



EL COSTO DE LA DEMOCRACIA Y EL VALOR DE LAS ELECCIONES CREIBLES

Por Richard W. Soudriette

Junio 2017

Introduction

En el amanecer del tercer milenio la democracia es la forma predominante de gobierno a nivel mundial. De 1974 a 1996, el número de países con una democracia electoral aumentó de 39 a 117. El colapso del Muro de Berlín en 1989 fortaleció aún más esta ola democrática global.

Desafortunadamente, durante la última década muchos de estos avances democráticos han sido revertidos. El Dr. Larry Diamond, de la Universidad de Stanford, recientemente escribió en el diario *Foreign Affairs* que, durante los últimos 17 años, 27 países han sufrido una ruptura de sus democracias.

Estos retrocesos han sido el resultado de diversos factores, incluyendo una socavación de la administración electoral. Los líderes que buscan debilitar las instituciones democráticas inmediatamente ponen la mira en los Órganos de Gestión Electoral (EMB por su sigla en inglés). Los autoritarios que desmantelan la infraestructura de la democracia comienzan por restringirles a los EMB los recursos adecuados para cumplir con sus labores. El resultado es una mayor posibilidad de errores en los registros electorales, métodos de votación ineficientes y la ausencia de condiciones justas para los ciudadanos. Todos estos factores contribuyen a una erosión de la confianza pública en las elecciones.

Para salvaguardar la integridad de la boleta electoral, es imperativo que las democracias inviertan en los procesos e instituciones electorales. Esto incluye establecer EMB permanentes y profesionales que tengan el conocimiento, la legitimidad y las herramientas adecuadas para hacer su trabajo, tales como una tecnología electoral rentable. Economizar en las elecciones amenaza el núcleo de los valores democráticos.

Considerando que las elecciones son la fuente de legitimidad de un gobierno democrático, estas deben ser vistas primordialmente como una inversión en un servicio público, cuyo costo debe ser evaluado bajo esa óptica.

El costo de la democracia alrededor del mundo

Al analizar el costo de la democracia es importante ver los gastos directos y globales asociados a las elecciones. Los costos electorales son discutidos en una publicación del año 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Costo del Registro y las Elecciones (CORE) que fue producido junto con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), y escrito por el Dr. Rafael López Pintor y el Sr. Jeff Fischer. Este documento es uno de los pocos recursos que ofrece una mirada comparativa en torno a los costos electorales, al hacer un análisis a democracias estables, en transición y en conflicto.

CORE es una mirada profunda a los costos relacionados a integridad como operativos. Los costos de integridad incluyen elementos tales como el registro de votantes, la transmisión de resultados, resolución de disputas, seguridad digital y financiamiento político. Todos estos elementos garantizan la credibilidad del voto y lo protegen contra el fraude.

Los costos operativos incluyen elementos como la logística de los centros de votación, la educación del votante y el entrenamiento de los operadores electorales. Los hallazgos de CORE hace una década mostraron que las democracias estables tenían costos operativos en el rango de USD\$1,00-USD\$3,00 por votante por elección. Las democracias en transición tenían costos más

altos en el rango de USD\$3,00-USD\$7,50. No sorprende que los países en conflicto o recién salidos de uno tuvieran los costos más elevados, en el rango de USD\$8,00-USD\$45,00. Los costos electorales fueron más altos en los países con misiones de paz (p.ej. Afganistán, Angola, Camboya Irak y Sudán del Sur).

Las democracias desarrolladas tales como los Estados Unidos tenían costos de votación per cápita relativamente bajos que variaban por estado. Un estudio del año 2008 sobre los costos electorales en Colorado, realizado por la Universidad de Denver, encontró que los costos dependían de la población de los condados. Los costos per cápita por votante registrado variaban entre USD\$4,92 en condados grandes hasta USD\$10,21 en condados más pequeños. Un motivo para estos costos más elevados es la variedad de formas para votar en Colorado. Los métodos incluyen boletas de papel contadas manualmente, máquinas de grabación electrónica directa (DRE), escáneres ópticos (OMR), boletas enviadas por correo y votación en línea para los votantes fuera del condado. Muchos estados como California y Colorado están trabajando para reducir los costos per cápita de sus votantes y a la vez mejorar los índices de participación electoral.

