabe señalar que la Registraduría Nacional del Estado Civil no registra directamente las muertes en Colombia. Esa función se confía a las oficinas de los notarios públicos, bajo la supervisión del Ministerio de Justicia (Artículo 131 de la Constitución) y los registradores municipales. Una vez registrado por un notario público, el certificado de defunción debe transmitirse al Registrador para el procesamiento ulterior (cancelación de la tarjeta nacional de identidad y supresión en el censo electoral), proceso en que puede haber atrasos y omisiones, por ejemplo, falta del número de la tarjeta nacional de identidad del fallecido en el certificado de defunción.

## **Votación**

Una vez que se presenta una tarjeta nacional de identidad válida y se encuentra el nombre del elector en el padrón electoral, el votante recibe una cédula de votación y se le permite votar en secreto. La cédula contiene las fotografías de los candidatos (únicamente del primero de la lista) y los números de las listas, lo que a veces hace que sean considerablemente grandes (tarjetón) a fin de que consten todas las listas (por ejemplo, en la cédula para las últimas elecciones senatoriales había 322 fotografías).

## **Tabulación**

Al fin de las elecciones, los escrutadores cuentan manualmente los votos en cada mesa y transcriben los totales en formularios de tabulación que han de entregarse a los registradores municipales antes de las 23.00 horas del mismo día.

Los registradores municipales se encargan también de entregar a los registradores adjuntos todos los documentos relacionados con la tabulación de los votos y de mantener bajo su custodia las cajas cerradas con llave que contienen los formularios de tabulación recibidos de las mesas. En el plano municipal, otras dos personas tienen las llaves de esas cajas, a saber, el Alcalde y el Juez Municipal.

A las 9.00 horas del *día siguiente*, comisiones escrutadoras en los planos municipal, departamental o nacional, dependiendo del tipo de elección, empiezan a sumar los resultados de los formularios de tabulación y continúa el proceso hasta el anuncio de los resultados oficiales. Los tribunales locales, con plenos poderes judiciales, designan las comisiones escrutadoras, formadas por dos miembros de distinta afiliación política, y el Registrador (municipal, delegado o nacional) actúa como secretario.

Las elecciones para Presidente y Vicepresidente, miembros del Congreso y autoridades locales se celebran en fechas distintas.





EDITORES E IMPRESORES

Edición terminada  
en julio de 2005.  
Bogotá, D.C.- Colombia