Los costos electorales globales se relacionan con el vínculo entre las elecciones y el gobierno democrático. La democracia efectiva depende de valores compartidos y consenso. Estos valores se manifiestan a través del estado de derecho, los derechos humanos, la libertad de expresión, la libertad de prensa, una vibrante sociedad civil y partidos políticos comprometidos. Las democracias abrazan el derecho a la autodeterminación vía elecciones libres y justas, tal como está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.

A lo largo de las últimas dos décadas el mundo ha visto la importancia crítica de la gerencia electoral. En varios países, el costo global de prácticas electorales mediocres ha erosionado la integridad pública de las elecciones.

El valor de las elecciones creíbles – Filipinas

La experiencia filipina previa al año 2010 ofrece un ejemplo útil. Antes de las elecciones presidenciales de ese año, las votaciones en Filipinas se realizaban usando boletas de papel contadas manualmente. Este incómodo sistema en papel era complicado de

gerenciar dentro de un país de 100 millones de personas que viven en 7.000 islas. Retrasos prolongados de hasta 2 meses eran frecuentes antes de que los filipinos pudieran saber quién sería su Presidente. Los resultados de 2006 tardaron casi 2 meses en ser definitivos y así concluir una elección tremendamente cerrada. La presidenta en ejercicio Gloria Macapagal Arroyo ganó a duras penas, y el retraso en confirmar su victoria dio lugar a disturbios civiles. La democracia filipina fue amenazada y muchos ciudadanos cuestionaron la legitimidad de las elecciones.

Como respuesta, el Congreso de Filipinas encargó a la Comisión Electoral (COMELEC) automatizar el proceso de votación para las elecciones presidenciales de 2010. Seleccionaron un sistema OMR suministrado por Smartmatic, que fue usado en 90.000 centros de votación. El sistema automatizado de elecciones (AES) ofreció resultados finales para la elección presidencial en menos de 48 horas luego del cierre de los centros. Tener resultados a la brevedad posible se volvió la norma para las elecciones de 2013 y 2016. El sistema automatizado de votación demostró su valor porque suministró un método más eficiente y preciso para contar y transmitir resultados. El impacto de aumentar la credibilidad en el proceso electoral ha sido invaluable. El nuevo sistema ha ayudado a sustentar la transparencia, precisión e integridad de las elecciones en Filipinas.

El director de la COMELEC, Andres Bautista, habló recientemente en la Fundación Nacional para la Democracia (NED) en Washington, D.C donde explicó que tener un sistema que le permite al público conocer los resultados electorales de manera oportuna es un impulso masivo para la democracia.



Por qué la gerencia electoral importa – EE.UU.

La controversia de la elección presidencial de 2000 en Estados Unidos entre George Bush y Al Gore fue alimentada por el estrecho margen de votación y una pobre gerencia electoral. Los presidentes de los Estados Unidos son electos por medio del voto popular y también mediante una institución arcaica, el Colegio Electoral. Para ser electo presidente, un candidato requiere ganar 270 de 538 votos electorales. La elección de 2000 fue decidida por el estado de Florida que eligió a Bush, por una diferencia de tan solo 537 votos. Debido a los recuentos y demandas, el ganador no fue confirmado sino hasta 32 días después, luego de que la disputa llegara hasta la misma Corte Suprema de Justicia. Finalmente, Bush ganó la presidencia con los 25 votos electorales de Florida en el Colegio Electoral, a pesar de haber perdido el voto popular frente a Al Gore.

La elección de 2000 es un ejemplo de la importancia de la gerencia electoral. Las elecciones en Estados Unidos son gerenciadas por administradores electorales estatales y locales. Los votos contestados en Florida fueron el resultado de una combinación de un diseño confuso de las boletas y mal mantenimiento del equipo de votación en el condado de West Palm Beach.

El costo global de esta elección resultó en las dudas sobre la credibilidad del proceso democrático en los Estados Unidos. Como secuela, el nuevo presidente y el congreso trabajaron juntos para fortalecer la democracia, aprobando una medida de reforma electoral, la Ley Ayuda a América a Votar (HAVA) en 2002.

HAVA exigió la creación de la Comisión de Asistencia Electoral de los EE.UU. (EAC) para asistir a las autoridades electorales en la capacidad de una organización de recursos. La EAC fue mandada a supervisar la distribución de unos USD\$3 millardos en fondos federales para asistir a las autoridades electorales en la modernización de su tecnología. Una consecuencia inmediata fue el reemplazo de los sistemas de votación anticuados, tales como el sistema con tarjetas perforadas usado en Florida. Este organismo también asumió la responsabilidad de crear estándares y supervisar las pruebas de tecnología electoral. También creó una cámara de compensación para compartir las mejores prácticas electorales con oficiales a nivel estatal y local.

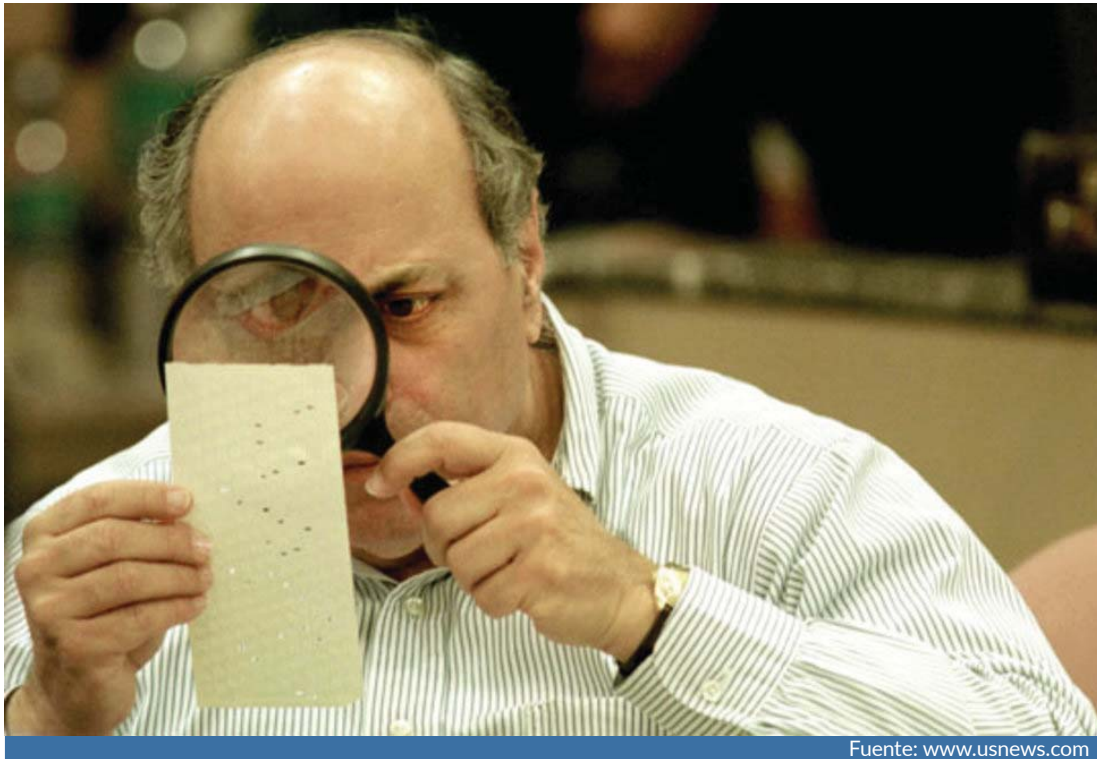
Durante la elección presidencial de 2016, el candidato republicano Donald Trump cuestionó la integridad del sistema. En las semanas finales de la campaña de 2016 mencionó repetidamente que las elecciones en EE.UU. estaban “amañadas”, sin ofrecer prueba alguna.

Hay países donde las experiencias pasadas con el fraude electoral hacen que los candidatos y todas las partes involucradas en una elección duden de la integridad del proceso. Sin embargo, a veces los candidatos invocan de manera irresponsable el espectro del fraude para adelantarse a contestar resultados que no les favorezcan. Los candidatos que hacen denuncias de fraude electoral sin base socavan la confianza pública en la democracia y sus instituciones.

En 2002, HAVA alentó la creación de bases de datos uniformes para los registros electorales, que protegerían contra la posibilidad de votos múltiples. Desafortunadamente, una base de datos unificada no existe todavía. Por ende, sigue siendo teóricamente posible que los individuos que se mudan a otro estado se registren y puedan votar en más de uno. La elección presidencial de 2016 puso sobre la mesa la necesidad de un registro electoral nacional para salvaguardar la integridad del proceso democrático.



Fuente: www.breitbart.com. USA 2016.



Empoderando los EMB – Profesionalización y tecnología electoral

A lo largo de las últimas dos décadas la gerencia electoral profesional ha tenido un papel cada vez mayor en el fortalecimiento de la democracia. Cuando la Unión Europea añadió a 10 nuevos países miembros del antiguo bloque soviético en 2004 y 2007, las prácticas electorales transparentes fueron uno de los criterios para aprobar a estos nuevos estados miembros. En otras latitudes, la democracia se ha fortalecido a través del establecimiento de EMB profesionales y transparentes. Esto ocurrió en Ghana y la India luego del período de descolonización, y en México y Suráfrica como parte de lo que Samuel Huntington llamó “la tercera ola de la democracia”.

Una herramienta que podría ser de utilidad para los EMB es la tecnología. No obstante, todavía existe indecisión por parte de los oficiales y los agentes electorales para adoptar tecnologías de registro electoral y votación. A la hora de invertir fondos públicos en esta clase de sistemas, es vital que exista una revisión preliminar adecuada, y un proceso de licitación competitivo que garantice que cada país seleccione la tecnología que mejor se adapte a sus necesidades.

Para la fecha, la mayoría de los países democráticos todavía dependen de sistemas manuales para el registro electoral y la votación. Un reporte de 2015 del Atlantic Council titulado “Democracy Rebooted: The Future of Election Technology” menciona que la gente está dispuesta a usar tecnología para retirar dinero de cajeros automáticos o manejar sus finanzas personales, pero parecen renuentes a aceptar máquinas de votación. Parte de la duda viene de los EMB y los agentes electorales, quienes creen que la tecnología representa una alternativa de progreso más costosa. Sin embargo, el fracaso en emplear tecnología fácilmente disponible puede resultar en costos mayores para la democracia, al amenazar la credibilidad pública.

Los costos institucionales, económicos y sociales también deben ser considerados en cualquier análisis de efectividad de costos de la tecnología electoral. El informe del Atlantic Council realza a países como India y Brasil, donde el uso y la aceptación de sistemas electrónicos de votación

permiten a los votantes conocer los resultados de una elección de manera oportuna luego del cierre de los centros, fortaleciendo así la democracia.

La tecnología puede darle voz a los electores que viven fuera de sus países de origen. Según un manual del año 2007 sobre votación en el exterior, redactado por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 115 países permiten que sus ciudadanos en el exterior voten. Algunos países permiten el voto en el exterior en persona, en embajadas y consulados, mientras que otros permiten el voto postal. Ambos métodos son complicados y pueden desmotivar a las personas que residen en el extranjero a que ejerzan su derecho al voto. Unos pocos países emplean alguna forma de votación por Internet para sus expatriados, la cual puede incluir la posibilidad de descargar las boletas y reenviarlas por correo o por Internet.

La carencia de opciones de tecnología electoral puede costarles a los expatriados su derecho al voto. Mientras más complicado e inconveniente sea votar, menos de ellos se tomarán la molestia de participar. Dos países que están considerando actualmente opciones de votación por Internet para sus ciudadanos son México y Portugal.

Desde 2006, México les ha permitido a sus ciudadanos residentes en el exterior emitir votos por correo. Desafortunadamente, el sistema para registrarse y votar fuera del país es complicado. Para las elecciones de 2012 menos de 50.000 mexicanos que viven en el extranjero votaron, de los 7 millones de votantes potenciales.

En la actualidad los ciudadanos portugueses solamente pueden votar en embajadas y consulados portugueses reconocidos. En las últimas elecciones parlamentarias de 2015, algo más de 12.000 portugueses expatriados votaron, de una comunidad de 5 millones. Organizaciones portuguesas como También Somos Portugueses le han solicitado al parlamento dar a los portugueses en el extranjero la oportunidad de votar por otros medios, incluyendo los sistemas de votación en línea.

Un informe blanco de 2012 de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) sobre la votación desde el extranjero concluyó que los costos de los métodos actuales de votación para expatriados están en el rango de USD\$5 a USD\$20 por votante. Los costos tales como impresión de las boletas, envío por correo, logística de los centros de votación y personal, son altos, considerando el pequeño número de expatriados que por lo general votan. Una nueva opción es disminuir estos costos mediante la votación en línea. Estonia ha sido por mucho tiempo el líder en votación por Internet, permitiendo su uso para todas las elecciones a todos sus ciudadanos, estén en el país o el extranjero. Tomando en cuenta la actual tecnología y la sofisticada metodología de cifrado, la votación por Internet para los votantes en el extranjero ofrece un gran potencial a los EMB para que, de manera rentable, les den voz a aquellos ciudadanos que por necesidad económica u otras razones se ven forzados a vivir en el exterior.

Los administradores electorales profesionales son garantes de la democracia. Las buenas prácticas electorales ayudan a salvaguardar la integridad de las elecciones, la fuente de la legitimidad democrática. La votación representa el punto de partida desde donde las democracias empoderan a sus ciudadanos para que confronten, de manera colectiva, retos como la pobreza, la desigualdad económica y la falta de oportunidades educativas.

La implementación exitosa de tecnologías electorales en países como Brasil, Estonia, India y Filipinas demuestran que la inversión en la infraestructura de la democracia representa una inversión sensata. El valor intrínseco de potenciar la credibilidad en las elecciones fortalece la democracia. Para un mundo más estable, pacífico y democrático es importante hacer un mayor uso de la tecnología disponible, y asegurar que en el siglo 21 cada voto cuente.

Ejemplos de elecciones complejas

El costo de las elecciones con frecuencia excede los costos operativos. Cuando los Órganos de Gerencia Electoral carecen de los recursos humanos y financieros, la democracia puede ser amenazada por elementos caóticos. Las disputas electorales pueden resultar en disturbios civiles e incluso socavar la fundación de la democracia misma.

México

En las elecciones presidenciales de 2006, uno de los candidatos presidenciales que perdió se negó a conceder su derrota. El consenso de los observadores internacionales y domésticos fue que no hubo mayores irregularidades que pudieran haber cambiado el

ganador final de la elección, en este caso Felipe Calderón Hinojosa. No obstante, lo cerrado de la elección demostró las vulnerabilidades de los sistemas electorales basados en papel, cuando existen grandes electorados y hay ansiedad sobre la credibilidad del proceso. El segundo candidato más votado fue Manuel López Obrador, quien alegó un fraude electoral masivo que nunca fue sustentado. Las protestas masivas que se dieron en el centro de la Ciudad de México paralizaron el tráfico y el comercio en la ciudad por semanas. La Asociación de Cámaras de Comercio de México estimó que estas protestas le costaron a la economía mexicana aproximadamente USD\$280 millones¹. Finalmente fueron necesarios dos meses para que Felipe Calderón Hinojosa fuera declarado el ganador el 5 de septiembre de 2006 por el Tribunal Electoral de México.



Fuente: redpolitica.mx . Mexico 2006.

¹ <http://www.proceso.com.mx/220345/discrepan-empresarios-en-cifras-de-perdidas-por-mega-planton>

Afganistán

Para las elecciones afganas de junio de 2014, la comunidad internacional invirtió USD\$147 millones² en organizar la elección presidencial. Luego de extensas auditorías por parte de observadores electorales internacionales y domésticos, el conteo final fue anunciado el 19 de septiembre de 2014. La disputa fue finalmente resuelta por los dos candidatos líderes, quienes aceptaron trabajar juntos para formar un gobierno de coalición. El candidato más votado, Asraf Ghani asumió la presidencia y el retador Abdullah Abdullah asumió el puesto recién creado de primer ministro de Afganistán. La joven democracia afgana se enfrenta a muchos retos externos en la forma de insurgentes que buscan derrocar el gobierno. También está amenazada desde dentro por procesos e instituciones electorales débiles.



Fuente: Agence France-Presse. Afghanistan 2014.

²https://www.washingtonpost.com/world/ghani-abdullah-agree-to-share-power-in-afghanistan-as-election-stalemate-ends/2014/09/21/df58749a-416e-11e4-9a15-137aa0153527_story.html?utm_term=.8d5b6b9b95f1

Haití

La primera elección democrática de Haití en el año 1990 resultó en la elección del expresidente Jean Bertrand Aristide. Sin embargo, luego de 3 décadas la democracia haitiana se ha visto forzada a lidiar con un proceso electoral caótico y ad hoc. Desde 1990, la comunidad internacional ha invertido más de USD\$3 billardos para las elecciones en Haití, con pocos resultados visibles³.

En el período que siguió a la elección presidencial haitiana del 25 de octubre de 2015, se dio un retorno al caos. Luego de que ningún candidato recibiera una mayoría de los votos durante la primera ronda, se fijó un balotaje para el 27 de diciembre. Sin embargo, en medio de una crisis política que se agravaba, protestas callejeras violentas y denuncias de fraude, esta segunda ronda nunca se efectuó. Solamente USAID donó USD\$33 millones⁴ para financiar las elecciones, y se le unieron muchos otros donantes internacionales.

Las elecciones de 2015 fueron declaradas nulas e írritas por el Consejo Electoral Provisional, y se organizaron nuevas elecciones el 20 de noviembre de 2016, en las cuales Jovenel Moïse del partido Tèt Kale ganó el 55% de los votos. Fue juramentado como presidente a comienzos de 2017. Pero los severos costos permanecen, manifestados en la pérdida de fe de los haitianos. Menos del 20% de los votantes válidos fueron a las urnas el día de los comicios en 2016⁵.

Haití demuestra cómo los procesos electorales ad hoc siguen socavando la democracia nacional. Este caso también realza el rol de los órganos de gerencia electoral profesionales y el uso sensato de tecnología electoral para la construcción de procesos electorales creíbles y democracias sustentables.



Fuente: REUTERS by Jeanty Junior Augustin. Haiti 2015.

³Carey, Henry, US Policy in Haiti: Failure to Help, Despite Rhetoric to Please, *Journal of Haitian Studies*, Volume 8, No. 2, 2002

⁴<http://cepr.net/blogs/haiti-relief-and-reconstruction-watch/the-us-spent-33-million-on-haiti-s-scraped-elections-here-is-where-it-went>

⁵<http://www.electionguide.org/elections/id/2985/>

Sobre Richard W. Soudriette

Richard W. Soudriette es el director del Consejo Asesor Internacional de Elecciones Smartmatic SGO. Sirve como un consultor internacional a la Asociación Mundial de Organismos Electorales (AWEB). Es miembro fundador y consultor de la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO).

De 2009 a 2015 sirvió como presidente del Centro para la Diplomacia y la Democracia en Colorado Springs. De 1988 a 2007 fue el presidente fundador de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) en Washington D.C. Bajo su liderazgo, IFES se convirtió en uno de los más importantes proveedores de asistencia democrática internacional.



Sirvió como miembro del Comité Asesor sobre Promoción de Democracia de 2006 a 2008. Fue un fundador de la Conferencia de la Organización Electoral Global (GEO) en 1999, y de la Red de Conocimientos Electorales (ACE) en 1998. Antes de unirse a IFES, el Sr. Soudriette sirvió como Jefe de Gabinete de un miembro del congreso norteamericano, y fue director de los Cuerpos de Paz de EE.UU. en la República Dominicana y Paraguay. El Centro Internacional de Estudios Parlamentarios y la Universidad de París lo han honrado por su trabajo en elecciones. Es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores (CFR). El Sr. Soudriette es autor de muchos artículos y publicaciones en materia electoral.

Fuentes

Cuciti, Peggy, and Allis, Alan, Changing the Way Colorado Votes: Report for the Best Practices and Vision Commission, *Colorado Secretary of State*, 2011.

Diamond, Larry, Democracy in Decline: How Washington Can Reverse the Tide, *Foreign Affairs*, July August 2016.

Erben, Peter, Goldsmith, Ben and Shujat, Aysha, Out of Country Voting: A Brief Review, IFES, *Washington, D.C.* 2012.

Folz, Dan, Vote Centers as a Strategy to Control Election Administration Costs: Findings from a Pilot Project, SAGE, *University of Tennessee*, 2014.

McCormack, Conny B., Democracy Rebooted: the Future of Technology in Elections, The Atlantic Council. Washington, D.C. *March* 2016.

Pintor, Rafael Lopez and Fischer, Jeff, Cost of Registration and Elections (CORE), UNDP, *New York* 2006.

Quraishi, S.Y., An Undocumented Wonder: The Making of the Great Indian Election, *New Delhi* 2014.

Linantaud, John, The 2004 Philippine Elections: Political Change in an Illiberal Democracy, *Contemporary Southeast Asia Review*, *Singapore* 2005.

Voting from Abroad: Handbook by International IDEA, IDEA, *Stockholm* 2007.

